



Strasbourg, le 11 décembre 2017

CDL-AD(2017)031

Avis n°904/2017

Or.ang.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**POLOGNE**

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI  
PORTANT MODIFICATION DE LA LOI  
SUR LE CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE,**

**SUR LE PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI  
SUR LA COUR SUPREME,**

**PROPOSES  
PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DE POLOGNE,**

**ET SUR LA LOI  
SUR L'ORGANISATION DES TRIBUNAUX ORDINAIRES**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 113<sup>ème</sup> Session Plénière,  
(Venise, 8-9 décembre 2017)**

**sur la base des observations de :**

**M. Richard BARRETT (Membre, Irlande)  
Mme Claire BAZY MALAURIE (Membre, France)  
M. Richard CLAYTON (Membre, Royaume-Uni)  
M. Philip DIMITROV (Membre, Bulgarie)  
M. Christoph GRABENWARTER (Membre, Autriche)**

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte.....	3
A.	Présentation générale de la réforme de la justice de 2017 .....	3
B.	Contexte de la réforme de 2017 .....	5
III.	Analyse .....	5
A.	Projet de loi sur le Conseil national de la justice .....	5
1.	Nouveau mode d'élection des 15 membres juges du Conseil national de la justice 6	
2.	Révocation anticipée des membres actuels du Conseil national de la justice .....	7
B.	Projet de loi sur la Cour suprême .....	8
1.	Création de deux nouvelles chambres.....	9
2.	Retraite anticipée d'un grand nombre de juges chevronnés .....	11
3.	Contrôle extraordinaire des décisions définitives .....	12
4.	Membres non professionnels.....	15
5.	Pouvoirs du Président de la République à l'égard de la Cour suprême .....	16
6.	Effet cumulé des propositions d'amendements.....	19
C.	Loi sur les tribunaux ordinaires .....	21
7.	Pouvoirs directs du ministre de la Justice à l'égard des juridictions .....	22
8.	Pouvoirs des présidents de juridiction .....	26
D.	Autres amendements/propositions .....	27
IV.	Conclusions.....	27
A.	Projet de loi sur le Conseil national de la justice proposé par le Président de la République.....	27
B.	Projet de loi sur la Cour suprême proposé par le Président de la République.....	28
C.	Loi sur les tribunaux ordinaires.....	28

## I. Introduction

1. Le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), dans le sillage de la Résolution 2188 (2017) de l'Assemblée<sup>1</sup>, a demandé à la Commission de Venise dans une lettre datée du 26 octobre 2007 d'émettre un avis sur la compatibilité avec les normes du Conseil de l'Europe relatives à l'État de droit de deux projets de loi récemment soumis par le Président de la République de Pologne au Sejm et portant modification de la loi sur le Conseil national de la justice ((CDL-REF(2017)053) et de la loi sur la Cour suprême et (CDL-REF(2017)052), ainsi que de la loi polonaise du 12 juillet 2017 sur l'organisation des tribunaux ordinaires (ci-après désignée par la loi sur les tribunaux ordinaires, CDL-REF(2017)046). Le Président de l'APCE a prié la Commission de Venise de préparer son avis dans les meilleurs délais.

2. M. Barrett, Mme Bazy Malaurie, M. Clayton, M. Dimitrov et M. Grabenwarter ont été invités à assumer les fonctions de rapporteurs pour le présent avis.

3. La Commission de Venise a écrit le 16 octobre 2017 aux autorités polonaises en leur proposant une date de visite des rapporteurs à Varsovie (16 et 17 novembre 2017). Dans leur réponse, les autorités polonaises ont confirmé qu'elles étaient disposées à coopérer avec la Commission de Venise, mais suggéré de reporter la visite et l'adoption de l'avis jusqu'après la session plénière du mois de décembre. Ce retard n'était pas envisageable, eu égard à l'urgence de la requête et à l'imminence possible de l'examen des deux projets par le Parlement. La Commission de Venise regrette donc de n'avoir pas pu profiter de discussions directes avec les autorités, la classe politique, les juges, les ONG et d'autres parties prenantes de Pologne.

4. Le présent avis a été préparé sur la base des contributions des rapporteurs et de traductions de la loi sur les tribunaux ordinaires (traduction fournie par les autorités polonaises) et des deux projets de loi (traductions non officielles). La Commission de Venise a par ailleurs disposé d'une traduction non officielle de deux exposés des motifs préparés par l'administration du Président de la République de Pologne à l'appui des deux projets de loi (CDL-REF(2017)053add1 and CDL-REF(2017)052add1). Le présent avis pourrait ainsi contenir des inexactitudes dues à des erreurs de traduction.

5. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de 113<sup>th</sup> Session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017).

## II. Contexte

### A. Présentation générale de la réforme de la justice de 2017

6. Le gouvernement polonais a annoncé au mois de janvier 2017 un projet d'ample réforme de la justice. Dans une déclaration publique, le ministre de la Justice a expliqué qu'il était nécessaire de procéder à une réforme en profondeur pour améliorer l'efficacité du système judiciaire, résorber les retards de procédures, rendre les juges plus redevables et les professionnaliser davantage, lutter contre le corporatisme et restaurer la confiance du public dans la justice<sup>2</sup>. Dans leur recherche de solutions, la majorité au pouvoir et le Président de la République ont produit une série de projets de loi.

---

<sup>1</sup> Voir [http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?\\_24214&lang=FR](http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?_24214&lang=FR).

<sup>2</sup> Voir déclaration publique du 20 janvier 2017 de Z. Ziobro, ministre de la Justice et procureur général de Pologne.

7. Entre mai et juillet 2017, le Parlement polonais a adopté le projet de loi sur les tribunaux ordinaires, le projet de loi sur le Conseil national de la justice et le projet de loi sur la Cour suprême. Ces textes ont été très durement critiqués dans le pays et à l'extérieur<sup>3</sup>.

8. Le Président de la République a promulgué le 25 juillet le projet de loi sur les tribunaux ordinaires, qui est entré en vigueur. Il a opposé son veto le 24 juillet 2017 aux deux autres projets (sur la Cour suprême et sur le Conseil national de la justice).

9. Le Président a soumis en septembre 2017 deux nouveaux projets de loi : l'un sur la Cour suprême et l'autre sur le Conseil national de la justice. Les deux textes ainsi proposés tiennent compte de certaines critiques formulées par des organismes nationaux et européens ainsi que des ONG. Mais le sens général de la réforme est inchangé, et les projets présentés par le Président ont fait l'objet de sévères critiques à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Le Rapporteur spécial des Nations-Unies, en particulier, a estimé que pris ensemble, ces textes menacent gravement l'indépendance de la justice polonaise et la séparation des pouvoirs<sup>4</sup>. L'OSCE/BIDDH a conclu que le projet de loi sur la Cour suprême compromettrait gravement la séparation des pouvoirs et l'État de droit en Pologne<sup>5</sup>. Le CCJE y a vu un grand pas en arrière pour ce qui est de l'indépendance de la justice en Pologne<sup>6</sup>. Le Parlement européen a jugé que la réforme pourrait porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire de manière structurelle et affaiblir l'État de droit en Pologne ; il a plaidé en faveur du report de l'adoption de toute disposition législative jusqu'à ce qu'une évaluation appropriée ait été réalisée par la Commission et la Commission de Venise<sup>7</sup>.

10. Le présent avis porte sur les deux projets soumis par le Président et sur la loi sur les tribunaux ordinaires, déjà en vigueur. Il ne saurait couvrir tous les aspects de la réforme de la justice de 2017. D'autres organismes internationaux et nationaux ont déjà fourni des analyses très détaillées à ce sujet. La Commission de Venise se concentre sur les principales propositions et modifications qui conditionnent le statut de la justice dans le système des freins et contrepoids, à la lumière des normes du Conseil de l'Europe sur l'État de droit et la démocratie, ainsi que des bonnes pratiques européennes.

---

<sup>3</sup> Voir, en particulier, avis du bureau du CCJE du 7 avril 2017 ; déclaration du bureau du CCJE du 17 juillet 2017 ; avis préliminaire de l'OSCE/BIDDH du 22 mars 2017 sur le projet de modification de la loi relative au Conseil national de la justice et de certaines autres lois polonaises ; avis définitif au même titre du 5 mai 2017 ; avis de l'OSCE/BIDDH du 30 août 2017 sur certaines dispositions du projet de loi relatif à la Cour suprême de Pologne ; note d'information des corapporteurs de la Commission de suivi de l'APCE (paragraphe 27) ; recommandation du 26 juillet 2017 de la Commission européenne concernant l'État de droit en Pologne, complétant les recommandations de la Commission (EU) 2016/1374 ET (EU) 2017/146 ; avis du conseil exécutif du RECJ du 30 janvier 2017 ; lettre du 31 mars 2017 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe au président de la Diète ; communiqué de presse du 26 juillet 2017 de la Commission européenne relatif à la Pologne ; lettre commune du 16 février 2017 de plusieurs grandes ONG internationales à la Commission européenne (Amnesty International, FIDH, Human Rights Watch, Open Society European Policy Institute, Reporters without Borders etc.) ; déclaration de la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme du 13 juillet 2017 ; déclaration de MEDEL (Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés) du 18 juillet 2017 ; lettres du Président du Conseil des barreaux européens au président de la Diète (3 avril 2017) et au Président de la République (18 juillet 2017) ; déclaration du CNJ du 7 mars 2017 concernant le projet de loi gouvernementale sur le Conseil national de la justice ; résolution du 16 mai 2017 de l'Assemblée générale des juges de la Cour suprême relative aux changements qu'il est proposé d'apporter à la justice polonaise ; rapport du 8 mai 2017 du conseil de la faculté de droit de l'université Jagellonne. (Certains de ces documents ont été publiés en anglais, et la Commission de Venise a eu accès à des traductions non officielles de certains autres.)

<sup>4</sup> Déclaration du 27 octobre 2017 du rapporteur spécial des Nations Unies, M. Diego García-Sayán, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22313&LangID=E>.

<sup>5</sup> OSCE/BIDDH, Opinion on certain provisions of the draft act on the Supreme Court of Poland (as of 26 September 2017)", 13 novembre 2017.

<sup>6</sup> Voir avis du 12 octobre 2017 du bureau du CCJE, paragraphe 20.

<sup>7</sup> Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2017 sur la situation de l'État de droit et de la démocratie en Pologne, Strasbourg, p. 4 et 7 ; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0442&format=XML&language=EN>

11. Les critiques figurant dans le présent avis ne doivent pas être interprétées comme une préférence exprimée pour le *statu quo*. Il est évident que le système judiciaire polonais est imparfait, et que certaines réformes sont nécessaires. Le corps judiciaire pourrait aussi être renouvelé, mais il convient de le faire graduellement, en mettant en place des garanties contre toute ingérence politique excessive dans la gouvernance de la justice.

## **B. Contexte de la réforme de 2017**

12. Avant d'entamer l'examen de la réforme de 2017, la Commission de Venise rappelle que deux grands événements survenus en 2015 et 2016 ont remodelé la justice polonaise : la crise constitutionnelle relative au Tribunal constitutionnel et l'adoption de la nouvelle loi sur le ministère public.

13. La Commission de Venise a examiné la question du Tribunal constitutionnel dans son avis CDL-AD (2016)026<sup>8</sup>. Elle avait conclu que le nouveau texte allait retarder et entraver considérablement l'activité du Tribunal et rendre son travail inefficace, tout en compromettant son indépendance en exerçant un contrôle législatif et exécutif excessif sur son fonctionnement (paragraphe 123). Elle mettait aussi en doute la légitimité de la nouvelle composition du Tribunal (paragraphe 125). Il convient de tenir compte de cet état de choses dans l'examen de la position adoptée par le Tribunal constitutionnel en ce qui concerne l'actuelle réforme de la justice (voir ci-dessous).

14. La Commission examine à la même session plénière que le présent avis les modifications apportées à la loi de 2016 sur le ministère public. Ces modifications prévoyaient surtout la fusion des fonctions de ministre de la Justice et de procureur général, ainsi qu'un notable élargissement des compétences du procureur général dans l'administration du ministère public (voir CDL (2017)037, projet d'avis sur la loi relative au ministère public modifiée, paragraphe 20). Là encore, il convient de tenir compte des nouvelles compétences du ministre de la Justice pour analyser la réforme de la justice de 2017, ainsi que du rôle que lui donne le modèle proposé de gouvernance de la justice.

## **III. Analyse**

### **A. Projet de loi sur le Conseil national de la justice**

15. L'article 187 de la Constitution polonaise fixe la composition du Conseil national de la justice : 25 membres, dont 15 choisis parmi les juges. Les 10 autres ne sont pas des juges professionnels : six sont élus par le Parlement, un est nommé par le Président et trois sont membres de droit.

16. La Constitution ne précise pas comment les 15 « membres juges » du Conseil sont choisis. Dans son arrêt du 20 juin 2017, le Tribunal constitutionnel polonais<sup>9</sup> a expliqué que leur mode d'élection devait être défini dans la loi. Cette dernière dit actuellement qu'ils sont choisis par le corps judiciaire.

17. Ces dernières décennies, de nombreuses démocraties nouvelles d'Europe ont créé des conseils de la justice : des organes mixtes ayant compétence en matière de nomination, de formation, de promotion et de discipline des juges. Leur fonction première est d'assurer la responsabilité de la justice tout en sauvegardant son indépendance<sup>10</sup>. Leur composition exacte

---

<sup>8</sup> CDL-AD(2016)026, Pologne — Avis sur la loi relative au Tribunal constitutionnel.

<sup>9</sup> La Commission de Venise rappelle que la légitimité de l'élection de certains des juges du Tribunal constitutionnel, en particulier ceux qui ont participé à l'arrêt du 20 juin 2017, suscite une controverse de longue date en Pologne.

<sup>10</sup> L'exposé des motifs des autorités polonaises (p. 3) reconnaît que le Conseil national de la justice a pour rôle inaliénable de sauvegarder l'indépendance et l'autonomie des tribunaux.

varie, mais le consensus est large sur le fait que leurs membres devraient être pour moitié au moins des juges élus par leurs pairs<sup>11</sup>. La Commission de Venise rappelle la position qu'elle formule dans sa Liste des critères de l'État de droit, dans son rapport sur les nominations judiciaires et dans son rapport sur l'indépendance du système judiciaire (Partie I : l'indépendance des juges) : « une partie importante ou la majorité des membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs devrait être élue par les magistrats eux-mêmes »<sup>12</sup>.

18. Des membres non juges, élus par le Parlement ou nommés de quelque autre façon, représentent d'habitude la composante démocratique de ces conseils. Les membres juges, en revanche, sont élus par d'autres juges et n'ont donc pas d'affiliation politique étroite<sup>13</sup>. La composition actuelle du Conseil national de la justice polonais est à cet égard en harmonie avec les normes généralement reconnues en Europe.

### **1. Nouveau mode d'élection des 15 membres juges du Conseil national de la justice**

19. Le projet de loi sur le Conseil national de la justice change le mode d'élection des membres juges. Il prévoit qu'au premier tour, ils sont élus par le Sejm (la chambre basse du Parlement) à la majorité des trois cinquièmes.

20. L'actuel projet de loi sur le Conseil national de la justice contient des améliorations par rapport au projet adopté par le Parlement en juillet. Le Conseil n'est plus divisé en deux chambres (ce qui donnait pratiquement un droit de veto aux membres de droit), et la majorité nécessaire pour l'élection des membres juges est maintenant de trois cinquièmes (article 1, ajoutant un article 9a), ce qui est une bonne chose. La Commission de Venise a toujours recommandé que les membres des conseils de la justice élus par le Parlement le soient à la majorité qualifiée<sup>14</sup>.

21. L'article 11d du projet décrit ce qui se passe lorsque la majorité de trois cinquièmes n'est pas atteinte : un second tour a lieu, pour lequel les candidats sont élus « par appel » (paragraphe 1). Le paragraphe 2 précise que chaque député a une voix et ne peut voter que pour un seul candidat. Le paragraphe 3 dit que les candidats ayant reçu le plus grand nombre de voix sont réputés élus, et que chaque député peut voter pour ou contre un candidat, ou s'abstenir. Si deux candidats remportent le même nombre de voix favorables, c'est celui qui a le moins de voix défavorables qui est élu.

22. Le système de vote au second tour n'est pas parfaitement clair<sup>15</sup>. L'exigence de majorité qualifiée au premier tour pousse la majorité et l'opposition au compromis et les incite à choisir des personnalités plutôt neutres pour siéger au Conseil national de la justice. Ce dispositif perdrait toutefois son efficacité si au second tour, les candidats seulement soutenus par le parti au pouvoir pouvaient être élus à la majorité simple.

---

<sup>11</sup> Voir Recommandation 2010/12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, CM/Rec (2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 27 ; OSCE recommandations de Kiev relatives à l'indépendance de la justice dans les pays d'Europe de l'Est, Sud-Caucase et Asie centrale, p. 7 ; avis n° 10 du CCJE (Conseil consultatif de juges européens du Conseil de l'Europe), paragraphe 27 ; Charte européenne sur le statut des juges des 8-10 juillet 1998, p. 1.3.

<sup>12</sup> CDL-AD(2016)007, note 68 ; CDL-AD(2007)028, paragraphe 29 ; voir également CDL-AD(2010)004, paragraphe 31.

<sup>13</sup> Les juges de 18 des 22 conseils de la justice européens étaient élus, nommés ou proposés pour moitié ou davantage par leurs pairs en 2016 (page 50 du tableau de bord 2016 de la justice dans l'Union européenne, [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_2016\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_fr.pdf)).

<sup>14</sup> Voir CDL-AD(2014)026, avis sur les sept amendements à la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » concernant, en particulier, le Conseil de la magistrature, la compétence de la Cour constitutionnelle et les zones financières spéciales, paragraphe 67, avec autres références.

<sup>15</sup> Si chaque député ne vote qu'une fois, a-t-il voté lorsqu'il s'est abstenu ou lorsqu'il a voté contre un candidat ?

23. Il semble que dans le projet proposé par le Président, les candidats de minorité (soutenus par l'opposition) pourraient avoir une chance d'être élus au second tour<sup>16</sup>. Cela devrait toutefois être clarifié.

24. Quoi qu'il en soit, la proposition du Président s'écarte toujours des normes européennes (pour les pays possédant un conseil de la justice) puisque les 15 membres juges ne sont pas élus par leurs pairs, mais reçoivent leur mandat du Parlement. Sachant que six autres membres du Conseil sont des parlementaires, et que quatre autres siègent de droit ou sont nommés par le Président de la République (paragraphe 1 de l'article 187 de la Constitution), la réforme proposée conduira à ce que les candidats nommés par la classe politique dominant au sein du Conseil. Même si plusieurs « candidats de minorité » sont élus, leur élection par le Parlement accroîtra inévitablement l'influence des milieux politiques sur la composition du Conseil, ce qui aura aussi un impact sur son travail et politisera son approche.

25. L'exposé des motifs justifie le nouveau mode d'élection par l'arrêt du Tribunal constitutionnel du 20 juin 2017 évoqué ci-dessus. Le Tribunal avait dit que le mode d'élection des membres juges du Conseil national de la justice devait être fixé dans la loi. La Commission de Venise reconnaît que la Constitution actuelle laisse cette question ouverte et sujette à réglementation par la loi. Cependant, les normes européennes sont clairement en faveur du modèle existant, qui est également acceptable sur le plan constitutionnel.

26. En outre, la procédure de *désignation* des candidats ne protège pas non plus le Conseil des influences politiques. Lorsque les juges proposent des candidats, il n'est pas rare que le Parlement fasse le choix final. Toutefois, dans la proposition actuelle, la candidature d'un juge peut être proposée par un groupe de 2 000 citoyens ou par 25 autres juges (paragraphe 2 de l'article 11a)<sup>17</sup>. Le Parlement n'est pas tenu de retenir les candidats soutenus par d'autres juges, il peut parfaitement préférer des candidats qui ne jouissent que d'un soutien minimal parmi leurs collègues. Ainsi, l'avis du corps judiciaire a peu de poids dans l'élection des membres du Conseil national de la justice, ce qui est regrettable<sup>18</sup>.

27. L'exposé des motifs précise que l'une des raisons du changement de mode d'élection des membres juges est que les juges des tribunaux d'instance sont sous-représentés au sein du Conseil<sup>19</sup>. C'est un souci légitime, mais auquel il serait possible de remédier en changeant le système de désignation des candidats au sein du corps judiciaire, ou d'élection par les juges, de façon à obtenir une meilleure représentation des juges des tribunaux d'instance (ce qui contribuerait également à « rajeunir » progressivement le Conseil).

## 2. Révocation anticipée des membres actuels du Conseil national de la justice

28. L'article 6 du projet prévoit la révocation anticipée de tous les membres juges du Conseil national de la justice lorsque les nouveaux membres seront élus. Selon l'exposé des motifs<sup>20</sup>, cette mesure est nécessitée par l'arrêt du Tribunal constitutionnel du 20 juin 2017<sup>21</sup>, dans lequel le Tribunal dit en particulier que les membres juges du Conseil doivent tous avoir la même mandature. L'article 1 (nouvel article 9a, paragraphe 1) du projet du Président parle de

<sup>16</sup> Pour une description plus détaillée du système, voir CDL-AD(2010)042, Avis intérimaire relatif au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs (du 27 septembre 2010) de la Turquie, paragraphes 36-38.

<sup>17</sup> Dans ce dernier cas, des informations nominatives sur les juges soutenant la candidature d'un collègue sont transmises au ministère de la Justice (article 11b paragraphe 8). Cela pourrait entraver la désignation de « candidats de la dissidence ».

<sup>18</sup> Sur ce point, voir OSCE/BIDDH Final opinion on draft amendments to the Act on the National Council of the Judiciary and certain other acts of Poland, paragraphes 44 sqq.

<sup>19</sup> P. 5.

<sup>20</sup> P. 8.

<sup>21</sup> La Commission de Venise ne dispose pas du texte intégral de l'arrêt en anglais, mais simplement d'un communiqué de presse officiel résumant la décision : <http://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/9752-ustawa-o-krajowej-radzie-sadownictwa/>.

la « mandature commune » de tous les membres juges du Conseil. Cela voudrait dire que tous les juges commencent et terminent simultanément leur mandat, et que la composition du Conseil est entièrement renouvelée tous les quatre ans.

29. L'idée d'une mandature commune prête en soi à la critique. Les mandats sont fréquemment désynchronisés dans les structures collégiales d'Europe, ce qui contribue à la préservation de la mémoire institutionnelle et à la continuité de l'organisme, mais aussi à son pluralisme interne et ainsi à son indépendance : lorsque des membres élus au cours de législatures différentes travaillent ensemble, il y a plus de chances pour que leurs orientations politiques diffèrent. En revanche, le remplacement simultané de tous les membres peut niveler politiquement le Conseil<sup>22</sup>.

30. Mais même si la mandature commune se justifie politiquement, c'est un but auquel il est possible d'arriver autrement, sans toucher au mandat des membres actuels. L'arrêt du Tribunal constitutionnel ne demande pas la révocation simultanée de *tous les membres juges actuels* : ils pourraient conserver leur siège jusqu'à la fin initialement prévue de leur mandat, tandis que le mandat des nouveaux membres (élus sous le nouveau régime) pourrait être plus court, de sorte qu'à un moment quelconque, dans le futur, l'ensemble du Conseil national de la justice soit renouvelé simultanément<sup>23</sup>. Cette formule respecte le principe d'inamovibilité et garantit mieux la continuité institutionnelle du Conseil<sup>24</sup>.

31. En résumé, le nouveau mode de nomination proposé des 15 membres juges du Conseil national de la justice, combiné à leur remplacement immédiat, va réduire l'indépendance du Conseil à l'égard de la majorité parlementaire. Avec d'autres réformes de la justice (voir ci-dessous), cette mesure contribue à l'érosion de l'indépendance de la justice dans son ensemble. C'est pourquoi la Commission de Venise exhorte les autorités polonaises à renoncer à cette proposition et à conserver le système actuel, avec élection de membres non professionnels du Conseil national de la justice par le Parlement, et élection des membres juges par les juges eux-mêmes.

## **B. Projet de loi sur la Cour suprême**

32. Les principales propositions présentées en septembre par le Président dans son projet de loi sur la Cour suprême sont les suivantes : deux nouvelles chambres sont créées au sein de la Cour : l'une connaît des affaires disciplinaires concernant les juges, et l'autre des « recours extraordinaires » et des litiges électoraux ou autres de droit public. Des membres non professionnels, élus par le Parlement, siègent dans ces deux chambres aux côtés de juges professionnels. L'âge de la retraite des juges de la Cour est abaissé, ce qui entraîne le départ anticipé d'un nombre considérable de magistrats qui y siègent actuellement — mais le Président de la République pourra en maintenir certains en fonction, à sa discrétion. Le Président se voit aussi conférer d'autres pouvoirs sur la Cour suprême, son Premier président et les présidents des cinq chambres.

33. L'exposé des motifs de ce projet explique ainsi la nécessité de cette réforme : les juridictions polonaises ne sont jamais vraiment sorties de l'ère communiste ; des collaborateurs

---

<sup>22</sup> Voir position de la Commission de Venise sur la Géorgie (CDL-AD(2013)007, paragraphe 69), où elle indique « qu'une des principales fonctions des conseils judiciaires est de protéger les juges des influences politiques. Pour cette raison, il serait contradictoire d'autoriser le renouvellement complet d'un conseil judiciaire à la suite d'élections législatives. » Voir également avis n° 10 (2007) du CCJE sur le Conseil de la justice au service de la société (*On the Council for the Judiciary at the service of society*), p. 35.

<sup>23</sup> Cela semble être exactement la méthode proposée par le projet présidentiel de loi pour les élections aux sièges se libérant en cours de mandat.

<sup>24</sup> CDL-INF(1998)009, Avis de la Commission de Venise sur les récents amendements à la loi sur des dispositions constitutionnelles majeures de la République d'Albanie, paragraphes 20, 21.



du régime précédent ont infiltré la justice et se sont opposés à tout changement<sup>25</sup>. La société a ainsi perdu confiance dans les tribunaux<sup>26</sup>. Pour restaurer cette confiance, il fallait accroître le contrôle démocratique des juges et les rendre plus redevables. L'exactitude de cette appréciation donne actuellement lieu à un débat politique en Pologne.

34. La Commission de Venise observe d'emblée que le projet de loi sur la Cour suprême introduit par le Président apporte certaines améliorations par rapport au projet précédent qu'avait adopté le Parlement en juillet. Le nouveau projet, par exemple, ne prévoit plus la révocation simultanée de tous les juges de la Cour suprême, suivie de leur nouvelle nomination par le ministre de la Justice, mais contient encore des propositions qui pourraient s'écarter des normes européennes.

### 1. Création de deux nouvelles chambres

35. Le projet propose de diviser la Cour suprême en cinq chambres (chambre civile, chambre pénale, chambre du travail et de la sécurité sociale, chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques, chambre des affaires disciplinaires). La Cour suprême continuera d'être dirigée par son Premier président, nommé par le Président de la République sur une liste de cinq candidats proposés par l'Assemblée des juges de la Cour suprême. Il y aura cinq « présidents de la Cour suprême », un par chambre, nommés par le Président de la République sur les listes de trois candidats proposés par les juges des chambres concernées.

36. En principe, la Commission de Venise ne voit aucune difficulté à ce que des chambres spécialisées soient constituées au sein d'une cour suprême. Cependant, dans le cas de la Pologne, la nouvelle chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques (appelée ci-après « chambre extraordinaire ») et la chambre des affaires disciplinaires méritent une mention particulière. Elles possèdent toutes deux des compétences spéciales qui les placent au-dessus des autres. Y siègent des *membres non professionnels* sélectionnés par le Sénat et nommés au cas par cas par le Premier président de la Cour.

37. La Chambre extraordinaire sera *de facto* placée au-dessus des autres, car elle sera habilitée à contrôler tout arrêt définitif et exécutoire des chambres « ordinaires » (articles 25 et 86)<sup>27</sup>. Elle examinera aussi les affaires politiquement sensibles (litiges électoraux, validation des élections et des référendums, etc.)<sup>28</sup> ainsi que les litiges entre des particuliers et l'État.

38. La Chambre des affaires disciplinaires aura aussi un statut spécial, puisqu'elle connaîtra des affaires disciplinaires concernant des juges des chambres « ordinaires » (article 26) et examinera les affaires liés à la durée excessive de la procédure dans des affaires examinées par d'autres chambres de la Cour. Elle connaîtra par ailleurs d'autres affaires disciplinaires relevant de la compétence de la Cour suprême. Cela étant dit, la Commission de Venise estime que la création d'une chambre disciplinaire spéciale, chargée de traiter les affaires disciplinaires des juges de la Cour Suprême, serait davantage justifiée par rapport à la création de la Chambre extraordinaire.

39. La Constitution polonaise ne fixe pas le nombre de chambres de la Cour suprême. Mais elle s'inspire clairement d'une conception de la Cour qui en fait l'instance suprême, le sommet

---

<sup>25</sup> Exposé des motifs du projet de loi sur la Cour suprême, p. 2.

<sup>26</sup> Exposé des motifs du Projet de loi sur le Conseil national de la justice, p. 1.

<sup>27</sup> Les experts de l'OSCE/BIDDH sont du même avis : voir OSCE/BIDDH Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (as of 26 septembre 2017), paragraphe 24.

<sup>28</sup> Cette chambre connaîtra aussi des litiges portant sur la durée des procédures devant les tribunaux de droit commun et des tribunaux militaires, ainsi que d'autres affaires de droit public.

de la pyramide hiérarchique, avec un Premier président considéré comme un juge en chef et élu selon une procédure spéciale<sup>29</sup>.

40. Le projet de loi propose de créer deux nouvelles chambres ayant à leur tête des présidents largement autonomes, directement nommés par le Président de la République selon des règles spéciales et jouissant d'une légitimité comparable à celle du Premier président. Ce dernier n'aura que très peu de compétences en ce qui concerne la Chambre des affaires disciplinaires<sup>30</sup>, ce qui affaiblit son rôle au sein de la Cour que lui confère la Constitution. En raison de ces compétences spéciales, les deux chambres seront *de facto* au-dessus des autres — les chambres « ordinaires » de la Cour. Cette hiérarchisation de la Cour suprême fait problème; elle crée des « cours au sein de la cour », ce qui appellerait une base constitutionnelle claire, puisque la Constitution institue une Cour suprême unique, dont les décisions sont définitives.

41. Il appartient au Tribunal constitutionnel polonais de dire si la création de ces deux chambres est ou non conforme à la Constitution. Cependant, en supposant même que le modèle proposé soit constitutionnel, il demeure problématique du point de vue pratique et théorique.

42. Premièrement, l'association de juges non professionnels aux travaux de ces deux chambres est particulièrement problématique (voir également ci-dessous). Deuxièmement, en ce qui concerne la Chambre extraordinaire, l'idée même d'un « contrôle extraordinaire » compromet la stabilité du système juridique polonais (voir ci-dessous). Troisièmement, on peut douter que les affaires (disciplinaires ou autres) que la Chambre des affaires disciplinaires aura à examiner seront suffisamment nombreuses pour justifier son existence indépendante. La Commission de Venise reconnaît que la lutte contre la lenteur excessive des procédures peut être organisée de différentes façons, notamment par des mesures internes au sein d'une juridiction. Mais les procédures afférentes doivent alors être claires. Le projet de loi ne précise pas si les parties peuvent soumettre une requête à la Chambre des affaires disciplinaires.

43. Chose particulièrement préoccupante, le projet de loi semble habiliter le Président de la République à décider presque intégralement de la composition de ces deux nouvelles chambres, et à s'assurer qu'elles sont entièrement ou principalement composées de juges nouvellement nommés<sup>31</sup>. Cela voudrait dire que les juges nommés par un Conseil national de la justice dominé par la majorité politique du moment<sup>32</sup> se prononceraient sur des questions particulièrement sérieuses — dont la régularité des élections, qui relève de la Chambre extraordinaire. Les questions électorales revêtant par nature une très grande importance pour la classe politique, il est essentiel de mettre les juges appelés à les trancher à l'abri de toute

---

<sup>29</sup> Le paragraphe 3 de l'article 183 de la Constitution polonaise dit que le Premier président est nommé pour six ans parmi les candidats proposés par l'Assemblée générale des juges de la Cour suprême.

<sup>30</sup> Les présidents de chambre seront nommés par le Président de la République pour trois ans parmi trois candidats présentés par l'Assemblée des juges de la chambre concernée (article 14, paragraphe 2, du projet). Le Premier président n'aurait pas nécessairement à donner son avis sur la nomination du Président de la Chambre des affaires disciplinaires (article 14, paragraphe 3). En d'autres termes, le Président de la Chambre des affaires disciplinaires jouira à peu près de la même légitimité que le Premier président. De plus, la hiérarchie générale de la structure judiciaire ne s'applique pas à la Chambre des affaires disciplinaires : c'est le Président de cette dernière qui assure la plupart des fonctions normalement confiées au Premier président (article 19). La Chambre des affaires disciplinaires possédera son propre secrétariat (article 95, paragraphe 3, et article 97, paragraphe 2), etc.

<sup>31</sup> L'article 4 habilite le Président de la République à fixer l'organisation interne de la Cour suprême ainsi que le nombre des juges de chaque chambre. Pendant la période transitoire, l'exercice de ce pouvoir ne nécessite même pas la consultation du Conseil national de la justice. L'article 30 donne au Président le droit (après consultation du Premier président de la Cour suprême) d'annoncer le nombre de sièges vacants de juges au sein de chaque chambre de la Cour. Cela pourrait vouloir dire qu'une fois le projet de loi adopté, le Président de la République aurait le droit de déterminer à lui seul le nombre de juges au sein des deux nouvelles chambres, ainsi que la procédure à suivre pour les recruter.

<sup>32</sup> Cela résulterait des modifications proposées à la loi sur le Conseil national de la justice examinées ci-dessus.

influence politique. En rendant le juge électoral particulièrement vulnérable aux influences politiques, le projet de loi fait peser un risque grave sur le fonctionnement de la démocratie polonaise.

## 2. Retraite anticipée d'un grand nombre de juges chevronnés

44. Le paragraphe 4 de l'article 180 de la Constitution dit que l'âge de la retraite des juges est fixé dans la loi. L'article 36 du projet de loi fixe à 65 ans celui des juges de la Cour suprême (il est de 70 ans dans le régime actuel).

45. Il appartient au législateur démocratique de fixer l'âge de la retraite des juges. La Commission de Venise observe toutefois qu'il semble être maintenu à 67 ans pour les juges des juridictions inférieures (paragraphe 1 de l'article 69 de la loi sur les tribunaux ordinaires). L'écart est difficilement explicable : les juges des plus hautes juridictions ont normalement une longue carrière derrière eux, et rien ne justifie un âge de la retraite inférieur. La tendance européenne générale consiste à fixer pour eux un âge *supérieur*<sup>33</sup>.

46. L'application de ce nouvel âge de la retraite aux *juges actuellement en fonction* (article 108) est encore plus problématique que le nouvel âge en soi<sup>34</sup>. Un nombre notable de juges devront ainsi prochainement prendre leur retraite — il pourrait s'agir de près de 40 % des juges de la Cour suprême. On ne voit pas très bien les raisons d'une proposition aussi radicale, qui pourrait nuire au bon fonctionnement de la Cour.

47. Sur le plan pratique, on comprend mal pourquoi une personne jugée apte à remplir des charges officielles pendant plusieurs années encore en serait d'un jour à l'autre déclarée incapable. On peut lire l'exposé des motifs comme sous-entendant que la réforme aurait pour effet que la plupart des juges chevronnés, dont certains ont exercé sous le régime précédent, prendraient leur retraite<sup>35</sup>. Si c'est bien cela, c'est une approche inacceptable : si les autorités ont des doutes sur la loyauté de certains juges, elles devraient déclencher les procédures disciplinaires ou de lustration existantes, et non pas modifier l'âge de la retraite<sup>36</sup>.

48. Sur le plan théorique, la mise à la retraite anticipée de juges en place porte atteinte à leur inamovibilité et à l'indépendance de la Cour en général. À propos de l'inamovibilité, qui touche aux droits individuels du juge, la Commission de Venise a déjà indiqué qu'une réforme très similaire en Hongrie portait atteinte « aux règles et principes fondamentaux d'indépendance, de statut et d'inamovibilité des juges »<sup>37</sup>. Elle se félicite de constater que dans son arrêt du 16 juillet 2012, la Cour constitutionnelle hongroise a déclaré inconstitutionnel le soudain abaissement de la limite d'âge des juges<sup>38</sup>. Le 6 novembre 2012, la Cour de justice de l'Union européenne a par ailleurs dit que l'abaissement soudain de l'âge de la retraite des juges de Hongrie enfreignait les règles européennes sur l'égalité de traitement<sup>39</sup>.

---

<sup>33</sup> Voir CDL-AD(2012)001, Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de Hongrie, paragraphes 104-105.

<sup>34</sup> La Commission de Venise s'inquiète moins de la possibilité offerte aux femmes juges de prendre une retraite précoce. Certains y verront une mesure de discrimination positive, d'autres la perpétuation de vieux stéréotypes pénalisant les femmes et injustes pour les hommes. La Commission de Venise ne tranchera pas.

<sup>35</sup> L n'est pas clair comment l'âge de retraite modifié pourrait affecter les juges actifs affectés à une autre fonction..

<sup>36</sup> Dans un avis sur l'Arménie, la Commission de Venise observait que la révocation immédiate de tous les juges à l'entrée en vigueur d'une réduction de leur mandature est problématique, et que « ce changement radical pourrait donner l'impression que la disposition transitoire vise seulement à fournir l'occasion d'un vaste renouvellement des présidents des tribunaux » (CDL-AD(2014)021, Avis sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire de l'Arménie [durée du mandat des présidents de tribunaux], paragraphe 50).

<sup>37</sup> CDL-AD(2011)016, Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, paragraphe 108.

<sup>38</sup> Le Statut universel du juge, approuvé par l'Association internationale des juges le 17 novembre 1999, prescrit à son article 8 qu'aucun changement concernant l'âge de la retraite ne peut avoir d'effet rétroactif.

<sup>39</sup> Affaire C-286/12, *Commission européenne c. Hongrie*.

49. Cette retraite anticipée affecte les droits individuels du juge, et pourrait aussi « entraver le fonctionnement des tribunaux, compromettre la continuité et la sécurité du droit, mais aussi ouvrir la voie à des ingérences dans la composition du pouvoir judiciaire »<sup>40</sup>.

50. La Commission de Venise attire l'attention des autorités polonaises sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative au droit des agents publics à l'accès à la justice, en particulier l'arrêt de la Grande Chambre en l'affaire *Baka c. Hongrie*<sup>41</sup>. Il s'agissait de la cessation prématurée des fonctions du Président de la Cour suprême hongroise, sans possibilité de saisir le juge pour s'y opposer<sup>42</sup>. Le projet de loi a pour effet que les juges polonais menacés de retraite anticipée n'auraient aucune voie de recours à leur disposition. Eu égard à l'évolution récente de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'absence de voies de recours paraît ici problématique.

51. La Commission s'inquiète des dispositions qui permettent aux juges (y compris les juges actuellement en fonction) atteignant l'âge de la retraite de demander d'être maintenus dans leur fonction (paragraphe 1 de l'article 36). Aucune logique apparente ne permet de déterminer les fonctions de quels juges peuvent être prolongées ; cela semblerait être laissé à la discrétion du Président de la République, qui peut ainsi exercer une influence indue sur les juges approchant de l'âge de la retraite<sup>43</sup>.

52. En conclusion, la Commission recommande vivement que la proposition d'effet immédiat de l'abaissement de l'âge de la retraite sur les juges actuellement en fonction soit abandonnée, et que la prolongation des fonctions au-delà de l'âge normal de la retraite ne soit pas laissée à la discrétion du Président de la République, un élu politique.

### 3. Contrôle extraordinaire des décisions définitives

53. La nouvelle Chambre extraordinaire sera habilitée à réviser les décisions exécutoires, par un « contrôle extraordinaire ». Plusieurs acteurs désignés (procureur général, médiateur, groupe de députés, etc.) peuvent former un tel recours extraordinaire dans les *cinq* ans suivant le prononcé de la décision contestée, voire pendant *vingt* ans au cours de la période transitoire (article 115)<sup>44</sup>. Le recours extraordinaire peut porter sur un point de fait ou de droit (paragraphe 1 de l'article 86). Il peut concerner des décisions examinées par la Cour suprême en cassation, mais pour des motifs différents de ceux du pourvoi en cassation (paragraphe 2 de l'article 87).

54. De nombreux anciens pays communistes connaissaient le recours extraordinaire contre des décisions définitives ; la Cour européenne des droits de l'homme l'a déclaré incompatible avec le principe de la chose jugée et la sécurité des rapports juridiques<sup>45</sup>. Le système polonais proposé n'est pas tout à fait identique au système soviétique, mais lui ressemble à de nombreux égards.

55. Le nouveau système fait particulièrement problème sur plusieurs points. Premièrement, le projet de loi indique que les décisions définitives peuvent être annulées dans l'intérêt de la

---

<sup>40</sup> *Ibid.* (Hongrie). La Commission rappelle que dans ses observations formulées dans l'Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de Géorgie, elle disait que « la cessation automatique des mandats des présidents de juridiction avec l'adoption du projet d'amendement est problématique et devrait être supprimée » (CDL-AD(2014)031, paragraphe 101).

<sup>41</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, 2016.

<sup>42</sup> *Ibid.*, paragraphes 120-122.

<sup>43</sup> Voir, sur le même sujet, les remarques de l'OSCE/BIDDH, paragraphe 121.

<sup>44</sup> Essentiellement, un arrêt déclaratoire peut être émis au-delà du délai de cinq ans (paragraphe 2 de l'article 115) après la date à laquelle la décision est devenue définitive.

<sup>45</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Brumarescu c. Roumanie*, [GC], n° 28342/95, CEDH 1999— VII, 28 octobre 1999 ; *Ryabykh c. Russie*, n° 52854/99, CEDH 2003— IX, 24 juillet 2003.

« justice sociale » (paragraphe 1 de l'article 86)<sup>46</sup>. La Commission de Venise note que, conformément à l'article 2 de la Constitution polonaise, la République de Pologne est « un État démocratique régi par la loi et appliquant les principes de justice sociale ». Cependant, ce terme est ouvert à une grande discrétion dans l'interprétation dans la procédure judiciaire. Un critère aussi imprécis ne devrait pas pouvoir servir à fonder la décision d'annulation d'une décision définitive et exécutoire. Il est contraire au principe de la prévisibilité du droit, l'une des pierres angulaires de la notion plus large d'État de droit<sup>47</sup>. Si la justice interprète le droit d'une façon politiquement malheureuse ou impopulaire, le législateur peut changer la loi pour l'avenir, et avec elle les attentes légitimes des personnes concernées ; mais d'une manière générale, le nouveau texte ne doit pas entamer la validité des décisions passées.

En ce qui concerne les conditions d'annulation des jugements définitifs et contraignants, de tels critères non spécifiques ne devraient pas servir de base aux décisions. ...

56. Deuxièmement, le projet de loi permet la révision d'une décision définitive *sur des points de fait* (point 3 du paragraphe 1 de l'article 86). La possibilité de réouverture d'anciennes affaires ne serait alors plus limitée à la découverte de faits nouveaux (comme le parjure d'un témoin très important). Normalement, la fonction première d'une instance suprême dans un pays est de contrôler des points de droit ; le contrôle extraordinaire ne devrait pas être un « recours d'appel déguisé », et la simple existence de deux façons possibles de voir une même question ne saurait justifier le réexamen<sup>48</sup>. L'interprétation des preuves et l'établissement des faits devraient normalement être laissés aux juridictions de première instance et aux cours d'appel.

57. Le projet de loi ne met en place que très peu de restrictions au recours extraordinaire. Il ne doit pas se fonder sur les mêmes arguments que le pourvoi en cassation (paragraphe 2 de l'article 87). C'est une règle raisonnable, mais difficile à appliquer, les avocats pouvant reformuler les motifs pour leur donner une apparence de nouveauté. De plus, le projet n'exige pas explicitement que la décision soit d'abord contestée par les voies ordinaires devant une cour d'appel ou de cassation. On ne voit pas non plus clairement comment le nouvel instrument s'articule avec les autres « recours extraordinaires » que peut prévoir le droit polonais (partie 2 de l'alinéa 3 du paragraphe 1 de l'article 86).

58. Le projet impose des délais au recours extraordinaire : la *reformatio in pejus* (annulation au détriment de l'accusé) n'est possible que si la demande est déposée dans les six mois suivant la date de la décision « définitive » (paragraphe 3 de l'article 86). C'est une bonne chose, mais il semble que ce délai ne s'applique qu'aux procédures pénales : dans les autres litiges (notamment en droit public), c'est le très long délai de cinq ans qui s'applique. En outre, pendant la période transitoire de trois ans, la Chambre extraordinaire pourra rouvrir toutes les affaires ayant fait l'objet d'une décision prononcée après le 17 octobre 1997. Il deviendra en fait possible de rouvrir *toute affaire* réglée dans le pays au cours des vingt dernières années, pratiquement pour *n'importe quel motif*. Qui plus est, dans le système proposé, les nouvelles décisions adoptées après la réouverture pourront aussi faire l'objet d'un contrôle extraordinaire. En d'autres termes, il n'y aura plus de décisions définitives dans la justice polonaise.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> L'exposé des motifs évoque à ce propos la création d'un recours permettant de restaurer l'ordre juridique naturel conformément au principe de la justice sociale. Les auteurs de la note semblent penser qu'à côté de l'ordre juridique de la République de Pologne, il existe un ordre juridique naturel supérieur qui devrait primer dans les litiges juridiques examinés par les cours. C'est une idée bien dangereuse, surtout quand on sait que des juges non professionnels participeraient à des procédures disciplinaires.

<sup>47</sup> Voir Liste des critères de l'État de droit, citée précédemment, paragraphe 58.

<sup>48</sup> *Moreira Ferreira c. Portugal (n° 2)* [GC], n° 19867/12, paragraphe 62, CEDH 2017 (extraits).

<sup>49</sup> Les autorités polonaises ont expliqué que « dans le cadre des travaux sur la loi, le législateur a ajouté la disposition suivante: 'Si 5 ans se sont écoulés depuis la date à laquelle la décision attaquée devient juridiquement contraignante et le jugement entraîne des effets juridiques irréparables ou si cela est dictée par les principes ou par les libertés et droits de l'individu et du citoyen énoncés dans la Constitution, la Cour suprême peut simplement déclarer que la décision attaquée a été rendue en violation de la loi et donner des raisons sur la

59. Il semble aussi que la demande de réouverture peut être faite sans que les parties le sachent et y consentent même, comme dans l'ancien système soviétique. Le recours « dans l'intérêt général », sans référence aux parties ni participation de ces dernières<sup>50</sup>, n'est pas acceptable en soi en raison du risque qu'il déplace les objets du litige et aille contre les intérêts de la partie pour le compte de laquelle il a été formé.

60. Au-delà de la possibilité, d'une très grande portée, de l'annulation de décisions définitives, l'association de députés à la procédure est particulièrement discutable. Le médiateur ou le procureur général peuvent (au moins en théorie) être considérés comme indépendants, neutres et agissant dans l'intérêt général<sup>51</sup>. Mais il est très inhabituel de confier de pareilles compétences à des membres de la classe politique. Les autorités polonaises ont expliqué que « pendant le travail législatif, il a été décidé que les députés et les sénateurs seraient exclus du groupe des entités habilitées à présenter des recours extraordinaires ». La Commission de Venise se félicite de cet amendement.

61. Sur un point, le système proposé est même *pire* que le système soviétique. Le projet de loi introduit un système de contrôle extraordinaire des décisions futures, ce qui pose déjà problème en soi. Mais en plus, il permet l'annulation de décisions *anciennes* qui, au moment où elles ont été prises, étaient définitives et ne pouvaient plus donner lieu à un nouveau recours. Sans ouvrir tout à fait la porte à l'application rétroactive du droit pénal, cela peut avoir des effets similaires dans la pratique<sup>52</sup>.

62. Il ne faudrait pas en conclure qu'une décision définitive ne puisse jamais être remise en question. Dans la Liste de critères de l'État de droit, il est dit que le principe de la chose jugée implique qu'« un jugement définitif doit être respecté, sauf raison impérative de revenir sur lui »<sup>53</sup>. Certaines propositions du projet sont acceptables. Par exemple, le paragraphe 1 de l'article 86 traite de la réouverture de procédures portant sur des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; en pareil cas, la réouverture est possible, mais *uniquement dans certaines conditions* (notamment lorsque le Tribunal constitutionnel polonais ou la Cour européenne des droits de l'homme ont conclu à une violation de ce type).

63. En résumé, le système du « contrôle extraordinaire » que décrit le projet de loi compromet la stabilité de l'ordre juridique polonais, et devrait être abandonné.

---

base desquelles cette décision a été prise'. Cela signifie que les jugements prononcés cinq ans avant le jugement basé sur un recours extraordinaire, entraînant des effets juridiques irréparables, ne seront pas annulés, mais qu'une violation de la loi sera déclarée, ce qui ouvre une voie au paiement d'une compensation par le Trésor public. » Cependant, cet amendement seulement donne à la Cour Suprême le pouvoir de choisir entre un jugement purement déclaratoire, et n'ayant aucun effet juridique substantif sur les parties, ou un jugement exécutoire ayant un tel effet.

<sup>50</sup> On ne voit pas très bien, à la lecture du projet de loi, ce que sont les pouvoirs des parties au litige initial dans les procédures de « contrôle extraordinaire » de la Cour suprême.

<sup>51</sup> La Commission de Venise rappelle que dans le système polonais, le procureur général et le ministre de la Justice sont une seule et même personne ; on peut ainsi se demander si cette dernière possède la neutralité politique nécessaire.

<sup>52</sup> La Commission de Venise observe aussi que l'article 94 prévoit que si la Cour suprême découvre une violation manifeste à la loi, elle doit émettre un avertissement, qui peut se traduire par une demande d'ouverture d'action disciplinaire devant une juridiction disciplinaire (paragraphe 3). Elle rappelle sa position à ce sujet : les actions disciplinaires devraient porter sur des fautes professionnelles graves et inexcusables, mais jamais sur des différences d'interprétation de la loi ou sur des erreurs judiciaires (CDL-AD(2011)012, Joint Opinion on the constitutional law on the judicial system and status of judges of Kazakhstan by the Commission de Venise and OSCE/BIDDH, paragraphe 60).

<sup>53</sup> *Op. cit.*, p. 63.

#### 4. Membres non professionnels

64. Des membres non professionnels (non juristes, article 58) siégeront dans les deux chambres nouvellement créées. Les affaires de contrôle extraordinaire et les affaires disciplinaires seront examinées par deux juges et un membre non professionnel en première instance, et par trois juges et deux membres non professionnels en seconde instance (articles 72 et 91). L'article 60 prévoit que les membres non professionnels sont élus par le Sénat pour quatre ans<sup>54</sup> à bulletin secret, à la suite d'une procédure de désignation relativement ouverte (paragraphe 2 de l'article 61). Cela semble viser à rendre le système judiciaire plus « démocratique », but déclaré de la réforme.

65. La Constitution polonaise ne précise pas les formes de participation des membres du public à l'administration de la justice (voir l'article 182 de la Constitution), laissant cette question à la réglementation par une loi. En principe, il existe certes des chambres mixtes composées de juges ou de jurés non professionnels dans un certain nombre de systèmes modernes d'Europe, mais elles sont d'habitude confinées aux instances *inférieures*<sup>55</sup>. S'il y a un jury, par exemple, les jurés ont pour seul rôle de répondre à des *questions de fait*. Les membres non professionnels ne figurent normalement pas dans les plus hautes juridictions, et cela pour une raison évidente : elles examinent des *questions juridiques complexes*<sup>56</sup>.

66. Dans l'ensemble, lorsque des membres laïques (extérieurs à la juridiction) participent à des procédures disciplinaires au sein d'instances supérieures des juridictions disciplinaires créées au sein d'un certain corps professionnel (comme les avocats, par exemple), ils proviennent en général du groupe professionnel concerné. S'il s'agit de juges, ce seraient des juges qui seraient sélectionnés pour représenter la profession en qualité de membres extérieurs<sup>57</sup>. Ce n'est manifestement pas le but du projet de loi : il ressort clairement de l'article 59 que les membres non professionnels ne peuvent être des professionnels du droit.

67. Le projet ne demande même pas aux membres non professionnels de posséder une formation universitaire (alinéa 6 du paragraphe 2 de l'article 58). Pourtant, ils auront à examiner les questions juridiques les plus complexes, dont des litiges concernant les règles anti-trust, des questions de déontologie judiciaire, etc. (article 25). Aux yeux de la Commission de Venise, l'introduction proposée de membres non professionnels, en particulier dans les deux chambres spéciales de la Cour Suprême, menace dangereusement l'efficacité et la qualité de la justice. Cette proposition présente d'évidentes ressemblances avec le système judiciaire soviétique<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> La Commission de Venise constate que le projet de loi n'interdit pas, du moins explicitement, qu'un juge non professionnel soit réélu pour un nouveau mandat de quatre ans.

<sup>55</sup> Il est intéressant d'observer que le paragraphe 1 de l'article 4 de la loi sur les tribunaux ordinaires semble partir de la même hypothèse lorsqu'il dit que les citoyens participent à l'administration de la justice en qualité de juges non professionnels dans les affaires examinées en première instance, à moins que la loi ne dispose autrement. Le projet de loi examiné ici semble « disposer autrement » et s'écarter de ce principe.

<sup>56</sup> Des juges non professionnels siègent parfois dans des juridictions aux compétences étroitement délimitées et très spécifiques, comme la Haute Cour de justice islandaise, qui connaît des affaires de responsabilité ministérielle. En Pologne, le Tribunal d'État (qui examine les accusations portées contre les hauts responsables de l'État) est elle aussi essentiellement composée de juges non professionnels (paragraphe 1 de l'article 199 de la Constitution). Mais il s'agit de juridictions politiques spéciales, examinant à la fois des points de fait et de droit. Voir en particulier l'affaire *Haarde c. Islande*, n° 66847/12, paragraphes 103 – 108, 23 novembre 2017 (non définitif), où la Cour européenne des droits de l'homme a examiné la composition de la Haute Cour de justice ; elle a en particulier fait valoir que des élections législatives avaient eu lieu entre-temps, et que le Parlement avait changé entre le moment où la décision avait été prise d'engager des poursuites et celui où avaient été nommés les juges non professionnels qui siégeaient au procès (paragraphe 107).

<sup>57</sup> Bien souvent, les procédures disciplinaires ont lieu au sein des conseils de la justice, où siègent des juges professionnels et non professionnels. C'est le cas en France, par exemple, où le collège chargé de trancher dans les affaires disciplinaires est formé pour moitié de juges (président compris).

<sup>58</sup> L'introduction de juges non professionnels était au cœur de la réforme mise en place par le gouvernement bolchevik tout de suite après que les bolcheviques eurent pris le pouvoir en Russie, en octobre 1917 (décret n° 1 du 22 novembre 1917 sur le tribunal). Ces juges non professionnels étaient élus par les soviets, pour faire contrepoids aux juges professionnels.

68. L'invocation de la « justice sociale » dans les dispositions relatives au contrôle extraordinaire est particulièrement révélatrice : elle semblerait inviter les membres non professionnels à fonder leurs décisions sur des considérations étrangères au droit<sup>59</sup>.

69. Le mode de sélection des membres non professionnels fait également problème. Les jurés, par exemple, sont d'habitude tirés au sort, et non pas élus par le parlement. Dans le projet de loi, en revanche, les juges non professionnels sont élus à la majorité simple du Sénat, pour un mandat de quatre ans renouvelable. Dans les affaires disciplinaires, le Premier président sera même habilité à les nommer à sa discrétion dans les collèges de juges (paragraphe 2 de l'article 72).

70. La Commission de Venise admet que des juges non professionnels puissent participer à des procédures de première instance<sup>60</sup>. Mais à la Cour suprême, ce n'est en général pas indiqué. Quoi qu'il en soit, la procédure de sélection et de nomination devrait être mieux encadrée par des règles excluant l'apparence même d'une influence politique.

## 5. Pouvoirs du Président de la République à l'égard de la Cour suprême

71. La Commission de Venise distingue habituellement les aspects internes et externes de l'indépendance de la justice<sup>61</sup>. La justice jouit de l'indépendance externe lorsqu'elle est à l'abri des pressions extérieures indues, et de l'indépendance interne lorsque le juge est à l'abri des pressions indues provenant de l'intérieur du système. Les pressions internes indues peuvent être le fait de présidents de tribunaux ou de cours, et revêtir diverses formes : même lorsque le juge n'est pas formellement subordonné à un président, ce dernier peut utiliser d'autres pouvoirs (charge de travail, répartition des ressources et des avantages, pouvoirs disciplinaires, autorité en matière de transferts, de détachements, de répartition des affaires, etc.).

72. La frontière entre l'indépendance interne et externe peut s'estomper en cas de politisation de la nomination des présidents de tribunaux. Il importe donc d'examiner leurs pouvoirs à l'égard des juges ordinaires, ainsi que leur mode de nomination, de révocation, etc., afin de déterminer s'ils sont eux-mêmes suffisamment indépendants du pouvoir exécutif ou législatif.

### a. Nomination du Premier président de la Cour suprême par le Président de la République

73. La Commission de Venise observe tout d'abord que l'actuel Premier président prendrait prochainement sa retraite, puisque l'abaissement de l'âge de la retraite prévu dans le projet de loi aurait effet immédiat — ce qui est déjà un problème en soi (voir ci-dessus). Autre source d'inquiétude, le Président de la République pourra confier la présidence à tout autre juge de son choix (paragraphe 4 de l'article 108) en attendant l'élection du nouveau Premier président et des présidents des chambres<sup>62</sup>. La possibilité de nommer un Premier président par intérim

---

<sup>59</sup> Dans le décret n° 1 évoqué ci-dessus, le gouvernement bolchevik déclarait (p. 5) que les nouveaux tribunaux devaient être guidés par la « conscience juridique révolutionnaire », censée remplacer les lois de l'ancien régime. L'exposé des motifs préparé par l'administration présidentielle part de la même idée : il dit (p. 7) que la présence de juges non professionnels dans les collèges entendant les recours extraordinaires introduira une composante très importante de contrôle social dans les affaires où il peut avoir été porté atteinte à des aspects fondamentaux du principe de la justice sociale. En d'autres termes, au lieu d'appliquer la loi, les juges non professionnels appliqueront le « principe de la justice sociale », ce qui justifie leur participation à la procédure.

<sup>60</sup> Le chapitre 7 de la loi sur les tribunaux ordinaires, analysé ci-dessous, dit que les juges non professionnels participent à l'examen des affaires dans les juridictions *inférieures*.

<sup>61</sup> CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : l'indépendance des juges, paragraphe 56.

<sup>62</sup> Le paragraphe 4 de l'article 108 dit que le Premier président n'est élu qu'une fois que les deux tiers des juges de la Cour suprême ont été nommés dans les chambres de cette dernière. Compte tenu de l'effet rétroactif de l'abaissement de l'âge de la retraite, de nombreux sièges de juge deviendront vacants. Les nouvelles



devrait être réservée aux authentiques situations d'urgence ; le projet de loi devrait prévoir un mécanisme automatique (comme la nomination du président de chambre possédant le plus d'ancienneté, sans choix discrétionnaire du Président de la République), et une limitation dans le temps. La procédure « d'urgence » ne devrait pas servir à contourner la procédure générale.

74. Le nouveau Premier président sera choisi par le Président de la République sur une liste de cinq candidats élus par l'Assemblée générale de la Cour suprême (article 11)<sup>63</sup>. Ce dispositif figure dans la Constitution, qui ne précise toutefois pas le nombre de candidats que l'Assemblée générale soumet au Président de la République.

75. Dans son principe, la nomination du Premier président par le Président de la République n'est pas une solution inacceptable tant que la justice est authentiquement associée au processus. Or le système d'élections au sein de l'Assemblée générale de la Cour suprême n'est pas clair. L'article 12 dit que les candidats désignés sont les juges qui reçoivent le plus grand nombre de voix. Il n'est pas précisé si les candidats sont élus un par un ou par liste. Dans l'idéal, tous les candidats proposés au Président devraient jouir *d'un soutien notable* au sein de la Cour suprême. Le Président ne devrait pas pouvoir choisir un candidat soutenu par une petite minorité seulement de juges de la Cour.

76. En ce sens, le système actuel (le Président ne choisit qu'entre deux candidats proposés par l'Assemblée générale) est meilleur : même si le Président choisit le second candidat (celui qui n'a pas obtenu la majorité des voix), il y a de fortes chances que celui-ci ait tout de même le soutien d'une bonne partie des juges de la Cour suprême.

77. La Commission de Venise admet que la nomination des juges de la Cour suprême par un Président élu au suffrage universel leur confère en théorie une certaine légitimité démocratique, et qu'il n'est pas tout à fait possible d'en dire autant de la nomination par cooptation au sein de la justice. Cela dit, elle recommande plutôt de minimiser le rôle du Chef de l'État dans la nomination des juges. Dans son avis CDL-AD(2013)034 sur l'Ukraine, elle avait indiqué qu'elle « n'a aucune objection à la nomination des juges par le Chef de l'État lorsque celui-ci est lié par une proposition émanant du Conseil judiciaire et intervient à titre "honorifique", officialisant simplement la décision prise par le Conseil judiciaire sur le fond »<sup>64</sup>. Même si le Président a le pouvoir authentique (et non pas simplement honorifique) de choisir, ce doit être uniquement entre des candidats jouissant d'un ferme soutien au sein de la justice.

78. Le paragraphe 1 de l'article 11 dit que le Président de la République peut reconduire le Premier président pour un second mandat. On ne voit pas si la Cour suprême doit alors lui soumettre une liste de cinq candidats, et si le Premier président sortant figure automatiquement sur cette liste. Si c'est bien le cas, cela rend cette personne particulièrement dépendante de la bienveillance du Président.

#### b. Pouvoirs directs du Président de la République sur la Cour suprême

79. Le projet de loi confère au Président de la République le pouvoir de formuler le règlement de la Cour suprême (paragraphe 1 de l'article 4) et du Conseil des juges non professionnels de la Cour (paragraphe 3 de l'article 69). Le Président peut ainsi fixer le nombre de juges de la Cour suprême, définir l'organisation interne de la Cour, rédiger les profils de poste des

---

nominations pourraient prendre des mois. Pendant tout ce temps, la Cour suprême aura à sa tête un juge nommé par le seul Président de la République.

<sup>63</sup> Actuellement, le paragraphe 1 de l'article 16 de la loi sur la Cour suprême dit que l'Assemblée générale ne propose que deux candidats au Président.

<sup>64</sup> CDL-AD(2013)034, Avis sur les propositions de modification du projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges de l'Ukraine, paragraphe 16.

assesseurs, etc. (article 4)<sup>65</sup>. Il peut aussi décider du nombre de sièges à pourvoir dans chaque chambre, et n'est tenu que de *consulter* le Premier président (ou le Président de la Chambre des affaires disciplinaires) à ce sujet (paragraphe 1 de l'article 30).

80. Cela pourrait passer pour une amélioration par rapport au projet précédent, dans lequel ce pouvoir était conféré au ministre de la Justice<sup>66</sup>. Mais la solution actuelle prête encore le flanc à la critique, et pourrait enfreindre le principe de la séparation des pouvoirs. En ce qui concerne le nombre de juges de la Cour suprême et de ses chambres, la Commission de Venise note qu'il serait possible de multiplier les nouveaux juges, de réduire le nombre des juges ou de redistribuer de façon arbitraire les juges entre les chambres pour éroder l'indépendance de la Cour. La Commission de Venise est d'avis que ces questions ne devraient pas être laissées à la discrétion du Président de la République.<sup>67</sup>

81. Il n'est pas bon non plus que le Président formule des règles purement *procédurales* pour la Cour suprême. Le projet de loi ne donne au Conseil national de la justice qu'un rôle *consultatif* dans ce processus (article 4) ; et pour le premier règlement, le projet n'exige même pas que soit *consulté* le collège de la Cour suprême (article 110). Il n'existe pas de norme européenne à valeur générale disant que l'organe judiciaire concerné a *seul* le droit de formuler son propre règlement ; mais il est extrêmement inhabituel de confier cette fonction à un agent de l'État n'appartenant pas à la justice (même s'il s'agit d'un juriste de formation et de profession).

82. Si l'implication du Chef de l'État dans la nomination du juge en chef est chose relativement courante, le règlement est normalement adopté au sein de la Cour suprême elle-même, ou du moins avec sa participation notable. Si le législateur ressent le besoin de se prémunir contre le corporatisme judiciaire (ce qui paraît être la grande préoccupation de la réforme actuelle), il peut définir dans la loi des lignes directrices générales pour les procédures de la Cour suprême, en laissant à la Cour le soin de préciser les règles de détail. Il n'est pas bon de donner au Président de la République un pouvoir discrétionnaire en la matière. Cela porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs tel qu'il est compris en Europe. Il conviendrait de trouver un compromis ; la Cour suprême pourrait par exemple formuler son règlement, qui devrait ensuite être approuvé par un organe de l'État extérieur à la justice.

### c. Pouvoirs du Premier président et des présidents des chambres

83. Le Premier président et les « présidents » des cinq chambres ont des pouvoirs substantiels, qui les placent en fait hiérarchiquement au-dessus des juges ordinaires de la Cour suprême. La Commission de Venise ne va pas examiner toutes les compétences du Premier président et des présidents des chambres, mais se concentrer sur celles qui menacent particulièrement l'indépendance interne des juges.

84. Premièrement, le Premier président et le président de la Chambre des affaires disciplinaires jouent un rôle décisif dans les procédures disciplinaires. Ils peuvent en particulier contester la décision du responsable de la discipline lorsque ce dernier choisit de ne pas engager d'action disciplinaire contre un juge (paragraphe 4 et 5 de l'article 75). Cela signifie,

---

<sup>65</sup> L'article 4 du projet modifie profondément le texte antérieur : selon les paragraphes 2 et 3 de l'article 3 de la loi de 2002 sur la Cour suprême, l'organisation intérieure de cette dernière, l'attribution des affaires aux chambres et la procédure interne sont définies dans le Règlement de la Cour suprême, adopté par l'Assemblée générale des juges de la Cour.

<sup>66</sup> Dans le système polonais, le ministre de la Justice est en même temps procureur général. Il a donc un intérêt supplémentaire, en qualité de partie, dans les procédures. Le Président de la République, en revanche, n'a pas statut ministériel et n'exerce aucune fonction au sein du ministère public.

<sup>67</sup> Voir, *mutatis mutandi*, CDL-AD (2013) 034, Avis sur les propositions modifiant le projet de loi sur les amendements à la Constitution visant à renforcer l'indépendance des juges de l'Ukraine, §§13-14

en fin de compte, que le Premier président et le Président de la Chambre disciplinaire peuvent déclencher des actions disciplinaires de leur propre chef.

85. Deuxièmement, le Premier président, avec le ministre de la Justice, peut détacher un juge d'une juridiction inférieure à la Cour suprême pour un maximum de deux ans (paragraphe 1 de l'article 39). La durée du détachement peut même être prolongée indéfiniment (paragraphe 3). Le détachement s'accompagnant d'une augmentation de salaire et d'une revalorisation du statut (paragraphe 2) et n'étant assujéti à aucune condition substantielle (si ce n'est l'exigence de dix ans d'ancienneté), l'article 39 donne effectivement au Premier président et au ministre de la Justice la capacité d'accorder des promotions à leur discrétion.

86. Le troisième point est le plus important : le Premier président et les présidents des chambres ont un large pouvoir discrétionnaire pour définir la composition des collèges de juges. Le Premier président peut définir la composition du collège ayant à trancher dans les affaires d'une importance majeure, en cas de conflit entre la jurisprudence de plusieurs chambres (paragraphe 1 de l'article 80). Il peut faire siéger des membres non professionnels « au cas par cas » dans les collèges chargés d'examiner les affaires disciplinaires concernant des juges de la Cour suprême (paragraphe 2 de l'article 72). Il peut désigner un juge pour qu'il prenne part à l'examen d'une affaire donnée dans une autre chambre (paragraphe 3 de l'article 34). Les présidents des chambres fixent la composition des collèges de leurs chambres respectives et leur attribuent les affaires (article 117). Un président de chambre peut faire examiner une affaire en dehors de l'ordre chronologique « dans des situations particulièrement justifiées » (paragraphe 2 de l'article 77). Tous ces pouvoirs sont discrétionnaires : il est donc aisé d'en abuser pour faire en sorte qu'une affaire soit entendue par un collège présentant la composition « appropriée ».

87. Cette forme de pouvoir discrétionnaire met la Cour suprême en porte-à-faux avec le principe du juge ou collège « naturel », qui se retrouve dans de nombreux ordres juridiques de la tradition continentale — à laquelle appartient la Pologne. Selon ce principe, la composition du collège examinant une affaire doit être définie par avance dans la législation ou au moins sur des critères objectifs fondés sur la loi. Ce principe du « juge compétent défini par la loi » (« *gesetzlicher Richter* ») peut être perçu comme le prolongement du « tribunal indépendant et impartial établi par la loi » qu'exige la Convention européenne au paragraphe 1 de son article 6<sup>68</sup>.

88. En résumé, les pouvoirs du Premier président de la Cour suprême et des présidents de chambre devraient être délimités. En particulier, le Premier président et les présidents de chambre ne devraient pas avoir totale discrétion pour former les collèges de juges, distribuer les affaires parmi eux et y affecter des juges (professionnels ou non)<sup>69</sup><sup>70</sup>.

## 6. Effet cumulé des propositions d'amendements

89. La réforme proposée, si elle est appliquée, non seulement menacera l'indépendance des juges de la Cour suprême, mais représentera aussi un risque grave pour la sécurité des rapports juridiques et permettra au Président de la République de déterminer la composition de la chambre traitant des questions électorales particulièrement sensibles du point de vue

<sup>68</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme, *DMD GROUP, a.s., c. Slovaquie*, n° 19334/03, 5 octobre 2010.

<sup>69</sup> La Commission de Venise répète qu'elle recommande vivement *de ne pas associer* de juges non professionnels au processus juridictionnel au niveau de la Cour suprême.

<sup>70</sup> La Commission de Venise admet que le principe de la répartition aléatoire des affaires n'est pas toujours applicable au sein de la Cour suprême, et que le système peut présenter une certaine souplesse. Mais les principes fondamentaux de composition des collèges au sein de chaque chambre et de répartition des affaires entre elles devraient figurer dans la loi, ou au moins dans le règlement ; toute exception devrait être justifiée et dûment motivée, et un organe collectif de la Cour suprême habilité à contrôler les écarts de ce type par rapport aux règles existantes.

politique. Si l'exposé des motifs parle de sortie de l'ère communiste en ce qui concerne le système judiciaire polonais, certains éléments de la réforme rappellent étrangement les institutions qui existaient en Union soviétique et dans ses satellites.

90. Ainsi, en raison de l'abaissement de l'âge de la retraite avec effet immédiat, 40 % environ des juges risquent de quitter la Cour suprême sous peu. Ils devront être remplacés par de nouveaux juges, nommés par le Président de la République sur recommandation du Conseil national de la justice dans sa nouvelle composition. Comme il est expliqué dans la section III A ci-dessus, le nouveau conseil sera largement dominé par des personnes nommées par la majorité au pouvoir pour des raisons politiques. Compte tenu de l'expérience acquise lors de la nomination des nouveaux juges du Tribunal constitutionnel, il faut s'attendre à ce que les nouveaux juges de la Cour suprême soient choisis en fonction de considérations politiques.

91. On ne peut exclure que nombre de juges nouvellement nommés finissent dans les deux nouvelles chambres, à savoir la Chambre des affaires disciplinaires et la Chambre extraordinaire<sup>71</sup>. Outre les juges nouvellement nommés, ces deux chambres comprendront des membres non professionnels, directement nommés par le Sénat et donc également choisis en fonction de considérations politiques. Le fait que la Chambre extraordinaire soit chargée des litiges électoraux est particulièrement inquiétant.<sup>72</sup>

92. Ces deux chambres auront un statut spécial. Si elles font théoriquement partie de la Cour suprême, dans la réalité elles sont placées au-dessus de toutes les autres chambres<sup>73</sup>, d'où le risque de voir l'ensemble du système judiciaire dominé par ces nouveaux juges, élus grâce à l'influence décisive de la majorité au pouvoir. De plus, leurs compétences seront même rétroactives, car les compétences de « contrôle extraordinaire » permettront à la Chambre extraordinaire de rouvrir toute affaire réglée au cours des vingt dernières années.

93. Le Président de la République aura en outre de vastes pouvoirs sur la Cour suprême et sur ses juges : il fixera la structure interne de la Cour dont il adoptera le règlement. Il jouera aussi un rôle essentiel dans la nomination du Premier président et dans celle des présidents des chambres.

94. Le Premier président de la Cour suprême sera réélu sous peu conformément aux nouvelles règles. Le Premier président et les présidents des chambres définiront la composition des collèges entre lesquels ils répartiront les affaires en toute liberté. Le Premier président pourra choisir les membres n'appartenant pas à la profession qui siégeront lors de l'examen des actions disciplinaires engagées contre les juges de la Cour suprême.

95. En résumé, les deux projets de loi placent le système judiciaire sous le contrôle direct de la majorité parlementaire et du Président de la République, ce qui est contraire au principe même de la séparation des pouvoirs proclamée par l'article 10 de la Constitution polonaise et à celui de l'indépendance de la justice garanti par l'article 173 de cette dernière. Les deux principes font aussi partie intégrante du patrimoine constitutionnel de tous les États européens régis par la prééminence du droit. La Commission de Venise invite donc instamment le Président à retirer ses projets de loi ou à les soumettre à une révision profonde et globale.

---

<sup>71</sup> En vertu du projet de loi, le Président est compétent pour déterminer le nombre de juges de chaque chambre et l'organisation interne de la Cour suprême et « annoncer » les sièges vacants dans les chambres, voir les articles 4 et 30, paragraphe 1.

<sup>72</sup> Même si, comme l'ont précisé les autorités polonaises, les membres non professionnels ne participeront pas à l'examen des litiges électoraux.

<sup>73</sup> Ainsi, la Chambre extraordinaire peut réexaminer toute décision prise par d'autres chambres « ordinaires », tandis que la Chambre des affaires disciplinaires est compétente pour imposer des sanctions disciplinaires à tout juge de chambre « ordinaire ».

### C. Loi sur les tribunaux ordinaires

96. La loi sur les tribunaux ordinaires (ci-après la loi) a été signée par le Président et est entrée en vigueur. Certaines de ses dispositions sont désormais appliquées en pratique. Elle élargit les compétences du ministre de la Justice en ce qui concerne l'organisation interne des tribunaux, la nomination et la révocation des présidents et des vice-présidents de ces derniers<sup>74</sup> et étend celles du ministre de la Justice en matière de promotion et de discipline. Elle est de nouveau très longue et complexe et la Commission de Venise n'en analysera que les éléments les plus problématiques.

97. La Commission de Venise précise d'emblée que les nouveaux pouvoirs du ministre de la Justice ne doivent pas être analysés isolément mais parallèlement aux autres pouvoirs qu'il a dans le système polonais. En Pologne, les pouvoirs du ministre de la Justice sur le pouvoir judiciaire étaient déjà très vastes avant la réforme. C'est ainsi que le ministre :

- attribue les nouveaux postes de juges aux différents tribunaux (article 20a, paragraphe 1 de la loi),
- crée et supprime les divisions, les sous-divisions et les unités des tribunaux (article 19),
- crée et supprime des tribunaux et détermine leurs domaines de compétence locale (article 20),
- fixe le nombre de vice-présidents du tribunal régional (article 22b, paragraphe 4),
- chapeaute sur le plan administratif tous les gestionnaires de tribunaux, les nomme et les révoque (article 21a, paragraphe 2, Article 32, paragraphe 1),
- participe à la nomination des juges inspecteurs (article 37d),
- contrôle l'efficacité administrative des présidents de cours d'appel et définit des lignes directrices à leur intention (article 37g, paragraphe 1 (2) et (3)),
- impose des sanctions financières aux présidents de juridiction (article 37ga)<sup>75</sup>,
- reçoit les rapports des présidents de juridiction dont il évalue les résultats tous les ans (article 37h, paragraphes 3 et 5, ce qui peut donner lieu à une augmentation ou à une baisse de l'indemnité de fonctions – paragraphes 11 et 12),
- établit le règlement des tribunaux ordinaires (article 41, paragraphe 1),
- définit des règles applicables au traitement des plaintes internes (article 41e),
- arrête une procédure détaillée et une méthode d'évaluation des qualifications d'un candidat à un poste vacant de juge (article 57i, paragraphe 4),
- autorise le transfert de juges dans d'autres juridictions ou leur détachement dans d'autres organes de l'État (article 75b, paragraphe 3 et article 77),
- accorde un congé maladie payé aux juges (article 93, paragraphe 3),
- ordonne des examens médicaux pour les juges (article 94d),
- nomme les substituts et les répartit dans les tribunaux (article 106i, paragraphes 1 et 2),
- peut demander l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge (article 114, paragraphe 1),
- peut faire appel des décisions d'une juridiction disciplinaire (article 121, paragraphe 1) et surtout,
- administre le budget alloué aux tribunaux ordinaires (article 177, paragraphe 1), et
- fixe les règles financières des tribunaux (article 179).

98. Cette liste n'est pas exhaustive. L'exercice de certaines de ces prérogatives appelle des consultations avec les organes judiciaires : les présidents de tribunaux (qui sont nommés par le ministre de la Justice en vertu de la nouvelle loi), les assemblées des juges ou le Conseil

---

<sup>74</sup> Cours d'appel, tribunaux régionaux et tribunaux d'instance ; l'organisation de la Cour suprême et le statut de ses juges font l'objet d'une loi distincte.

<sup>75</sup> Voir en particulier le paragraphe 5 qui donne à entendre que le Conseil national de la justice ne peut annuler la décision du ministre de la Justice que pour l'avenir, mais que la réduction, pendant six mois, de l'indemnité de fonctions décidée par le ministre n'est pas compensée.

national de la justice<sup>76</sup>. Cela étant, le ministre a toujours le dernier mot. Le système de gouvernance judiciaire polonais est donc largement centralisé et géré de l'extérieur par le ministre de la Justice.

99. Qui plus est, le ministre de la Justice et le procureur général sont une seule et même personne. La loi de 2016 sur le ministère public a fusionné ces deux charges, ce qui pose un problème en soi (voir CDL-REF(2017)048, Pologne – Act on Public Prosecutor's Office ; voir également CDL-AD(2017)028, Pologne – avis sur la loi relative au ministère public modifiée, paragraphe 20). Cette fusion détermine la position du ministre de la Justice dans le système judiciaire : le ministre a un intérêt supplémentaire dans les procédures judiciaires tout en ayant d'importants pouvoirs à l'égard des tribunaux et des juges<sup>77</sup>. Il conviendrait de tenir compte de ces facteurs lors de l'analyse des amendements de juillet 2017 qui renforcent encore la position du ministre de la Justice dans le système judiciaire.

## **7. Pouvoirs directs du ministre de la Justice à l'égard des juridictions**

### **a. Nomination et révocation des présidents de juridiction**

100. Dans les six mois suivant l'adoption de la loi, le ministre de la Justice peut révoquer et nommer des présidents de juridiction comme il l'entend (article 17), ce qu'il semble déjà avoir fait en en révoquant un certain nombre. À l'issue de cette période transitoire, la loi l'habilite à nommer et à révoquer les présidents de juridiction (articles 23, 24, 25 et 27). Il nomme les présidents des cours d'appel, des tribunaux régionaux et des tribunaux d'instance à son gré sans qu'aucune condition de fond ne s'applique<sup>78</sup>.

101. D'après le CCJE, les procédures de nomination des présidents des juridiction devraient suivre la même voie que celle de la sélection et de la nomination des juges et associer normalement les conseils de la justice<sup>79</sup>. La Commission de Venise partage cet avis. Dans son rapport sur les nominations judiciaires, elle déclare qu'un conseil de la magistrature « doit avoir une influence décisive sur la nomination et l'avancement des juges »<sup>80</sup>. Par « avancement », on entend notamment ici la nomination aux fonctions de président de juridiction. Dans un autre avis, la Commission de Venise a marqué une nette préférence pour un système dans lequel les présidents de juridiction sont élus par les juges de la juridiction concernée<sup>81</sup>.

102. D'autres modèles sont aussi possibles. Dans certains pays européens, le ministre de la justice intervient dans la nomination des présidents de juridiction. Sa participation à la révocation d'un président de juridiction pose davantage de problèmes. Quoi qu'il en soit, le ministre ne devrait pas être seul à décider. Les juges devraient participer activement à la procédure, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'un conseil de la justice convenablement composé.

---

<sup>76</sup> Voir, par exemple, l'article 22b, paragraphe 4, l'article 41, paragraphe 1, l'article 41e, etc.

<sup>77</sup> De plus, en cette qualité, le ministre de la Justice est le chef des « procureurs disciplinaires » qui, conformément à l'article 112 de la loi, sont chargés des poursuites disciplinaires contre des juges (même s'ils sont élus par le Conseil national de la justice, ces procureurs semblent maintenir des relations de travail avec le ministre de la Justice qui est leur supérieur hiérarchique).

<sup>78</sup> Dans la version précédente de la loi, le ministre de la Justice devait avoir l'approbation de l'assemblée générale des juges de la juridiction concernée ou, en cas de refus, du Conseil national de la justice (article 23).

<sup>79</sup> Avis n° 19 (2016) sur « Le rôle des présidents des tribunaux », paragraphe 38, avec mention de l'avis n° 10(2007) sur « Le Conseil de la justice au service de la société », paragraphe 51.

<sup>80</sup> CDL-AD(2007)028, Nominations judiciaires – Rapport adopté par la Commission de Venise, paragraphes 28 et 44-47

<sup>81</sup> CDL-AD(2014)031, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de Géorgie, paragraphe 84

103. Dans le contexte polonais, il est étonnant qu'après les amendements du mois de juillet à la loi sur le judiciaire, le pouvoir judiciaire ne participe pas à la procédure de nomination des présidents de juridiction. En Autriche, par exemple, un collège composé de juges (*Personalsenat*) fait une proposition pour chaque poste vacant qui doit être examinée par le ministre de la Justice qui procède à la nomination. Bien que celui-ci ne soit pas lié par la proposition, le pouvoir judiciaire exerce ainsi une certaine influence sur les nominations<sup>82</sup>. En outre, les présidents de juridiction dans le système polonais ont de vastes pouvoirs sur les juges ordinaires et jouent un rôle important dans la gestion des affaires (voir ci-dessous), ce qui rend leur étroite dépendance par rapport au ministre de la Justice encore plus problématique. En revanche, en Allemagne, par exemple, où les présidents de juridiction sont nommés par les ministres de la Justice<sup>83</sup>, des règles strictes font que la répartition des affaires n'est pas laissée à l'appréciation du président de juridiction, mais est définie à l'avance conformément au principe constitutionnel du juge naturel.

104. Avant les amendements de juillet 2017, le Conseil national de la justice participait à la procédure de nomination des présidents de juridiction et avait le droit de refuser un candidat proposé par le ministre de la Justice. Cet important garde-fou a été supprimé. La Commission de Venise recommande de revenir au modèle précédent et d'assujettir la décision du ministre de la Justice de nommer un président de juridiction à l'approbation du Conseil national de la justice ou de l'assemblée générale des juges de la juridiction concernée. Encore mieux, l'un de ces organes devrait être habilité à choisir la meilleure candidature et à la soumettre à l'approbation du ministre de la Justice.

105. La loi modifiée ne protège pas suffisamment les présidents de juridiction contre les révocations arbitraires. Le ministre peut désormais justifier une révocation par une « incapacité grave ou persistante [du président de la juridiction] à s'acquitter de ses fonctions officielles », par « d'autres raisons [qui] rendent le maintien en fonction incompatible avec la bonne administration de la justice » ou par une gestion « particulièrement inefficace » de la juridiction et des juridictions inférieures (article 27, paragraphes 1 (1), (2), (3)). Ces formules sont relativement générales et ne limitent pas réellement la liberté d'appréciation du ministre de la Justice.

106. Du point de vue de la procédure, conformément à la loi modifiée, le Conseil national de la justice doit contrôler les révocations des présidents de juridiction. Sur le plan des principes, cette participation est saluée mais ne peut guère être considérée comme une garantie efficace, car le conseil ne peut opposer son veto à une révocation qu'à la majorité des deux tiers des voix (article 27, paragraphe 4). Ce seuil est très élevé, même dans le système actuel. En d'autres termes, le Conseil national de la justice ne serait guère en mesure de s'opposer à la révocation d'un président de juridiction par le ministre de la Justice. Cela deviendra quasiment impossible si le projet de loi du Président sur le Conseil national de la justice est adopté et si la majorité écrasante des membres de ce dernier est représentative de la majorité politique à laquelle appartient le ministre de la Justice. De plus, celui-ci peut relever un président de juridiction de ses fonctions tant que l'affaire est pendante devant le Conseil national de la justice.

107. Enfin, la Commission de Venise renvoie de nouveau à l'affaire *Baka* susmentionnée dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 6 de la Convention en raison de l'absence de recours judiciaire à la suite de la révocation d'un juge en chef. Cette jurisprudence est aussi applicable à la révocation de présidents de juridiction par le ministre en vertu de la loi modifiée.

---

<sup>82</sup> CDL-AD(2007)028, paragraphes 45 et 46.

<sup>83</sup> La plupart des juges sont nommés au niveau des 16 *Länder*. Il n'existe donc pas de concentration des pouvoirs dans les mains d'une seule personne comme en Pologne.

108. Ainsi, en ce qui concerne les révocations, la Commission de Venise recommande de largement associer les magistrats ou le Conseil national de la justice à la procédure ou les deux à la fois ; l'assemblée générale des juges ou le Conseil national de la justice devraient pouvoir opposer leur veto à la révocation d'un président de juridiction à la majorité simple des voix.

b. Prolongation des fonctions au-delà de l'âge de la retraite

109. Le ministre de la Justice peut prolonger, à son gré, les fonctions d'un juge au-delà de l'âge de la retraite (article 69, paragraphe 1b). La loi ne précise pas de durée ; la prolongation peut être autorisée pour une courte période de manière que le juge demeure dans l'incertitude et devienne plus sensible aux pressions. Il conviendrait de supprimer cette possibilité, car elle fait dépendre la carrière des juges (d'ordinaire les juges les plus chevronnés) du ministre.

c. Pouvoir « disciplinaire » du ministre de la Justice sur les présidents de juridiction ; évaluation des rapports des juridictions

110. Le ministre de la Justice dispose d'un pouvoir qui peut être qualifié de disciplinaire sur les présidents et les vice-présidents de juridiction (même si la loi ne le qualifie pas ainsi).

111. Ainsi le président d'une juridiction supérieure peut adresser au président d'une juridiction inférieure des « observations écrites » concernant sa mauvaise gestion présumée (article 37e, paragraphe 1). Si le président/vice-président de la juridiction inférieure se trouve en désaccord, il peut saisir le ministre de la Justice (paragraphe 7), qui a le dernier mot. En raison de ces « observations écrites », le président de la juridiction inférieure peut voir son indemnité de fonctions réduite jusqu'à 50 % pendant une période maximale de six mois (paragraphe 9). Si le ministre ne maintient pas les remarques critiques, l'allocation est « alignée sur le montant précédent ». Le sens exact de cette disposition n'est pas entièrement clair. Les autorités polonaises ont expliqué que le sens du mot polonais « wyrównanie » utilisé dans les dispositions pertinentes est plus proche de la « compensation » que de « l'alignement ». Si tel est le cas, le texte devrait clairement stipuler que le président d'une juridiction inférieure est intégralement indemnisé pour la période où son indemnité de poste a été réduite, si toutefois le ministre de la Justice ne confirme pas cette sanction. En tout état de cause, la Commission de Venise est en principe opposée à ce que de tels pouvoirs quasi-disciplinaires soient octroyés aux présidents de juridiction ou au ministre de la Justice - voir ci-dessous, paragraphes 114-117.

112. En vertu de l'article 37ga, le ministre lui-même peut adresser une « notification écrite » au président ou au vice-président de la cour d'appel et dès lors réduire l'indemnité de fonctions. Cette « notification écrite » peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil national de la justice mais même si ce dernier est en désaccord avec le ministre de la Justice, l'indemnité est « alignée » sur le niveau précédent (article 37ga, paragraphe 5). A nouveau, les autorités polonaises expliquent que cette disposition doit être interprétée comme donnant le droit au président concerné d'être indemnisé pour la période où son allocation de poste a été réduite. C'est un point positif qui devrait être stipulé plus clairement dans la loi. De manière générale, la procédure disciplinaire dans laquelle le dernier mot appartient au Conseil national de la justice est plus acceptable que la procédure dans laquelle ces questions sont tranchées entre le président d'une juridiction supérieure et le ministre de la Justice.

113. Conformément à l'article 37h, les présidents de cours d'appel doivent faire rapport tous les ans au ministre de la Justice. Ces rapports sont notés par le ministre qui peut réduire ou augmenter l'indemnité de fonctions selon la note obtenue, (paragraphes 11 et 12). Cette décision n'est pas susceptible de recours.



114. En substance, dans le système actuel, tous les présidents de juridiction font partie d'une pyramide au sommet de laquelle se trouve le ministre de la Justice. Le ministre est la plus haute autorité disciplinaire dans la « chaîne de commande » composée des présidents de juridiction, ce qui est dangereux pour l'indépendance tant interne qu'externe du pouvoir judiciaire. Rien ne s'oppose à ce que le ministre ait des fonctions d'inspection ou à ce que les présidents de juridiction doivent lui soumettre des rapports réguliers. Cela étant, le ministre de la Justice ne devrait pas pouvoir se mêler du salaire des présidents de juridiction (du moins sans participation aucune du corps judiciaire). Il n'est pas bon non plus d'établir des liens hiérarchiques internes entre les présidents des différentes juridictions (comme dans un système administratif).

115. Il faut noter qu'une sanction disciplinaire ne peut être infligée à un juge sans une décision de justice susceptible de recours devant une juridiction supérieure (voir l'article 110). En revanche, les décisions ministérielles concernant la révocation de présidents de juridiction ou la réduction de leur indemnité de fonctions pour « mauvaise gestion » ne font l'objet d'aucun recours. Il semble aussi que ces décisions ne s'accompagnent pas de garanties procédurales appropriées (à savoir que le président concerné n'a pas le droit d'être présent ni de présenter des observations par exemple), ce qui serait normalement le cas dans une procédure disciplinaire.

116. Le fait que seule l'indemnité de fonctions (et non le salaire de base du juge) est apparemment touchée ne modifie pas cette analyse. Les sanctions applicables aux présidents de juridiction devraient obéir aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux mesures disciplinaires concernant les juges ordinaires, ce qui vaut en particulier en Pologne où les présidents de juridiction sont très puissants et jouent un rôle important dans le traitement des affaires (voir ci-dessous).

117. En résumé, la Commission de Venise considère que les sanctions contre les présidents de juridiction ne devraient pas être imposées par le ministre de la Justice à son gré, et que le Conseil national de la justice devrait jouer un rôle décisif dans cette procédure.

#### d. Adoption du règlement

118. En vertu du nouvel article 41, le ministre de la Justice adopte, après consultation du Conseil national de la justice, le règlement des tribunaux ordinaires qui doit couvrir la quasi-totalité de leurs activités (à l'exception des questions procédurales qui relèvent des codes de procédure respectifs). Au-delà du règlement ordinaire, le ministre de la Justice sera habilité, après consultation du Conseil national de la justice et l'assemblée générale des juges du tribunal concerné, à adopter un règlement « provisoire » (pour une période ne dépassant pas deux ans).

119. La Commission de Venise estime qu'il est déraisonnable de confier au ministre de la Justice, en ce qui concerne les tribunaux ordinaires, un pouvoir analogue à celui du Président de la République qui détermine à lui seul le règlement de la Cour suprême (voir paragraphe 79 ci-dessus). Cette solution est regrettable en raison du principe de la séparation des pouvoirs : les magistrats devraient participer à l'élaboration de ce règlement. Les autorités polonaises ont expliqué que ce pouvoir existait déjà en vertu de la version précédente de la loi. Cependant, cela ne signifie pas que ce pouvoir devrait être maintenu. Il n'est pas exclu que le ministre de la Justice joue aussi un rôle, mais les juges devraient non seulement être consultés mais aussi pouvoir *élaborer et approuver* ce règlement. Le pouvoir du ministre de la Justice<sup>84</sup> d'adopter un règlement provisoire est particulièrement inquiétant. Aucune disposition de la loi n'empêche le ministre d'imposer un tel règlement provisoire pendant la durée d'examen d'une affaire donnée

---

<sup>84</sup> Voire d'un sous-secrétaire du ministère, car la nouvelle loi permet de déléguer ces compétences du ministre (voir le nouvel article 9aa).

pour faciliter la tâche du ministère public et exercer des pressions supplémentaires sur la juridiction concernée.

e. Méthode de répartition des affaires entre les tribunaux

120. En vertu de la loi modifiée, les affaires doivent être attribuées aux juges de manière aléatoire, ce qui est positif (article 47a, paragraphe 1). En outre, la loi modifiée introduit des règles spécifiques d'attribution des affaires aux juges. Toutefois, d'après le règlement, le ministre de la Justice est compétent pour fixer des « règles détaillées sur la répartition des affaires » et la « méthode de répartition aléatoire des affaires » (article 41, paragraphe 1.2) 2a)) et il peut aussi définir des règles spéciales lorsque la répartition aléatoire est impossible ou inefficace (voir paragraphe 1. 4), deuxième partie). S'il doit y avoir des exceptions au principe général de l'attribution aléatoire des affaires, elles doivent être formulées de façon claire et intelligible dans la loi. De nouveau, la définition de la méthode de répartition des affaires ne devrait pas être laissée à la discrétion du ministre de la Justice.

## 8. Pouvoirs des présidents de juridiction

121. Comme indiqué ci-dessus, le ministre de la Justice a de larges pouvoirs sur les présidents de juridiction. Ces pouvoirs sont particulièrement importants en raison du rôle particulier que les présidents de juridiction jouent dans le système judiciaire polonais.

122. Le paragraphe 1.1) b) de l'article 22 de la loi (inchangé) dit que le président est le supérieur hiérarchique des juges et du personnel judiciaire<sup>85</sup>. Les présidents de juridiction sont habilités à démettre de leurs fonctions les chefs de division, leurs adjoints, les chefs de section et les juges inspecteurs malgré l'avis des plus hautes autorités de la juridiction (article 11, paragraphe 3 modifié). Ils sont compétents pour affecter les juges dans les divisions et définir leurs tâches (article 22a, paragraphe 1.1). Les présidents de cours d'appel sont autorisés à émettre des « observations écrites » à l'intention des présidents des juridictions inférieures concernant les « erreurs de gestion du tribunal » qui peuvent entraîner une sanction financière (article 37e).

123. Qui plus est, les présidents de juridiction ont un vaste pouvoir (défini de manière assez vague) en ce qui concerne l'attribution des affaires aux juges, le retrait des affaires et la modification de la composition des collèges. Ainsi, par exemple, en vertu de l'article 45 (inchangé), les présidents de juridiction peuvent remplacer un juge saisi d'une affaire par un autre juge dans l'intérêt de l'efficacité de la procédure. En vertu du paragraphe 1 modifié de l'article 47, le président d'une juridiction peut affecter un ou deux juges supplémentaires à une affaire si cette dernière risque de durer. Conformément à l'article 47b (inchangé), le président peut modifier la composition d'un collège s'il est impossible de connaître de l'affaire en raison de la composition actuelle du collège ou d'un obstacle à long terme dû à la composition actuelle (voir les paragraphes 1 et 3). Il semble que les présidents puissent user de ces pouvoirs sans aucun contrôle.

124. La liste des compétences des présidents de juridiction en Pologne peut être complétée : les présidents ordonnent des inspections internes de toutes les activités de la juridiction, nomment les juges inspecteurs (article 37), vérifient l'efficacité de la procédure dans des affaires précises (article 37b), etc.

---

<sup>85</sup> Le point c du paragraphe 1.1 précise que le Président nomme et révoque les juges, les assesseurs et les conseillers référendaires sauf si la loi en dispose autrement ; il est toutefois entendu que les juges sont nommés par le Président de la République sur recommandation du Conseil national de la justice et révoqués par une décision de justice dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

125. En résumé, les présidents de juridiction en Pologne disposent de vastes pouvoirs, parfois excessifs, ce qui ne laisse pas d'être préoccupant en soi. Cette situation est toutefois particulièrement inquiétante compte tenu des relations hiérarchiques entre les présidents des juridictions de différents niveaux et de leur subordination au ministre de la Justice. La Commission de Venise rappelle que le ministre de la Justice est chargé de définir et d'appliquer les politiques pénales et a parallèlement de vastes pouvoirs sur les présidents de juridiction. En l'espèce, il peut être tenté de faire pression sur l'ensemble du système judiciaire par leur intermédiaire.

126. Ce risque peut être atténué si le Conseil national de la justice joue le rôle jusqu'à présent confié au ministre de la Justice. Toutefois, cette solution n'est valable que si le Conseil n'est pas lui-même entièrement contrôlé par la majorité parlementaire et si sa composition est équilibrée, ce qui suppose d'abandonner la réforme actuellement proposée par le Président.

#### **D. Autres amendements/propositions**

127. La Commission de Venise note que les deux projets de loi proposés par le Président ainsi que la loi sur les tribunaux ordinaires comprennent un certain nombre de propositions et d'amendements qui sont raisonnables. Ainsi, par exemple, les juges peuvent être tenus de communiquer leurs avoirs (nouvel article 87 de la loi) ou être démis de leurs fonctions pour collaboration avec le régime autoritaire précédent (article 35, paragraphe 1.8 du projet de loi sur la Cour suprême). Cela étant, ces quelques propositions positives sont totalement éclipsées par les imperfections majeures de la réforme évoquées ci-dessus.

#### **IV. Conclusions**

128. L'objectif officiellement déclaré des amendements de 2017 (qu'ils aient été adoptés ou qu'ils soient en discussion) est de renforcer le contrôle démocratique du système judiciaire polonais. La Commission de Venise a toujours dit que le corps judiciaire ne devait pas être une corporation autonome mais être redevable envers la société. Cependant, les mécanismes de responsabilité ne devraient pas faire obstacle à l'indépendance des juges et des organes de gouvernance judiciaire. L'appareil judiciaire devrait être à l'abri des tourbillons politiques. Les tribunaux doivent souvent se prononcer sur des conflits entre les droits individuels et l'État et cette relation est mise en péril lorsque l'État prend le contrôle des fonctions judiciaires.

129. La Commission de Venise a examiné la loi sur les tribunaux ordinaires, le projet de loi sur le Conseil national de la justice et le projet de loi sur la Cour suprême soumis par le Président de la République. Elle est arrivée à la conclusion que la loi et les projets de loi, en particulier lorsqu'ils sont combinés et envisagés dans le contexte de la loi de 2016 sur le ministère public, permettent aux pouvoirs législatif et exécutif de largement s'immiscer dans l'administration de la justice, ce qui représente une grave menace pour l'indépendance de cette dernière en tant qu'élément essentiel de l'État de droit.

130. Plusieurs aspects essentiels de la réforme soulèvent des préoccupations particulières et appellent les recommandations suivantes :

##### **A. Projet de loi sur le Conseil national de la justice proposé par le Président de la République**

- L'élection des 15 « membres juges » du Conseil national de la justice par le Parlement, combinée au remplacement immédiat des membres actuellement en fonction, entraînera une vaste politisation de cet organe. La Commission de Venise recommande de faire élire les membres juges du Conseil national de la justice par leurs pairs comme la loi actuelle le prévoit.

## **B. Projet de loi sur la Cour suprême proposé par le Président de la République**

- La création de deux nouvelles chambres de la Cour suprême (Chambre des affaires disciplinaires et Chambre extraordinaire), composées de juges nouvellement nommés ayant des compétences spéciales, place ces chambres au-dessus de toutes les autres et est regrettable. Il convient de vérifier que ce modèle est conforme à la Constitution ; en tout état de cause, les membres non professionnels ne devraient pas participer aux procédures devant la Cour suprême.
- La proposition de système de contrôle extraordinaire des décisions définitives est dangereuse pour la stabilité de l'ordre juridique polonais. Il est en outre hasardeux que ce mécanisme soit rétroactif et permette la réouverture d'affaires ayant fait l'objet d'une décision bien avant son adoption (après 1997).
- La nouvelle chambre extraordinaire ne devrait pas être compétente pour connaître des litiges électoraux.
- La mise à la retraite anticipée de nombreux juges de la Cour suprême (dont le Premier président) en raison de l'application avec effet immédiat de l'abaissement de l'âge de la retraite est contraire aux droits individuels des juges et menace l'indépendance de la justice dans son ensemble ; les juges devraient être autorisés à rester en fonction jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la retraite actuellement fixé.
- Le Président de la République en tant que politicien élu ne devrait pas être en mesure, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de prolonger les fonctions d'un juge de la Cour suprême au-delà de l'âge de la retraite.
- Les cinq candidats aux fonctions de Premier président de la Cour suprême, présentés au Président de la République, devraient bénéficier d'un soutien significatif de l'Assemblée générale des juges.
- La loi devrait limiter le pouvoir discrétionnaire du Premier Président pour ce qui est des questions relatives à la répartition des affaires et de l'affectation des juges de la Cour suprême dans les collèges.

## **C. Loi sur les tribunaux ordinaires**

- La décision du ministre de la Justice de nommer/révoquer le président de juridiction devrait être soumise à l'approbation du Conseil national de la justice ou de l'assemblée générale des juges de la juridiction concerné, et être prise à la majorité simple. Le mieux serait que les assemblées générales des juges soumettent les candidatures aux fonctions de président à l'approbation du ministre de la Justice.
- Le ministre de la Justice ne devrait pas disposer du pouvoir discrétionnaire de prolonger les fonctions d'un juge au-delà de l'âge de la retraite.
- Le ministre de la Justice ne devrait pas avoir de pouvoirs « disciplinaires » à l'égard des présidents de juridiction et les sanctions prises contre des présidents devraient l'être de la même façon que les sanctions disciplinaires visant des juges.
- La loi devrait limiter la liberté d'appréciation des présidents de juridiction en ce qui concerne la répartition des affaires et l'affectation des juges dans les collèges ; les exceptions au principe général d'attribution aléatoire des affaires devraient être définies de manière plus précise et claire dans la loi ; les présidents de juridiction de degré inférieur ne devraient pas être subordonnés hiérarchiquement aux présidents des juridictions supérieures.

131. La Commission de Venise souligne que la *combinaison* des modifications proposées dans les trois documents examinés et de la loi de 2016 sur le ministère public amplifie l'effet négatif de chaque modification dans la mesure où elle menace sérieusement l'indépendance de toutes les parties du système judiciaire en Pologne.

132. La Commission de Venise note que les autorités polonaises sont ouvertes au dialogue, ce qui est encourageant. Elle appelle le Président de la République à retirer ses propositions et à engager un dialogue avant de poursuivre la procédure législative. Elle invite aussi instamment le Parlement polonais à revoir les récents amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires en s'inspirant du présent avis.

133. La Commission de Venise demeure à la disposition des autorités polonaises et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance complémentaire à ce sujet.