



Déclassifié*

AS/Jur (2019) 37

3 octobre 2019

fjdoc37 2019

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Les juges doivent rester indépendants en Pologne et en République de Moldova

Note introductive

Rapporteur : M. Andrea Orlando, Italie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

1. Introduction

1. À la suite d'une proposition de résolution sur « Les juges doivent rester indépendants en Pologne et en République de Moldova »¹, lors de sa réunion qui s'est tenue à Paris le 4 mars 2019, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (ci-après la commission) m'a nommé comme rapporteur sur ce sujet. Selon les signataires de cette proposition de résolution, « l'indépendance du pouvoir judiciaire est gravement compromise par les gouvernements actuels en République de Moldova et en Pologne » et « le démantèlement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et la manipulation de ses décisions à des fins politiques représentent une forme d'usurpation du pouvoir par le législatif et l'exécutif ». Ainsi, l'Assemblée parlementaire devrait étudier cette question et « faire des recommandations, en vue d'exhorter les gouvernements de ces deux Etats membres à rétablir l'indépendance du système judiciaire et l'ordre constitutionnel à leurs obligations européennes et internationales ».

2. Rappelons que l'Assemblée s'est penchée sur la question de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à plusieurs reprises, notamment dans sa Résolution 1594 (2007) sur la notion de 'Rule of Law'² ou dans sa Résolution 2187 (2017) sur la liste des critères de l'Etat de droit de la Commission de Venise³. En outre, elle a adopté une série de résolutions et de recommandations sur le renforcement de l'Etat de droit et de l'indépendance des juges et procureurs, en particulier les résolutions 1685 (2009) sur les allégations d'abus du système de justice pénale, motivées par des considérations politiques, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et 2040 (2015) «Menaces contre la prééminence du droit dans les Etats membres du Conseil de l'Europe: affirmer l'autorité de l'Assemblée parlementaire», la Résolution 1703 (2010) et la Recommandation 1896 (2010) sur la corruption judiciaire, la Résolution 1943 (2013) et la Recommandation 2019 (2013) «La corruption: une menace à la prééminence du droit», ainsi que la Résolution 2098 (2016) et la Recommandation 2087 (2016) «La corruption judiciaire: nécessité de mettre en œuvre d'urgence les propositions de l'Assemblée».

* Document déclassifié par la Commission le 3 octobre 2019.

¹ [Doc. 14650](#), renvoi n° 4416 du 21 janvier 2019.

² Voir le rapport de M. Erik Jurgens (Pays-Bas, SOC), ancien membre de notre commission, [Doc. 11343](#), du 6 juillet 2007.

³ Voir le rapport M. Philippe Mahoux (Belgique, SOC), ancien membre de notre commission, [Doc. 14387](#), 17 juillet 2017.

3. Dans sa plus récente résolution concernant cette problématique – [Résolution 2188 \(2017\)](#)⁴ sur « Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les Etats membres du Conseil de l'Europe – exemples sélectionnés » - l'Assemblée s'est déjà montrée préoccupée par certains développements « qui mettaient en péril le respect de l'Etat de droit, et, en particulier, l'indépendance de la justice et le principe de la séparation des pouvoirs » en République de Moldova et en Pologne⁵. Ayant émis des recommandations spécifiques aux cinq Etats faisant l'objet de sa résolution, l'Assemblée a appelé tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à « promouvoir une culture politique et juridique propice à la mise en œuvre de l'État de droit, conformément aux principes sous-jacents à la totalité des normes du Conseil de l'Europe ».

4. La Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) de l'Assemblée examine également ces questions. La République de Moldova fait l'objet d'une procédure de suivi de l'Assemblée (voir la [Résolution 1955 \(2013\)](#) du 2 octobre 2013). Le 10 septembre dernier, la commission de suivi a adopté un nouveau rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques dans ce pays⁶. Quant à la Pologne, les dernières réformes judiciaires menées dans ce pays sont actuellement examinées par les corapporteurs de la commission de suivi sur « le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne » : Mme Azadeh Rojhan Gustafsson (Suède, SOC) et M. Pieter Omtzigt (Pays-Bas, PPE/DC), qui ont récemment effectué une visite à Varsovie (les 5-6 septembre dernier)⁷. Leur rapport est attendu dans les prochains mois. Ainsi, il n'est pas dans mon intention de faire double emploi avec les travaux de la commission de suivi. Toutefois, je me sens dans l'obligation de souligner un certain nombre de problèmes concernant le fonctionnement et l'indépendance de la justice dans ces deux pays.

2. Les normes pertinentes du Conseil de l'Europe

2.1. La notion de l'Etat de droit

5. Les normes pertinentes en matière de l'indépendance des magistrats ont déjà été résumées dans le rapport de notre ancien collègue de la commission M. Bernd Fabritius (Allemagne, PPE/CD) sur les « Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les Etats membres du Conseil de l'Europe – exemples sélectionnés » de septembre 2017⁸. Il convient cependant de rappeler les textes les plus pertinents dans ce domaine.

6. Selon l'article 3 du [Statut du Conseil de l'Europe](#), tout État membre du Conseil de l'Europe doit reconnaître trois principes qui sont étroitement liés les uns aux autres : les principes de prééminence du droit, des droits de l'homme et de la démocratie. « L'État de droit » – encore désigné, en français, par les expressions « primauté du droit » ou « prééminence du droit » (*rule of law* en anglais et *Rechtsstaat* en allemand)⁹ – est ou, à tout le moins, devrait être un pilier de tout ordre juridique national et de toute organisation internationale¹⁰, bien qu'aucun texte juridiquement contraignant ne le définisse. Cependant, des indicateurs permettant d'évaluer le respect de l'Etat de droit dans un pays donné ont été établis par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise ») dans son document adopté en mars 2016 et intitulé « [Liste des critères de l'État de droit](#) »¹¹. Selon la Commission de Venise, il existe un consensus sur les caractères essentiels (aussi bien formels que substantiels) des notions *Rule of Law*, *Rechtsstaat* et *État de droit*¹². Ce sont : 1) la légalité ; 2) la sécurité juridique ; 3) l'interdiction de l'arbitraire ; 4) l'accès à la

⁴ Adoptée le 11 octobre 2017, sur la base d'un rapport de notre commission (rapporteur : M. Bernd Fabritius, Allemagne, PPE/DC), [Doc. 14405](#), 25 septembre 2017.

⁵ Paragraphe 6 de la résolution.

⁶ Doc. 14963, adoptée par la commission de suivi le 10 septembre 2019, corapporteurs : M. Egidijus Vareikis (Lituanie, PPE/DC) et Mme Mayvonne Blondin (France, SOC).

⁷ Voir le [communiqué de presse](#) du 4 septembre 2019.

⁸ Voir note de bas de page n° 4, chapitre 2 du rapport.

⁹ Suite à la [Résolution 1594 \(2007\)](#) de l'Assemblée sur la notion de 'Rule of Law', la Commission de Venise s'est penchée sur cette notion et a publié un rapport sur ce sujet en 2011. Voir [CDL-AD\(2011\)003rev](#). « Rapport sur la prééminence du droit », Étude n° 512/2009, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 86^e session plénière, 25 et 26 mars 2011, paragraphes 15-16 et 33. Le concept de « rule of law » est le produit de la culture juridique anglaise, tandis que les expressions françaises et allemandes ont leur origine sur le continent.

¹⁰ Voir notamment le Préambule du Statut du Conseil de l'Europe et le Préambule de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹¹ Ce document a été approuvée par le Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et l'Assemblée ; voir le rapport de notre ancien collègue de la commission M. Philippe Mahoux, voir note de bas de page n° 3, ainsi que la [Résolution 2187 \(2017\)](#) de l'Assemblée.

¹² Paragraphe 18 de la « Liste des critères de l'Etat de droit ». Voir aussi le paragraphe 15 de ce document, dans lequel la Commission de Venise estime « (...) que la notion d'Etat de droit repose sur un droit sûr et prévisible, dans lequel toute personnes a le droit d'être traitée par les décideurs de manière digne, égale et rationnelle, dans le respect du droit existant,

justice devant des juridictions indépendantes et impartiales, avec contrôle juridictionnel des actes administratifs, 5) le respect des droits de l'homme et 6) la non-discrimination et l'égalité devant la loi. La Commission de Venise précise toutefois que même si ces « ingrédients » sont constants, leur application peut varier d'un pays à l'autre, en fonction du contexte local¹³. De son côté, l'Union européenne (UE) cherche toujours à établir un mécanisme efficace et régulier visant à « discipliner » les Etats dans lesquels le principe de l'Etat de droit risque d'être bafoué¹⁴.

2.2. Le droit d'accès à un tribunal et l'indépendance de la justice

7. Selon la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »), la « prééminence du droit » est une « notion inhérente à l'ensemble des articles » de la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention » ou « la CEDH »)¹⁵ et la Cour s'est souvent référée à cette notion dans sa jurisprudence¹⁶. En outre, le droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial est explicitement garanti par l'article 6§1 de la Convention. Ce droit est également consacré par l'article 47 de la [Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne](#) (« droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial »).

8. La Cour a développé une abondante jurisprudence au sujet de l'article 6§1 de la Convention¹⁷. Afin de déterminer si un organe peut passer pour indépendant - notamment à l'égard de l'exécutif et des parties, la Cour a eu égard au mode de désignation et à la durée du mandat des membres, à l'existence de garanties contre des pressions extérieures et au point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance¹⁸.

9. Récemment, elle a rendu plusieurs arrêts, dans lesquelles elle a conclu à des violations de l'article 6§1 de la Convention en raison des révocations des juges ; leur mise en œuvre est toujours supervisée par le Comité des Ministres (voir notamment *Oleksandr Volkov c. Ukraine*¹⁹, *Kulykov et autres v. Ukraine*²⁰, *Báka c. Hongrie*²¹ ou *Mitrinovski c. « L'ex-République yougoslave de Macédoine »*²²). En outre, en mars dernier, dans l'affaire *Guðmundur Andr Ástráðsson c. Islande*, la Cour a conclu que le non-respect du droit interne dans la nomination de quatre juges à la nouvelle cour d'appel islandaise a entraîné une violation de l'article 6§1 de la Convention. La Cour a souligné, entre autres, que la pression exercée dans cette procédure par la ministre de la Justice conjuguée avec l'abstention du parlement à voter séparément sur chaque candidature proposée a fait de sorte que l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif n'ait pas été respecté dans ce processus²³. Cet arrêt n'est pas encore définitif, l'affaire ayant été renvoyée devant la Grande Chambre de la Cour le 9 septembre 2019.

10. De plus, le Comité des Ministres a émis la Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités. Ce texte rappelle que l'indépendance des juges est un « élément inhérent à l'Etat de droit et indispensable à l'impartialité des juges et au fonctionnement du système judiciaire », qu'elle « garantit à toute personne le droit à un procès équitable » et « qu'elle n'est donc pas un privilège des juges mais une garantie du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui permet à toute personne d'avoir confiance dans le système judiciaire ». Il s'adresse à toutes les personnes exerçant des fonctions judiciaires, y compris dans le domaine du droit constitutionnel, et contient des dispositions détaillées

et de disposer de voies de recours pour contester les décisions devant des juridictions indépendantes et impartiales, selon une procédure équitable. »

¹³ Paragraphe 34 de la « Liste des critères de l'État de droit. ».

¹⁴ Commission européenne, communications des 11 mars 2014, [Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit](#), COM(2014) 158 final et du 17 juillet 2019 [Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union. Plan d'action](#), COM(2019)343 final. Voir aussi la Résolution de l'Assemblée [2273 \(2019\)](#) « Création d'un mécanisme de l'Union européenne pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux », 9 avril 2019.

¹⁵ *Stafford c. Royaume-Uni*, requête n° 46295/99, arrêt du 28 mai 2002, paragraphe 63.

¹⁶ Par le biais de différentes expressions telles que « la prééminence du droit dans une société démocratique » ou « l'impératif général de respect de l'État de droit » ; voir respectivement *Centro Europa 7 et di Stefano c. Italie*, requête n° 38433/09, arrêt du 7 juin 2012, paragraphe 156, et *Sylvestre c. Autriche*, requêtes n° 36812/97 et n° 40104/98, arrêt du 24 avril 2003, paragraphe 63.

¹⁷ Voir notamment les guides sur la jurisprudence relative à l'article 6 (volets civil et pénal) à l'adresse suivante : <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/guides&c=fr> ainsi que la publication conjointe du Conseil de l'Europe et de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, [Manuel de droit européen en matière d'accès à la justice](#), 2016.

¹⁸ Voir notamment *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requêtes 7819/77 et 7878/77, arrêt du 28 juin 2014, paragraphe 78.

¹⁹ Requête n° 21722/11, arrêt du 9 janvier 2013.

²⁰ Requête n° 5114/09, arrêt du 19 janvier 2017.

²¹ Requête n° 20261/12, arrêt du 23 juin 2016.

²² Requête n° 6899/12, arrêt du 30 avril 2014.

²³ Requête n° 26374/18, arrêt du 12 mars 2019 (non-définitif), paragraphe 123.

concernant l'indépendance externe et interne des juges, leur efficacité, ressources, statut, devoirs et responsabilités et éthique ainsi que sur les conseils de justice. La recommandation réaffirme notamment que « l'indépendance du juge et celle de la justice devraient être consacrées dans la Constitution ou au niveau juridique le plus élevé possible dans les Etats membres, et faire l'objet de dispositions plus spécifiques au niveau législatif » (paragraphe 7 de l'Annexe), et que « lorsque les juges estiment que leur indépendance est menacée, ils devraient pouvoir se tourner vers le conseil de la justice ou vers une autre autorité indépendante, ou disposer de voies effectives de recours » (paragraphe 8 de l'Annexe). La Recommandation se penche également sur le rôle des « conseils de justice » qui « visent à garantir l'indépendance de la justice et celle de chaque juge et ainsi promouvoir le fonctionnement efficace du système judiciaire » (paragraphe 26 de l'Annexe). Elle stipule qu'« au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire » (paragraphe 27 de l'Annexe).

11. Il convient également de noter que la Commission de Venise a rendu plusieurs avis sur les projets de lois relatifs à la magistrature qui lui étaient soumis par des États membres²⁴ et a publié des études thématiques sur les critères garantissant l'indépendance de la justice (voir, en particulier, le *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I : l'indépendance des juges*²⁵ et le rapport *Nominations judiciaires*²⁶).

12. La question de l'indépendance de la justice a aussi fait l'objet des derniers rapports du Secrétaire général du Conseil de l'Europe M. Thorbjørn Jagland. Dans son dernier rapport pour la session ministérielle d'Helsinki du 16-17 mai 2019 - [Relever les défis à venir- Renforcer le Conseil de l'Europe](#), sans pourtant mentionner des pays concrets, il note que malgré les évolutions positives dans certains pays, « les tentatives d'ingérence dans le travail et la composition des organes judiciaires nationaux, dont les cours constitutionnelles, se sont multipliées »²⁷ et qu'« il apparaît que certains acteurs politiques ne considèrent plus la séparation des pouvoirs comme un principe inviolable »²⁸.

3. Le pouvoir judiciaire en République de Moldova

3.1. Introduction

13. La proposition de résolution mentionne que « des tribunaux indûment influencés par Vlad Plahotniuc ont invalidé l'élection démocratique du maire de Chisinau après la victoire du candidat de l'opposition Andrei Nastase. Cela a suscité des protestations et des critiques, sapant la confiance de l'Union européenne dans la volonté du pays de s'intégrer et créant un dangereux précédent. » Ce texte fait également référence à l'affaire de la juge Domnica Manole, qui avait rendu des jugements qui dérangent les autorités ; cette affaire constituerait « un exemple frappant de poursuite politique contre un juge ».

14. Dans sa [Résolution 2188 \(2017\)](#), l'Assemblée a constaté que la corruption, « qui est un problème majeur pour l'Etat de droit » reste un phénomène très répandu dans ce pays²⁹ et a appelé les autorités de la République de Moldova à :

- « poursuivre la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, de la justice et du ministère public conformément aux recommandations des organes du Conseil de l'Europe » ;
- « renforcer considérablement leurs efforts pour lutter contre la corruption et, en particulier, à garantir la pleine indépendance des principales institutions compétentes en la matière », et
- « à s'abstenir de prendre des mesures qui pourraient nuire à la séparation des pouvoirs. »³⁰

15. Le rapport de M. Fabritius, sur lequel était basée cette résolution, soulignait que la corruption, dont celle de l'appareil judiciaire, restait largement répandue et que la perception de ce phénomène était élevée³¹. Le rapporteur était préoccupé par « la politisation excessive des institutions de l'État ainsi que les liens étroits

²⁴ Voir, en particulier, République de Moldova : Projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges CDL-AD(2014)006, *Law on professional integrity Testing No. 325 of 23 December 2013 (Lustration Law)* CDL-REF(2014)041 ; Ukraine : Projet de loi sur l'indépendance des juges CDL-AD(2013)034 ou Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, CDL-AD(2013)012 du 17/06/2013.

²⁵ [CDL-AD\(2010\)004](#), adopté lors de la 82^e session plénière, Venise, 12-13 mars 2010.

²⁶ [CDL-AD\(2007\)028](#), adopté lors de la 70^e session plénière, Venise, 16-17 mars 2007.

²⁷ P. 17 du rapport.

²⁸ P. 18 du rapport.

²⁹ Paragraphe 6 de la résolution.

³⁰ Paragraphe 8 de la résolution.

³¹ Voir note de bas de page n° 4, paragraphe 39.

entre la politique et le milieu des affaires »³² et a évoqué la notion de « captation de l'Etat », apparemment due à la concentration des pouvoirs dans les mains d'un homme d'affaires, Vladimir Plahotniuc³³. Il mentionnait également des cas de juges qui avaient été poursuivis pour leurs décisions, dont la susmentionnée juge Domnica Manole, qui avait annulé la décision de la Commission électorale centrale rejetant le projet de référendum visant à modifier la Constitution sollicité par un parti politique³⁴. En se référant aux constats du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)³⁵, le rapporteur a souligné la nécessité de modifier la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), du Conseil de supérieur des procureurs et de sensibiliser les juges et les procureurs aux règles d'éthique et d'intégrité³⁶.

16. Selon l'indice de la perception de la corruption ([Corruption Perception Index](#)) de Transparency International, en 2018, la République de Moldova a été classée 117^{ème} sur 180 pays du monde entier et la perception de la corruption du secteur public était de 33 sur une échelle de 100 (où 0 signifie un niveau de corruption très élevé). Rappelons aussi que plusieurs hauts fonctionnaires moldaves ont été impliqués dans l'affaire de la « lessiveuse internationale », qui a récemment fait l'objet d'un rapport de notre commission³⁷. Quatorze juges et deux procureurs ont été accusés de complicité de blanchiment de capitaux et d'avoir délibérément rendu des décisions illégales³⁸. Dans sa [Résolution 2279 \(2019\)](#) basé sur ledit rapport, l'Assemblée a appelé les autorités moldaves à, notamment, poursuivre son enquête sur ce sujet et à punir tous les auteurs d'infractions en rapport avec ces faits et à « mettre en place des dispositions qui empêchent les personnes inculpées ou condamnées pour de graves infractions, y compris pour corruption et blanchiment de capitaux, de prendre ou d'exercer des fonctions publiques »³⁹.

17. Le fonctionnement des institutions démocratiques en République de Moldova a récemment fait l'objet d'un nouveau rapport de la commission de suivi⁴⁰ ; ce texte, qui examine également, dans une certaine mesure, la situation du pouvoir judiciaire, sera examiné par l'Assemblée lors de la partie de session d'octobre prochain.

3.2. *Derniers événements politiques : la crise politique et constitutionnelle de juin 2019*

18. Bien que la situation politique au République de Moldova ait fait l'objet d'une analyse détaillée dans ledit rapport de la commission de suivi, il convient, néanmoins, de rappeler quelques événements principaux.

19. Les dernières élections législatives en République de Moldova ont eu lieu le 24 février et ont abouti à un parlement sans majorité. Par la suite, le pays a fait face à une crise politique et constitutionnelle sans précédent après que la Cour constitutionnelle eut décidé de dissoudre le parlement le 7 juin 2019, ayant estimé que le délai pour former une majorité parlementaire avait expiré. Alors que le 8 juin 2019, le Parti des socialistes et le bloc électoral ACUM ont conclu un « accord politique temporaire sur la désoligarchisation de la Moldova », permettant la formation d'une majorité parlementaire, l'élection d'une présidente du parlement et la désignation d'un Gouvernement, le même jour, la Cour constitutionnelle déclarait ces décisions inconstitutionnelles. De plus, le 9 juin 2019, elle a décidé de suspendre temporairement le Président de la République, qui avait refusé de donner suite à la demande de la Cour constitutionnelle de dissoudre le Parlement et de convoquer des élections parlementaires anticipées. Ceci a entraîné un état de confusion politique et juridique, avec un pouvoir dédoublé. Par conséquent, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a demandé l'avis de la Commission de Venise le 8 juin 2019⁴¹.

³² Ibid.

³³ Voir note de bas de page n° 4, paragraphe 41.

³⁴ Voir note de bas de page n° 4, paragraphe 45.

³⁵ GRECO, [Rapport d'évaluation sur la République de Moldova, Quatrième cycle d'évaluation, prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs](#), publié le 5 juillet 2016.

³⁶ Voir note de bas de page n° 4, paragraphes 46-47.

³⁷ « Lessiveuses : faire face aux nouveaux défis de la lutte internationale contre la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux », [Doc. 14874](#) du 25 mars 2019, commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Mart van de Ven (Pays-Bas, ADLE).

³⁸ Ibid, paragraphe 11.

³⁹ Paragraphe 7.2.1 et 7.2.2. de la [Résolution 2279 \(2019\)](#), adoptée le 11 avril 2019.

⁴⁰ Voir note de bas de page n° 6.

⁴¹ [Déclaration](#) du Secrétaire Général sur la situation en République de Moldova et la Commission de Venise, 9 juin 2019.

20. Le 21 juin 2019, la Commission de Venise a rendu son avis, dans lequel elle a estimé que la Cour constitutionnelle n'avait pas rempli les conditions requises (légales et constitutionnelles) pour ordonner la dissolution du Parlement⁴². Entre temps, le gouvernement en place a démissionné, M. Plahotniuc (qui alors était député et président du Parti démocrate) a démissionné de ses fonctions et a quitté le pays. Par la suite, la Cour constitutionnelle a décidé d'annuler ses décisions controversées. Cette crise a jeté une ombre sur la Cour constitutionnelle, qui a depuis longtemps été considérée comme une institution fortement politisée⁴³. Fin juin, tous ses juges (six), y compris son président, ont démissionné. Des appels à candidatures ont été lancés et, par conséquent, de nouveaux juges ont été nommés (deux par le parlement, deux par le gouvernement et deux par le Conseil supérieur de la magistrature), non sans controverse⁴⁴.

21. La nouvelle coalition parlementaire s'est mise d'accord sur un programme d'action visant « à la désoligarchisation et la restauration d'une République de Moldova conforme à la Constitution », dont une des priorités serait de « libérer l'État de la captivité et renforcer l'indépendance des institutions, en particulier dans le domaine de la justice »⁴⁵. En août dernier, les autorités ont annoncé une nouvelle réforme de la justice, qui modifierait substantiellement l'élection du procureur général, la composition de la Cour suprême de justice, le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des procureurs et le système de l'évaluation des juges et des procureurs⁴⁶.

3.3. Questions liées à l'indépendance de la justice

22. Selon la Commission Internationale des Juristes (*International Commission of Jurists - ICJ*), qui, en mars dernier, a publié un rapport suite à sa mission en République de Moldova en novembre 2018, la justice moldave n'est pas encore entièrement indépendante, malgré les réformes qui ont été entreprises. Cela est dû surtout à l'absence de volonté politique et à l'attitude des juges eux-mêmes⁴⁷. L'histoire du pays, qui a été sous le joug de l'Union soviétique, où le pouvoir judiciaire était subordonné au pouvoir exécutif, a toujours un impact majeur sur le système et la culture judiciaires qui sont, néanmoins, en train de changer.

23. Entre 2011 et 2017 une réforme ambitieuse *Stratégie de réforme du secteur judiciaire (Justice Sector Reform Strategy)*, lancée sur la base de [l'accord d'association entre l'UE et la République de Moldova](#) de 2014, a été mise en œuvre. Elle visait à « renforcer l'indépendance, la responsabilité, l'impartialité, l'efficacité et la transparence du pouvoir judiciaire » et plusieurs progrès ont été réalisés notamment quant à l'augmentation des salaires des juges et du personnel des tribunaux, l'enregistrement des audiences, l'attribution aléatoire des affaires, etc. Pourtant, la mise en œuvre de cette réforme n'a pas été aussi efficace dans tous les domaines, notamment faute d'engagement des autorités moldaves. Le nombre faible d'acquittements en demeure la preuve⁴⁸. De plus, la confiance du public envers le pouvoir judiciaire reste toujours très basse, avec 81 % de la population ne faisant pas confiance au pouvoir judiciaire et 75 % considérant qu'il est corrompu (en 2018)⁴⁹. L'ICJ a examiné maints aspects liés à l'indépendance du pouvoir judiciaire et a donné plusieurs recommandations sur divers sujets (notamment sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature, les procédures de nomination des juges et les mesures disciplinaires contre eux)⁵⁰.

24. Le 24 juillet 2019, le GRECO a rendu public son rapport de conformité (adopté le 7 décembre 2018) concernant la République de Moldova⁵¹. Il a conclu que jusqu'à présent, 4 des 18 recommandations énoncées ont été intégralement mises en œuvre, 9 partiellement mises en œuvre et 5 pas du tout mises en œuvre (dont trois recommandations concernant les parlementaires et deux - les procureurs) et a invité la République de

⁴² « Opinion on the constitutional situation with particular reference to the possibility of dissolving parliament », adopté par la Commission de Venise lors de sa 119^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2019), [CDL-AD\(2019\)012](#).

⁴³ Voir notamment le rapport de la commission de suivi, voir note de bas de page n° 6, paragraphe 40.

⁴⁴ Ibid, paragraphe 44, et « Moldovan Constitutional Court's new composition formed », Interfax-Ukraine, 18 août 2019.

⁴⁵ <https://gov.md/en/advanced-page-type/government-activity-program>.

⁴⁶ Voir le rapport de la commission de suivi, voir note de bas de page n° 6, paragraphe 69, et ICJ, ["Only an empty shell" The undelivered promise of an independent judiciary in Moldova](#), 13 mars 2019, p. 18.

⁴⁷ ICJ, voir note de bas de page n° 46, p. 3.

⁴⁸ En 2017, ce pourcentage était de 1,65 auprès des tribunaux de première instance et de 1,5 auprès des cours d'appel, ce qui était inférieur au pourcentage général de 2009, qui était de 2,1 ; *ibid*, p. 6.

⁴⁹ ICJ, voir note de bas de page n° 46, p. 6.

⁵⁰ *Ibid*, pp. 45-50.

⁵¹ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation. Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, [GrecoRC4\(2018\)10](#).

Moldova à « faire des progrès significatifs pour atteindre un niveau acceptable de conformité » avec ses recommandations concernant la prévention de la corruption.⁵²

25. Concernant les juges, le GRECO s'est félicité de la publication et de la distribution du Code de conduite et de déontologie professionnelle des juges et de l'adoption des commentaires à ce code⁵³. Une série de formations à leur sujet a été organisée en 2016-2018.⁵⁴ Une nouvelle loi sur les conflits d'intérêts (loi n° 133 du 17 juin 2016) a été adoptée et est entrée en vigueur et des cours de formation sur cette thématique ont été dispensés à un grand nombre de juges⁵⁵. Le GRECO a aussi pris note des amendements de juin 2018 à la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges, qui prévoient une nouvelle procédure d'examen des plaintes concernant les violations disciplinaires des juges et renforcent les compétences de l'inspection judiciaire⁵⁶.

26. Cependant, le GRECO a critiqué le fait que le ministre de la Justice et le Procureur général soient d'office toujours membres du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)⁵⁷. Un projet de loi modifiant la Constitution, et notamment son article 122 relatif à la composition du CSM (et visant à exclure le ministre de la Justice et le Procureur général de sa composition) a été transmis par le gouvernement au parlement en janvier 2018 (projet n° 10/2018⁵⁸). Ce projet de loi a été positivement évalué par la Commission de Venise⁵⁹. Cependant, comme il n'a pas été adopté par le parlement dans le délai d'un an, il a été considéré comme caduc⁶⁰. Néanmoins, le GRECO s'est félicité de l'adoption d'une nouvelle loi de juin 2018 modifiant la loi n° 947 de 1996 sur le CSM, qui prévoit l'exclusion des membres d'office des procédures de vote relatives à la carrière des juges, leur responsabilité disciplinaire, ainsi que leurs sanctions et leur démission⁶¹. En outre, il a aussi salué le fait que « suite à une décision de la Cour constitutionnelle et les amendements législatifs pertinents, les décisions du CSM peuvent maintenant, semble-t-il, faire l'objet d'un appel sur le fond de l'affaire et sur des motifs procéduraux. »⁶².

27. En outre, le GRECO a pris note des mesures spéciales pour empêcher la nomination et la promotion de candidats posant des risques en matière d'intégrité à des postes judiciaires semblent être en cours ainsi que la suppression de la période d'essai pour les juges⁶³ (qui est actuellement de cinq ans). Cependant, ces mesures n'ont pas été adoptées au vu de l'expiration du projet de loi modifiant la Constitution (voir ci-dessus)⁶⁴.

4. Les réformes du pouvoir judiciaire en Pologne

4.1. Introduction

28. Selon les auteurs de la proposition de résolution, « en Pologne, les tribunaux restent le dernier recours pour de nombreux militants des droits civils poursuivis » et « les juges 'désobéissants', tels que Igor Tuleya, Wojciech Łączewski, Dominik Czeszkiewicz et Waldemar Żurek, sont passibles de sanctions disciplinaires de la part des présidents de tribunaux nouvellement nommés. » En outre, « le gouvernement oblige les juges de la Cour suprême à prendre leur retraite et les substituent par de nouveaux juges, obéissants au pouvoir. La loi récemment adoptée compromet l'indépendance de cette autorité face aux prochaines élections. Cela donne la possibilité au gouvernement non seulement d'agir de manière arbitraire, mais même de fausser les résultats des élections. »

⁵² Ibid, paragraphe 113.

⁵³ Ibid, paragraphe 111.

⁵⁴ Ibid, paragraphe 71.

⁵⁵ Ibid, paragraphes 74-76.

⁵⁶ Ibid, paragraphes 80-81.

⁵⁷ Ibid. Actuellement, le CSM est composé de 12 membres, dont trois membres nommés d'office (le Président de la Cour suprême, la ministre de la Justice et le Procureur général), trois professeurs de droit nommés par le parlement et six juges élus par l'Assemblée générale des juges.

⁵⁸ <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4057/language/ro-RO/Default.aspx>.

⁵⁹ [CDL-AD\(2018\)003](#), Avis sur la loi portant révision de la constitution de la République de Moldova (système judiciaire) et [CDL-REF\(2018\)008](#), « Draft law on the modification and completion of the constitution and informative note ».

⁶⁰ ICJ, voir note de bas de page n° 46, pp. 12-13.

⁶¹ GRECO, voir note de bas de page n° 51, paragraphe 45.

⁶² Ibid, paragraphe 51.

⁶³ Ibid, paragraphes 111 et 58-59.

⁶⁴ A cette fin, ce projet envisageait de supprimer l'article 116.2 de la Constitution et de modifier l'article 116.5 de la Constitution. Il proposait aussi la nomination des juges de la Cour suprême par le Président de la République plutôt que par le Parlement, la réglementation de l'immunité de fonction au niveau constitutionnel et l'accroissement du rôle du CSM dans l'élaboration du budget du système judiciaire, ce que la Commission de Venise a salué dans son avis.

29. Dans sa [Résolution 2188 \(2017\)](#), l'Assemblée s'est déjà inquiétée des « tendances à limiter l'indépendance de la justice par les tentatives faites pour politiser les conseils de la magistrature et les tribunaux » et aux tentatives de révoquer massivement des juges et des procureurs.⁶⁵ Elle a appelé les autorités polonaises à :

- « s'abstenir de procéder à toute réforme qui pourrait constituer un risque pour l'État de droit et, en particulier, pour l'indépendance de la justice ; »
- « veiller à ce que la réforme de la justice actuellement en cours soit conforme aux normes du Conseil de l'Europe relatives à l'État de droit, à la démocratie et aux droits de l'homme », et
- « à coopérer pleinement avec la Commission de Venise et à mettre en œuvre les recommandations de cette dernière, en particulier celles qui concernent la composition et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle. »⁶⁶.

30. Dans son rapport de septembre 2017, notre ancien collègue M. Fabritius s'est montré préoccupé par les réformes controversées de la justice polonaise qui risquent de compromettre l'Etat de droit et ont été lancées par le parti Droit et Justice (*Prawo i Sprawiedliwość*), qui avait obtenu une majorité absolue au parlement (à sa chambre basse, le *Sejm*, et au Sénat) suite aux élections législatives d'octobre 2015⁶⁷. Rappelons que ces réformes concernent le Tribunal constitutionnel (TC), la Cour suprême (CS), les tribunaux ordinaires ainsi que le Conseil national de la magistrature (CNM). Dans sa [Résolution 2188 \(2017\)](#), l'Assemblée a demandé à la Commission de Venise de se prononcer sur la compatibilité avec les normes du Conseil de l'Europe de la loi du 12 juillet sur l'organisation des juridictions du droit commun ainsi que des deux projets de loi modifiant les lois sur le CNM et la CS. La Commission de Venise, t en décembre 2017, a conclu 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. »⁶⁸ Rappelons qu'en 2016 le Sejm a adopté une loi sur le ministère public⁶⁹, qui a fusionné la fonction du ministre de la Justice et la fonction de procureur général et a accru les pouvoirs de ce dernier vis-à-vis du ministère public. Cette loi a également été critiquée par la Commission de Venise, qui a conclu que « cette fusion ne répond pas aux normes internationales en matière de nomination et de qualification du procureur général » et qu'elle « crée un potentiel d'abus et de manipulation politique du ministère public, ce qui est inacceptable dans un État de droit »⁷⁰.

31. La commission de suivi s'est également intéressée aux réformes du système judiciaire polonais⁷¹. En outre, d'autres organes du Conseil de l'Europe, dont la Commissaire aux droits de l'homme⁷², le GRECO⁷³ et le Conseil consultatif des juges européens (CCJE)⁷⁴, ainsi que le rapporteur spécial de l'ONU⁷⁵ ont émis des critiques très fermes à l'égard de ces réformes. De plus, vu que la Pologne est membre de l'Union européenne, le 20 décembre 2017, la Commission européenne a conclu a « l'existence d'un risque clair de violation grave de l'état de droit en Pologne »⁷⁶ et a demandé au Conseil de l'Union européenne de faire le même constat, sur la base sur l'Article 7, paragraphe 1, du [Traité de l'Union Européenne](#). La Commission européenne a également initié trois procédures en manquement, dont deux ont déjà abouti à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Ci-dessous, je tâcherai de présenter brièvement les principaux problèmes que suscitent les dernières réformes de la justice polonaise.

⁶⁵ Paragraphe 6 de la résolution.

⁶⁶ Paragraphe 9 de la résolution.

⁶⁷ Voir note de bas de page n°4, chapitre 3.5.

⁶⁸ CDL-AD(2017)031, 11 décembre 2017, paragraphe 129.

⁶⁹ Loi du 28 janvier 2016 sur le ministère public (*Prawo o prokuraturze*).

⁷⁰ CDL-AD(2017)028, 11 décembre 2017, voir notamment paragraphes 109-116.

⁷¹ Commission de suivi, [Note d'information des](#) corapporteurs sur leur visite d'information à Varsovie (3-5 avril 2017), « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne », 9 mai 2017.

⁷² Rapport de la Commissaire sur la Pologne faisant suite à sa visite du pays en mars 2019 (en anglais), [CommDH\(2019\)17](#), 26 juin 2019 et son carnet des droits de l'homme « [L'indépendance des juges et de la justice menacée](#) » du 3 septembre 2019.

⁷³ Rapport ad hoc sur la Pologne (Article 34), [Greco-AdHoc\(2018\)1](#) publié le 29 mars 2018 et l'Addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Pologne (article 34), [Greco-AdHocRep\(2018\)3](#), 22 juin 2018, et le rapport d'évaluation du cinquième cycle d'évaluation.

⁷⁴ Concernant les avis et les déclarations de son Bureau voir sur : <https://www.coe.int/fr/web/ccje/status-and-situation-of-judges-in-member-states>.

⁷⁵ Conseil des droits de l'homme, Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats sur sa mission en Pologne, A/HRC/38/38/Add.1, 5 avril 2018.

⁷⁶ https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_fr.htm

4.2. Le Tribunal constitutionnel

32. Les problèmes concernant le respect du principe de l'Etat de droit en Pologne ont commencé avec « la crise constitutionnelle » de 2015⁷⁷. En novembre 2015, après les élections législatives, le parti Droit et Justice a contesté l'élection de cinq juges (sur 15) du Tribunal constitutionnel par le précédent Sejm (« juges d'octobre »), élection qui avait été basée sur une nouvelle loi sur le TC du 25 juin 2015 adoptée par l'ancienne majorité parlementaire dirigée par le parti Plateforme civique (*Platforma Obywatelska* - PO). Entre novembre et décembre 2015, le Sejm a modifié la législation sur le Tribunal constitutionnel deux fois⁷⁸. En mars et en octobre 2016, la Commission de Venise a émis des avis sur les modifications consécutives de ces lois votées par le Sejm⁷⁹, mais ses recommandations n'ont pas été intégralement suivies par ce dernier. Les enjeux sont très importants, la Commission de Venise ayant constaté que la loi relative au Tribunal constitutionnel du 22 décembre 2015 aurait compromis « non seulement l'état de droit, mais aussi le fonctionnement du système démocratique » et que « l'effet [des améliorations introduites par la loi relative au Tribunal constitutionnel du 22 juillet 2016] est très limité, car de nombreuses autres dispositions de la loi adoptée retarderont et entraveront considérablement l'activité du Tribunal et rendront son travail inefficace, tout en compromettant son indépendance en exerçant un contrôle législatif et exécutif excessif sur son fonctionnement »⁸⁰ ; en faisant référence aussi à d'autres développements, la Commission de Venise avait conclu que le parlement et le gouvernement « font entrave au Tribunal constitutionnel, qui ne peut pas jouer son rôle constitutionnel de gardien de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme »⁸¹.

33. L'élection de cinq « juges d'octobre » a été invalidée par le Sejm et ils ont été remplacés par des juges élus par le nouveau Sejm (« juges de décembre »). Malgré une décision du Tribunal constitutionnel qui a jugé invalide l'élection de seulement deux « juges d'octobre »⁸², les trois autres « juges d'octobre » n'ont pas été autorisés à exercer leurs fonctions, notamment à cause du refus de Président de la République de les assermenter, et les trois « juges de décembre » élus à leur place ont été autorisés à statuer en décembre 2016 par la nouvellement élue Présidente du TC Mme Julia Przyłębska (dont l'élection avait été boycottée par sept juges). Entre temps, en novembre et en décembre 2016, le Sejm a adopté une nouvelle législation concernant le TC⁸³ (qui n'a pas été évaluée par la Commission de Venise). Actuellement, au sein du TC siègent cinq juges élus par le Sejm précédent et dix juges élus par le Sejm actuel, dont trois « juges de décembre » et deux juges qui ont été élus suite au décès de deux « juges de décembre »⁸⁴. Cette situation suscite des doutes quant à la validité des décisions du Tribunal constitutionnel, et, par conséquent, la sécurité juridique. Une affaire sur ce sujet vient d'être communiquée au gouvernement polonais par la CEDH sous l'angle de l'article 6§1 de la Convention. Dans cette communication, la CEDH a posé la question suivante au gouvernement : « le comité de la Cour constitutionnelle, qui comprenait le juge M.M. et traitait le recours constitutionnel de la société requérante, était-il un 'tribunal établi par la loi' au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, eu égard aux arguments de la société requérante concernant la validité de l'élection du juge M.M ? »⁸⁵, le juge en question étant un des « juges de décembre », qui siège sur le poste d'« un juge d'octobre », dont l'élection n'a pas été jugée inconstitutionnelle par le Tribunal constitutionnel⁸⁶,

⁷⁷ Pour plus de détails voir la note d'information des corapporteurs de la commission de suivi, voir note de bas de page n° 71, section III, ainsi que le rapport de notre commission sur la « Liste des critères de l'Etat de droit de la Commission de Venise », voir note de bas de page n°3, section 4.1.

⁷⁸ Amendements des 19 novembre et 22 décembre 2016.

⁷⁹ Commission de Venise, *Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne*, adopté lors de sa 106^e session plénière les 11-12 mars 2016, [CDL-AD\(2016\)001, paragraphe 137](#).

⁸⁰ Commission de Venise, *Pologne. Avis sur la loi relative au Tribunal constitutionnel*, adopté lors de sa 108^e session les 14-15 octobre 2016, [CDL-AD\(2016\)026](#), paragraphe 123.

⁸¹ Ibid, paragraphe 128.

⁸² Arrêt du 3 décembre 2015, affaire K n° 34/15.

⁸³ Deux lois du 30 novembre 2016 (sur le statut des juges du TC et sur l'organisation et les procédures devant le TC) ainsi qu'une loi du 13 décembre 2016 contenant des dispositions transitoires.

⁸⁴ Deux « juges de décembre » – Lech Morawski et Henrych Cioch – sont décédés entre temps. En ce qui concerne les trois « juges de décembre » siégeant actuellement au TC, l'élection de deux d'eux (la Présidente Mme Przyłębska et M. Piotr Pszczółkowski) a été jugée conforme à la Constitution suite aux décisions du TC de décembre 2015.

⁸⁵ *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. c. Pologne*, requête n° 4907/18, communiquée le 11 septembre 2019.

⁸⁶ Voir note de bas de page n° 82.

34. Il convient de noter que la Constitution polonaise qui date de 1997⁸⁷ (article 194 paragraphe 1) stipule que les juges du TC sont élus par le Sejm à la majorité simple, ce qui peut entraîner un risque de politisation de leur élection. Ce problème a déjà été noté par la Commission de Venise, qui a recommandé de modifier la Constitution⁸⁸.

4.3. Conseil national de la magistrature

35. Le 8 décembre 2017, le Sejm a adopté une loi portant modification de la loi relative au CNM (la « loi modificative de 2017 »)⁸⁹, qui est entrée en vigueur le 17 janvier 2018⁹⁰. Cette loi prévoit notamment que les 15 juges siégeant au CNM ne seraient plus élus par des juges mais par le *Sejm* et que les membres nouvellement élus remplaceraient immédiatement ceux qui avaient été élus en vertu de l'ancienne législation. Elle a été critiquée au niveau national et international, car elle a été jugée contraire à la Constitution, dont l'article 187§1 prévoit que les 15 membres sont choisis parmi les juges du SC, des tribunaux ordinaires, des tribunaux administratifs et des tribunaux militaires.⁹¹ Le 6 mars 2018, la Diète a élu quinze juges comme nouveaux membres du CNM.

36. Dans son avis sur le projet de cette loi, la Commission de Venise a conclu que l'élection des « membres juges » du CNM par le parlement, combinée au remplacement immédiat des membres actuellement en fonction, entraînerait « une vaste politisation de cet organe ». Elle a recommandé de faire élire les membres juges par leurs pairs comme la loi version précédente de la loi le prévoyait⁹². En juillet dernier, la CEDH a communiqué au gouvernement polonais l'affaire *Grzęda c. Pologne*, qui concerne l'expiration prématurée du mandat d'un juge ancien membre du CSM suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, en invoquant les articles 6§1 et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention⁹³.

4.4. La Cour suprême

37. Le 8 décembre 2017, le Sejm a adopté une nouvelle loi sur la Cour suprême, qui est entrée en vigueur en avril et en juin 2018⁹⁴. Elle a notamment baissé l'âge de la retraite des juges de la CS, en le baissant de 70 à 65 ans, ce qui aurait entraîné un départ automatique de 27 juges (sur 74, soit plus qu'un tiers), dont celui de la Première Présidente de la SC. La loi prévoyait que les juges pouvaient rester en fonction, s'ils avaient fait une déclaration à cette fin auprès du Président de la République et sous condition que ce dernier l'ait acceptée. En outre, elle a aussi instauré deux nouvelles chambres : une chambre disciplinaire (dont les membres allaient être élus par la CSM et les juges non-professionnels - par le Sénat) et une chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques. Ces modifications ont suscité plusieurs préoccupations au niveau national et international, dont celles de la Commission de Venise, qui a conclu que « la mise à la retraite anticipée de nombreux juges de la Cour suprême [...] est contraire aux droits individuels des juges et menace l'indépendance de la justice dans son ensemble » et que « 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 » ; elle a également conclu que la création des nouvelles chambres était « regrettable », considérant que en instaurant un système de contrôle extraordinaire des décisions non seulement futures, mais aussi anciennes, le système de Chambre extraordinaire proposé « est même pire que le système soviétique »⁹⁵. Malgré les nombreuses inquiétudes et critiques exprimées, en septembre 2018, le Président de la République a nommé 10 nouveaux juges de la chambre disciplinaire et, en février 2019, les présidents des deux nouvelles chambres⁹⁶. En octobre 2018 et en février 2019, il a nommé les juges de la chambre du contrôle extraordinaire et des questions publiques (respectivement 19 et un).

⁸⁷ Voir en anglais: [The Constitution of the Republic of Poland](#), 2 avril 1997.

⁸⁸ CDL-AD(2016)001, voir note de bas de page n° 79, paragraphe 140.

⁸⁹ Une première version de cette loi a été adoptée le 12 juillet 2017, mais le Président de la République y a opposé son veto et a présenté un nouveau projet en septembre 2017.

⁹⁰ Elle a ensuite été amendée en 2018 afin d'harmoniser ses dispositions avec les amendements à la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires.

⁹¹ A part les 15 membres-juges, le CNM est composé du 1er Président de la CS, du Président de la Cour suprême administrative, du ministre de la Justice, d'un membre nommé par le Président de la République et de quatre membres désignés par le Sejm et de deux désignés par le Sénat.

⁹² CDL-AD(2017)031, voir note de bas de page n° 68, paragraphe 130.

⁹³ Requête n° 43572/18, communiqué le 9 juillet 2019.

⁹⁴ Une première version de cette loi a été adoptée le 20 juillet 2017, mais le Président de la République y a opposé son veto et a présenté un nouveau projet en septembre 2017.

⁹⁵ Voir note de bas de page n° 68, paragraphes 130 et 61.

⁹⁶ Amnesty International, [Poland: free courts, free people. Judges standing for independence](#), 2019, pp. 9 and 27-28.

38. Le 3 juin 2018, le mandat des juges qui devaient prendre la retraite anticipée a expiré. Trois parmi eux n'ont pas accepté de partir et, par la suite, la SC a fait un renvoi préjudiciel auprès de la CJUE. Le 24 septembre 2018, la Commission européenne a également décidé de saisir la CJUE, considérant que la nouvelle législation sur le départ à la retraite des juges de la SC violait le principe de l'inamovibilité et de l'indépendance des juges, et par conséquent le droit de l'UE. Elle a également demandé à la CJUE d'adopter des mesures provisoires⁹⁷ (affaire C-619/18), notamment de suspendre l'application des dispositions nationales concernant l'abaissement de l'âge de départ à la retraite. Par ordonnance du 17 décembre 2018, la CJUE a intégralement fait droit à la demande de mesures provisoires jusqu'au prononcé de l'arrêt dans cette affaire, ceci en dépit d'une nouvelle modification législative du 21 novembre 2018⁹⁸. Suivant les conclusions de l'avocat général M. Tanchev du 11 avril 2019, le 24 juin dernier, la CJUE a rendu son arrêt, dans lequel elle a conclu que l'application des dispositions relatives à l'abaissement de l'âge de retraite des juges de la CS n'est pas justifiée par un objectif légitime et porte atteinte au principe de l'inamovibilité des juges, ce principe étant essentiel pour leur indépendance, et de ce fait était contraire au droit de l'UE⁹⁹. En outre, suite à une demande de décision préjudicielle adressée par des juges de la CS, la CJUE examine également la question de savoir si la nouvelle chambre disciplinaire de la CS offre suffisamment de garanties d'indépendance au vu du fait que ses membres ont été sélectionnés par le nouveau CSM ; à cet égard, l'avocat général Tanchev a déjà exprimé des doutes¹⁰⁰.

4.5. Les tribunaux ordinaires

39. Le 12 juillet 2017, le Sejm a adopté une loi sur modifiant la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, qui a également suscité beaucoup de critiques au niveau national et international. Elle est entrée en vigueur le 12 août 2017¹⁰¹ et contient des dispositions relatives à la retraite des juges, aux sanctions disciplinaires à leur encontre, et à l'introduction d'une procédure d'attribution aléatoire des affaires. Elle a aussi instauré l'institution d'un procureur disciplinaire pour les tribunaux ordinaires, nommé par le ministre de la Justice, et a autorisé ce dernier, dans les six mois après l'entrée en vigueur de la loi, à démettre de leurs fonctions des présidents et vice-présidents des tribunaux sans consulter le Conseil national de la magistrature¹⁰². Très récemment, la Cour européenne des droits de l'homme a communiqué au gouvernement polonais deux requêtes concernant la révocation des vice-présidents des tribunaux¹⁰³.

40. La nouvelle loi prévoyant un âge de retraite différent pour les juges femmes (60 ans) et les juges hommes (65 ans), la Commission européenne a entamé le 29 juillet 2017 une procédure d'infraction à l'encontre de la Pologne¹⁰⁴. Elle a soulevé que les nouvelles règles permettent au ministre de la Justice d'exercer une influence sur des juges au moyen, notamment, des critères flous qui régissent la prolongation de leur mandat, ce qui porte atteinte au principe de l'inamovibilité des juges. Tout en abaissant l'âge de départ à la retraite, cette loi autorise, en effet, le ministre de la Justice à prolonger de 10 ans le mandat des femmes juges et de cinq ans celui de leurs homologues masculins. En décembre 2017, la Commission européenne a saisi la CJUE et cette dernière a tenu une audience le 8 avril dernier (affaire C-192/18). En juin dernier, l'avocat général Tanchev a présenté ses conclusions et a estimé que les griefs de la Commission européenne étaient fondés¹⁰⁵.

41. Le 3 avril 2019, la Commission européenne a lancé une troisième procédure d'infraction contre la Pologne concernant le nouveau régime disciplinaire pour les juges, considérant que ce régime n'offre plus les garanties nécessaires pour les protéger du contrôle politique. Elle souligne que, selon la loi polonaise, il est possible que les juges fassent l'objet d'enquêtes ou de poursuites et soient finalement sanctionnés à cause des décisions qu'ils rendent. Le nouveau régime ne garantit pas non plus l'indépendance ni l'impartialité de la Chambre des affaires disciplinaires de la SC, qui se compose uniquement de juges sélectionnés par le CSM dont les membres sont nommés par le Sejm. De plus, la Pologne n'a pas réussi à remplir ses obligations résultant de l'article 267 du [Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne](#) (TFUE) – qui consacre le droit d'adresser des renvois préjudiciels à la CJUE – parce que les juges peuvent être soumis à des sanctions

⁹⁷ Commission européenne, Communiqué de presse, [Rule of Law: European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect the independence of the Polish Supreme Court](#), 24 septembre 2018.

⁹⁸ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180204en.pdf>.

⁹⁹ Voir respectivement les communiqués de presse de la CJUE n° 48/19 et 81/19.

¹⁰⁰ Voir ses conclusions du 27 juin 2019, communiqué de presse de la CJUE, affaires C/585, C-624/18 et C-625/18.

¹⁰¹ Publiée le 28 juillet 2017, Journal officiel (*Dziennik Ustaw*) de 2017, point 1452.

¹⁰² Article 17 de la loi modifiant la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun.

¹⁰³ *Broda v. Poland*, requête n° 26691/18 et *Bojara v. Poland*, requête n° 27367/18, communiquées le 17 septembre 2019.

¹⁰⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2205_fr.htm.

¹⁰⁵ Voir ses [conclusions](#) du 20 juin 2019, affaire C-192/18.

disciplinaires s'ils exercent ce droit. Cela a un effet dissuasif quant à l'usage dudit mécanisme qui constitue un pilier de l'ordre juridique de l'UE¹⁰⁶.

42. Selon plusieurs sources, le ministre de la Justice a renvoyé ou remplacé des centaines de juges et de procureurs ces dernières années. Des procédures disciplinaires ont été initiées contre des juges et des procureurs qui ont parlé en public de l'indépendance de la justice, ont participé à des activités de formation, ou ont adressé des questions préjudicielles à la CJUE¹⁰⁷. Plusieurs juges ont été menacés à cause de leurs propos critiquant la réforme de la justice ou rappelant le principe de son indépendance. Par exemple, le juge Waldemar Zurek, qui est connu pour avoir critiqué la réforme, reçoit des messages de haine depuis 2016¹⁰⁸. En août dernier, les médias ont révélé que le vice-ministre de la justice, M. Łukasz Piebiak, avait été au cœur d'une vaste campagne de haine et de discrédit, orchestrée en coulisses contre des juges opposés aux réformes de la justice et menée notamment par les biais de centaines de courriels ou de lettres anonymes. A la suite de ces révélations, M. Piebiak a été contraint à la démission le 20 août dernier¹⁰⁹.

5. Conclusions

43. Comme l'a souligné la Commissaire aux droits de l'homme dans son dernier [carnet des droits de l'homme](#), « l'indépendance de la justice sous-tend l'État de droit et elle est indispensable au fonctionnement de la démocratie et au respect des droits de l'homme ». Cependant, « nous observons de plus en plus souvent des tentatives inquiétantes par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif d'user de leur influence dans le but de donner des consignes aux magistrats et d'affaiblir l'indépendance judiciaire. » Ce constat a été aussi fait par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui a conclu que « certains acteurs politiques ne considèrent plus la séparation des pouvoirs comme un principe inviolable »¹¹⁰. Les cas présentés ci-dessus – de la situation du pouvoir judiciaire en République de Moldova, qui s'attaque difficilement à des réformes profondes depuis deux décennies, et de la Pologne, qui a lancé dernièrement des réformes très controversées et mettant en péril le respect de l'État de droit, en commençant par le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, – confirment ces graves inquiétudes et nécessitent une attention particulière de notre commission. Ainsi, afin de pouvoir accomplir mon mandat de rapporteur, je souhaiterais demander à la commission l'autorisation : 1) d'organiser une audition avec deux ou trois experts lors d'une prochaine réunion de la commission et 2) d'effectuer une visite d'information en Pologne. Etant donné que la République de Moldova fait l'objet d'une procédure de suivi de l'Assemblée, je m'abstiendrai, au moins à ce stade, de demander une autorisation de me rendre sur place. Etant donné que les co-rapporteurs de la commission de suivi préparent actuellement un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne, je présenterai mes constats sur la situation dans ce pays seulement après la finalisation de leurs travaux.

¹⁰⁶ Commission européenne, Communiqué de presse, [Rule of Law: European Commission launches infringement procedure to protect judges in Poland from political control](#), 3 avril 2019.

¹⁰⁷ Par exemple, le rapport de la visite dans le pays de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, voir note de bas de page n° 72 ou le rapport d'Amnesty International, note de bas de page n° 96.

¹⁰⁸ Amnesty International, [Poland: The judges who defend the rule of law](#), 12 février 2019 et Barbora Cernusakova, [When Polish judges become human rights defenders](#), 4 avril 2019.

¹⁰⁹ https://www.lemonde.fr/international/article/2019/08/21/en-pologne-un-vice-ministre-harcelait-les-juges-en-coulisses_5501315_3210.html.

¹¹⁰ Voir page p. 18 du rapport.