

Billet de l'OMIJ : « L'indépendance de la justice en Pologne : un recul de l'État de droit qui nous concerne tous »

Caroline Expert-Foulquier, Maître de conférences en droit public, Université de Limoges, membre de l'OMIJ

Depuis 2015, de nombreuses réformes législatives en Pologne ont gravement remis en cause l'indépendance de sa justice. Les modalités de nomination et de gestion de la carrière des juges ont particulièrement été impactées. Si ces modalités ne semblent relever que de la simple gestion des ressources humaines, elles influent en réalité sur la pérennité même des principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance de la justice qui sont parmi les principes les plus fondamentaux des États de droit, reconnus et garantis par des textes internationaux (article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950), des textes applicables aux États membres de l'Union européenne – dont la Pologne (article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), et par les constitutions des États démocratiques (article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, article 64 de la Constitution en France par exemple).

Sur le fondement d'un programme publié par le parti Droit et Justice (PiS) en 2014, qui promettait notamment de mieux contrôler les « dérives » du pouvoir judiciaire polonais, la nouvelle majorité politique, issue des élections de 2015 et conduite par le PiS, a fait adopter de nombreux textes permettant de mettre fin aux mandats de juges prenant leur fonction de garant de l'État de droit au sérieux et de freiner la carrière de juges indociles.

Ces différentes réformes ont porté un coup sérieux à la confiance que beaucoup de citoyens en Europe accordaient à l'idée que l'indépendance de la justice était dans une dynamique d'amélioration. Les systèmes judiciaires européens avaient été secoués dans les années 1990 par la volonté de nombreux responsables politiques et administratifs de mettre en œuvre des réformes les poussant à accroître leur productivité (voir à ce sujet [Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger \(MAJICE\) - Archive ouverte HAL \(archives-ouvertes.fr\)](#)). Mais les membres de ces systèmes judiciaires avaient réclamé en contrepartie des garanties renforcées d'indépendance de la justice, garanties qu'ils avaient le plus souvent obtenues. Ces garanties avaient consisté dans beaucoup de pays en la création d'organes indépendants des pouvoirs politiques et chargés du recrutement, de la formation et de la promotion des juges, parfois de la préparation et de l'exécution du budget du système judiciaire, et surtout de l'évaluation de la performance des juridictions et de la responsabilité professionnelle des juges. Quelles que soient leurs spécificités, ces organes, généralement connus en anglais sous le nom de *Judicial Councils*, sont tenus de rendre compte de la bonne gestion des juridictions devant les pouvoirs politiques, dans le respect du principe de séparation des pouvoirs. En Pologne, le Conseil national de la magistrature (*Krajowa Rada Sądownictwa*, KRS) fut créé en 1989 afin de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, contrairement à la situation qui régnait sous la République populaire de Pologne, et fut consacré par la Constitution du 2 avril 1997.

Les réformes connues par le système judiciaire polonais à la suite des élections de 2015 se sont donc illustrées par un cheminement totalement contraire, montrant que le statut des juges n'était pas encore suffisamment protecteur. Il a suffi à la nouvelle majorité d'adopter plusieurs textes législatifs concernant les tribunaux ordinaires, la Cour suprême (*Sąd Najwyższy*) et le Conseil national de la magistrature, pour que le pouvoir politique reprenne en main les modalités de nomination et de gestion de la carrière des juges. La loi du 8 décembre 2017 sur la Cour suprême a particulièrement frappé les esprits parce qu'elle a abaissé l'âge du départ à la retraite des juges de la Cour et s'est appliquée aux juges nommés avant l'entrée en vigueur de la mesure. Saisie par la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que « *l'application de la mesure d'abaissement de l'âge du départ à la retraite des juges du Sąd Najwyższy (Cour suprême) à l'égard des juges en exercice au sein de cette juridiction n'est pas justifiée par un objectif légitime. Partant, ladite application porte atteinte au principe d'inamovibilité des juges qui est inhérent à leur indépendance.* » (CJUE, 24 juin 2019, Commission européenne contre République de Pologne, aff. C-619/18). Le Parlement polonais modifia la disposition controversée mais ce fut l'un des rares succès des opposants aux réformes engagées...

La nouvelle majorité politique polonaise est en effet parvenue à modifier la composition du Tribunal constitutionnel polonais à la suite d'une série de lois adoptées en 2015. C'est donc sans surprise que ce nouveau tribunal s'est illustré par des décisions agréables à la majorité dont la décision du 15 avril 2021 constitue sans doute le point culminant : le tribunal a considéré que la loi encadrant le statut du Défenseur des droits était inconstitutionnelle. Il faut dire que l'occupant du poste, Adam Bodnar, était perçu comme le dernier opposant institutionnel à la majorité au pouvoir. Son mandat avait expiré en septembre 2020 mais il n'avait pas été remplacé faute d'accord entre les deux chambres du Parlement. Il continuait donc d'occuper son poste, ainsi que le prévoyait la loi, mais la décision du Tribunal constitutionnel l'a contraint à quitter son poste dans un délai de trois mois. Elle a conduit à l'adoption d'une nouvelle loi encadrant le statut du Défenseur des droits et à l'élection d'un nouveau Défenseur des droits au mois de juillet 2021. Lors de son discours au Sénat, le nouvel occupant du poste, précédemment professeur de droit, a affirmé qu' « *il déconseillait fortement l'utilisation des mécanismes de protection juridique résultant du droit international, y compris des traités relatifs à l'Union européenne* » et qu'il avait, dans son activité scientifique, « *toujours soutenu le point de vue de la primauté de notre Constitution sur tous les accords internationaux* ». C'est aussi le point de vue de l'actuelle majorité. Espérons donc pour les citoyens polonais que leur droit national soit plus protecteur que le droit international des droits de l'homme !

Le souci de protéger le principe d'indépendance de la justice a conduit les institutions européennes et la majorité des États membres de l'Union européenne à critiquer les réformes polonaises de la justice, mais d'autres États les soutiennent, puisqu'ils empruntent le même chemin, la Hongrie en tout premier lieu... La Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme ont condamné la Pologne pour atteinte à l'indépendance des juges à de nombreuses reprises. Des organisations défendant les droits de l'homme, en Pologne et dans d'autres pays, agissent pour défendre l'État de droit. Mais ces critiques et contestations ont des effets plus que limités... Le règlement 2020/2092 du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union laisse toutefois entrevoir de possibles sanctions financières contre la Pologne et la Hongrie pour leurs violations de l'État de droit et dès lors peut-être une plus grande efficacité des poursuites engagées par la Commission européenne (voir notamment [Nouveau rebondissement \(attendu\) dans la saga du](#)

[respect de l'État de droit par la Hongrie et la Pologne - Le Club des Juristes](#)). Mais certains parlent déjà de Polexit, ou à tout le moins de Polexit juridique, tant la majorité au pouvoir semble déterminée dans son dédain des règles attachées au maintien de l'État de droit au sein de l'Union européenne (voir par exemple 'Legal Polexit': Poland court rules EU measures unconstitutional, The Guardian, 14 July 2021).

Cette situation démontre – s'il en est besoin – combien la justice est le plus vulnérable des trois pouvoirs, au regard notamment de son statut juridique. Les règles qui concernent l'organisation et l'administration du système judiciaire peuvent-elles dépendre entièrement du pouvoir politique ? Ainsi que le faisait remarquer récemment un auteur à propos de la Cour constitutionnelle allemande, juridiction parmi les plus emblématiques de l'indépendance de la justice, une majorité simple au Bundestag pourrait modifier et manipuler dans une large mesure les bases procédurales et organisationnelles sur lesquelles fonctionne la Cour de Karlsruhe, en créant tout simplement une troisième chambre au sein de cette juridiction, en y nommant des juges et en veillant à ce que les affaires sensibles aboutissent presque exclusivement devant cette nouvelle chambre (Steinbeis, Maximilian: *Lean Authoritarianism*, *VerfBlog*, 2021/9/03, <https://verfassungsblog.de/lean-authoritarianism/>, DOI: [10.17176/20210904-094038-0](https://doi.org/10.17176/20210904-094038-0)).

Alors, à l'aube de l'organisation des États généraux de la justice en France, gardons bien le sens de l'orientation qui doit guider toute réforme de la justice !