COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.7.2017
C(2017) 5320 final

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 26.7.2017

concernant l'état de droit en Pologne

complétant les recommandations (UE) 2016/1374 et (UE) 2017/146 de la Commission

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 26.7.2017

concernant l'état de droit en Pologne

complétant les recommandations (UE) 2016/1374 et (UE) 2017/146 de la Commission

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292,

considérant ce qui suit:

(1) Le 27 juillet 2016, la Commission a adopté une recommandation concernant l'état de droit en Pologne[1], dans laquelle elle exposait ses préoccupations quant à la situation du Tribunal constitutionnel et émettait des recommandations sur la manière d'y répondre. Le 21 décembre 2016, elle a adopté une recommandation complémentaire concernant l'état de droit en Pologne[2].

(2) Les recommandations de la Commission ont été adoptées en vertu du cadre pour l'état de droit[3]. Ce cadre expose la manière dont la Commission réagira si des indices clairs d'une menace pour l'état de droit viennent à apparaître dans un État membre de l'Union et explique les principes que l'état de droit recouvre. Le cadre pour l'état de droit fournit des orientations en vue d'un dialogue entre la Commission et l'État membre afin de prévenir l'émergence d'une menace systémique envers l'état de droit qui pourrait se muer en un «risque clair de violation grave» susceptible d'entraîner le recours à la procédure dite «de l'article 7 du TUE». S'il existe des indices clairs d'une menace systémique envers l'état de droit dans un État membre, la Commission peut engager un dialogue avec cet État membre en vertu du cadre pour l'état de droit.

(3) L'Union européenne est fondée sur un éventail de valeurs communes, consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne («TUE»), au nombre desquelles figure le respect de l'état de droit. La Commission, au-delà de sa mission consistant à garantir le respect du droit de l'Union européenne, est également chargée, avec le Parlement européen, les États membres et le Conseil, de garantir les valeurs communes de l'Union.

(4) La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que des documents élaborés par le Conseil de l'Europe, qui reposent notamment sur l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (*«Commission de Venise»*), fournissent une liste non

---

[1] Recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission du 27 juillet 2016 concernant l'État de droit en Pologne; JO L 217 du 12.8.2016, p. 53.

[2] Recommandation (UE) 2017/146 de la Commission du 21 décembre 2016 concernant l'État de droit en Pologne complétant la recommandation (UE) 2017/146; JO L 22 du 27.1.2017, p. 65.

[3] Communication «*Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit*», COM(2014) 158 final.

exhaustive de ces principes et définissent ainsi la substance de l'état de droit, valeur commune de l'Union au sens de l'article 2 du TUE. Parmi ces principes figurent la légalité, qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable, démocratique et pluraliste; la sécurité juridique; l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif; des juridictions indépendantes et impartiales; un contrôle juridictionnel effectif, y compris le respect des droits fondamentaux; et l'égalité devant la loi[4]. En plus de défendre ces principes et valeurs, les institutions étatiques ont également un devoir de coopération loyale.

(5) Dans sa recommandation du 27 juillet 2016, la Commission expliquait les circonstances dans lesquelles elle avait décidé, le 13 janvier 2016, d'examiner la situation en vertu du cadre pour l'état de droit et dans lesquelles elle avait adopté, le 1er juin 2016, un avis sur l'état de droit en Pologne. La recommandation expliquait également que les échanges entre la Commission et le gouvernement polonais n'avaient pas permis de dissiper les préoccupations de la Commission.

(6) Dans sa recommandation, la Commission constatait l'existence d'une menace systémique envers l'état de droit en Pologne et recommandait que les autorités polonaises prennent d'urgence les mesures qui s'imposent pour faire face à cette menace.

(7) Dans sa recommandation du 21 décembre 2016, la Commission a tenu compte des dernières évolutions de la situation du pays depuis sa recommandation du 27 juillet 2016. La Commission a considéré que si certaines des questions abordées dans sa dernière recommandation avaient été résolues, d'autres, importantes, devaient encore l'être et de nouvelles préoccupations étaient apparues entre-temps. La Commission a également estimé que la procédure ayant conduit à la désignation d'une nouvelle présidente du Tribunal avait suscité de sérieuses inquiétudes du point de vue de l'état de droit. Et de conclure qu'une menace systémique continuait de peser sur l'état de droit en Pologne. La Commission a invité le gouvernement polonais à régler de toute urgence les problèmes recensés, dans un délai de deux mois, et à l'informer des mesures prises à cet effet. La Commission a fait remarquer qu'elle restait prête à poursuivre le dialogue constructif entamé avec le gouvernement polonais, sur la base de la recommandation.

(8) Le 20 février 2017, dans le délai de deux mois imparti, le gouvernement polonais a répondu à la recommandation complémentaire de la Commission. La réponse s'oppose en tout point à la position formulée par la Commission dans sa recommandation et n'annonce aucune nouvelle mesure de nature à apaiser les inquiétudes exprimées par la Commission. Dans leur réponse, les autorités polonaises soulignent que la désignation de la nouvelle présidente du Tribunal le 21 décembre 2016, ainsi que l'entrée en vigueur des dispositions de la loi concernant les procédures devant le Tribunal constitutionnel et l'organisation de ce dernier, de la loi sur le statut des juges du Tribunal constitutionnel, de la loi mettant en œuvre la loi sur l'organisation et les procédures et de la loi relative au statut de la magistrature ont instauré le cadre adéquat pour le bon fonctionnement du Tribunal après une période de paralysie causée par des querelles politiques déclenchées par des membres de l'opposition, querelles dans lesquelles était également impliqué l'ancien président du Tribunal.

[4] Voir COM(2014) 158 final, section 2, annexe I.

(9) Le 21 décembre 2016, M. Mariusz Muszyński, qui a été nommé par la 8e législature de la Diète, sans aucune base juridique valide, et admis au poste de juge au sein du Tribunal constitutionnel le 20 décembre 2016 par le président faisant fonction à ce moment-là, a été nommé pour remplacer la nouvelle présidente du Tribunal en cas d'absence de celle-ci.

(10) Le 10 janvier 2017, la nouvelle présidente fraîchement nommée a obligé le vice-président du Tribunal constitutionnel à prendre le solde de ses congés. Le 24 mars 2017, la présidente du Tribunal a prolongé le congé du vice-président jusqu'à la fin du mois de juin, malgré la demande de ce dernier de reprendre son travail de juge du Tribunal à partir du 1er avril 2017.

(11) Le 12 janvier 2017, le ministre de la justice a lancé une procédure devant le Tribunal constitutionnel pour que celui-ci examine la constitutionnalité de l'élection, en 2010, de trois juges du Tribunal. À la suite de cette procédure, plus aucun dossier n'a été confié aux trois juges en question.

(12) Le 16 janvier 2017, le président de la Commission de Venise a fait une déclaration, dans laquelle il exprimait ses préoccupations quant à la détérioration de la situation au sein du Tribunal.

(13) Le 20 janvier 2017, le gouvernement a annoncé une profonde réforme du système judiciaire. Le ministre de la justice a présenté un projet de loi concernant le Conseil national de la magistrature.

(14) Le 25 janvier 2017, le ministre de la justice a présenté un projet de loi concernant l'École nationale de la magistrature et du parquet.

(15) Le 10 février 2017, la Cour d'appel de Varsovie a posé une question de droit à la Cour suprême portant sur le contrôle de la légalité de la nomination de la juge Julia Przyłębska au poste de présidente du Tribunal constitutionnel. La Cour suprême n'a pas encore rendu sa décision.

(16) Le 24 février 2017, la Diète a désigné un nouveau juge pour remplacer un collègue qui avait démissionné de ses fonctions du Tribunal constitutionnel pour devenir juge à la Cour suprême de Pologne.

(17) Le 1er mars 2017, un groupe de 50 membres de la Diète a demandé au Tribunal constitutionnel d'établir l'inconstitutionnalité des dispositions de la loi sur la Cour suprême en vertu desquelles le premier président de la Cour suprême avait été élu.

(18) Le 13 mars 2017, le Conseil national de la magistrature a retiré quatre motions déposées devant le Tribunal constitutionnel en raison de changements introduits dans la composition des chambres d'audition compétentes sur décision de la présidente du Tribunal.

(19) Le 12 avril 2017, un groupe de 50 membres de la Diète a présenté une proposition de loi portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun.

(20) Le 11 mai 2017, la Diète a adopté la loi portant modification de la loi relative à l'École nationale de la magistrature et du parquet, de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, ainsi que de certaines autres lois («loi sur l'École nationale de la magistrature»). Ladite loi a été publiée le 13 juin 2017.

(21) Le 16 mai 2017, la Commission a informé le Conseil des affaires générales de la situation de l'état de droit en Pologne. Un large consensus s'est dégagé autour de la table pour dire que l'état de droit est un intérêt commun et une responsabilité

commune des institutions de l'Union et des États membres. Une très large majorité d'États membres a soutenu le rôle et les efforts de la Commission pour traiter cette question. Les États membres ont appelé le gouvernement polonais à reprendre le dialogue avec la Commission en vue de résoudre les questions en suspens et ont fait part de leur souhait d'être tenus informés de l'évolution de la situation au sein du Conseil des affaires générales.

(22) Le 23 juin 2017, le Conseil européen a approuvé, de manière générale, les recommandations par pays adressées aux États membres dans le cadre du Semestre européen de 2017. La recommandation adressée à la Pologne contient un considérant soulignant que «*la sécurité juridique et la confiance dans la qualité et la prévisibilité des politiques et institutions réglementaires, fiscales et autres sont autant de facteurs importants susceptibles d'accroître le taux d'investissement. L'état de droit et l'indépendance de la justice sont également essentiels dans ce contexte. En prenant en considération les sérieuses préoccupations liées à l'état de droit, on contribuera à renforcer la sécurité juridique*». Le 11 juillet 2017, le Conseil «Affaires économiques et financières» a adopté les recommandations par pays[5].

(23) Le 5 juillet 2017, le mandat de l'ancien vice-président du Tribunal constitutionnel ayant touché à sa fin, le président de la République a nommé un nouveau vice-président du Tribunal, M. Mariusz Muszyński, alors qu'il faisait partie des trois juges du Tribunal nommés illégalement.

(24) Le 5 juillet 2017, un groupe de membres de la Diète a demandé au Tribunal constitutionnel d'établir l'inconstitutionnalité des dispositions permettant à la Cour suprême de déclarer valide la nomination de la présidente du Tribunal par le président de la République.

(25) Le 12 juillet 2017, un groupe de membres de la Diète a présenté une proposition de loi sur la Cour suprême, qui prévoyait, entre autres, le renvoi et la mise à la retraite forcée de tous les juges siégeant à la Cour suprême, à l'exception de ceux indiqués par le ministre de la justice.

(26) Le 13 juillet 2017, la Commission a écrit au gouvernement polonais afin de lui faire part de ses inquiétudes quant aux récentes propositions législatives relatives au système judiciaire et à la Cour suprême, soulignant l'importance de s'abstenir de les adopter en vue de permettre un dialogue constructif, et a invité les ministres polonais des affaires étrangères et de la justice à une réunion pour en discuter, et ce dès que possible. Le 14 juillet 2017, le gouvernement polonais a adressé à la Commission une lettre réitérant les explications qu'il avait déjà formulées au sujet de la situation du Tribunal constitutionnel.

(27) Le 15 juillet 2017, le Sénat a approuvé la loi portant modification de la loi relative au Conseil national de la magistrature et de certaines autres lois («loi sur le Conseil national de la magistrature») et la loi portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun («loi sur l'organisation des juridictions de droit commun»).

(28) Le 19 juillet 2017, le gouvernement polonais a répondu à la lettre de la Commission datée du 13 juillet 2017, en évoquant les réformes législatives du système judiciaire

[5] Considérant 14 de la recommandation du Conseil du 13 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2017.

en cours et demandant à la Commission d'exposer concrètement ses préoccupations relatives aux nouvelles lois afin de poursuivre la discussion.

(29) Le 22 juillet 2017, le Sénat a approuvé la loi sur la Cour suprême.

(30) Le 24 juillet 2017, le président de la République a fait une déclaration au sujet de sa décision de renvoyer à la Diète la loi sur la Cour suprême et la loi sur le Conseil national de la magistrature.

(31) Le 25 juillet 2017, le président de la République a signé la loi portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

1. La République de Pologne devrait dûment prendre en compte l'analyse de la Commission exposée ci-après et prendre les mesures figurant dans la section 5 de la présente recommandation afin de remédier aux préoccupations exprimées dans le délai imparti.

1. CHAMP D'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

2. La présente recommandation complète les recommandations du 27 juillet 2016 et du 21 décembre 2016. La Commission y examine, parmi les préoccupations formulées dans ces recommandations, celles auxquelles une réponse a été apportée et celles qui subsistent, et dresse la liste des nouvelles préoccupations qui sont apparues depuis en ce qui concerne l'état de droit en Pologne. Sur cette base, elle adresse des recommandations aux autorités polonaises sur la manière d'y répondre. Ces préoccupations portent sur les questions suivantes:

(1) l'absence de contrôle constitutionnel indépendant et légitime;

(2) l'adoption, par le parlement polonais, de nouveaux actes législatifs relatifs au système judiciaire qui suscitent de vives préoccupations en ce qui concerne l'indépendance de la justice et accentuent sensiblement la menace systémique pour l'état de droit en Pologne:

(a) la loi portant modification de la loi relative à l'École nationale de la magistrature et du parquet, de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, ainsi que de certaines autres lois («loi sur l'École nationale de la magistrature»); publiée au Journal officiel polonais le 13 juin 2017 et entrée en vigueur le 20 juin 2017;

(b) la loi portant modification de la loi relative au Conseil national de la magistrature et de certaines autres lois («loi sur le Conseil national de la magistrature»); approuvée par le Sénat le 15 juillet 2017; cette loi a été renvoyée devant la Diète le 24 juillet 2017;

(c) la loi portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun («loi sur l'organisation des juridictions de droit commun»); approuvée par le Sénat le 15 juillet 2017 et signée par le président le 25 juillet;

(d) la loi sur la Cour suprême; approuvée par le Sénat le 22 juillet 2017; cette loi a été renvoyée devant la Diète le 24 juillet 2017.

2. L'ABSENCE DE CONTROLE CONSTITUTIONNEL INDEPENDANT ET LEGITIME

3. Dans sa recommandation du 21 décembre 2016, la Commission a recommandé aux autorités polonaises de prendre les mesures suivantes, déjà demandées dans la recommandation du 27 juillet 2016, à savoir:

   (a) exécuter pleinement les décisions du Tribunal constitutionnel des 3 et 9 décembre 2015, conformément auxquelles les trois juges nommés légalement en octobre 2015 par l'assemblée précédente peuvent prendre leurs fonctions de juge au sein du Tribunal constitutionnel et les trois juges nommés par la nouvelle assemblée sans base juridique valable ne peuvent pas prendre leurs fonctions de juge sans avoir été valablement élus; pour cette raison, il est demandé au président de la République de recueillir d'urgence le serment des trois juges élus par l'assemblée précédente;

   (b) publier et exécuter pleinement les décisions rendues par le Tribunal constitutionnel le 9 mars 2016 et la décision du 11 août 2016 concernant la loi du 22 juillet 2016 relative au Tribunal constitutionnel et les autres décisions ultérieures et futures;

   (c) veiller à ce que toute réforme de la loi relative au Tribunal constitutionnel respecte les décisions du Tribunal constitutionnel, tienne pleinement compte des avis de la Commission de Venise et fasse en sorte que l'efficacité du Tribunal constitutionnel en tant que garant de la constitution ne soit pas compromise;

   (d) s'abstenir d'actes et de déclarations publiques susceptibles de miner la légitimité et l'efficacité du Tribunal constitutionnel.

4. Par ailleurs, la Commission a en outre recommandé aux autorités polonaises:

   (a) de veiller à ce que le Tribunal constitutionnel puisse d'urgence effectivement contrôler la constitutionnalité de la loi sur le statut des juges, de la loi sur l'organisation et les procédures et de la loi d'exécution, et à ce que les décisions concernées soient publiées sans tarder et pleinement mises en œuvre;

   (b) de veiller à ce que la nomination de la nouvelle présidente du Tribunal constitutionnel n'intervienne pas tant que les décisions du Tribunal constitutionnel sur la constitutionnalité des nouvelles lois n'ont pas été publiées et pleinement mises en œuvre et tant que les trois juges qui ont été nommés légalement en octobre 2015 par la 7e législature de la Diète n'ont pas pris leurs fonctions juridictionnelles au sein du Tribunal;

   (c) de veiller à ce que tant qu'un nouveau président du Tribunal constitutionnel n'a pas été nommé légalement, il soit remplacé par le vice-président du Tribunal et non par un président faisant fonction ni par la personne nommée présidente du Tribunal le 21 décembre 2016.

5. La Commission fait remarquer qu'aucune des actions recommandées exposées par la Commission n'a été mise en œuvre:

   (a) les trois juges qui avaient été nommés légalement en octobre 2015 par l'assemblée précédente n'ont toujours pas pu prendre leurs fonctions de juge au sein du Tribunal constitutionnel. Par contre, les trois juges qui ont été nommés par la 8e législature de la Diète sans aucune base juridique valide ont été autorisés à prendre leurs fonctions par le président faisant fonction du Tribunal;

(b) trois décisions importantes rendues par le Tribunal constitutionnel le 9 mars 2016, le 11 août 2016 et le 7 novembre 2016 n'ont toujours pas été publiées et ont été radiées du registre du Tribunal consultable sur son site internet. D'autres décisions qui n'avaient pas encore été publiées au moment de l'adoption de la recommandation du 21 décembre 2016 ont pour leur part été publiées le 29 décembre 2016 au Journal officiel de la République de Pologne;

(c) le Tribunal constitutionnel n'a toujours pas effectivement examiné la constitutionnalité, malgré l'urgence, de la loi sur le statut des juges, de la loi sur l'organisation et les procédures et de la loi d'exécution, et la nomination de la nouvelle présidente du Tribunal constitutionnel est intervenue avant qu'un tel contrôle ne puisse avoir lieu;

(d) alors que le mandat de l'ancien président du Tribunal constitutionnel est arrivé à échéance, un nouveau président n'a toujours pas été nommé dans le respect de la loi. L'ancien président n'a pas été remplacé par le vice-président du Tribunal, mais par un président faisant fonction, et, ensuite, par la personne nommée présidente du Tribunal le 21 décembre 2016.

6. Ainsi qu'elle l'a expliqué dans sa recommandation du 21 décembre 2016[6], la Commission considère que la procédure ayant abouti à la nomination d'une nouvelle présidente du Tribunal est fondamentalement erronée au regard de l'état de droit. La procédure a été lancée par un président faisant fonction dont la nomination soulevait de sérieuses questions quant aux principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance du système judiciaire tel qu'ils sont protégés par la Constitution polonaise. En outre, le fait que la procédure ait permis aux trois «juges de décembre» nommés illégalement par la nouvelle assemblée de la Diète de prendre part au processus a rendu l'ensemble du processus de sélection inconstitutionnel. De même, le fait que les «juges d'octobre» élus légalement n'aient pas pu participer au processus a également influé sur son issue et a par conséquent entaché ledit processus. En outre, le délai très court dans lequel l'assemblée générale a été convoquée et le refus de reporter la réunion ont suscité de graves préoccupations. Enfin, l'élection des candidats par six juges seulement était incompatible avec la décision du Tribunal du 7 novembre 2016, selon laquelle l'article 194, paragraphe 2, de la Constitution doit être interprété comme disposant que le président du Tribunal est nommé par le président de la République parmi les candidats ayant obtenu une majorité de votes à l'assemblée générale du Tribunal.

7. La Commission observe également qu'après la nomination de la présidente du Tribunal constitutionnel, la légitimité de ce dernier a encore été compromise par un certain nombre de nouveaux éléments. En particulier, la nouvelle présidente fraîchement désignée a obligé le vice-président du Tribunal constitutionnel, dont la fonction est reconnue par la Constitution, à prendre le solde de ses congés jusqu'à la fin de son mandat; en conséquence d'un recours formé par le procureur général pour contester la validité de l'élection de trois juges du Tribunal constitutionnel en 2010, ces juges ont été exclus des activités judiciaires du Tribunal; la nouvelle présidente du Tribunal a modifié la composition des sections connaissant des affaires et celles-ci ont été réattribuées à des sections composées partiellement de juges nommés illégalement; les demandes, en particulier celles émanant du médiateur, visant à exclure les juges nommés illégalement des sections statuant sur les affaires sont restées lettre morte; un nombre considérable de décisions ont été rendues par des

[6] Voir les sections 5.3 et 5.4 de la recommandation.

formations comprenant dans leurs rangs des juges nommés illégalement; enfin, au terme du mandat du vice-président, un juge désigné illégalement a été nommé comme nouveau vice-président du Tribunal.

8. Ces différents éléments ont *de facto* débouché sur une recomposition complète du Tribunal constitutionnel en dehors de la procédure constitutionnelle normale s'appliquant à la nomination des juges.

9. La réponse des autorités polonaises, reçue le 20 février 2017, à la recommandation complémentaire de la Commission n'apaise pas les inquiétudes de celle-ci, et n'annonce aucune mesure concrète visant à répondre aux problèmes soulevés par la Commission. Dans sa réponse, le gouvernement polonais avance que les nouvelles lois relatives au Tribunal constitutionnel et la nomination de la nouvelle présidente de celui-ci ont établi les conditions propices à son bon fonctionnement après une période de paralysie causée par des querelles politiques impliquant des membres de l'opposition. Pour ce qui est de la composition du Tribunal, le gouvernement réfute, dans sa réponse - comme il l'avait fait dans sa réponse précédente à la recommandation du 27 juillet 2016 - tout effet sur les décisions du Tribunal constitutionnel des 3 et 9 décembre 2015. En ce qui concerne la procédure de sélection de la présidente du Tribunal constitutionnel, la réponse ne tient pas compte du jugement du 7 novembre 2016 selon lequel la Constitution exige que le président du Tribunal soit nommé parmi les candidats ayant obtenu une majorité de votes à l'assemblée générale du Tribunal. Quant au rôle du vice-président du Tribunal, la réponse fait abstraction du fait que la Constitution reconnaît explicitement la fonction de vice-président, dont la procédure de nomination est identique à celle du le président du Tribunal. En ce qui concerne la nomination d'un président du Tribunal constitutionnel faisant fonction, le gouvernement polonais ne mentionne aucune base juridique constitutionnelle dans sa réponse et estime qu'il s'agissait d'un mécanisme d'ajustement exceptionnel dicté par des circonstances extraordinaires.

10. En conclusion, la Commission considère que l'indépendance et la légitimité du Tribunal constitutionnel sont gravement mises en péril et que, par conséquent, la constitutionnalité des lois polonaises ne peut plus être garantie de manière effective[7]. La situation est particulièrement inquiétante en ce qui concerne le respect de l'état de droit depuis que, ainsi que la Commission l'a expliqué dans ses précédentes recommandations, un certain nombre de nouveaux actes législatifs particulièrement sensibles ont été adoptés par le Parlement polonais, comme une nouvelle loi sur la fonction publique[8], une loi portant modification de la loi sur la police et de certaines autres lois[9] ainsi que des lois relatives au ministère public[10], une loi sur le médiateur

---

[7] Aux termes de l'article 188 de la Constitution, le Tribunal constitutionnel statue sur la conformité des lois et des accords internationaux avec la Constitution, sur la conformité des lois avec les accords internationaux ratifiés dont la ratification exige un consentement préalable exprimé par voie législative, sur la conformité avec la Constitution, avec les accords internationaux ratifiés et avec les lois, des actes réglementaires émanant des autorités centrales de l'État, sur la conformité avec la constitution des objectifs ou des activités des partis politiques, et sur les recours constitutionnels. Aux termes de l'article 189 de la Constitution, le Tribunal constitutionnel tranche également les conflits de juridiction entre autorités constitutionnelles centrales de l'État.

[8] Loi du 30 décembre 2015 portant modification de la loi sur la fonction publique et de certains autres actes, publiée au Journal officiel le 8 janvier 2016, point 34.

[9] Loi du 15 janvier 2016 portant modification de la loi sur la police et d'autres lois, publiée au Journal officiel le 4 février 2016, point 147.

[10] Loi du 28 janvier 2016 sur le ministère public, publiée au Journal officiel le 15 février 2016, point 177; loi du 28 janvier 2016 - Réglementation portant exécution de la loi sur le ministère public, publiée au Journal officiel le 15 février 2016, point 178.

et portant modification de certaines autres lois[11], une loi sur le Conseil national des médias[12] et une loi en matière de lutte contre le terrorisme[13].

11. Par ailleurs, les conséquences négatives sur l'état de droit de l'absence de contrôle constitutionnel indépendant et légitime en Pologne sont désormais sérieusement exacerbées par le fait que la constitutionnalité des nouvelles lois relatives au système judiciaire polonais, mentionnées au paragraphe 2, point 2), ci-dessus et analysées plus loin dans la section 3, ne peut plus être vérifiée ni garantie par un Tribunal constitutionnel indépendant.

3. LES MENACES POUR L'INDEPENDANCE DE LA JUSTICE

12. La loi sur l'École nationale de la magistrature, la loi sur le Conseil national de la magistrature, la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun et la loi sur la Cour suprême comportent plusieurs dispositions qui suscitent de vives inquiétudes en ce qui concerne les principes d'indépendance de la justice et de séparation des pouvoirs.

13. La Commission fait remarquer qu'un certain nombre de déclarations ou d'avis, notamment de la Cour suprême, du médiateur et du Conseil national de la magistrature, ont exprimé des craintes quant à la compatibilité des nouvelles lois avec la Constitution.

3.1. Les juges auxiliaires

14. En vertu de l'article 2, paragraphes 1 et 36, de la loi portant modification de la loi sur l'École nationale de la magistrature et du parquet, de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun et de certaines autres lois, les juges auxiliaires se voient confier les tâches de juge de tribunaux de district pour une durée de quatre ans. En particulier, les juges auxiliaires seront autorisés à exercer les fonctions de juge unique dans les tribunaux de district.

15. Or, dans le système judiciaire polonais, les juges auxiliaires ne jouissent pas du même statut que les juges[14]. Ils sont nommés pour une période limitée de quatre ans et, après 36 mois, ils peuvent commencer à être admis à de nouvelles procédures pour devenir juges. Les juges auxiliaires ne sont pas soumis aux mêmes garanties que les juges en matière de protection de l'indépendance de la justice – par exemple pour ce qui est de leur nomination, dont la procédure diffère de celle des juges. À l'inverse de celui des juges, le poste des juges auxiliaires exerçant des fonctions judiciaires n'est pas prévu par la Constitution, ce qui implique que leur statut, ainsi que les garanties de leur indépendance, peuvent être modifiés par voie législative ordinaire, sans nécessiter de modification de la Constitution[15].

---

[11] Loi du 18 mars 2016 sur le médiateur et portant modification de certaines autres lois. La loi a été signée par le président de la République le 4 mai 2016.

[12] Loi du 22 juin 2016 sur le Conseil national des médias. La loi a été signée par le président de la République le 27 juin 2016.

[13] Loi du 10 juin 2016 sur la lutte contre le terrorisme. La loi a été signée par le président de la République le 22 juin 2016.

[14] Les juges auxiliaires, bien qu'assumant des fonctions de juges, sont désignés directement par le ministre de la justice et le Conseil national de la magistrature n'est que peu associé à cette désignation, étant donné qu'il ne peut soulever d'objection que dans un délai de 30 jours.

[15] L'indépendance du juge devrait être consacrée dans la Constitution et faire l'objet de dispositions plus spécifiques au niveau législatif [recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe intitulée «Les

16. Au cours du processus législatif se rapportant à la loi sur l'École nationale de la magistrature, des craintes ont été exprimées par la Cour suprême et le Conseil national de la magistrature quant à la question de savoir si les garanties d'indépendance des juges auxiliaires étaient conformes à la Constitution et suffisantes pour satisfaire aux conditions d'un procès équitable consacrées par l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne des droits de l'homme[16]. La Cour européenne des droits de l'homme a établi que le régime précédent des juges auxiliaires en Pologne ne répondait pas à ces critères[17].

17. Compte tenu de la brièveté de leur mandat, les juges auxiliaires ont un statut qui les rend particulièrement vulnérables à toute influence extérieure, notamment de la part du ministre de la justice. Ce dernier a une influence considérable sur la carrière des juges auxiliaires, étant donné qu'il est également associé à la procédure subséquente de sélection et de nomination des juges. Les juges auxiliaires qui souhaiteraient devenir juges doivent se soumettre à une procédure de sélection et de nomination remaniée de fond en comble. Les juges auxiliaires doivent tout d'abord présenter une demande auprès du Conseil national de la magistrature en vue de devenir juge; ledit Conseil procède ensuite à une évaluation complète du candidat et décide ou non de proposer au président de la République de nommer le candidat au poste de juge. La nomination du candidat au poste de juge revient au président de la République. Le souhait légitime des juges auxiliaires d'accéder aux fonctions de juge, associé à l'absence de garanties suffisantes visant à protéger leur indépendance personnelle pendant cette période, expose les juges auxiliaires à des pressions du ministre de la justice et peut compromettre leur indépendance personnelle quand ils statuent sur des affaires.

3.2. Les présidents de juridictions

18. Dans le système judiciaire polonais, les présidents de juridictions ont un double rôle: ils exercent non seulement les responsabilités d'administrateurs de juridictions, mais également des fonctions judiciaires. La nouvelle loi sur l'organisation des juridictions de droit commun suscite des inquiétudes au sujet de l'indépendance à titre personnel des présidents de juridictions dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions judiciaires, mais aussi en ce qui concerne leur influence sur d'autres juges.

19. L'article 1er, paragraphe 6, l'article 17, paragraphe 1, et l'article 18, paragraphe 1, de la nouvelle loi sur l'organisation des juridictions de droit commun régissent notamment la révocation et la nomination des présidents de juridictions. Pendant une période de six mois, le ministre de la justice jouirait du pouvoir de nommer et de révoquer les présidents de juridictions sans être tenu par des critères tangibles, sans aucune obligation de motivation, et sans possibilité pour l'appareil judiciaire (que ce soit le Conseil national de la magistrature ou le comité de juges d'une juridiction concernée) de bloquer ces décisions. En outre, aucun contrôle judiciaire n'est prévu dans le cas d'une décision de révocation prise par le ministre de la justice. Au terme

---

juges: indépendance, efficacité et responsabilités», adoptée le 17 novembre 2010 (ci-après la «recommandation du Conseil de l'Europe de 2010»), point 7]. Il convient également de faire remarquer que la Cour suprême et le Conseil national de la magistrature ont, dans leurs avis, soulevé des questions de constitutionnalité au sujet de ladite loi.

16 Avis de la Cour suprême du 3 février 2017; avis du Conseil national de la magistrature du 10 février 2017.

17 Cour européenne des droits de l'homme, affaire Henryk Urban et Ryszard Urban c. Pologne, 23614/08, 28 février 2011; Cour européenne des droits de l'homme, affaire Mirosław Garlicki c. Pologne, 36921/07, 14 septembre 2011; Cour européenne des droits de l'homme, affaire Pohoska c. Pologne, 33530/06, 10 avril 2012.

de la période de six mois, le ministre de la justice pourrait, à sa discrétion, nommer des présidents de juridictions: ce n'est que dans le cas de la révocation d'un président de juridiction que le Conseil national de la magistrature pourrait, pour autant qu'il réunisse une majorité de deux tiers de l'ensemble de ses membres, bloquer la décision du ministre de la justice[18].

20. Le pouvoir du ministre de la justice de révoquer arbitrairement les présidents de juridictions lui permettrait de conserver une certaine influence sur ces derniers, ce qui pourrait compromettre leur indépendance personnelle au moment de statuer sur des affaires. Par exemple, un président de tribunal appelé à rendre un jugement dans une affaire sensible contre l'État pourrait ressentir une certaine pression de la part du ministre de la justice à suivre la position de l'État afin d'éviter toute révocation de son poste de président.

21. De même, un juge qui n'est pas président de juridiction, mais qui souhaiterait le devenir, pourrait être enclin à ne pas aller à l'encontre d'une position du ministre de la justice afin de ne pas réduire ses chances d'être nommé président de juridiction. Son indépendance personnelle s'en trouverait tout autant compromise au moment de statuer sur des affaires.

22. Il convient également de faire remarquer que les présidents de juridiction, en leur qualité d'administrateurs, disposent d'importants pouvoirs à l'égard d'autres juges et, partant, peuvent également interférer avec l'indépendance personnelle de ces derniers. À titre d'exemple, les présidents de juridiction ont le pouvoir de remplacer les juges dans leurs fonctions de chefs de division ou de chefs de section de juridictions, le pouvoir d'envoyer auxdits chefs de division ou de section des notifications écrites impliquant des sanctions pécuniaires en cas de manquement, et le pouvoir de muter les juges sans leur consentement à l'intérieur de la circonscription judiciaire qui relève de leur compétence.

23. Enfin, ces dispositions posent des problèmes de constitutionnalité, comme la Cour suprême, le Conseil national de la magistrature et le médiateur l'ont notamment fait observer dans leurs avis. Plus particulièrement, le fait de donner au ministre de la justice la possibilité de révoquer les présidents de juridiction est contraire aux principes d'indépendance de la justice et de séparation des pouvoirs.

3.3. La nomination et la carrière des juges

24. La Constitution polonaise prévoit que l'indépendance des juges est protégée par le Conseil national de la magistrature[19]. Le rôle du Conseil national de la magistrature a une incidence directe sur l'indépendance des juges, notamment en ce qui concerne leur promotion, leur mutation, les procédures disciplinaires qui les concernent, leur révocation et leur départ à la retraite anticipée. À titre d'exemple, aux fins de la promotion d'un juge (par exemple, d'un tribunal de district à une juridiction régionale), le président de la République doit renommer le juge en question et, par conséquent, la procédure d'évaluation et de nomination du juge à laquelle est associé le Conseil national de la magistrature doit être de nouveau suivie.

25. C'est pour cette raison que dans les États membres ayant institué un Conseil de la magistrature, l'indépendance de ce dernier est particulièrement importante pour

---

[18] Article 1er, paragraphe 7, de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun.

[19] Article 186, paragraphe 1, de la Constitution polonaise: «[l]e Conseil national de la magistrature est le garant de l'indépendance des cours et tribunaux et des juges».

éviter toute influence injustifiée du gouvernement ou du parlement sur l'indépendance des juges. Par exemple, dans le cadre de procédures disciplinaires ouvertes contre des juges par un Conseil, la Cour européenne des droits de l'homme a remis en cause le niveau d'influence des autorités législatives ou exécutives étant donné que le Conseil était composé d'une majorité de membres désignés directement par ces autorités[20]. C'est pour cette même raison que des normes européennes bien établies, notamment la recommandation de 2010 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, disposent qu'«au moins la moitié des membres [des conseils de la justice] devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire»[21]. Il incombe aux États membres de structurer leurs systèmes judiciaires, notamment d'instituer, ou non, un Conseil de la justice. Cependant, dans le cas où un tel Conseil a été établi, comme c'est le cas pour la Pologne, son indépendance doit être garantie dans le respect des normes européennes.

26. Jusqu'à présent, le système polonais respectait ces normes en tous points, étant donné que le Conseil national de la magistrature se composait en majorité de juges choisis par leurs pairs. L'article 1er, paragraphe 1, et l'article 7 de la loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature modifieraient radicalement ce régime en prévoyant que la Diète[22] nommera et pourra renommer 15 juges membres du Conseil national de la magistrature, et en mettant en place une nouvelle structure au sein du Conseil. Les nouvelles dispositions relatives à la nomination de juges membres du Conseil national de la magistrature accroissent de manière significative l'influence du Parlement sur le Conseil et ont des effets négatifs sur son indépendance, ce qui est contraire aux normes européennes. Le fait que les juges membres seront nommés par la Diète à une majorité des trois cinquièmes n'apaise pas ces inquiétudes.

27. Le fait que, selon l'article 5, paragraphe 1, de la loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature, il serait mis fin prématurément au mandat de l'ensemble des juges membres actuels dudit Conseil ne fait qu'aggraver ces craintes étant donné que le Parlement gagnera immédiatement une influence décisive sur la composition du Conseil, au détriment de l'influence des juges eux-mêmes.

28. La politisation du Conseil national de la magistrature est également exacerbée par sa nouvelle structure interne. Conformément à l'article 1er, paragraphe 7, de la loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature, le Conseil serait composé de deux assemblées: la première réunirait une majorité de membres du Parlement, la seconde des juges nommés par le Parlement. Du point de vue de la forme, le Conseil resterait composé d'une majorité de juges, mais, dans la réalité, la nouvelle assemblée «politique» pourrait compliquer le processus décisionnel du

---

[20] Cour européenne des droits de l'homme, affaire Ramos Nunes de Carvalho E Sá c. Portugal, 55391/13, 57728/13 et 74041/13, 21 juin 2016, § 77.

[21] Point 27; voir également le plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, adopté le 13 avril 2016, [CM(2016)36 final au point C, sous ii)]. Avis n° 10 du CCJE sur le Conseil de la justice au service de la société, point 27; divers avis de la Commission de Venise et normes du RECJ dans le rapport 2010-2011 sur les Conseil de la justice, au point 2.3.

[22] La Constitution dispose que le Conseil national de la magistrature est composé de membres d'office (le premier président de la Cour suprême, le ministre de la justice, le président de la Cour administrative suprême et un commissaire du président) et de membres élus. Les membres élus se composent de quatre députés «*choisis par la Diète*», de deux sénateurs «*choisis par le Sénat*» et de 15 juges («*choisis parmi*» les juges de juridictions de droit commun, de juridictions administratives, de juridictions militaires et de la Cour suprême).

Conseil national de la magistrature. Si les deux assemblées venaient à ne pas tomber d'accord dans leur évaluation d'un candidat, l'assemblée favorable audit candidat pourrait demander une réévaluation par le Conseil dans sa formation plénière, à une majorité des deux tiers de l'ensemble de ses membres. Un tel seuil serait très difficile à atteindre, compte tenu également de l'influence accrue du pouvoir législatif sur la composition du Conseil. Ce nouveau régime aurait une incidence directe sur la nomination et la carrière de juges en Pologne, étant donné que les juges membres du Conseil qui siègent au sein de la seconde assemblée ne pourraient plus, dans certaines circonstances, avoir le dernier mot au sujet de questions relatives à l'évaluation de candidats au poste de juge[23].

29. Une telle situation suscite également des inquiétudes du point de vue de l'indépendance des magistrats. Par exemple, le juge d'un tribunal de district qui doit rendre son jugement dans une affaire politiquement sensible tout en demandant une promotion pour accéder au poste de magistrat dans une juridiction régionale pourrait être enclin à suivre la position prônée par la majorité politique afin de ne pas compromettre ses chances d'obtenir la promotion demandée. Quand bien même ce risque ne se matérialiserait pas, le nouveau régime ne prévoit pas de garanties suffisantes pour assurer une apparence d'indépendance, laquelle est cruciale pour maintenir la confiance que les cours et tribunaux dans une société démocratique doivent inspirer à la population[24].

30. La Commission fait remarquer que dans leurs avis concernant le projet de loi, la Cour suprême et la Conseil national de la magistrature ont fait part d'un certain nombre de préoccupations au sujet de la constitutionnalité du nouveau régime. Plus particulièrement, il a été noté que les nouvelles règles rendraient le Conseil national de la magistrature dépendant des décisions politiques de la majorité parlementaire. Dans ces avis, il était également souligné que le Conseil national de la magistrature est un organe unitaire qui ne peut être subdivisé en deux organes non reconnus dans la Constitution, et que le projet de loi modifierait l'ordre constitutionnel en plaçant la Diète dans une position de domination par rapport au pouvoir judiciaire. Qui plus est, la cessation prématurée du mandat des juges membres du Conseil, et du fonctionnement d'un organe constitutionnel, serait contraire au principe d'un État de droit ainsi qu'au principe de légalité. Comme expliqué ci-dessus, la Commission rappelle qu'un contrôle effectif de la constitutionnalité de ces dispositions n'est pas possible en l'état actuel des choses.

3. 4. L'âge de départ à la retraite et le pouvoir de prolonger le mandat des juges

31. L'article 1er, paragraphe 26, points b) et c), et l'article 13, paragraphe 1, de la loi portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun disposent que le régime de retraite applicable aux juges ordinaires passera de 67 ans à 60 ans pour les femmes et de 67 ans à 65 ans pour les hommes, tandis que le ministre de la justice se verra octroyer le pouvoir de décider de prolonger les mandats judiciaires (jusqu'à l'âge de 70 ans) sur la base de critères vagues. Dans l'attente de cette décision, les juges concernés restent en fonction.

---

[23] Une telle situation est contraire aux normes du Conseil de l'Europe: recommandation du Conseil de l'Europe de 2010 (point 26); plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, adopté le 13 avril 2016, [CM(2016)36 final] au point C.

[24] Cour européenne des droits de l'homme, affaires Morice c. France, 29369/10, 23 avril 2015, § 78; Chypre c. Turquie, 25781/94, 10 mai 2001, § 233.

32. Ce nouveau régime de retraite aurait des conséquences néfastes sur l'indépendance des juges[25]. Les nouvelles dispositions créent un outil supplémentaire permettant au ministre de la justice d'exercer une influence sur les juges individuellement. En particulier, les critères flous relatifs à la prolongation des mandats ouvrent la porte à un pouvoir discrétionnaire excessif, ce qui sape le principe de l'inamovibilité des juges[26]. Tout en diminuant l'âge de départ à la retraite, la loi permet aux juges de faire prolonger leur mandat par le ministre de la justice jusqu'à dix ans pour les femmes et cinq ans pour les hommes. En outre, aucun délai n'est imposé au ministre de la juge quand il s'agit de prendre une décision quant à la prolongation du mandat, ce qui lui permet de conserver son influence sur les juges concernés pour le restant de leur mandat judiciaire. Même avant que l'âge de la retraite ne soit atteint, la seule perspective de devoir demander une telle prolongation au ministre de la justice pourrait être source de pression pour les juges concernés.

33. En abaissant l'âge de départ à la retraite des juges, tout en subordonnant la prolongation du mandat judiciaire à la décision du ministre de la justice, les nouvelles règles portent atteinte au principe de l'inamovibilité des juges, que la jurisprudence de la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme considère comme un élément fondamental de l'indépendance des juges . Parmi les critères que doit remplir une juridiction indépendante, la Cour de justice a dit pour droit que les juges doivent jouir d'une indépendance personnelle et fonctionnelle dans l'exercice de leurs fonctions et doivent également bénéficier d'une protection contre la révocation prenant la forme de garanties efficaces contre les interventions et pressions indues du pouvoir exécutif[27]. Les dispositions en cause ne sont pas non plus conformes aux normes européennes selon lesquelles les juges doivent bénéficier de la sécurité de mandat jusqu'à l'âge obligatoire de départ à la retraite, dans les cas où un tel âge a été prévu.

34. La Commission note que les nouvelles dispositions posent également des problèmes de constitutionnalité. Si l'on se réfère à l'avis de la Cour suprême[28], le fait de laisser au ministre de la justice le soin de décider de prolonger le mandat d'un juge, combiné à l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges, enfreint le principe de leur inamovibilité (article 180, paragraphe 1, de la Constitution). Comme expliqué ci-dessus, la Commission rappelle qu'un contrôle effectif de la constitutionnalité de ces dispositions n'est pas possible en l'état actuel des choses.

---

[25] Recommandation du Conseil de l'Europe de 2010, point 49.

[26] La loi prévoit que le ministre de la justice décide de prolonger, ou non, le mandat d'un juge, «compte tenu de l'utilisation rationnelle des membres du personnel des juridictions de droit commun et des besoins résultant de la charge de travail de certaines juridictions en particulier» [voir article 1er, paragraphe 26, point b), de la loi].

[27] Affaire C-53/03, Syfait et autres, 31 mai 2005, point 31; affaire C-103/97, Köllensperger et Atzwanger, 4 février 1999, point 20.

[28] Avis de la Cour suprême du 28 avril 2017.

3.5. La Cour suprême

3.5.1. Révocation, mise à la retraite forcée et nouvelle nomination des juges de la Cour suprême

35. Conformément à l'article 87 de la nouvelle loi sur la Cour suprême, le jour qui suit l'entrée en vigueur de la loi, tous les juges de la Cour suprême seraient révoqués et mis à la retraite[29].

36. Conformément à l'article 88 de ladite loi, seuls les juges désignés par le ministre de la justice resteraient, dans un premier temps, provisoirement actifs jusqu'à ce que le président de la République procède à la sélection finale des juges qui seront autorisés à rester en fonction après une procédure de vérification spéciale. Dans le cadre de cette procédure, le président de la République serait tenu de sélectionner des juges qui pourront rester en fonction parmi les juges de la Cour suprême présélectionnés par le ministre de la justice et évalués par le Conseil national de la magistrature. La loi contient des critères vagues et non définis régissant le choix des juges qui resteront en exercice. Toute résolution du Conseil national de la magistrature à cet égard n'aurait aucune valeur contraignante pour le président de la République[30]. Conformément à l'article 91 de la loi sur la Cour suprême, si le juge exerçant les fonctions de premier président de la Cour suprême est révoqué et mis à la retraite, le président de la République choisit un premier président ad interim de la Cour suprême.

37. La révocation et la mise à la retraite forcée de tous les juges de la Cour suprême, combinées aux dispositions permettant de les nommer à nouveau, seraient contraires à l'indépendance judiciaire des juges de la Cour suprême. Les juges devraient être protégés contre toute révocation par la mise en place de garde-fous efficaces contre toute intervention ou pression indues de la part d'autres pouvoirs de l'État[31]. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme et aux normes européennes, l'indépendance judiciaire exige des garanties suffisantes pour protéger la personne de ceux qui ont pour tâche de juger[32]. L'inamovibilité des juges par le pouvoir exécutif pendant la durée de leur mandat est

---

[29] Selon l'article 89, paragraphe 1, les juges révoqués et mis à la retraite peuvent percevoir une rémunération équivalant à celle perçue pour le dernier poste en date qu'ils ont occupé au sein de la Cour suprême, et ce jusqu'à l'âge de 65 ans. L'article 89, paragraphe 2, de la loi sur la Cour suprême dispose que les juges révoqués de la Cour suprême conservent le droit de solliciter auprès du ministre de la justice, dans un délai de 14 jours à compter de leur révocation, leur mutation à un autre poste judiciaire au sein d'une juridiction de droit commun ou d'une juridiction militaire ou administrative. Le ministre de la justice a le droit de refuser cette requête.

[30] Ensuite, en vertu de l'article 95 de la loi sur la Cour suprême, le ministre de la justice annonce les postes vacants dans certaines chambres de la Cour suprême, et propose ensuite au Conseil national de la magistrature un candidat de son choix pour chaque poste à pourvoir annoncé. Le Conseil national de la magistrature évalue chaque candidature et soumet une proposition au président de la République en vue de la nomination à un poste de juge de la Cour suprême. Dans certains cas, le Conseil national de la magistrature pourra présenter une proposition de ce type en passant par seulement une de ses assemblées, et excluant donc potentiellement l'assemblée composée de juges membres. Le ministre de la justice peut faire une annonce supplémentaire au sujet des postes vacants restants. Les candidats peuvent ensuite poser leur candidature dans le cadre d'une procédure ordinaire, le Conseil national de la magistrature étant chargé d'évaluer les candidatures et de présenter au président de la République une demande en vue de la nomination de candidats aux postes de juge de la Cour suprême.

[31] Affaire C-53/03, Syfait et autres, 31 mai 2005, point 31; affaire C-103/97, Köllensperger et Atzwanger, 4 février 1999, point 20.

[32] Affaire C-222/13, TDC, 9 octobre 2014, points 29 à 32; affaire C-506/04, Wilson, 19 septembre 2006, point 53; affaire C-103/97 Köllensperger et Atzwanger, 4 février 1999, point 20 à 23; affaire C-54/96, Dorsch Consult, 12 septembre 1997, point 36; affaire C-17/00, De Coster, 29 novembre 2001, points 18 à 21; Cour européenne des droits de l'homme, affaire Baka c. Hongrie, 20261/12, 23 juin 2016, § 121.

une conséquence de leur indépendance et est donc incluse dans les garanties de l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne des droits de l'homme[33]. Aussi les juges ne peuvent-ils être révoqués que sur une base individuelle, si une telle mesure est justifiée sur la base d'une procédure disciplinaire concernant leurs activités individuelles et présentant toutes les garanties en matière de défense dans une société démocratique. Les juges ne peuvent pas être révoqués collectivement; ils ne peuvent pas être révoqués pour des motifs généraux sans aucun rapport avec un comportement individuel.

38. Ces garanties et garde-fous font défaut dans le cas présent et les dispositions concernées constitueraient une violation flagrante de l'indépendance des juges de la Cour suprême et de la séparation des pouvoirs[34], et donc de l'état de droit.

3.5.2. Procédures disciplinaires

39. La loi sur la Cour suprême mettrait en place une nouvelle chambre disciplinaire et de nouvelles règles en matière de procédures disciplinaires contre les juges de la Cour suprême[35].

40. Ces nouvelles dispositions relatives aux procédures disciplinaires produiraient des effets néfastes sur l'indépendance des juges. Plus particulièrement, l'implication du ministre de la justice dans les procédures disciplinaires engagées contre des juges de la Cour suprême constituerait une menace pour leur indépendance: le fait que le ministre de la justice soit habilité à ouvrir des procédures disciplinaires contre des juges de la Cour suprême ainsi qu'à influencer la conduite de l'enquête le doterait d'un outil supplémentaire pour exercer une pression considérable sur les juges.

41. Notamment, en vertu de l'article 56, paragraphe 5, de la loi sur la Cour suprême, le ministre de la justice pourrait s'opposer à la décision de l'agent disciplinaire de la Cour suprême menant une enquête d'y mettre un terme faute de motifs; dans un tel cas de figure, ledit agent se verrait dans l'obligation de poursuivre la procédure disciplinaire et serait tenu par les instructions du ministre de la justice. En outre, le ministre de la justice pourrait lui-même désigner au cas par cas un agent

---

33 Cour européenne des droits de l'homme, affaire Campbell et Fell c. Royaume-Uni, A80 (1984), 28 juin 1984, § 80.

34 La loi en question est contraire aux normes du Conseil de l'Europe. Plus particulièrement, les nouvelles règles contreviennent au principe de l'inamovibilité des juges en tant qu'élément clé de l'indépendance des juges, telle qu'ancrée dans la recommandation du Conseil de l'Europe de 2010. Par conséquent, les juges de la Cour suprême doivent bénéficier de la sécurité de mandat, et il ne peut être prématurément mis un terme à ce dernier. De même, la recommandation du Conseil de l'Europe de 2010 précise que les décisions portant sur la sélection et la carrière de juges devraient reposer sur des critères objectifs préétablis par la loi ou par les autorités compétentes, et dans les cas où le gouvernement ou le pouvoir législatif prennent des décisions concernant la sélection et la carrière des juges, une autorité indépendante et compétente composée d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire devrait être habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique. La loi contrevient à ces normes.

35 Les procédures disciplinaires lancées contre des juges de la Cour suprême concernent leur responsabilité en matière de non-respect du statut interne et d'atteinte à la dignité de leur fonction. L'article 5 de la loi sur la Cour suprême dispose que la chambre disciplinaire se charge également des procédures disciplinaires contre les juges de la Cour suprême, de certaines procédures disciplinaires contre des professionnels du droit, ainsi que des recours introduits contre des décisions disciplinaires. La loi prévoit une nouvelle composition des juridictions disciplinaires de la Cour suprême: par défaut, un tribunal disciplinaire de première instance sera composé d'un juge de la chambre disciplinaire; un tribunal disciplinaire de deuxième instance sera composé de trois juges. Les procédures disciplinaires peuvent être lancées par une motion de l'agent disciplinaire (article 56, paragraphe 1: fonctionnaire compétent en la matière désigné par la Cour suprême pour un mandat de trois ans, et article 54, paragraphe 4: agent disciplinaire désigné par le ministre au cas par cas).

disciplinaire[36]. La nomination d'un agent disciplinaire par le ministre de la justice exclurait tout autre fonctionnaire compétent en la matière d'un cas donné. Pour chaque nomination d'un agent disciplinaire par le ministre de la justice, une enquête préliminaire doit être menée. Conformément à l'article 57, paragraphe 2, l'agent disciplinaire désigné par le ministre serait lié par les instructions émises par le ministre de la justice dans certains cas.

42. La seule menace d'une procédure disciplinaire lancée conformément aux instructions du ministre de la justice porterait directement préjudice à l'indépendance des juges de la Cour suprême. La Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que l'indépendance exige qu'une cour ou un tribunal exerce ses fonctions en toute autonomie, sans être soumis à aucun lien hiérarchique, étant ainsi protégé contre les interventions ou les pressions extérieures susceptibles de mettre en péril l'indépendance de jugement de ses membres quant aux litiges qui leur sont soumis[37]. Ces conditions ne sont pas remplies dans le cas présent. Aussi les juges de la Cour suprême risquent-ils de se sentir contraints de suivre la position du pouvoir exécutif au moment de statuer sur des affaires.

3.5.3. Processus législatif

43. La Commission fait remarquer que la loi sur la Cour suprême, qui est un nouvel acte autonome comprenant plus de 110 articles et qui modifie six lois existantes, aurait de graves conséquences sur l'indépendance de la Cour suprême et, plus généralement, sur la séparation des pouvoirs et l'état de droit en Pologne. La Commission regrette que cette loi majeure n'ait pas fait l'objet d'une préparation adéquate et des consultations qu'elle aurait méritées. Au contraire, le projet a été présenté le 12 juillet 2017 et adopté le 22 juillet 2017. La Commission est d'avis qu'un tel processus législatif accéléré des deux chambres entame en soi la confiance dans la justice du pays et n'est pas conforme à l'esprit de coopération loyale entre institutions de l'État qui devrait caractériser un État de droit.

3.6. Autres dispositions

44. Les quatre lois contiennent plusieurs autres dispositions sensibles du point de vue de l'état de droit et de la séparation des pouvoirs, notamment en ce qui concerne la cessation prématurée des mandats des agents disciplinaires des juridictions[38], les compétences du ministre de la justice en matière d'appréciation du travail des juridictions[39], la mutation de juges[40], la structure de l'École nationale de la magistrature[41], la déclaration de patrimoine des juges[42], ainsi que le personnel du

---

36 Article 54, paragraphe 1, de la loi sur la Cour suprême. Le ministre de la justice nomme les agents disciplinaires parmi les procureurs présentés par le procureur général.

37 Affaire C-503/15, Margarit Panicello, 16 février 2017, points 37 et 38; affaire C-203/14, Consorci Sanitari del Maresme, 6 octobre 2015, point 19; affaire C-222/13, TDC, 9 octobre 2014, point 30; affaires jointes C-58/13 et C-59/13, Torresi, 17 juillet 2014, point 22; affaire C-506/04, Wilson, 19 septembre 2006, point 51.

38 Article 6 de la loi portant modification de la loi concernant le Conseil national de la magistrature; article 100, paragraphes 1 et 2, de la loi sur la Cour suprême.

39 Article 1er, paragraphe 16, de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun.

40 Article 1er, paragraphe 5, point b), de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun.

41 Article 1er de la loi portant modification de la loi concernant le Conseil national de la magistrature.

Conseil national de la magistrature et de la Cour suprême[43]. Ces éléments ont été recensés dans un certain nombre d'analyses, en particulier de la Cour suprême et du Conseil national de la magistrature, comme sujets de préoccupation, notamment en ce qui concerne leur caractère constitutionnel[44]. Toutefois, ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus, un contrôle constitutionnel indépendant et légitime est pour l'instant impossible.

4. CONSTATATION D'UNE MENACE SYSTEMIQUE ENVERS L'ETAT DE DROIT

45. Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission estime que la menace systémique envers l'état de droit en Pologne telle que présentée dans ses recommandations du 27 juillet 2016 et du 21 décembre 2016 s'est considérablement aggravée. En particulier:

(1) La nomination illégale du président du Tribunal constitutionnel, l'admission des trois juges nommés par la 8e législature de la Diète sans aucune base juridique valide, le fait que l'un de ces juges ait été nommé vice-président du Tribunal, le fait que les trois juges qui ont été nommés dans le respect de la loi en octobre 2015 au cours de la législature précédente n'aient pas pu exercer leurs fonctions de juge au sein du Tribunal, ainsi que les nouveaux éléments qui sont ensuite intervenus dans la situation du Tribunal, tels que décrits plus haut, ont conduit de facto à une recomposition complète du Tribunal en dehors du processus constitutionnel normal de nomination des juges. Pour cette raison, la Commission considère que l'indépendance et la légitimité du Tribunal constitutionnel sont gravement mises en péril et que, par conséquent, la constitutionnalité des lois polonaises ne peut plus être effectivement garantie. Les décisions rendues par le Tribunal dans ces circonstances ne peuvent plus être considérées comme fournissant un contrôle constitutionnel effectif.

(2) La loi sur l'École nationale de la magistrature déjà en vigueur, et, si elles devaient entrer en vigueur, la loi sur le Conseil national de la magistrature, la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun et la loi sur la Cour suprême saperaient de manière structurelle l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne et produiraient des effets immédiats et concrets sur le fonctionnement indépendant de la justice dans son ensemble. Étant donné que l'indépendance du pouvoir judiciaire constitue un élément fondamental de l'état de droit, ces nouvelles lois exacerbent considérablement la menace systémique pour l'état de droit, ainsi que la Commission l'avait fait observer dans ses recommandations précédentes.

(3) Plus particulièrement, la révocation des juges de la Cour suprême, leur possible nouvelle nomination et d'autres mesures contenues dans la loi sur la Cour suprême aggraveraient très sérieusement la menace systémique pour l'état de droit.

---

42 Article 1er, paragraphe 33, de la loi portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun et article 38 de la loi sur la Cour suprême.

43 Article 10 de la loi portant modification de la loi concernant le Conseil national de la magistrature; articles 93 et 99 de la loi du 20 juillet sur la Cour suprême.

44 De nouvelles dispositions relatives aux directeurs des cours et tribunaux ont également été recensées parmi les éléments problématiques (article 1er de la loi du 23 mars 2017 portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun).

(4) Les nouvelles lois suscitent de vives préoccupations en ce qui concerne leur compatibilité avec la Constitution polonaise, comme souligné dans plusieurs déclarations, en particulier de la Cour suprême, du Conseil national de la magistrature, du médiateur polonais, de l'ordre national des avocats et des associations de juges et d'avocats, ainsi que d'autres parties prenantes[45]. Cependant, ainsi que la Commission l'a expliqué plus haut, un contrôle constitutionnel effectif de ces lois n'est plus possible.

(5) Enfin, les actions et déclarations publiques du gouvernement polonais et de députés de la majorité au pouvoir dirigées contre les juges et les cours et tribunaux en Pologne ont entamé la confiance à l'égard du système judiciaire dans son ensemble. La Commission insiste sur le principe de coopération loyale entre les organes de l'État qui, comme le soulignent les avis de la Commission de Venise, constitue une condition constitutionnelle préalable dans un État démocratique régi par la primauté du droit.

46. La Commission rappelle que lorsqu'un système judiciaire constitutionnel a été mis en place, son efficacité est l'un des éléments clés de l'état de droit. Elle souligne également que quel que soit le modèle d'appareil judiciaire choisi, l'indépendance de la justice doit être préservée conformément au droit de l'Union. Il incombe aux États membres de structurer leurs systèmes judiciaires, notamment d'instituer, ou non, un Conseil de la magistrature dont le rôle est de protéger l'indépendance de la justice. Cependant, dans le cas où un tel Conseil a été établi par un État membre, comme c'est le cas pour la Pologne, dont la Constitution confie explicitement au Conseil national de la magistrature la mission de préserver l'indépendance de la justice, l'indépendance dudit Conseil doit être garantie dans le respect des normes européennes.

47. En dépit du fait que l'Europe présente une grande diversité de systèmes judiciaires, des normes européennes communes existent en ce qui concerne la protection de l'indépendance de la justice. C'est avec une grande inquiétude que la Commission observe qu'à la suite de l'entrée en vigueur des nouvelles lois mentionnées ci-dessus, le système judiciaire polonais ne serait plus compatible avec les normes européennes sur ce point.

48. À cet égard, la Commission prend acte de la décision du président de la République, datée du 24 juillet 2017, de renvoyer à la Diète la loi sur la Cour suprême et la loi sur le Conseil national de la magistrature.

49. Le respect de l'état de droit n'est pas seulement une condition préalable à la protection de toutes les valeurs fondamentales énumérées à l'article 2 du TUE. Il s'agit aussi d'une condition indispensable au respect de l'ensemble des droits et obligations découlant des traités et à l'instauration d'une confiance mutuelle des citoyens, des entreprises et des autorités nationales dans les systèmes juridiques de tous les autres États membres. Certains éléments des nouvelles lois font également

[45] Par exemple, avis de la Cour suprême des 30 janvier, 3 février, 28 avril et 18 juillet 2017; avis du Conseil national de la magistrature des 30 janvier, 10 février, 7 mars, 12 mai, 26 mai et 18 juillet 2017; avis du médiateur des 1er février, 12 avril, 31 mai, 28 juin et 18 juillet 2017; avis du directeur de l'École nationale de la magistrature et du parquet du 10 février 2017; avis collectifs de juges des ressorts de la juridiction d'appel de Lublin du 6 février 2017; de Gdańsk, de Cracovie, de Białystok, de Szczecin, de Rzeszów du 7 février 2017; et de Varsovie et de Poznań du 8 février 2017; résolution du praesidium du Barreau national des avocats du 3 février 2017; avis de l'Association des juges Themis du 29 janvier 2017; avis de l'Association des juges «Iustitia» du 8 février 2017, avis de l'Association nationale des référendaires du 6 février 2017; avis de l'Association des anciens et des candidats du NSJPP du 7 février 2017; avis de l'Association nationales des assistants des juges du 8 février 2017.

naître de vives préoccupations en ce qui concerne leur compatibilité avec le droit de l'Union et, pour cette raison, la Commission a décidé, en plus de la présente recommandation concernant l'état de droit, de lancer des procédures d'infraction contre la Pologne lorsque la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun sera publiée ou si la loi sur la Cour suprême devait être signée et publiée.

50. La Commission souligne que le bon fonctionnement de l'état de droit est également essentiel au fonctionnement sans heurts du marché intérieur, étant donné que les opérateurs économiques doivent savoir qu'ils seront traités sur un pied d'égalité dans le respect de la loi, ce qui ne saurait être garanti sans système judiciaire indépendant dans chaque État membre. Aussi le Conseil a-t-il souligné, dans ses recommandations par pays adressées à la Pologne dans le cadre du Semestre européen 2017, à quel point il est important que les autorités polonaises remédient aux vives préoccupations relatives à l'état de droit. Les recommandations par pays ont été globalement approuvées par le Conseil européen le 23 juin 2017 et adoptées par le Conseil «Affaires économiques et financières» le 11 juillet 2017[46].

51. La Commission fait remarquer que de très nombreux acteurs aux niveaux européen et international ont exprimé leurs vives inquiétudes au sujet de la réforme du système judiciaire polonais: des représentants de la justice aux quatre coins de l'Europe, y compris le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'Union européenne et le Réseau européen des conseils de la justice, la Commission de Venise, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, ainsi que de nombreuses organisations de la société civile, telles qu'Amnesty International et le Réseau des droits de l'homme et de la démocratie. Le Parlement européen a également fait part de ses préoccupations, notamment dans deux résolutions étayant les points de vue de la Commission.

5. ACTIONS RECOMMANDEES

52. La Commission recommande que les autorités polonaises prennent d'urgence les mesures qui s'imposent pour remédier à cette menace systémique envers l'état de droit.

53. En particulier, la Commission recommande que les autorités polonaises prennent les mesures suivantes:

(a) rétablir l'indépendance et la légitimité du Tribunal constitutionnel en tant que gardien de la Constitution polonaise en veillant à ce que ses juges, son président et son vice-président soient élus et nommés dans le respect de la loi et en exécutant pleinement les décisions du Tribunal constitutionnel des 3 et 9 décembre 2015 conformément auxquelles les trois juges qui ont été nommés légalement en octobre 2015 par l'assemblée précédente peuvent prendre leurs fonctions de juge au sein du Tribunal constitutionnel et les trois juges nommés

[46] Considérant 14: «*La sécurité juridique et la confiance dans la qualité et la prévisibilité des politiques et institutions réglementaires, fiscales et autres sont autant de facteurs importants susceptibles d'accroître le taux d'investissement. L'état de droit et l'indépendance de la justice sont également essentiels dans ce contexte. En prenant en considération les sérieuses préoccupations liées à l'état de droit, on contribuera à renforcer la sécurité juridique».* Recommandation du Conseil du 13 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2017.

par la nouvelle assemblée sans base juridique valide ne peuvent plus statuer sans avoir été valablement élus[47];

(b) publier et exécuter pleinement les décisions rendues par le Tribunal constitutionnel le 9 mars 2016, le 11 août 2016 et le 7 novembre 2016;

(c) veiller à ce que la loi sur le Conseil national de la magistrature, la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun et la loi sur la Cour suprême n'entrent pas en vigueur et que la loi sur l'École nationale de la magistrature soit retirée ou modifiée afin de garantir sa conformité avec la Constitution et les normes européennes en matière d'indépendance de la justice;

(d) s'abstenir de toute mesure interférant avec le mandat des juges de la Cour suprême et leurs fonctions;

(e) veiller à ce que toute réforme de la justice préserve l'état de droit et respecte le droit de l'Union et les normes européennes en matière d'indépendance de la justice et soit préparée en étroite coopération avec le pouvoir judiciaire et toutes les parties intéressées;

(f) s'abstenir de toute action et de toute déclaration publique qui pourraient porter préjudice à la légitimité du Tribunal constitutionnel, de la Cour suprême, des juridictions de droit commun, des juges, à titre individuel ou collectif, ou de l'appareil judiciaire dans son ensemble.

54. La Commission souligne que la coopération loyale qui s'impose entre les différentes institutions publiques en ce qui concerne les questions liées à l'état de droit est essentielle pour trouver une solution à la situation actuelle. Elle encourage aussi les autorités polonaises à solliciter l'avis de la Commission de Venise au sujet de la loi sur l'École nationale de la magistrature, de la loi sur le Conseil national de la magistrature, de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun et de la loi sur la Cour suprême, ainsi que sur toute proposition législative nouvelle visant à réformer le système judiciaire polonais.

55. La Commission invite le gouvernement polonais à régler les problèmes recensés dans la présente recommandation dans un délai d'un mois à compter de la réception de cette dernière, et à informer la Commission des mesures prises à cet effet.

56. La Commission invite les autorités polonaises à saisir l'occasion que constitue la décision du président polonais de renvoyer à la Diète la loi sur le Conseil national de la magistrature et la loi sur la Cour suprême pour faire en sorte que toute réforme de la justice du pays tienne compte des préoccupations exprimées dans la présente recommandation.

57. La Commission rappelle également que les recommandations adoptées en vertu du cadre pour l'état de droit n'empêchent pas d'activer directement l'article 7 du TUE si une détérioration soudaine survenant dans un État membre nécessitait une réaction plus ferme de l'UE[48].

58. La Commission demande en particulier aux autorités polonaises de ne pas prendre de mesure visant à révoquer ou à mettre à la retraite forcée les juges de la Cour suprême, dès lors que ces mesures aggraveraient très sérieusement la menace systémique envers l'état de droit. Si les autorités polonaises devaient prendre une

[47] Voir la recommandation (UE) 2017/146 et la recommandation (UE) 2016/1374.

[48] Section 4.1 de la communication *«Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit»* [COM(2014) 158 final].

mesure de ce type, la Commission se tient prête à activer immédiatement l'article 7, paragraphe 1, du TUE.

59. Sur la base de la présente recommandation, la Commission reste prête à poursuivre le dialogue constructif entamé avec le gouvernement polonais.

Fait à Bruxelles, le 26.7.2017

Par la Commission
M. Frans TIMMERMANS
Premier vice-président