

## Le bulldozer polonais

### Vers un accord gagnant-gagnant-gagnant pour la Pologne, l'UE et la Commission européenne

Rapport d'ESI  
18 décembre 2021



*Le message du ministre Ziobro au commissaire Reynders, le 18 novembre 2021*

« Céder à l'Union européenne, céder à la pression étrangère, céder aux menaces et aux demandes illégales conduit au chaos juridique en Pologne et c'est une route qui ne mène nulle part. »

*Zbigniew Ziobro, ministre polonais de la justice, le 23 juillet 2021*

## Résumé

Aujourd'hui, la Commission européenne, l'exécutif de l'UE, doit prendre une décision capitale. Elle doit se tourner vers la Cour européenne de justice (CEJ) et requérir une amende sans précédent contre un gouvernement qui refuse d'appliquer l'un des arrêts les plus importants de l'histoire de l'intégration européenne, rendu par la CEJ.

Le 15 juillet 2021, la CEJ a rendu un arrêt historique. Elle a conclu que le système disciplinaire polonais pour les juges *violait* les traités de l'UE et que les juges polonais avaient de bonnes raisons d'appréhender les conséquences d'éventuels jugements qui puissent déplaire au gouvernement.

Zbigniew Ziobro, le ministre de la justice le plus puissant en Europe a rejeté l'arrêt de la CEJ en s'en prenant aux juges : « Nous avons affaire à un verdict politique rendu suivant un ordre politique donné par la Commission européenne. Au fond il est question ici d'opérer une ségrégation entre les pays, une distinction entre les bons et les mauvais. » Zbigniew Ziobro est très clair concernant l'objectif qu'il poursuit : il veut un contrôle total sur le système judiciaire de son pays. En réponse à la pression de la Commission européenne, et tout en poursuivant son ancienne approche de bulldozer, il insiste sur des changements beaucoup plus radicaux portant sur les tribunaux polonais. Afin de discréditer les institutions européennes, Ziobro fait également le lien entre le débat sur l'Etat de droit en Pologne et les souvenirs de la résistance polonaise à l'agression allemande. En effet, ce sont les Belges, et non les Allemands, qui jouent les rôles principaux dans la lutte actuelle pour l'Etat de droit. Cela n'est nullement surprenant : C'est en réponse aux expériences tragiques de l'Europe au début du 20<sup>e</sup> siècle – guerre, invasion, occupation, protectionnisme, crises économiques – que les dirigeants de la Belgique et ceux des autres pays d'Europe occidentale ont opté pour une intégration fondée sur l'Etat de droit. Aujourd'hui Les dirigeants belges ne vont pas rester les bras croisés et regarder Ziobro et ses alliés détruire les fondations de ce succès qu'est l'intégration européenne. Les autres Européens ne devraient pas non plus le faire.

Pour préserver l'indépendance des tribunaux polonais, la Commission doit maintenant demander à la CEJ de déclarer que la Pologne a manqué à ses obligations en ne se conformant pas à l'arrêt du 15 juillet, et aussi, d'imposer une amende à l'encontre de Varsovie :

1. La Commission européenne doit saisir la CEJ le plus tôt possible. Il est crucial d'empêcher que d'autres modifications radicales ne portent atteinte au système judiciaire polonais.
2. Le montant de la sanction financière doit être suffisamment élevé pour que la Pologne exécute l'arrêt de la CEJ du 15 juillet. Les lignes directrices de la Commission en matière d'infractions font référence à une « nécessité d'assurer l'effet dissuasif de la sanction elle-même pour éviter les récidives. » ESI propose une somme équivalente à 1 % du PIB polonais par an, soit environ 5 milliards d'euros. Cela serait conforme à la législation européenne actuelle.
3. Cela rétablira une « protection juridictionnelle effective » en Pologne, surtout si la Commission européenne combine la demande d'une amende élevée avec l'établissement d'un lien explicite entre les versements à effectuer dans le cadre de sa nouvelle Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et l'exécution des arrêts de la CEJ en matière d'Etat de droit.

Ziobro ne prend plus de gants. Il est temps pour les institutions européennes de prouver que le droit et les institutions de l'UE sont plus forts que le chaos que le ministre polonais a déjà créé au sein des tribunaux de son pays.

Le coup de maître politique de Ziobro, c'est de réussir à parvenir si loin sans que la plupart de ses compatriotes ne partagent son programme. Mais, c'est également cette réussite chimérique qui rend Ziobro vulnérable. Les enquêtes d'opinion montrent que le programme poursuivi par le ministre de la justice est loin d'être populaire. La Commission européenne devrait proposer un choix clair aux conservateurs pro-UE, sans lesquels Ziobro ne peut continuer à garder le contrôle : un choix entre un programme radical d'une part et des milliards d'euros pour soutenir le développement de la Pologne de l'autre. En mettant ainsi Ziobro au pied du mur, la Commission européenne et la CEJ parviendraient non seulement à sauver l'Etat de droit en Pologne et préserver l'ordre juridique de l'UE, mais aussi, à rompre le charme, en détruisant cette fascination qu'éprouve une minorité radicale de plus en plus réduite, pour le ministre polonais.

C'est un scénario gagnant-gagnant-gagnant : Une victoire pour l'Etat de droit en Pologne. Une victoire pour l'ordre juridique européen. Une victoire pour le peuple polonais, puisque les fonds européens seront versés. Une victoire également pour les conservateurs polonais pro-UE, lassés des tactiques de bulldozer de Ziobro et inquiets de son pouvoir extraordinaire sur les tribunaux. Et bien sûr, un succès historique pour la Commission von der Leyen et l'Union européenne.

« La Commission attache la plus haute importance à l'Etat de droit... Nous continuerons à défendre l'Etat de droit et à défendre l'intégrité de nos institutions européennes, qu'il s'agisse de la primauté du droit européen, de la liberté de la presse, de l'indépendance du pouvoir judiciaire ou de la vente de «passeports dorés». Les valeurs européennes ne sont pas à vendre. »

*Ursula von der Leyen, présidente de la Commission, Discours sur l'état de l'Union, septembre 2020*

## Table of content

<b>I. LA FIN DE LA ROUTE .....</b>	<b>1</b>
« IL NE PEUT Y AVOIR DE COMPROMIS » .....	1
TROIS QUESTIONS OUVERTES .....	3
<b>II. LA POLOGNE NE PREND PLUS DE GANTS.....</b>	<b>4</b>
LORSQU'IL EST INUTILE DE PARLER.....	4
LA STRATEGIE DU BULLDOZER DE ZIOBRO.....	8
MORAWIECKI ET UN DISTRIBUTEUR AUTOMATIQUE DE BILLETS BIEN SILENCIEUX.....	11
<b>III. COUPER LE NOEUD .....</b>	<b>13</b>
LE POUVOIR DE ZIOBRO.....	13
LE TALON D'ACHILLE DE ZIOBRO .....	15
UN MESSAGE DE BRUXELLES .....	16
5 MILLIARDS D'EUROS POUR SAUVER L'ÉTAT DE DROIT .....	18
<b>ANNEXE A - INTIMIDER LA COUR SUPRÊME .....</b>	<b>19</b>
<b>ANNEXE B - L'EFFONDREMENT DU POUVOIR JUDICIAIRE.....</b>	<b>22</b>
<b>ANNEXE C - COMMENT FONCTIONNE LE SYSTÈME DE ZIOBRO .....</b>	<b>27</b>
<b>LECTURE COMPLÉMENTAIRE : ESI SUR L'ÉTAT DE DROIT.....</b>	<b>29</b>

[5 milliards pour sauver l'UE – La Pologne, les pingouins et l'Etat de droit](#)

(ESI, 6 août 2021)

Disponible en [anglais](#), [allemand](#), et [polonais](#)

[How infringement penalties are set – the case for 5 billion](#)

(ESI, 5 août 2021)

[Inside the system Ziobro built](#)

(ESI, 5 août 2021)

[www.esiweb.org/Poland](http://www.esiweb.org/Poland)



*Les gardiens du traité :*  
*Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne*  
*Vera Jourova, vice-présidente de la Commission européenne*  
*Didier Reynders, commissaire européen à la justice*

## I. LA FIN DE LA ROUTE

### « Il ne peut y avoir de compromis »

Aujourd'hui, la Commission européenne, l'exécutif de l'UE, doit prendre une décision capitale. Le moment est venu de passer du discours sur l'importance de protéger l'Etat de droit, à l'acte, c'est-à-dire, à la proposition de sanctions en vue de protéger effectivement cet Etat de droit. Il est temps pour la Commission de se tourner vers la Cour européenne de justice (CEJ) et de requérir une amende sans précédent contre un gouvernement qui refuse d'appliquer l'un des arrêts les plus importants de l'histoire de l'intégration européenne, rendu par la CEJ.

Il y a quatre ans, en décembre 2017, la Commission européenne a mis en garde contre un « risque clair de violation grave par la République de Pologne, de l'Etat de droit. » Elle exprimait ses « vives préoccupations » quant à l'érosion de l'indépendance du pouvoir judiciaire polonais. Elle a noté qu'en Pologne, la constitutionnalité des lois « ne peut plus être vérifiée ni garantie par un tribunal constitutionnel indépendant. » La Commission de Venise du Conseil de l'Europe, un groupe d'experts constitutionnels internationaux, a averti que les changements juridiques apportés au système judiciaire polonais, après l'arrivée au pouvoir en novembre 2015 d'une coalition dirigée par le parti *Droit et Justice* (PiS), rappelaient « étrangement les institutions qui existaient en Union soviétique et dans ses satellites.»<sup>1</sup>

Le 3 avril 2019, la Commission européenne a conclu que le nouveau système disciplinaire donnait au ministre polonais de la justice et procureur général, Zbigniew Ziobro, un pouvoir sans précédent sur les juges qui n'étaient plus, dans l'exercice de leur fonction, à l'abri de tout contrôle politique.<sup>2</sup> (Pour en savoir plus sur ce que cela signifie pour chaque juge, voir l'annexe C.) La Commission a envoyé une lettre, demandant au gouvernement polonais de remédier à cette situation.<sup>3</sup> Ce dernier a refusé de faire quoi que ce soit. Le 10 octobre 2019, la Commission européenne a assigné la Pologne devant la CEJ à Luxembourg. Elle a fait valoir que les lois

<sup>1</sup> Commission de Venise, [« Pologne – Avis numéro 904/2017 sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de justice; sur le projet de loi portant modification de la loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires, adopté par la Commission de Venise lors de sa 113<sup>e</sup> session plénière \(Venise, 8-9 décembre 2017\) »](#), 11 décembre 2017.

<sup>2</sup> Avis d'ESI, [The disciplinary system for judges in Poland – The case for infringement proceedings](#), 22 mars 2019.

<sup>3</sup> Commission européenne, [« Etat de droit: la Commission européenne engage une procédure d'infraction en vue de mettre les juges polonais à l'abri de tout contrôle politique »](#), 3 avril 2019.

créant un nouveau système disciplinaire pour les juges étaient contraires aux dispositions des traités de l'UE. En effet, l'article 19 du traité sur l'Union européenne (TUE) exige que les Etats membres assurent « *une protection juridictionnelle effective* dans les domaines couverts par le droit de l'Union. »<sup>4</sup>

Le 15 juillet 2021, la CEJ a rendu un arrêt historique.<sup>5</sup> Elle a conclu que le système disciplinaire polonais pour les juges *violait* les traités de l'UE. L'accès à une "protection juridictionnelle effective" (article 19 du TUE), c'est-à-dire, l'accès à un procès qui se déroulerait devant des juges indépendants non contrôlés par le gouvernement, n'était plus garanti. Les juges polonais ont de bonnes raisons d'appréhender les conséquences d'éventuels jugements qui puissent déplaire au ministre de la justice, Zbigniew Ziobro, qui a immédiatement rejeté l'arrêt de la CEJ en s'en prenant aux juges :

« Nous avons affaire à un verdict politique rendu suivant un ordre politique donné par la Commission européenne. Au fond il est question ici d'opérer une ségrégation entre les pays, une distinction entre les bons et les mauvais... Il n'y a pas, il n'y a pas eu et il n'y aura pas de consentement de la Pologne à une telle *ségrégation selon des critères extra-juridiques et politiques qui rappellent, à première vue, le colonialisme.* »<sup>6</sup>

Cinq jours plus tard, le 20 juillet 2021, la Commission européenne a écrit une autre lettre au gouvernement polonais pour lui demander de confirmer qu'il « prendra toutes les mesures nécessaires en vue d'une *exécution complète* de l'arrêt du 15 juillet. » Vera Jourova, la vice-présidente de la Commission européenne, a expliqué qu'« *il ne peut y avoir de compromis* sur ce point. » Elle a également prévenu que la Commission demanderait « des sanctions financières si la Pologne ne remédiait pas à la situation d'ici le 16 août. »<sup>7</sup>

Le 16 août est passé sans qu'il y ait le moindre mouvement de la part du gouvernement polonais. Le 7 septembre, la Commission européenne a engagé une procédure devant la CEJ afin d'obtenir une sanction financière contre la Pologne en raison de la non-exécution de l'arrêt du 15 juillet. Le commissaire à la justice, Didier Reynders, a annoncé que la Commission n'hésiterait pas « à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la pleine application du droit communautaire. » Selon Reynders, « il est essentiel que la Pologne se conforme à l'arrêt *pleinement* ! » Le gouvernement polonais s'est vu accorder un délai supplémentaire de deux mois pour répondre.



*La présidente du Tribunal constitutionnel, Julia Przyłębska, avec le dirigeant du PiS, Jarosław Kaczyński*

<sup>4</sup> Commission européenne, « [Etat de droit : la Commission européenne saisit la Cour de justice d'un recours contre la Pologne pour mettre les juges à l'abri de tout contrôle politique](#) », 10 octobre 2019.

<sup>5</sup> Curia, [C-791/19- Commission/Pologne \(Régime disciplinaires des juges\)](#), 15 juillet 2021.

<sup>6</sup> Ministère de la justice, « [Polityczny wyrok TSUE segreguje państwa Unii Europejskiej](#) », 15 juillet 2021.

<sup>7</sup> Commission européenne, « [Remarks by Vice-President Věra Jourová at the press conference on Rule of Law Report 2021](#) », 20 juillet 2021.

Un mois plus tard, le 7 octobre, un événement sans précédent s'est produit. Le Tribunal constitutionnel polonais présidé par Julia Przyłębska, une amie de Jarosław Kaczyński qui dirige le PiS, a jugé que l'article 19 du TUE, c'est-à-dire, cet article que les instances de l'UE demandaient à la Pologne de respecter, était incompatible avec la constitution polonaise. Par conséquent, selon les juges constitutionnels polonais, l'arrêt de la CEJ du 15 juillet devait être ignoré. La commissaire Vera Jourova a exprimé son inquiétude : « Si nous ne défendons pas le principe selon lequel des règles égales doivent être respectées de la même manière partout en Europe, c'est toute l'Union européenne qui commencera à s'effondrer. »<sup>8</sup> Le 19 octobre, lors d'un débat au Parlement européen, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a lancé un avertissement :

« C'est la première fois qu'un tribunal d'un Etat membre estime que les traités de l'UE sont incompatibles avec la constitution nationale. Cela a de graves conséquences pour le peuple polonais... L'arrêt porte atteinte à la protection de l'indépendance de la justice telle qu'elle est garantie par l'article 19 du TUE... En l'absence de tribunaux indépendants, les citoyens seront moins bien protégés, et en conséquence, ce sont leurs droits qui seront en jeu. »<sup>9</sup>

Le 7 novembre, le dernier délai pour l'exécution de l'arrêt de la CEJ du 15 juillet est passé sans qu'il y ait le moindre mouvement de la part du gouvernement polonais. Entre-temps, le ministre polonais de la justice, Zbigniew Ziobro, a dépoussiéré de vieux plans en vue de démolir les derniers vestiges de l'indépendance judiciaire en Pologne.

Le 20 novembre, à l'issue de sa visite infructueuse à Varsovie, le commissaire à la justice, Didier Reynders, a mis en garde une dernière fois le gouvernement polonais : l'exécution de l'arrêt du 15 juillet est « *la seule façon* de sortir de la crise ». Il a ajouté : « Si la Pologne ne se conforme pas à l'arrêt, la Commission appliquera des sanctions financières, puisqu'elle est *tenue de le faire*. »<sup>10</sup>

### Trois questions ouvertes

33 mois se sont écoulés depuis que la Commission européenne a lancé la procédure d'infraction en avril 2019. Au bout de ce long chemin, il ne reste plus qu'une étape à franchir pour que la Commission réalise ce qu'elle a promis à plusieurs reprises : préserver l'indépendance des tribunaux polonais. La Commission doit envoyer une dernière lettre à la CEJ en lui demandant en premier lieu, de déclarer que la Pologne a manqué à ses obligations en ne se conformant pas à l'arrêt du 15 juillet, et en second lieu, d'imposer une amende à l'encontre de Varsovie.

Il reste, donc, trois questions en suspens :

*Quand est-ce que la Commission européenne doit saisir la CEJ ?*

Le plus tôt possible, idéalement avant la fin de cette année. Il est crucial d'empêcher que d'autres modifications radicales ne portent atteinte au système judiciaire polonais.

*Quel doit être le montant de la sanction financière pour que la Pologne exécute l'arrêt de la CEJ du 15 juillet ?*

<sup>8</sup> Euractiv, « [Jourova: EU 'will start collapsing' unless it takes on Polish challenge](#) », 12 octobre 2021.

<sup>9</sup> Parlement européen, [Débat](#), 19 octobre 2021.

<sup>10</sup> Le Monde, « [Guerre des nerfs entre la Pologne et Bruxelles - A Varsovie, le commissaire Didier Reynders a rappelé les règles communautaires en matière d'Etat de droit](#) », 20 novembre 2021.

Il doit être suffisamment élevé pour que le gouvernement polonais s'oblige à changer de comportement. Compte tenu de l'enjeu, pour la Pologne et pour l'ordre juridique de l'UE, il s'agira clairement, de l'amende la plus élevée de l'histoire de la procédure d'infraction de l'UE. ESI propose une somme équivalente à 1 % du PIB polonais par an, soit environ 5 milliards d'euros, à moins que l'arrêt rendu par la CEJ le 15 juillet ne soit pleinement exécuté dans un délai de deux mois.

*Cela rétablira-t-il une « protection juridictionnelle effective » en Pologne ?*

C'est fort probable. Il s'agit de loin du remède le plus efficace dont nous disposons, surtout si la Commission européenne combine la demande d'une amende élevée avec l'établissement d'un lien explicite entre les versements à effectuer dans le cadre de sa nouvelle Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et l'exécution des arrêts de la CEJ en matière d'Etat de droit. Dans le cadre du FRR, la Pologne a demandé en mai 2021, 23,9 milliards euros de subventions et 12,1 milliards euros de prêts.<sup>11</sup> La Commission a, jusqu'à présent, refusé d'accorder l'autorisation nécessaire au versement de ces fonds.

Cette impasse sans précédent entre le gouvernement polonais et la Commission européenne est l'aboutissement des tensions qui ont accru au fil des années entre les deux protagonistes. La CEJ n'a jamais rendu auparavant un tel arrêt constatant une violation de l'article 19 du TUE par un Etat membre. Le cas de la Pologne est unique.

La procédure d'infraction est l'instrument le plus ancien de l'Union européenne pour faire appliquer le droit communautaire. L'utiliser de cette manière peut créer un précédent d'importance majeure pour l'ensemble de l'UE : les Etats membres ne doivent pas porter atteinte au principe de protection juridictionnelle effective énoncé à l'article 19. Si un Etat membre ignore un arrêt de la CEJ sur ce sujet, il doit s'attendre à une amende de 1 % de son PIB annuel. Une telle mesure peut donc protéger, à l'avenir, le respect de l'Etat de droit dans l'ensemble de l'UE comme aucune autre mesure ne peut le faire.

## **II. LA POLOGNE NE PREND PLUS DE GANTS**

### **Lorsqu'il est inutile de parler...**

Le 18 novembre 2021 une dernière tentative de dialogue sur l'Etat de droit a eu lieu entre la Commission européenne et le gouvernement polonais. Cela ne s'est pas bien passé.

Ce jour-là, à midi, Zbigniew Ziobro a reçu à son ministère à Varsovie, le commissaire européen à la justice, Didier Reynders. Il n'a fallu que quelques minutes à Ziobro pour faire valoir son point de vue. Il a remis à Reynders deux photos en noir et blanc de la capitale polonaise détruite : un paysage de mort au lendemain de l'un des plus grands crimes de guerre de l'Allemagne nazie pendant la Seconde Guerre mondiale, « sans doute le plus grand massacre commis dans une seule ville dans l'histoire de l'Humanité. »<sup>12</sup> Ziobro a offert ces photos comme cadeaux au commissaire belge et à son prédécesseur néerlandais, Frans Timmermans. Reynders avait l'air tout à fait stupéfait.

<sup>11</sup> Commission européenne, « [Recovery and Resilience Facility: Poland submits official recovery and resilience plan](#) », 3 mai 2021.

<sup>12</sup> Citation de Gunnar Paulsson en référence aux quelque 720,000 habitants de Varsovie d'avant-guerre qui ont été tués. Dans l'ouvrage d'Alexandra Richie, *Warsaw 1944 – Hitler, Himmler and the Crushing of a City*, 2014.



Après la réunion, Ziobro a déclaré qu'il n'y avait aucun accord sur quoi que ce soit concernant l'Etat de droit : « Nous avons eu l'occasion d'échanger nos points de vue et de prendre acte de nos différences. » Il s'est ensuite concentré sur ses cadeaux :

« Ces photographies de la destruction réalisée par les Allemands qui mettaient en œuvre une idéologie de la ségrégation entre les nations, ont une dimension symbolique... »

Selon Ziobro, la tragédie de Varsovie, fait partie de cette longue « histoire tragique et dramatique de Varsovie et de la Pologne, où l'on peut voir les destructions perpétrées par les Allemands comme des représailles suite au soulèvement de Varsovie et des actes associés à *une idéologie tragique fondée sur la ségrégation entre les nations* et entre les peuples, sur la domination d'une nation sur une autre. »<sup>13</sup> Ziobro a également tweeté : « J'ai transmis au commissaire @dreynders des photos illustrant l'histoire de Varsovie et la destruction à laquelle les Allemands se sont livrés, dans la mise en œuvre d'une idéologie de la ségrégation entre les nations... »<sup>14</sup>



*Le tweet publié par Ziobro, le 18 novembre 2021*

Ziobro a décrit l'idéologie nazie comme une idéologie de la « ségrégation ». Il s'est référé à ce même concept lorsqu'il a formulé ses accusations contre les institutions européennes. Le 15 juillet, Ziobro a tweeté au sujet de l'arrêt de la CEJ sur le système judiciaire polonais : « Je peux dire que nous avons affaire à un verdict politique rendu sur l'ordre de la Commission européenne et *fondé sur une ségrégation entre les pays de l'UE...* Au fond, c'est une *approche coloniale*. »<sup>15</sup> Son message : Les Polonais ont déjà combattu l'idéologie de la « ségrégation » par le passé. Ils le feront à nouveau aujourd'hui.

<sup>13</sup> TVN24, « [Ziobro przekazał Reyndersowi dwa zdjęcia. 'Tragiczna ideologia, u której podstaw leżała segregacja państw'](#) », 18 novembre 2021.

<sup>14</sup> Zbigniew Ziobro, [Twitter](#), publié le 18 novembre 2021.

<sup>15</sup> Zbigniew Ziobro, [Twitter](#), publié le 15 juillet 2021.

Cette réunion reflète la stratégie de Ziobro, qui consiste à lier le débat sur l'Etat de droit aux souvenirs de la résistance contre l'agression allemande. Le ministre polonais n'est pas le seul à suivre cette stratégie. Krystyna Pawłowicz, qui a servi de longues années comme membre du parlement dans les rangs du PiS, avant de devenir finalement l'un des 15 juges du tribunal constitutionnel polonais, a tweeté le 27 novembre 2021 :



« Les pays d'Europe sont-ils condamnés à subir des attaques historiques répétées, sous diverses formes, par des Allemands incapables de respecter leurs voisins ou des pays plus faibles ? Qui cherche toujours à assujettir brutalement les autres en ne leur permettant pas de vivre en paix et en liberté ? L'Allemagne, le fauteur de troubles maléfique de l'Europe ? »

Le 1<sup>er</sup> décembre 2021, Pawłowicz a partagé sur Twitter la photographie d'une prison nazie pour les enfants polonais :



“Le 1<sup>er</sup> décembre 1942, à Lodz, rue Przemysłowa, les ALLEMANDS ont créé un CAMP DE TRAVAIL pour les ENFANTS et les ADOLESCENTS polonais âgés de 6 à 16 ans. Le camp a existé jusqu'au 18 janvier 1945. Non à une nouvelle domination allemande sur la Pologne !”

Pour Ziobro, il importe peu que Didier Reynders vienne de Belgique, un pays qui était lui-même occupé par l'Allemagne nazie. Il importe également peu, pour le ministre de la justice, que ce soient les Belges, et non les Allemands, qui jouent les rôles principaux dans la lutte actuelle pour l'Etat de droit : Le commissaire Didier Reynders, le premier ministre belge Alexander de Croo et le président de la CEJ, Koen Lenaerts.

Le 27 octobre 2021, M. de Croo a prononcé au Collège d'Europe, dans la ville flamande de Bruges, ce qu'il a appelé un « message belge à l'Europe » : « Restez loin du dogmatisme institutionnel. La dernière chose dont nous avons besoin, c'est d'un affrontement idéologique. Les eurocentralistes contre les eurosceptiques. La guerre des tranchées entre les extrêmes. »<sup>16</sup> L'UE, selon M. de Croo, est à son meilleur lorsqu'elle se concentre sur des résultats concrets, avec pragmatisme et compromis. Cela nécessite toutefois le respect des valeurs fondamentales communes parmi lesquelles figure notamment, la séparation des pouvoirs. Il ne s'agit pas là « d'une question d'Ouest contre Est, d'ancien contre nouveau, mais d'une majorité écrasante d'Etats membres, des pays baltes au Portugal, qui s'accordent pour que notre union soit une union de valeurs, et non pas un distributeur automatique de billets. Vous ne pouvez pas empocher tout l'argent mais refuser les valeurs. »<sup>17</sup> Son discours a touché une corde sensible. En réponse, le gouvernement polonais a convoqué l'ambassadeur belge.<sup>18</sup>

De Croo est né dans la ville flamande de Vilvoorde.<sup>19</sup> Koen Lenaerts, le président de la CEJ, est né à moins de 30 kilomètres au nord, à Mortsels. Il est devenu juge à la CEJ en 2003, vice-président en 2012 et finalement, président en octobre 2015, juste un mois avant que Ziobro ne devienne ministre de la justice en Pologne.<sup>20</sup>

Pour Lenaerts, l'objectif de l'intégration européenne est de permettre aux Etats membres de résoudre des problèmes concrets : « Les institutions de l'UE sont au service des Etats membres pour faire fonctionner leurs politiques communes, dans des domaines où tout le monde sait que ces Etats membres ne peuvent pas à eux seuls, faire améliorer les choses... Il s'agit donc de questions qui affectent très souvent la vie quotidienne des citoyens.»<sup>21</sup> Ce sont les Etats membres qui ont conduit le processus d'intégration, après avoir conclu « qu'ils ne pouvaient plus gérer, seuls, efficacement de nombreuses questions. L'eau propre ne s'arrête pas aux frontières nationales, ni l'air propre. » A une autre occasion, le président de la CEJ ne manque pas de préciser encore une fois sa pensée sur cette question importante :

« Nous devons cesser de considérer les Etats membres comme le contraire de l'Union. Les principaux acteurs de l'Union sont les Etats membres eux-mêmes... L'Europe n'est pas un super-Etat centralisé... L'intention n'a jamais été, comme aux Etats-Unis, d'arriver à une structure unitaire, mais à une structure qui démontre sa valeur ajoutée grâce à des Etats et des populations qui travaillent ensemble de manière harmonieuse. »<sup>22</sup>

Lenaerts explique : « L'Union n'est pas un Etat-nation, heureusement, dirais-je. L'Union est un cadre juridique dans lequel les Etats membres mènent des politiques communes et reconnaissent l'équivalence de leurs politiques respectives, dans les domaines où ils font leurs propres choix.»<sup>23</sup> Cette structure européenne ne fonctionne que si tout le monde accepte que l'Etat de droit constitue son fondement. Comme il le dit dans un article rédigé début 2020 : « en l'absence de l'indépendance judiciaire, les recours fondés sur le droit européen deviennent un

<sup>16</sup> Chaîne personnelle d'Alexandre de Croo sur Youtube, [« Opening address of Prime Minister Alexander De Croo at College of Europe in Bruges »](#), 27 octobre 2021.

<sup>17</sup> Chaîne personnelle d'Alexandre de Croo sur Youtube, [« Opening address of Prime Minister Alexander De Croo at College of Europe in Bruges »](#), 27 octobre 2021.

<sup>18</sup> Reuters, [« Poland summons ambassador after Belgian PM's rule of law comments »](#), 29 octobre 2021.

<sup>19</sup> Brussels Times, [« Belgium's new Prime Minister: Who is Alexander De Croo? »](#), 30 septembre 2020.

<sup>20</sup> Veto Independent student magazine, [« De Europese Unie is geen natiestaat. Gelukkig maar! »](#), 21 octobre 2018.

<sup>21</sup> Veto Independent student magazine, [« De Europese Unie is geen natiestaat. Gelukkig maar! »](#), 21 octobre 2018.

<sup>22</sup> [Entretien avec Koen Lenaerts](#), KU Leuven, 4 février 2017.

<sup>23</sup> Veto Independent student magazine, [« De Europese Unie is geen natiestaat. Gelukkig maar! »](#), 21 octobre 2018.

tigre de papier. » Jusqu'à récemment, écrit Lenaerts, on supposait qu'en adhérant à l'UE, les Etats « resteraient attachés à la défense de la démocratie libérale, des droits fondamentaux et d'un gouvernement des lois, et non des hommes. *Les développements récents montrent que cette hypothèse ne peut simplement être considérée comme acquise.* »

Ce que combat Ziobro aujourd'hui, ce n'est pas un projet imaginaire de création d'un empire germanique centralisateur mais cette vision belge de l'intégration européenne fondée sur l'Etat de droit. Le 18 novembre, juste après le départ de Reynders du ministère de la justice, le député Michal Wojcik, un proche allié de Ziobro, a tweeté :

« Le commissaire Reynders vient de Belgique, un Etat créé il y a moins de 200 ans. Il est un invité en Pologne, dont l'histoire remonte à plus de 1,000 ans. Pour cette seule raison, il est inapproprié de nous donner des leçons sur l'Etat de droit. »<sup>24</sup>

La Belgique est devenue un Etat indépendant en 1830, à une époque où la plupart des Etats membres actuels de l'UE n'existaient pas encore en tant qu'Etats : ni l'Irlande ni la Finlande, ni l'Italie ni l'Allemagne, ni la Pologne ni la Slovaquie, ni l'Estonie, ni la Lettonie, ni la Lituanie, ni la Croatie, ni la Roumanie et ni la Bulgarie !

La Belgique est également un vétéran de la première heure en matière d'intégration européenne : elle est membre fondateur de toutes les institutions européennes et transatlantiques créées après la Seconde Guerre mondiale, du Conseil de l'Europe et de l'OTAN à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Les dirigeants belges avaient de très bonnes raisons de jouer un rôle de premier plan dans la construction des institutions européennes, dans la promotion de l'intégration comme une réponse à l'instabilité que l'Europe et leur pays avaient connue dans la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle. Après tout, la Première Guerre mondiale à l'Ouest a commencé par une attaque allemande contre son voisin belge neutre. La Seconde Guerre mondiale à l'Ouest a commencé, elle aussi, par une attaque allemande contre la Belgique et le Luxembourg. C'est en réponse aux expériences tragiques de l'Europe au début du 20<sup>e</sup> siècle – guerre, invasion, occupation, protectionnisme, crises économiques – que les dirigeants de la Belgique et ceux des autres pays d'Europe occidentale ont opté pour une intégration fondée sur l'Etat de droit.

Cette intégration a connu un succès phénoménal, à tel point que les nouvelles démocraties d'Europe du Sud et d'Europe centrale y ont adhéré également. Aujourd'hui, les dirigeants belges ne vont pas rester les bras croisés et regarder Ziobro et ses alliés détruire les fondations de ce succès qu'est l'intégration européenne.

### **La stratégie du bulldozer de Ziobro**

*« La façon la plus extrême de capturer les arbitres est de raser complètement les tribunaux et d'en créer de nouveaux. »*

*How Democracies Die, 2018<sup>25</sup>*

Zbigniew Ziobro est très clair concernant l'objectif qu'il poursuit : il veut un contrôle total sur le système judiciaire de son pays. Lorsqu'en juillet 2021, un panel de juges de la nouvelle

<sup>24</sup> Michał Wójcik, [Twitter](#), publié le 18 novembre 2021.

<sup>25</sup> Steven Levitsky, Daniel Ziblatt, *How Democracies Die – What History reveals about our future*, 2018, p. 80.

chambre disciplinaire de la Cour suprême a décidé de ne pas lever l'immunité d'un juge de Cracovie, que Ziobro voulait voir jugé, il a convoqué une conférence de presse. Furieux, il a déclaré que ces juges avaient « [placé], sans vergogne, l'indigne intérêt corporatif de la communauté judiciaire au-dessus des lois et des principes que le peuple souhaite voir respectés. »<sup>26</sup> Selon lui, cette décision n'était pas seulement mauvaise mais elle était clairement diabolique : « La communauté judiciaire est incapable de se purifier. Elle n'est pas capable de lutter de manière décisive contre le mal et les pathologies qui existent au sein de son propre environnement. »<sup>27</sup>

Le 5 août, Ziobro a pris le temps d'expliquer sa stratégie concernant le différend avec la CEJ dans une longue interview.<sup>28</sup> Il a prévenu que toute négociation sur l'Etat de droit avec les institutions européennes ne pouvait qu'affaiblir la position de la Pologne : « Il ne faut en aucun cas succomber aux actions illégales et agressives de la CEJ et de l'Union européenne. » Ziobro a souligné que des hommes politiques polonais avaient déjà essayé de négocier avec la Commission européenne en 2017 et ils avaient échoué :

“Le président [Duda] s'est déjà conformé une fois aux demandes de l'Union européenne en mettant son veto aux lois sur la Cour suprême et le Conseil national de la magistrature [en juillet 2017]... il est clair que la politique qui consiste à faire des concessions pour satisfaire les demandes successives de Bruxelles n'a pas été efficace ces dernières années. Si nous avons fait notre part du travail et n'avons pas cédé aux demandes de Bruxelles en retirant les changements prévus, la réforme du système judiciaire aurait été achevée depuis longtemps.”

Ziobro faisait référence à un veto présidentiel contre une loi qu'il avait proposée en juillet 2017 pour restructurer radicalement la Cour suprême. La loi de 2017 de Ziobro aurait réduit les compétences de la Cour, passé au crible tous ses juges et son personnel, diminué le nombre de juges à 44 dans trois chambres nouvellement créées, et placé la Cour sous le contrôle de son ministère.<sup>29</sup>

Cette proposition a déclenché des protestations massives dans tout le pays. C'en était également trop pour le président Duda, qui a opposé son veto à la loi après son adoption par le parlement, arguant que « l'influence du ministre de la justice-procureur général sur les activités de la Cour suprême serait énorme... » Encore selon Duda, « il faut rappeler que le ministre de la justice, qui est également procureur général, est partie à un certain nombre de procédures en cours devant la Cour suprême. »

Le président Duda a ensuite signé une loi qui « ne forcerait que » 40 % de tous les juges de la Cour suprême à prendre une retraite anticipée. Cette mesure a été bloquée par la CEJ en 2019.<sup>30</sup>

Cependant, Ziobro n'a pas abandonné l'idée d'une transformation radicale de la Cour suprême. Ainsi, le 23 juillet 2021, peu après l'arrêt de la CEJ du 15 juillet, il a publiquement déclaré, qu'il y avait “neuf lois, restées dans les tiroirs du ministère de la justice pendant plusieurs années” qui devraient maintenant être ressuscitées : « Céder à l'Union européenne, céder à la

<sup>26</sup> *Gazeta Wyborcza*, « [Ziobro atakuje Izbę Dyscyplinarną za 'bezwstydną' decyzję w sprawie sędzi Beaty Morawiec](#) », 9 juillet 2021.

<sup>27</sup> *Sąd Najwyższy*, « [Oświadczenie Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, w związku z wypowiedzią Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca br.](#) », 11 juillet 2021.

<sup>28</sup> *Rzeczpospolita*, « [Zbigniew Ziobro: Obecność Polski w Unii Europejskiej nie za wszelką cenę](#) », 5 août 2021.

<sup>29</sup> SEJM, [Druk 1727](#), 12 juillet 2017.

<sup>30</sup> Rapport d'ESI, [Under Siege – Why Polish courts matter for Europe](#), 22 mars 2019.

pression étrangère, céder aux menaces et aux demandes illégales conduit au chaos juridique en Pologne et c'est une voie qui ne mène nulle part. »<sup>31</sup> Selon Ziobro « le premier ministre et l'ensemble du camp politique décideront de procéder à une réforme complète du système judiciaire, car c'est la seule façon d'obtenir des résultats. »<sup>32</sup>

Le 8 août 2021, Michał Wójcik, l'adjoint de Ziobro au ministère de la justice, a déclaré à un quotidien que Ziobro insisterait sur des changements beaucoup plus radicaux portant sur l'ensemble du système judiciaire, depuis les tribunaux de premier degré jusqu'à la Cour suprême, pour achever la subordination du système judiciaire au ministère de la justice. « Bien sûr, nous sommes prêts à discuter », a noté Wójcik, « de changements profonds concernant la Cour suprême. » Wójcik a également souligné qu'aucune concession ne doit être faite pour satisfaire la Commission européenne : « La Commission européenne et la CEJ tentent impitoyablement d'étendre leur emprise sur de nouveaux domaines. J'insiste sur le mot 'impitoyable'. Elles nous traitent comme des citoyens de seconde zone. C'est une mentalité coloniale – elles avaient leurs propres colonies, et maintenant elles traitent la Pologne de cette façon. » Wójcik a aussi ajouté que ce qui était nécessaire, c'était une restructuration encore plus radicale de tous les tribunaux en Pologne : « Nous espérons un retour au processus de réformes que nous avons commencé avant que le veto [du président Duda en 2017] l'ait arrêté net. A cette époque-là, nous faisons des changements dans divers domaines du système judiciaire comme un bulldozer. »<sup>33</sup>

Le 2 novembre 2021, le quotidien *Rzeczpospolita* a publié des détails supplémentaires du plan de Ziobro à propos de la Cour suprême. Le domaine de compétences de cette dernière serait largement réduit et tous les juges actuels devraient être soumis une nouvelle fois à l'évaluation du Conseil national de la magistrature.<sup>34</sup> Le nombre des chambres serait, lui aussi, revu à la baisse, et passerait de cinq à trois.

Le 15 novembre, Ziobro a annoncé que de nouveaux projets « ont été envoyés (au gouvernement) pour consultation il y a deux mois. »<sup>35</sup> Deux semaines plus tard, il a ajouté : « Je propose que l'on ... rompe avec la politique qui consiste à essayer obstinément de plaire aux institutions européennes. On ne peut pas agir comme un homme qui insiste pour aller dans un parc la nuit pour la troisième fois, alors qu'il y a été attaqué deux fois auparavant. »<sup>36</sup> Le temps des discussions avec la Commission européenne était donc révolu. L' « erreur » commise par Duda en 2017 pouvait maintenant être corrigée.

<sup>31</sup> [WNP.pl, « Zbigniew Ziobro: uleganie UE to droga donikąd, trzeba dokończyć reformę », 23 juillet 2021.](#)

<sup>32</sup> [WNP.pl, « Zbigniew Ziobro: uleganie UE to droga donikąd, trzeba dokończyć reformę », 23 juillet 2021.](#)

<sup>33</sup> Pour toutes les citations voir *Gazeta Prawna*, « [Wójcik: Chcemy mówić o zmianach w Sądzie Najwyższym i sądach powszechnych](#) », 8 août 2021.

<sup>34</sup> CEJ, communiqué de presse numéro 31/21, « [Les modifications successives de la loi polonaise sur le Conseil national de la magistrature ayant pour effet de supprimer le contrôle juridictionnel effectif des décisions de ce Conseil présentant au président de la République des candidats aux fonctions de juge à la Cour suprême sont susceptibles de violer le droit de l'Union](#) », Luxembourg, 2 mars 2021.

En juillet 2021, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a décidé que « le Conseil national de la magistrature... ne présente pas de garanties suffisantes d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs législatif ou exécutif. » Voir le communiqué de presse de la CEDH, « [La chambre nouvellement créée de la Cour suprême polonaise contrevient à la Convention](#) », 22 juillet 2021.

Le 8 novembre 2021 la CEDH a demandé à la Pologne de prendre des mesures rapides pour résoudre le manque d'indépendance du Conseil national de la magistrature. Voir le communiqué de presse de la CEDH, « [La Pologne doit prendre des mesures rapides pour résoudre le manque d'indépendance du Conseil national de la magistrature](#) », 8 novembre 2021.

<sup>35</sup> [300polityka.pl, « Ziobro prezentuje ustawy reformujące sądownictwo, ale bez projektu zmian w SN: 'To jeszcze nie moment, aby go przedstawiać. Trwają konsultacje' », 29 novembre 2021.](#)

<sup>36</sup> [Gazeta.pl, « Ziobro grozi buntem. Duda grozi wetem. Ostateczna rozprawa z sądami rozbija się o Pałac », 1 December 2021.](#)



*Zbigniew Ziobro, ministre de la justice*



*Mateusz Morawiecki, premier ministre*

### **Morawiecki et un distributeur automatique de billets bien silencieux**

Zbigniew Ziobro est ouvertement dédaigneux des institutions européennes, de leurs recommandations et de leurs propositions. Lorsqu'on lui a demandé récemment s'il considérait la politique actuelle du premier ministre Mateusz Morawiecki comme « trop douce vis-à-vis de l'UE », il a répondu : « il y a une différence fondamentale entre l'opinion de Mateusz Morawiecki et la mienne, et donc celle de *Solidarité Pologne*, sur l'attitude de l'UE. Le premier ministre est favorable à la recherche de compromis. Nous pensons que l'agression commise par l'UE doit faire l'objet d'une réponse ferme. »<sup>37</sup>

Morawiecki est devenu premier ministre en décembre 2017. Cet ex-banquier anglophone et rival politique de Ziobro a longtemps poursuivi une stratégie consistant à proposer des discussions à Bruxelles, sans jamais rien concéder sur le fond des réformes judiciaires de son gouvernement. Pendant de nombreuses années, cette stratégie a bien fonctionné. La Pologne est restée le principal bénéficiaire des fonds de l'UE, tandis que le gouvernement polonais ignorait toutes les recommandations, préoccupations et avertissements des institutions européennes concernant l'Etat de droit. Pendant des années, l'UE a véritablement agi comme un distributeur automatique de billets bien silencieux.<sup>38</sup>

A la suite d'une réunion en janvier 2018 pour discuter de l'Etat de droit, le président de la Commission européenne de l'époque, Jean Claude Juncker, avait déclaré qu'il espérait « faire des progrès d'ici la fin du mois de février. » Le 14 février 2018, Juncker avait répété : « Je pense qu'il y a de bonnes chances que les positions polonaises se rapprochent des nôtres. » Début mai 2018, le quotidien *Financial Times* et d'autres médias internationaux avaient écrit que la Pologne ferait « de nouvelles concessions à l'UE concernant les réformes juridiques. »

Il n'y a pas eu de progrès. Il n'y a pas eu de concessions. Le 22 mars 2018, Morawiecki avait en effet, déjà admis cette réalité de la façon suivante : « L'essence, les éléments les plus importants de la réforme, restent intacts. Dans le même temps, nous examinons ce qui permettrait à l'autre partie de dire : 'Ah, on peut arriver à un compromis avec la Pologne.' »<sup>39</sup> En avril 2018, le secrétaire d'Etat polonais aux affaires européennes avait, lui aussi, été clair

<sup>37</sup> *Rzeczpospolita*, « [Zbigniew Ziobro: Obecność Polski w Unii Europejskiej nie za wszelką cenę](#) », 5 août 2021.

<sup>38</sup> Bulletin d'ESI, [Beyond the silent cash-machine – smart solidarity](#), 27 avril 2020.

<sup>39</sup> *RMF24.pl*, « [M. Morawiecki: Zależało mi, żeby najważniejsze elementy reformy ws. sądownictwa zostały nienaruszone](#) », 23 mars 2021.

sur ce sujet : « Nous faisons une concession sur des questions qui ne jouent aucun rôle central dans le système judiciaire. »<sup>40</sup> Le 11 juin 2018 Adam Bielan, le vice-président du Sénat, avait, quant à lui, déclaré sur une station de radio : « La Commission européenne a désormais des problèmes plus importants que l'Etat de droit en Pologne. »<sup>41</sup>

Après l'arrêt de la CEJ du 15 juillet, Morawiecki a poursuivi la même stratégie une fois de plus. Le 11 septembre 2021, la chancelière allemande Angela Merkel s'est rendue en Pologne. Elle a confirmé, après avoir rencontré Morawiecki dans le parc royal de Varsovie, qu'ils ont parlé de l'Etat de droit « de manière assez approfondie. » Elle a ajouté : « Les relations germano-polonaises sont fondées sur la capacité d'écouter, de garder l'esprit ouvert et de tenter de parvenir à un compromis, même lorsque nous devons discuter de questions difficiles. »<sup>42</sup>

Le 18 octobre, M. Morawiecki a écrit une lettre aux dirigeants européens dans laquelle il annonçait qu'il était impatient de « discuter de l'Etat de droit – dans un esprit de respect mutuel et de respect de notre souveraineté, sans nous pousser à abandonner nos compétences nationales. » En réponse, la chancelière allemande Angela Merkel a prévenu : « le fait d'avoir une cascade de litiges juridiques devant la CEJ n'est pas la solution au problème de l'Etat de droit. »<sup>43</sup> Morawiecki était plein d'espoir : « Heureusement, il s'agit d'un processus politique. Et les processus politiques peuvent être arrêtés par les hommes politiques... alors, nous ne nous parlons pas avec un pistolet sur la tempe. »<sup>44</sup>

En réalité, le premier ministre polonais refusait de discuter du contrôle exercé par l'exécutif sur les juges dans son pays. Lors d'un débat au Parlement européen en octobre 2021, il a plutôt suggéré une discussion sur le « pluralisme constitutionnel » et sur les compétences de la CEJ et de la Commission européenne : « Si les institutions établies dans les traités dépassent leurs compétences, les Etats membres doivent avoir les outils pour réagir. Nous devons dire stop, les compétences de l'UE ont des limites, nous ne devons plus rester silencieux lorsqu'elles sont dépassées. »<sup>45</sup>

Lors du Conseil européen qui a suivi, peu de dirigeants étaient d'accord. Le premier ministre hongrois Viktor Orbán a mis en garde contre une chasse aux sorcières visant la Pologne et engagée par les institutions européennes sans que celles-ci soient dotées d'une quelconque « autorité légitime pour le faire. » La plupart des dirigeants n'étaient pas d'accord. Le premier ministre néerlandais Mark Rutte a dit : « Nous devons être fermes... L'indépendance du système judiciaire polonais est la question clé dont nous devons discuter. Il est très difficile de voir comment un nouveau fonds important pourrait être mis à la disposition de la Pologne tant que cette question n'est pas réglée. » Le premier ministre belge Alexander de Croo a averti que la « récente attaque du gouvernement polonais contre la Cour européenne de justice est totalement inacceptable. » Il a appelé tous les Européens à soutenir la CEJ : « Cette discussion sur l'Etat de droit est existentielle. »<sup>46</sup>

<sup>40</sup> TVN24, [« Kaczyński mówił o 'ustępstwach'. Szymański: nie lubię tego słowa »](#), 9 avril 2018.

<sup>41</sup> [Wirtualna Polska](#), cité en anglais dans le bulletin d'ESI, [Win-Win for Europe: Defending democracy in the Balkans – and in Poland](#), 22 juin 2018.

<sup>42</sup> Bundeskanzlerin, [« German-Polish relations are 'important at a personal level' »](#), 11 septembre 2021.

<sup>43</sup> [Deutsche Welle](#), [« Rule-of-law row with Poland set to dominate EU leaders' summit »](#), 21 octobre 2021.

<sup>44</sup> [Financial Times](#), [« Poland's prime minister accuses EU of making demands with 'gun to our head' »](#), 24 octobre 2021.

<sup>45</sup> Parlement européen, [Débat](#), 19 octobre 2021.

<sup>46</sup> Chaîne personnelle d'Alexandre de Croo sur Youtube, [« Opening address of Prime Minister Alexander De Croo at College of Europe in Bruges »](#), 27 octobre 2021.



Le Conseil européen étant divisé, et sa stratégie diplomatique ne parvenant pas à débloquent les fonds européens, Morawiecki a changé de ton. Dans un entretien publié le 24 octobre, il a prévenu que la Pologne pourrait opposer son veto à des décisions cruciales concernant divers volets de la législation européenne, notamment celles relatives au paquet législatif sur le climat : « Que va-t-il se passer si la Commission européenne déclenche la troisième guerre mondiale ? S'ils déclenchent la troisième guerre mondiale, nous défendrons nos droits avec toutes les armes dont nous disposons... Si quelqu'un nous attaque de manière totalement injuste, nous nous défendrons de toutes les manières possibles. »<sup>47</sup> Morawiecki a aussi prédit qu'au final, la Pologne obtiendrait tout l'argent de l'UE qui lui avait été promis, même sans appliquer l'arrêt de la CEJ du 15 juillet. Mais, que se passerait-il si cette prédiction s'avérait fautive ? Et si les commissaires européens et la CEJ étaient sérieux lorsqu'ils affirmaient que c'était une question existentielle pour l'UE ? Et, s'ils ne bluffaient pas ?

### III. COUPER LE NOEUD

*« Premièrement, la politique consiste à obtenir et à conserver le pouvoir politique... Deuxièmement, la survie politique est mieux assurée si l'on dépend d'un petit nombre de personnes pour atteindre et conserver le pouvoir. »*

*The Dictator's Handbook, 2011*<sup>48</sup>

#### Le pouvoir de Ziobro

Pour comprendre ce qui donne à Ziobro une telle confiance, il faut examiner l'arithmétique du pouvoir politique à Varsovie aujourd'hui. En 2015, une coalition de trois partenaires inégaux a participé aux élections sous la bannière de *la Droite unie* : le plus grand, et de loin, était *Droit et Justice* (PiS), dirigé par Jarosław Kaczyński ; puis il y avait *Accord*, dirigé par Jarosław Gowin, ancien ministre de la justice de Donald Tusk ; et finalement, le plus petit partenaire était *Solidarité Pologne*, dirigé par Zbigniew Ziobro. *La Droite unie* a remporté de justesse les deux élections législatives d'octobre 2015 et d'octobre 2019. Dans cette période de quatre ans entre les deux élections, l'influence de Ziobro a augmenté, le nombre de députés de son parti est passé de 7 à 19 au SEJM, la chambre basse polonaise.

*Elections parlementaires : Nombre de sièges obtenus – SEJM*

	octobre 2015	octobre 2019
PiS (Kaczyński)	216	198
Solidarité Pologne (Ziobro)	7	19
Accord (Gowin)	12	18
<b>Total – La Droite unie</b>	<b>235</b>	<b>235</b>
<b>Total – Les autres partis</b>	<b>225</b>	<b>225</b>

En août 2021, le parti de Gowin a quitté la coalition. La majorité du gouvernement de *la Droite unie* au SEJM ne tient plus qu'à un fil. Avant chaque vote, Kaczyński doit convaincre plusieurs membres de l'opposition de soutenir le PiS. Le gouvernement avait déjà perdu la majorité à la chambre haute, c'est-à-dire au sénat polonais.

<sup>47</sup> *Financial Times*, « [Poland's prime minister accuses EU of making demands with 'gun to our head'](#) », 24 octobre 2021.

<sup>48</sup> Bruce Bruno de Mequita, Alstair Smith, *The Dictator's Handbook – Why Bad Behaviour is almost always good politics*, 2011, p. xviii.

Jaroslav Kaczyński a besoin du soutien de Ziobro pour éviter une élection anticipée. Le soutien des 19 membres de *Solidarité Pologne* est plus crucial que jamais. Ces derniers mois, les scores des deux principaux partis d'opposition se sont améliorés. S'ils devaient former une coalition, ils pourraient sérieusement menacer la position du PiS. Dans certains sondages récents, le soutien combiné pour *Coalition civique* (Koalicja Obywatelska) et *Pologne 2050* place l'opposition au coude à coude avec la coalition au pouvoir. Dans d'autres sondages, elle est donnée gagnante. Le 23 novembre 2021, *Euractiv* a écrit : « selon plusieurs sondages d'opinion publiés ces derniers jours, le soutien exprimé en faveur du parti *Droit et Justice* est réduit à 30 % tandis que le soutien en faveur de l'opposition démocratique reste stable à plus de 40 %, souvent proche de 50 %, et celui de la Confédération d'extrême droite est inférieur à 10 % . »<sup>49</sup>

Kaczyński dépend également de Ziobro pour d'autres raisons. Le ministre de la justice a acquis une immense influence sur les procureurs et les juges. Depuis qu'en mars 2016 la majorité de *la Droite unie* au parlement a fusionné les rôles de ministre de la justice et de procureur général en un seul poste, Ziobro dispose d'un pouvoir colossal : il peut démettre les procureurs de leur fonction, leur donner des instructions ou intervenir à son gré dans les poursuites engagées par ceux-ci. Il peut communiquer à la personne de son choix des documents relatifs à une investigation. Tout cela fait de lui un allié très précieux mais aussi un homme dangereux qu'il ne faut surtout pas perdre.

Ziobro sait également comment rallier l'électorat nationaliste d'extrême droite en racontant avec force comment l'identité nationale de la Pologne est en jeu dans la confrontation avec les institutions de l'Union européenne : ne pas résister à la CEJ sur l'Etat de droit conduirait à « introduire la propagande des milieux LGBT dans les écoles. » Les enjeux ne pourraient pas être plus élevés, a prévenu Ziobro :

« C'est l'Union européenne qui mène une guerre politique contre la Hongrie et la Pologne... Les aspirations de Bruxelles et des plus grands Etats européens visent à créer un Etat fédéral commun et à estomper les différences culturelles. C'est pourquoi les réfugiés sont introduits et l'idéologie LGBT et l'idéologie du genre sont promues. Deux pays s'y opposent : la Pologne et la Hongrie. Nous sommes victimes d'une attaque politique brutale de la part des institutions européennes. »<sup>50</sup>

Dans le même temps, Ziobro, comme Morawiecki, rassure ses partisans en leur disant qu'ils ne doivent pas craindre les sanctions financières de l'UE. En 2018, explique-t-il, la commissaire Vera Jourova est venue à Varsovie avec une mission similaire pour le faire chanter :

« Elle m'a alors dit que si la Pologne ne rejoignait pas le parquet européen, nous aurions de graves conséquences financières... J'ai expliqué à la commissaire que tout ne s'achète pas et que tant que je serai ministre de la justice, la Pologne ne succomberait à aucun chantage. Je n'ai pas changé d'avis. La Pologne n'a pas rejoint le parquet européen et nous n'avons subi aucune sanction. C'est un exemple qui montre que ça vaut la peine de tenir ferme contre l'UE. »<sup>51</sup>

Ziobro soutient que la Pologne peut simplement refuser de payer les amendes. Après que la CEJ ait ordonné à la Pologne de payer 1 million d'euros par jour en octobre 2021 pour ne pas s'être conformée à une ordonnance qu'elle avait émise concernant la Cour suprême polonaise,

<sup>49</sup> *Euractiv*, « [Ruling PiS party support drops to 30 %](#) », 23 novembre 2021.

<sup>50</sup> *Rzeczpospolita*, « [Zbigniew Ziobro: Obecność Polski w Unii Europejskiej nie za wszelką cenę](#) », 5 août 2021.

<sup>51</sup> *Rzeczpospolita*, « [Zbigniew Ziobro: Obecność Polski w Unii Europejskiej nie za wszelką cenę](#) », 5 août 2021.

Ziobro a insisté sur le fait que son gouvernement « ne pouvait et ne devait pas payer un seul zloty... » Selon lui, « seuls les faibles cèdent à la pression. »<sup>52</sup> Ziobro suggère, donc, plutôt l'attaque comme le meilleur moyen de défense :

« La Pologne devra répondre au chantage de l'UE par un veto sur toutes les questions qui requièrent l'unanimité au sein de l'UE. La Pologne devra également revoir son engagement envers la politique climatique et énergétique de l'UE, un engagement qui entraîne des hausses drastiques des prix de l'énergie... Si ce conflit s'envenime, j'exigerai que la Pologne suspende ses contributions à l'UE. Ce sera justifié puisque l'UE nous refuse illégitimement des fonds provenant d'un budget commun auquel nous contribuons également. »<sup>53</sup>

### Le talon d'Achille de Ziobro

« *La politique n'est pas terriblement compliquée.* »  
*The Dictator's Handbook*<sup>54</sup>

Ziobro raconte une histoire dramatique qui plaît à ses partisans : un dirigeant patriote défendant la Pologne contre des ennemis européens hypocrites, malhonnêtes, contrôlés par une Allemagne hostile, corrompus et qui n'ont pas le courage de se battre. Mais, cette histoire a un sérieux problème dont Jaroslaw Kaczyński est probablement conscient : la majorité des Polonais, y compris les électeurs du PiS, n'y croit pas.

Les enquêtes montrent que le programme de Ziobro est loin d'être populaire. Le 7 décembre 2021, le quotidien polonais *Rzeczpospolita* a publié un sondage d'opinion dans lequel on demandait si le gouvernement polonais devait faire ce que l'UE voulait qu'elle fasse en matière d'Etat de droit : suspendre la chambre disciplinaire de la Cour suprême et revenir sur la suspension des juges ordonnée par cette chambre. 56 % étaient d'accord, tandis que 29 % n'étaient pas d'accord et 15 % ont déclaré ne pas savoir.<sup>55</sup> Dans un autre sondage réalisé par l'Institut des affaires publiques, 48 % des personnes interrogées en Pologne étaient d'accord avec l'affirmation selon laquelle « les institutions de l'UE réagissent trop tard et trop faiblement face aux violations du droit communautaire par les gouvernements », tandis que 22 % n'étaient pas d'accord.<sup>56</sup> Comme l'a écrit *Euroactiv* :

« Il est intéressant de noter que la conviction selon laquelle la réaction de l'UE a été inadéquate et faible est partagée non seulement par la majorité découragée des électeurs de l'opposition, mais aussi par la moitié des partisans du parti au pouvoir Droit et Justice (PiS). Selon le même sondage, la plupart des Polonais soutiennent le nouveau principe controversé de 'versement de fonds européens conditionné au respect de l'Etat de droit' (61 % contre 25 %), bien que 70 % des électeurs du PiS soient opposés à cette idée.

Les Polonais ont davantage confiance dans les institutions européennes que dans leurs institutions nationales. Leur confiance dans la CEJ (49 %), la Commission européenne (46 %) et le Parlement européen (45 %) est plus élevée que celle qu'ils ont dans le Tribunal constitutionnel national (21 %), le gouvernement (19 %) et le SEJM (16 %). Toutefois, les chiffres sont plus faibles chez les partisans du PiS.

<sup>52</sup> *Wyborcza*, « [Ziobro twardo: Kary dla Polski są bezprawne. Tylko słabi ulegają presji](#) », 28 octobre 2021.

<sup>53</sup> *Financial Times*, « [Poland justice minister threatens EU veto over rule of law 'blackmail'](#) », 24 octobre 2021.

<sup>54</sup> Bruce Bruno de Mequita, Alstair Smith, *The Dictator's Handbook – Why Bad Behaviour is almost always good politics*, 2011, p. xix.

<sup>55</sup> *Rzeczpospolita* via [Twitter](#), 7 décembre 2021.

<sup>56</sup> Institute of Public Affairs, [Widmo Polecxitu?](#), 2021.

55 % des Polonais pensent que le risque d'un Polexit est réel. La moitié des Polonais pensent que la crise entre Varsovie et Bruxelles est due principalement à l'attitude du gouvernement de Varsovie, et seulement 19 % blâment les institutions européennes ...

Quelque 82 % des Polonais continuent de soutenir l'adhésion à l'UE, et 60 % craignent qu'un Polexit aurait potentiellement un impact négatif sur l'économie, la qualité de vie, la sécurité et l'état de la démocratie en Pologne. Dans un hypothétique référendum sur l'adhésion à l'UE, 79 % voteraient pour rester dans l'UE, 13 % pour la quitter. Le soutien au Polexit parmi les partisans du PiS est de 21 %. »<sup>57</sup>

Le coup de maître politique de Ziobro, c'est de réussir à parvenir si loin sans que la plupart de ses compatriotes ne partagent le programme qu'il poursuit. Mais, c'est également cette réussite chimérique qui rend Ziobro vulnérable.

Et si la Commission européenne proposait un choix clair aux conservateurs pro-UE, sans lesquels Ziobro ne peut continuer à garder le contrôle ? Si elle proposait un choix entre le programme radical de Ziobro d'une part et des milliards d'euros pour soutenir le développement de la Pologne de l'autre ? Que se passerait-il si, en mettant ainsi Ziobro au pied du mur, la Commission européenne et la CEJ parvenaient non seulement à sauver l'Etat de droit en Pologne et préserver l'ordre juridique de l'UE, mais aussi, à rompre le charme, en détruisant cette fascination qu'éprouve une minorité radicale de plus en plus réduite, envers le ministre polonais ? Et, si c'était Ziobro, et non Reynders, qui bluffait ?

### Un message de Bruxelles

« Dès que vous montrez l'exemple, le charme du statu quo est rompu et les autres suivront. »  
On Tyranny, 2017<sup>58</sup>

La Commission européenne dispose de deux instruments puissants pour assurer la restauration de l'Etat de droit en Pologne. Le premier, elle l'utilise déjà : la suspension du versement de 734 milliards d'euros dans la cadre de la FRR, décidée d'un commun accord en juillet 2020. La FRR est entrée en vigueur le 19 février 2021. Les Etats membres ont dû préparer des plans nationaux pour la reprise et la résilience, indiquant la destination de ces subventions et prêts.<sup>59</sup> En mai, la Pologne a demandé 23,9 milliards d'euros de subventions et 12,1 milliards d'euros de prêts.<sup>60</sup> Cela équivaut à près de 5 % du PIB de la Pologne.

*Subventions accordées par l'UE pour la reprise (en milliards d'euros) en % du PIB<sup>61</sup>*

	<b>Subventions FRR</b>	<b>% du PIB</b>
Grèce	17.8	10.7
Roumanie	14.2	6.5
Espagne	69.5	6.1
Hongrie	7.2	5.3
Pologne	23.9	4.6
Italie	68.9	4.2

<sup>57</sup> Euractiv, [« Half of Poles consider EU institutions 'too weak' over rule of law conflict »](#), 25 novembre 2021.

<sup>58</sup> Timothy Snyder, *On Tyranny – Twenty Lessons from the Twentieth Century*, 2017, p. 51.

<sup>59</sup> Commission européenne, [« National recovery and resilience plans »](#), site visité le 29 juin 2021.

<sup>60</sup> Commission européenne, [« Recovery and Resilience Facility: Poland submits official recovery and resilience plan »](#), 3 mai 2021.

<sup>61</sup> Eurostat, [« Produit intérieur brut au prix de marché »](#), dernière mise-à jour le 25 juin 2021.

A ce jour, presque tous les plans nationaux pour la reprise et la résilience ont été approuvés. Celui de la Pologne, non ! Selon le règlement établissant la FRR, « aucune contribution financière ne devrait être octroyée à l'Etat membre si le plan pour la reprise et la résilience ne répond pas de manière satisfaisante aux critères d'évaluation. »<sup>62</sup> Ces critères comprennent les évaluations de la résilience institutionnelle préparées par la Commission, qui ont constamment souligné l'importance de l'Etat de droit et les problèmes du système judiciaire polonais.<sup>63</sup> La suspension du versement du financement dans le cadre de la FRR jusqu'à ce que les arrêts de la CEJ sur l'Etat de droit soient respectés, est un outil puissant entre les mains de la Commission européenne. En même temps, il est, évidemment, dans l'intérêt de la Pologne, de ses citoyens et de l'UE que cet argent puisse être déboursé.

Cela rend le second instrument dont dispose la Commission encore plus important en vue d'une avancée rapide dans ce dossier : la procédure d'infraction en cours liée à l'arrêt de la CEJ du 15 juillet sur le système disciplinaire. L'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule que :

« Si la Commission estime que l'Etat membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour... Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer...qu'elle estime adapté aux circonstances. »<sup>64</sup>

Comment ces amendes sont-elles déterminées ? Le traité laisse cette question ouverte. Il précise que les amendes doivent être *adaptées aux circonstances*.

Le droit communautaire donne à la Commission le droit de proposer toute sanction financière. Il donne à la CEJ le droit de décider l'amende adaptée aux circonstances, et de la fixer au niveau qu'elle juge approprié. La Commission prend en compte trois critères. Premièrement, la gravité de l'infraction ; deuxièmement, la richesse du membre concerné ; et troisièmement, la durée de l'infraction : gravité, richesse et durée. Les amendes doivent être équitables, objectives et calculées de manière transparente.

Légalement, la Commission peut proposer n'importe quel montant à la Cour. C'est à la CEJ qu'il revient de déterminer l'amende effective, et elle est totalement libre de le faire, sans être liée par la demande de la Commission ou par une quelconque limite supérieure ou inférieure.

La somme forfaitaire la plus élevée jamais imposée par la CJE a été de l'ordre de 40 millions d'euros à l'encontre de l'Italie en 2014 pour avoir manqué « de manière générale et persistante, aux obligations relatives à la gestion des déchets. »

Le paiement annuel le plus élevé a quant à lui, été de l'ordre de 115,5 millions d'euros, imposé à la France en 2005 pour avoir autorisé les pêcheurs à pêcher des poissons trop petits. Toutefois,

<sup>62</sup> [Règlement \(UE\) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la Facilité pour la reprise et la résilience](#), considérant 45.

<sup>63</sup> [Règlement \(UE\) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la Facilité pour la reprise et la résilience](#), article 19.3.b: « si le plan pour la reprise et la résilience est censé contribuer à relever efficacement l'ensemble ou une partie non négligeable des défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes [...] adressées à l'Etat membre concerné, ou des défis recensés dans d'autres documents pertinents adoptés officiellement par la Commission dans le cadre du Semestre européen.» Pour plus d'information : [Semestre européen](#) et [Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2020](#).

<sup>64</sup> [Article 260](#) du TFUE.

la Commission impose régulièrement des amendes beaucoup plus élevées dans un domaine spécifique : la politique de concurrence. Le montant maximal des amendes infligées aux entreprises peut atteindre 10 % des bénéfices d'une entreprise au cours de l'exercice précédent.<sup>65</sup>

Une ancienne commissaire néerlandaise, Neelie Kroes, souhaitait que ce montant envoie trois signaux clairs aux entreprises : « Ne violez pas les règles antitrust ; si vous le faites, arrêtez le plus rapidement possible, et une fois que vous avez arrêté, ne recommencez pas. »<sup>66</sup> C'est le message que la CEJ devrait maintenant envoyer au gouvernement polonais. Il nécessite une sanction conséquente : plus elle sera importante, plus elle aura de chances de conduire à une résolution rapide de cette crise.

En juillet 2018, Margrethe Vestager, la commissaire en charge de la concurrence, a expliqué pourquoi la Commission a imposé une amende à *Google* : « Ce que nous voulons, c'est que *Google* change son comportement, c'est un comportement illégal, nous voulons que cela cesse de manière efficace. »<sup>67</sup> Cette amende s'élevait à 4,3 milliards d'euros.<sup>68</sup> Il est évident que, quand elle le veut, la Commission européenne peut se montrer intolérante face aux violations de la législation européenne. Il est temps d'appliquer la même logique à la défense de l'Etat de droit en Pologne et dans l'Union européenne.

### 5 milliards d'euros pour sauver l'Etat de droit

*« A l'heure actuelle, les ennemis de la démocratie libérale semblent plus déterminés que ses défenseurs, à façonner notre monde. Si nous voulons préserver, à la fois, la paix et la prospérité, le pouvoir populaire et les droits individuels, nous devons reconnaître que nous ne vivons pas une époque ordinaire – et donc, faire des efforts extraordinaires pour défendre nos valeurs. »*

*The People vs. Democracy, 2018<sup>69</sup>*

En 2017, la Commission a annoncé qu'elle donnerait la priorité à toutes les affaires qui portent atteinte à l'Etat de droit et engagerait « systématiquement une procédure d'infraction si des règles nationales ou des pratiques générales font obstacle au bon fonctionnement du renvoi préjudiciel à la Cour de Justice ou si le droit national empêche les juridictions nationales de donner la primauté au droit de l'UE. »<sup>70</sup>

Les lignes directrices de la Commission en matière d'infractions prévoient des amendes exceptionnelles « lorsqu'il apparaît justifié de le faire dans des cas particuliers. »<sup>71</sup> Selon les lignes directrices, « la détermination de la sanction doit être guidée par l'objectif même de cet

<sup>65</sup> Commission européenne, « [Concurrence: lignes directrices révisées de la Commission pour le calcul des amendes infligées en cas d'entente – Questions fréquemment posées](#) », 28 juin 2006.

<sup>66</sup> Commission européenne, « [Concurrence: la Commission modifie les lignes directrices pour le calcul des amendes dans les affaires antitrust](#) », 28 juin 2006.

<sup>67</sup> Youtube, « [European Commission fines Google €4.34 bn for illegal practices regarding Android mobile devices](#) ».

<sup>68</sup> Commission européenne, « [Pratiques anticoncurrentielles: la Commission inflige à Google une amende de 4.34 milliards d'euros pour pratiques illégales concernant les appareils mobiles Android en vue de renforcer la position dominante de son moteur de recherche](#) », 18 juillet 2018.

<sup>69</sup> Yascha Mounk, *The People vs. Democracy – Why our freedom is in danger and how to save it*, 2018.

<sup>70</sup> Communication de la Commission, « [Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats \(2017/C/18/02\)](#) », 19 janvier 2017, p. 5.

<sup>71</sup> Commission européenne, « [Mise en œuvre de l'article 228 du traité CE](#) » [article 260 du TFUE], 2005.

instrument, à savoir assurer l'application effective du droit communautaire. » Cela inclut « la nécessité d'assurer *l'effet dissuasif de la sanction elle-même pour éviter les récidives.* »

Cela s'applique également à l'arrêt rendu par la CEJ le 15 juillet 2021 contre la Pologne. La CEJ n'a jamais eu à décider, jusqu'alors, dans une affaire qui représentait une menace d'une telle grandeur pour le système juridique de l'UE. La Commission et la CEJ pourraient plaider en faveur d'amendes exceptionnellement élevées sur la base du principe de tribunaux libres européens de l'article 19 :

**Chaque fois que la CEJ constate que le droit à une « protection juridictionnelle effective » par les tribunaux nationaux, telle qu'elle est garantie par l'article 19 du traité de l'UE, est violé par un Etat membre, et que celui-ci ne remédie pas à la situation, une sanction financière d'au moins 1 % du PIB annuel du pays concerné est imposée.**

Dans le cas de la Pologne, dont le PIB est d'environ 520 milliards d'euros, cela équivaldrait à une amende de quelque 5,2 milliards d'euros par an. La Commission devrait donc proposer, et la CEJ imposer, une amende de 880 millions d'euros tous les deux mois, jusqu'à ce que le gouvernement polonais exécute l'arrêt du 15 juillet 2021.

Ziobro ne prend plus de gants. Il est temps pour les institutions européennes de prouver que le droit et les institutions de l'UE sont plus forts que le chaos que le ministre polonais a déjà créé au sein des tribunaux de son pays, ce même chaos qu'il essaie d'exporter vers le reste de l'UE.

Le temps presse. Plus la Commission attend, plus il y a de chances que le système judiciaire polonais subisse des dommages de plus en plus importants. En tant que gardienne du traité, la Commission a l'obligation d'agir. Elle a de très bonnes chances de réussir.

Le moment est venu de ramener la Pologne devant la CEJ. C'est le meilleur moyen de trancher ce nœud de gordien et de faire en sorte que l'argent du FRR puisse être versé rapidement pour aider les Polonais à faire face aux pressions créées par la pandémie.

C'est un scénario gagnant-gagnant-gagnant : une victoire pour l'Etat de droit en Pologne. Une victoire pour l'ordre juridique européen. Une victoire pour le peuple polonais, puisque les fonds européens seront versés. Une victoire également pour les conservateurs polonais pro-UE, lassés des tactiques de bulldozer de Ziobro et inquiets de son pouvoir extraordinaire sur les tribunaux. Et bien sûr, un succès historique pour la Commission von der Leyen et l'Union européenne.

## ANNEXE A - INTIMIDER LA COUR SUPRÊME

*« Je déclare en tant que ministre de la justice que ce sont des actions contraires au droit polonais. »*

*Zbigniew Ziobro attaque la présidente de la Cour suprême polonaise, Małgorzata Manowska, le 6 août 2021<sup>72</sup>*

<sup>72</sup> TVN24, [« Zbigniew Ziobro krytykuje Małgorzatę Manowską po decyzji w sprawie Izby Dyscyplinarnej SN »](#), 6 août 2021.



*La présidente de la Cour suprême, Malgorzata Manowska, avec Zbigniew Ziobro*

La manière dont Ziobro traite la Cour suprême polonaise depuis quelque temps résume, en effet, l'idée qu'il se fait de la relation entre un ministre de la justice et les juges.

En 2007, Małgorzata Manowska était ministre adjoint de la justice de Zbigniew Ziobro.<sup>73</sup> En 2016, Ziobro l'a nommée directrice de l'Ecole nationale de la magistrature. En 2018, le président de la République Andrzej Duda l'a nommée juge à la Cour suprême. Le 25 mai 2020, celui-ci l'a choisie comme présidente de la Cour, dans un processus critiqué par la plupart des propres juges de la Cour, pour non-conformité aux règles.

Le 14 juillet 2021, la CEJ a ordonné la suspension de toutes les activités de la nouvelle chambre disciplinaire de la Cour suprême.<sup>74</sup> Quelques heures plus tard, un panel de cinq membres du Tribunal constitutionnel polonais a jugé que de tels ordres de la CEJ étaient inconstitutionnels et devaient être ignorés.<sup>75</sup> Le lendemain, le 15 juillet, la CEJ a rendu son arrêt historique sur le régime disciplinaire, affirmant que la chambre disciplinaire de la Cour suprême n'offrait pas « toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance » et qu'elle n'était pas, en particulier, « à l'abri d'influences directes ou indirectes des pouvoirs législatif et exécutif polonais. »<sup>76</sup>

Pour la présidente de la Cour suprême, Manowska, cela représentait un dilemme, car la chambre disciplinaire est l'une des cinq chambres de sa cour. Le 16 juillet, Manowska a déclaré qu'elle ignorerait l'arrêt de la CEJ et autoriserait la chambre disciplinaire à fonctionner. Elle a expliqué que « le droit européen ne couvre pas le domaine de l'organisation de la justice, car ce sont les Etats membres qui sont compétents en la matière. »

Le 20 juillet, la Commission européenne a accentué sa pression. La vice-présidente de la Commission, Vera Jourova, a annoncé que la Commission allait demander des sanctions financières.<sup>77</sup> Deux jours plus tard, la présidente Manowska commençait déjà à douter du bien-fondé de sa propre position.

Interrogée le 22 juillet sur la possibilité de suspendre le fonctionnement de la chambre disciplinaire, comme l'exigeait la CEJ, elle a répondu vaguement qu'elle « envisageait une telle

<sup>73</sup> Ziobro était ministre de la justice entre 2005 et 2007.

<sup>74</sup> Curia, [« La Pologne doit suspendre immédiatement l'application des dispositions nationales relatives notamment aux compétences de la chambre disciplinaire de la Cour suprême »](#), 14 juillet 2021.

<sup>75</sup> Trybunał Konstytucyjny, [« Obowiązek państwa członkowskiego UE polegający na wykonywaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa »](#), 14 juillet 2021.

<sup>76</sup> Curia, [« Le régime disciplinaire des juges en Pologne n'est pas conforme au droit de l'Union »](#), 14 juillet 2021.

<sup>77</sup> Commission européenne, [« Remarks by Vice-President Věra Jourová at the press conference on Rule of Law Report 2021 »](#), 20 juillet 2021.



mesure. »<sup>78</sup> Le même jour, le premier ministre Morawiecki a dit lors d'un rassemblement politique qu'il était d'accord avec Manowska pour dire qu'« il valait la peine de chercher des solutions. »<sup>79</sup> Une étonnante volte-face a suivi. Le 28 juillet, Manowska a écrit au gouvernement polonais, expliquant que les lois polonaises devaient être mises en conformité avec le droit européen. Elle a également fait savoir qu'elle était prête à « assurer une stabilisation *ad hoc* de la situation existante pour la durée du processus législatif, mais pas plus longtemps que le 31 janvier 2022 » :

« Indépendamment des conséquences financières considérables que pourrait avoir pour la Pologne la non-exécution des arrêts de la CEJ, je voudrais attirer l'attention sur la paralysie actuelle du système de responsabilité disciplinaire des juges résultant desdits arrêts... Ainsi, la mise en conformité du système avec le droit européen nécessite clairement des modifications statutaires immédiates. »

Puis, le 5 août, Manowska a ordonné l'interruption des activités de la chambre disciplinaire.<sup>80</sup> Pour justifier sa décision, elle a invoqué « l'intérêt de la République de Pologne », « la constitution de la République de Pologne » et « la nécessité de respecter le droit international qui lie la République de Pologne. »<sup>81</sup>

Ziobro a réagi avec indignation : « En ce qui concerne les ordonnances émises hier par la première présidente de la Cour suprême, Małgorzata Manowska, bloquant totalement le fonctionnement de la chambre disciplinaire, *je déclare en tant que ministre de la justice qu'il s'agit d'actions contraires au droit polonais.* » Ziobro s'est également moqué de la présidente de la Cour suprême :

“Ni la Constitution polonaise n'a été modifiée, ni les dispositions des traités européens n'ont changé, ni le Tribunal constitutionnel n'a rendu une décision différente... Entre-temps, contrairement à la position citée ci-dessus, M<sup>me</sup> la Première présidente a décidé de suspendre effectivement, encore une fois, le fonctionnement normal de la chambre disciplinaire. »<sup>82</sup>

Aux yeux de Ziobro, Manowska s'était disqualifiée : « Une personne qui a décidé d'exercer la fonction importante de premier président de la Cour suprême doit pouvoir résister aux menaces et aux pressions des institutions étrangères, des segments politisés au sein du pouvoir judiciaire mais aussi des médias qui la soutiennent. Les décisions prises par M<sup>me</sup> Manowska démontrent malheureusement, qu'elle n'est pas en mesure de relever ce défi. » La Cour suprême a publié une réponse sèche : « Les instructions données visent à calmer le conflit et non pas à l'intensifier. Par conséquent, la déclaration politique du ministère de la justice ne mérite aucun commentaire. »<sup>83</sup>

<sup>78</sup> *Rzeczpospolita*, « [Małgorzata Manowska: brak reformy systemu sprawiedliwości może być jedną z okoliczności mojego odejścia ze służby](#) », 22 juillet 2021.

<sup>79</sup> *NaTemat*, « [PiS mięknie ws. sporu z TSUE? Zaskakujące słowa Morawieckiego o Izbie Dyscyplinarnej](#) », 22 juillet 2021.

<sup>80</sup> Pour toutes les citations voir Sąd Najwyższy, « [Zarządzenie Nr 90/2021 Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2021 r. w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 lipca 2021 r. \(C-791/19\)](#) », 5 août 2021.

<sup>81</sup> Sąd Najwyższy, « [Zarządzenie Nr 91/2021 Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2021 r. W sprawie unormowania zasad postępowania w zakresie przechowywania akt sądowych, rejestracji, przydziału spraw sędziom oraz wyznaczania członków składu orzekającego w niektórych sprawach](#) », 5 août 2021.

<sup>82</sup> *TVN24*, « [Zbigniew Ziobro krytykuje Małgorzatę Manowską po decyzji w sprawie Izby Dyscyplinarnej SN](#) », 6 août 2021.

<sup>83</sup> *Wprost*, « [Sąd Najwyższy zignoruje ostre oświadczenie Ziobry? 'Pozostanie bez komentarza'](#) », 7 août 2021.

Le 9 août, Manowska a renforcé la confusion. Elle a affirmé une nouvelle fois qu'elle était d'accord avec le Tribunal constitutionnel polonais : « Personnellement, je ne suis pas d'accord avec l'arrêt de la CEJ du 15 juillet ni avec l'ordonnance du vice-président de la CEJ du 14 juillet. » Cependant, elle n'a pas manqué de dire qu'elle a « émis deux ordres, juste pour donner du temps aux hommes politiques, afin qu'ils essaient de s'entendre et de fixer une certaine direction pour les changements, *sans que la menace de sanctions financières ne plane pas au-dessus de leurs têtes.* »<sup>84</sup> Il s'agissait là, bien évidemment, d'un argument purement politique et non juridique.

Ziobro ne l'entendait pas du tout de cette oreille. Selon lui, Manowska avait « fait plusieurs déclarations qui s'excluaient mutuellement », pour aboutir finalement à « un virage à 180 degrés » :

« Elle a elle-même fait remarquer que si elle prenait une telle décision, elle le ferait sans base juridique, et que ce serait donc illégal. Elle a ensuite adressé une lettre aux personnes les plus importantes du pays, dans laquelle elle formulait essentiellement [...] une demande de capitulation totale de la Pologne face aux exigences illégales de Bruxelles et de la CEJ. Je regarde cela avec tristesse. On ne peut pas défendre cette situation et prétendre qu'un comportement du genre donne du sérieux à la Cour suprême. »<sup>85</sup>

La politique de Manowska était également inefficace. La chambre disciplinaire a continué à fonctionner et elle a suspendu trois autres juges après l'arrêt de la CEJ du 15 juillet 2021. La série de suspensions a débuté le 16 novembre, avec le juge Maciej Ferek du tribunal régional de Cracovie. Son salaire a été également réduit de moitié. Le 24 novembre, c'était le tour du juge Piotr Gąciarek du tribunal régional de Varsovie. Son salaire a été réduit de 40 %. Enfin, c'est le juge Maciej Rutkiewicz du tribunal de district d'Elbląg que la chambre disciplinaire a sacrifié en dernier.

Alors que Ziobro bousculait les plus hauts magistrats polonais et que ceux-ci cherchaient du soutien auprès d'autres hommes politiques, un chaos s'est abattu sur les tribunaux les plus importants du pays. Et, c'est ce chaos que Ziobro cherche maintenant à exporter dans le reste de l'Union européenne.

## ANNEXE B - L'EFFONDREMENT DU POUVOIR JUDICIAIRE

Dans son arrêt du 15 juillet, la CEJ a évoqué le récent « effondrement structurel » du système judiciaire polonais. Cet effondrement s'est déroulé en plusieurs étapes.

### *Le Tribunal constitutionnel*

Tout a commencé par un assaut contre la cour constitutionnelle de la Pologne, appelée « Tribunal constitutionnel », fin 2015, quelques semaines après l'élection du PiS.<sup>86</sup> En décembre 2017, la Commission européenne a averti que la constitutionnalité des lois « ne peut plus être vérifiée ni garantie par un Tribunal constitutionnel indépendant. »

<sup>84</sup> *Gazeta Prawna*, « [Manowska: Spróbujmy zakończyć wojnę polsko-polską w wymiarze sprawiedliwości](#) », 9 août 2021.

<sup>85</sup> *Rzeczpospolita*, « [Zbigniew Ziobro: Obecność Polski w Unii Europejskiej nie za wszelką cenę](#) », 5 août 2021.

<sup>86</sup> Pour un récit détaillé des développements post-électorales, voir le rapport d'ESI et de la Fondation Batory, [Where the law ends](#), 29 mai 2018.

Depuis fin 2016, le Tribunal constitutionnel, présidé par une amie proche du leader du PiS Kaczyński, Julia Przyłębska, est devenu un défenseur fiable de tout ce que le gouvernement voulait qu'il fasse. Przyłębska, entretient une relation étroite avec Jarosław Kaczyński qui lui rend visite dans son appartement situé en face du Tribunal. Kaczyński a expliqué à la télévision que c'était une connaissance privée et a ajouté : « J'aime beaucoup lui rendre visite. »<sup>87</sup> Même les juges du Tribunal nommés par le PiS se sentent publiquement mal à l'aise face à cette relation étroite.

En novembre 2019, le juge Jarosław Wyrembak a accusé Julia Przyłębska de programmer les audiences en fonction des intérêts du PiS, de manipuler la composition des panels et d'ajuster les dates d'audience afin d'exclure certains juges de certaines affaires.<sup>88</sup> Le juge a également évoqué l'existence de pressions pour assister à des réunions secrètes avec des hommes politiques appartenant au gouvernement PiS.<sup>89</sup>

Tous les juges qui siègent actuellement au Tribunal constitutionnel y ont été nommés par la majorité parlementaire du PiS. Stanisław Piotrowicz est l'un d'entre-eux. Cet ancien député est l'un des principaux architectes de la réforme judiciaire entamée par le parti au pouvoir. Membre du parti communiste pendant 22 ans, Piotrowicz a agi en tant que procureur communiste tout au long de la période régie par la loi martiale en Pologne. Il a activement poursuivi les membres de l'opposition. En 1984, le régime communiste lui a décerné la Croix de bronze du mérite. Ce même Piotrowicz est devenu, en 2019, juge constitutionnel avec 230 voix (majorité simple des votants) au SEJM. Il est aujourd'hui le fer de lance de la lutte contre la CEJ au sein du Tribunal.

La Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg a souligné dans un arrêt rendu le 22 juillet 2021 que le Tribunal constitutionnel polonais ne pouvait « être considéré comme agissant en toute indépendance dans l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles. » La Cour a également averti que certaines actions récentes du Tribunal devaient « être considérées comme un affront à l'Etat de droit et à l'indépendance du pouvoir judiciaire. »<sup>90</sup>

### *Le ministère de la justice*

Dès le début, en 2015, Ziobro a cherché à remodeler le ministère de la justice pour en faire un instrument de sa volonté. Comme l'a expliqué son ministre adjoint, Łukasz Piebiak, en février 2018 : « Les juges devraient toujours être du côté de l'Etat (...) le comportement des juges devient dangereux lorsque ceux-ci se retournent contre les autorités législatives et exécutives. »

En août 2019, on a découvert que Piebiak lui-même, avec d'autres fonctionnaires du ministère de la justice, avait organisé une campagne de dénigrement contre les juges qui critiquaient ses réformes. Piebiak a profité de son accès à des documents classifiés pour obtenir des informations privées sur 20 juges. Il les a ensuite communiquées à des militants pro-gouvernementaux qui, à leur tour, les ont diffusées sur les réseaux sociaux. Deux membres du Conseil national de la magistrature et un juge de la chambre disciplinaire de la Cour suprême étaient également impliqués. Piebiak a indiqué dans ses courriels qu'il tenait son « patron » informé. Un portail d'information indépendant a obtenu et publié des transcriptions de conversations entre Piebiak et des militants pro-PiS au sujet de cette campagne de dénigrement.

<sup>87</sup> *Wprost*, « [Jarosław Kaczyński: Julia Przyłębska to moje towarzyskie odkrycie](#) », 13 mai 2019.

<sup>88</sup> *Onet.pl*, « [Poważne zarzuty wobec Przyłębskiej](#) », 18 novembre 2019.

<sup>89</sup> *RMF24*, « [Trybunał Konstytucyjny – je st gorzej, niż wygląda z zewnątrz](#) », 5 décembre 2019.

<sup>90</sup> CEDH, [Arrêt Reczkowicz c. Pologne](#), 22 juillet 2021.

Lorsqu'un collaborateur s'est inquiété de la légalité de leur entreprise, Piebiak a répondu : « Nous n'emprisonnons pas les gens pour avoir fait de bonnes choses. »<sup>91</sup>



*Łukasz Piebiak*  
Ancien ministre adjoint de la justice  
Il a coordonné des campagnes de dénigrement  
contre des juges qui critiquent la « réforme  
judiciaire ».



*Stanisław Piotrowicz*  
Juge au Tribunal constitutionnel  
Ancien député PiS et architecte de la « réforme  
judiciaire »  
Ancien procureur communiste

L'actuel ministre adjoint, Sebastian Kaleta, n'est pas étranger à la controverse, versant constamment de l'huile sur les flammes de la relation UE-Pologne. Il accuse depuis longtemps la CEJ de provoquer une « implosion de l'UE de l'intérieur » à cause du soutien que la juridiction européenne apporte à l'Etat de droit. En avril 2020, il a affirmé que « l'Union européenne n'a tout simplement pas l'autorité nécessaire pour évaluer la légalité des organes constitutionnels d'un Etat membre. » Début 2021, il a qualifié de « nouvelle attaque contre la Pologne », l'évaluation qu'a faite l'avocat général de la CEJ concernant le régime disciplinaire de la Pologne selon laquelle ce nouveau régime violait le droit européen. Kaleta a dit : « les élites de Bruxelles tentent d'interférer avec la souveraineté institutionnelle de la Pologne dans le domaine de la justice. Nous observons aujourd'hui un autre acte de ce théâtre politique. » En juillet 2021, il a déclaré au *Financial Times* que toute tentative d'imposer une amende à la Pologne pour non-respect de la décision de la CEJ serait « illégale. » La CEJ, a-t-il expliqué, visait simplement « à exacerber l'anarchie dans le système judiciaire. »<sup>92</sup>

### *Le ministère public*

Depuis mars 2016, Ziobro contrôle également les procureurs polonais, car la nouvelle majorité au parlement a fusionné la fonction de ministre de la justice et celle de procureur général. Ziobro nomme depuis lors tous les procureurs, leur donne des instructions et peut intervenir dans toutes les affaires. Il peut aussi communiquer à la personne de son choix des documents relatifs à une investigation.

Ziobro a rapidement purgé le ministère public. En quelques mois, il a licencié 1,000 procureurs sur 6,100. Il a remplacé le président de tous les 11 parquets provinciaux du pays et le président des 44 parquets régionaux sur un total de 45. Il a licencié 90 % des 342 présidents de parquet de district en Pologne. Il a également remanié les chefs de département et les directeurs de département à tous les niveaux. Il a promu les procureurs qui lui plaisaient, parfois deux fois au cours d'une même année.

<sup>91</sup> *Onet.pl*, « [Śledztwo Onetu. Farma trolli w Ministerstwie Sprawiedliwości, czyli 'za czynienie dobra newsadzamy'](#) », 19 août 2019.

<sup>92</sup> Rule of Law Poland, « [Justice Minister Zbigniew Ziobro on the CJEU ruling: it is unacceptable to us](#) », 3 mars 2021.

Ceux qui critiquent ces mesures doivent faire face à une énorme pression. Lex Super Omnia, une association polonaise de procureurs, indique que dans la quasi-totalité des cas où un procureur a fait une déclaration critiquant ces mesures il y a eu des poursuites disciplinaires. Le président de l'association a dû faire face à tant de procédures que, selon lui, « il est impossible d'en garder la trace. » Certains procureurs qui avaient auparavant critiqué les changements apportés au ministère public ont été mutés, en janvier 2021, à des postes dans des endroits bien éloignés de leur lieu de résidence, parfois avec seulement deux jours de préavis.

### *Les tribunaux et leurs présidents*

En juillet 2017, Ziobro a reçu un pouvoir discrétionnaire absolu pour une période de six mois pour nommer et révoquer tous les présidents des tribunaux ordinaires (tribunaux de district [sąd rejonowy], tribunaux régionaux [sąd okręgowy] et tribunaux d'appel [sąd apelacyjny]) en Pologne. Il en a fait un usage intensif. Il s'est ensuite vu conférer des pouvoirs étendus permanents pour nommer les présidents de tribunaux, ainsi que pour les révoquer pour de vagues motifs. Ainsi tout « manquement grave ou persistant aux devoirs professionnels » de la part d'un président peut conduire à sa révocation. Il se peut également que le maintien d'un président en fonction ne puisse « être concilié avec les intérêts de la justice. »

Le pouvoir de nommer et de révoquer les présidents des tribunaux est extrêmement important. Ces présidents ont une influence considérable sur la vie professionnelle des juges placés sous leur autorité. Ce sont ces présidents qui décident de l'affectation des juges aux diverses divisions, de la « détermination des modalités de leur participation à l'attribution des affaires », de la révocation des chefs de division et de leurs adjoints, du retrait, de la réaffectation et de l'affectation de juge supplémentaire à certaines affaires au nom de « l'efficacité procédurale » ; de l'inspection (réalisée par des « juges inspecteurs ») de toutes les activités des tribunaux placés sous leur autorité ; « de la vérification de l'efficacité procédurales dans certaines affaires » ; de la réprimande à infliger aux présidents des tribunaux inférieurs pour les fautes commises par ceux-ci dans la gestion des affaires, ainsi que d'une éventuelle réduction de leurs salaires.

### *Le Conseil national de la magistrature*

En 2017, grâce à sa majorité parlementaire le PiS a remodelé le Conseil national de la magistrature, l'institution qui sélectionne les candidats que le président de la République nomme à son tour comme juge. Quinze des 25 membres du Conseil national de la magistrature étaient auparavant élus par les juges eux-mêmes, comme c'est la pratique courante en Europe pour de tels organes. Ces quinze juges sont désormais élus par la majorité au SEJM. Le reste du Conseil inclut quatre députés, deux sénateurs, un représentant du président de la République, le président de la Cour suprême et le président de la Cour suprême administrative... et Ziobro en tant que ministre de la justice. 23 des 25 postes sont désormais directement nommés par des autorités politiques dont une grande majorité est dans les mains de la coalition au pouvoir. Le Conseil national de la magistrature contrôle les nominations au sein des organes judiciaires du pays, y compris celles effectuées à la Cour suprême ainsi qu'à la chambre disciplinaire nouvellement créée.

### *Le système disciplinaire*

Avant la création du nouveau régime disciplinaire en 2018, ceux qui étaient en charge des procédures disciplinaires étaient sélectionnés par le Conseil national de la magistrature, mais à cette époque la majorité des membres de ce dernier était choisie directement par les juges, et

les juges en charge des procès disciplinaires étaient, quant à eux, sélectionnés au hasard parmi tous les juges de tribunaux d'appel.

Aujourd'hui, le ministre de la justice nomme les personnes qui enquêtent, poursuivent en justice et jugent les juges ordinaires dans les affaires disciplinaires dont ils font l'objet. Le ministre peut intervenir dans chacune de ces affaires. Il s'agit d'un degré d'influence extraordinaire sur quelque 10,000 juges des tribunaux polonais. A noter que 7,000 d'entre eux travaillent dans les 321 tribunaux de district, 2,000 autres dans les 45 tribunaux régionaux et 700 dans les 11 tribunaux d'appel.<sup>93</sup>

Ziobro peut désigner un superviseur disciplinaire spécial chargé de mener une enquête concernant l'un de ces quelque 10,000 juges ordinaires de Pologne. Même si une telle enquête est close, Ziobro peut encore nommer un autre superviseur disciplinaire pour ré-examiner les mêmes allégations et il peut également émettre des instructions contraignantes sur la manière de mener l'enquête. En 2018, Ziobro a nommé de nouveaux superviseurs disciplinaires nationaux permanents. Ceux-ci ont lancé des enquêtes disciplinaires à l'encontre de tous les juges qui ont été particulièrement francs dans leurs critiques des réformes judiciaires. En 2019, ce processus s'est accéléré, et, une nouvelle loi adoptée en décembre a achevé la destruction de l'indépendance de la justice. Comme l'ont écrit Laurent Pech, Patryk Wachowiec et Dariusz Mazur, « En pratique, cela signifie que tout juge polonais, à tout moment, peut désormais faire l'objet d'enquêtes et de procédures, initiées et menées par des organes illégaux (au regard du droit de l'UE), mais aussi, éventuellement, de sanctions disciplinaires arbitraires (y compris des révocations), adoptées, elles aussi, par ces mêmes organes illégaux (au regard du droit de l'UE) - sans oublier le fait de faire l'objet de procédures pénales arbitraires - pour avoir rempli leurs devoirs au regard du droit de l'UE et appliqué les exigences de l'UE en matière d'Etat de droit. »<sup>94</sup>

Ziobro nomme également les juges des tribunaux disciplinaires qui entendent les affaires disciplinaires. Sa capacité à s'assurer que des juges idéologiquement alignés entendent les affaires disciplinaires ne s'érodera pas avec le temps puisqu'il peut, à tout moment, augmenter le nombre de ces juges nommés pour un mandat de six ans. Et il peut les récompenser à l'avenir, vu que c'est lui qui nomme le président de chaque tribunal du pays.

Nulle part ailleurs dans l'Union européenne on ne voit une telle concentration de pouvoir sur le système judiciaire entre les mains d'un seul homme. Aujourd'hui, aucune autre démocratie européenne, y compris la Hongrie, ne s'est dotée d'un système comme celui de la Pologne. Dans un Etat de droit, le système disciplinaire des juges est censé prévenir les abus. Ce n'est pas le cas en Pologne.

Dans son arrêt du 19 novembre 2019, la CEJ a défini des normes d'indépendance judiciaire à utiliser pour évaluer la légalité de la nouvelle chambre disciplinaire de la Cour suprême de Pologne.<sup>95</sup> Le 5 décembre 2019, la chambre sociale de la Cour suprême polonaise a jugé que la chambre disciplinaire ne satisfaisait pas à ces critères, notamment parce que tous ses membres avaient été nommés par le nouveau Conseil national de la magistrature, dont la propre

<sup>93</sup> En Pologne, il y a aussi des tribunaux administratifs. La juridiction suprême de l'ordre administratif est le Tribunal administratif suprême. En dernier lieu, il faut également mentionner l'existence des tribunaux militaires polonais.

<sup>94</sup> Laurent Pech, Patryk Wachowiec and Dariusz Mazur, [« Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's \(In\)Action »](#), Hague Journal on the Rule of Law 13 (2021): 1-43.

<sup>95</sup> CEJ, Affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, [ECLI:EU:C:2019:982](#), 19 novembre 2019.

composition a été utilisée pour garantir l'influence des partis politiques sur les nominations judiciaires.<sup>96</sup>

Ziobro a répondu en avertissant que « le dernier mot concernant l'organisation du pouvoir judiciaire en Pologne appartient au Tribunal constitutionnel. »<sup>97</sup> Le chef de la chancellerie du premier ministre, Michał Dworczyk, a aussi déclaré que le Tribunal constitutionnel devait se prononcer sur la question.<sup>98</sup>

Les parlementaires pro-gouvernementaux ont encore fait monter les enchères, en déposant le 12 décembre 2019 un projet de loi introduisant une série de nouvelles infractions disciplinaires, visant spécifiquement les juges qui pourraient se conformer au récent arrêt de la CEJ sur l'indépendance des tribunaux polonais. Cette loi est entrée en vigueur en quelques semaines, permettant la révocation de juges qui, sans obtenir au préalable une décision du Tribunal constitutionnel les autorisant à agir en conformité avec les arrêts de la CEJ, ont suivi le juge communautaire. De cette manière, le Tribunal constitutionnel contrôlé par le PiS est devenu le seul arbitre de l'application du droit européen en Pologne. Le gouvernement polonais contestait donc maintenant, directement la suprématie du droit européen.

A partir de ce moment, l'épreuve de force de l'été dernier était inévitable. Le 14 juillet 2021, le président adjoint de la CEJ a demandé à la Pologne de suspendre immédiatement la chambre disciplinaire. Le même jour, un panel de cinq membres du Tribunal constitutionnel, présidé par l'ancien procureur communiste et ancien député PiS devenu juge constitutionnel Stanisław Piotrowicz, a écarté la conclusion de la CEJ :

« Dans la mesure où la CEJ impose des mesures provisoires relatives au système et à la compétence des tribunaux polonais, le traité de l'UE est incompatible avec les articles 2, 7, 8 et 90 de la constitution, et ce domaine n'est pas, non plus, régi par les règles relatives à l'application directe. »

### **ANNEXE C - COMMENT FONCTIONNE LE SYSTÈME DE ZIOBRO**

Pour comprendre comment le système construit par Ziobro affecte la vie professionnelle quotidienne des juges polonais, imaginons le cas d'un juge travaillant dans le plus grand tribunal du pays, l'un des deux tribunaux régionaux de Varsovie. Nous l'appellerons Magda. Elle a 42 ans, l'âge moyen d'un juge polonais. Magda a de l'expérience, elle prend son travail au sérieux, se considère comme un serviteur apolitique de l'Etat et souhaite rester à son poste jusqu'à la fin de sa vie professionnelle.

Imaginons que Magda se voie confier une affaire sensible : une transaction commerciale impliquant des membres éminents du parti au pouvoir et présentant un intérêt pour le gouvernement, ou une affaire pénale sur laquelle Ziobro, le ministre de la justice et procureur général, a exprimé une opinion tranchée, comme il a coutume de le faire. Magda est-elle « protégée d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à son indépendance de jugement » comme l'a dit la CEJ dans son arrêt de février 2018 opposant l'Association syndicale des juges portugais au Tribunal de Contas ? Ziobro peut-il la menacer, faire pression sur elle ou la punir ?

<sup>96</sup> Cour suprême, chambre sociale, affaire III PO 7/18.

<sup>97</sup> TVN24, « [Wyrok TSUE w sprawie KRS i Izby Dyscyplinarnej Sadu Najwyższego](#) », 19 novembre 2019.

<sup>98</sup> *Wirtualna Polska*, « [Michał Dworczyk o wyroku TSUE: Może Trybunał Konstytucyjny będzie musiał goocenić](#) », 19 novembre 2019.

La réponse est simple : oui, il peut. En effet, les nouvelles procédures disciplinaires en place rendent la chose bien facile. En Pologne, les juges risquent de voir une procédure disciplinaire engagée à leur encontre en cas de « manquements professionnels (fautes disciplinaires), y compris en cas de violation manifeste et flagrante des règles de droit... et d'atteinte à la dignité de la fonction. »<sup>99</sup> Une hiérarchie de fonctionnaires est ainsi chargée d'initier des enquêtes disciplinaires pour établir si un tel manquement a eu lieu.

Au sommet de cette hiérarchie se trouvent trois juges en charge des affaires disciplinaires au niveau national [en polonais : *Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych*], nommés directement par Ziobro. En juin 2018, le ministre a nommé Piotr Schab à la tête de ce mécanisme ainsi que Michal Lasota et Przemyslaw Radzik comme adjoints de Schab. Schab, à son tour, nommé 56 juges disciplinaires à chacun des 11 tribunaux d'appel ainsi qu'à chacun des 45 tribunaux régionaux du pays.



Piotr Schab – Michal Lasota – Przemyslaw Radzik

En tant que juge au tribunal régional de Varsovie, Magda tombera normalement sous la responsabilité du juge disciplinaire du tribunal d'appel de Varsovie. Celui-ci est nommé par le ministère de la justice. Mais elle pourra également faire l'objet d'une enquête menée par Schab, Lasota ou Radzik si ces derniers, ou Ziobro lui-même, en décident ainsi. L'accusation pourra porter sur la critique des réformes judiciaires en cours, ou sur l'envoi de questions préliminaires à la CEJ, ou encore sur le contenu d'un jugement. Il lui sera alors demandé de justifier son comportement par écrit. Elle pourra être interrogée. Les médias relateront les détails de l'affaire. Elle pourra être convoquée et interrogée sur le comportement d'autres juges qui n'ont rien à voir avec le sien. Selon l'ancien commissaire aux droits de l'homme de la Pologne, Adam Bodnar, une telle situation s'est déjà produite et c'est complètement illégal.<sup>100</sup> Dans certains cas, aucun représentant légal n'est autorisé à assister à ces interrogatoires.<sup>101</sup>

Si l'enquête menée par un superviseur disciplinaire sur la conduite de Magda se conclue sans qu'aucune charge ne soit retenue, le ministre de la justice pourra, malgré tout, insister pour qu'elle continue. Le ministre peut nommer son propre superviseur disciplinaire spécial pour prendre le relais et poursuivre Magda en justice. En théorie, toute enquête disciplinaire peut durer aussi longtemps que le ministre le décide.

En cas de procès, le cas de Magda sera traité par des juges disciplinaires spéciaux dans l'une des 11 tribunaux d'appel. Ces juges, grâce à des changements récents, ont tous été nommés pour six ans par le ministre de la Justice. Ziobro décide du nombre de juges disciplinaires de ce

<sup>99</sup> Article 107, paragraphe 1, de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun.

<sup>100</sup> *Rzeczpospolita*, « [RPO: Sędzia nie może być przesłuchany jako świadek ws. Dyscyplinarnej](#) », 25 octobre 2018.

<sup>101</sup> *Rzeczpospolita*, « [Postępowanie dyscyplinarne sędziego Tulei: Dubois wyproszony z przesłuchania](#) », 10 octobre 2018.



type qu'il doit y avoir dans chaque tribunal d'appel, si le besoin de juges plus dociles se fait sentir. Au tribunal d'appel de Varsovie, le ministre a nommé 15 juges disciplinaires. Le président de la nouvelle et controversée chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise - lui-même nommé par un Conseil national de la magistrature désormais rempli de loyalistes-choisira lequel des 11 tribunaux d'appel décidera de l'affaire disciplinaire de Magda. Le nom qui instruira son affaire sera tiré au sort parmi des juges nommés auparavant par Ziobro.

Si elle est reconnue coupable de manquements professionnels, les sanctions iront de l'admonestation à la réduction de son salaire ou à son licenciement. Magda fera probablement appel de toute décision négative. Son appel sera alors considéré par la chambre disciplinaire de la Cour suprême de Varsovie établie en 2018 et ses 12 membres. Le président de la chambre disciplinaire, ayant auparavant déterminé parmi les 11 tribunaux d'appel du pays, la cour en charge du procès disciplinaire de Magda, sélectionnera parmi les 11 autres membres de sa chambre les deux qui statueront sur son appel, avec un juge non professionnel nommé par le Sénat.

Imaginons que Magda parvienne à naviguer dans ce système et à poursuivre sa carrière sans provoquer le mécontentement du ministre de la justice et qu'un jour, elle soit elle-même nommée juge à la Cour suprême. La menace d'enquêtes arbitraires sur d'éventuels manquements professionnels continuera à planer sur sa tête. Dans une telle éventualité, son procès disciplinaire en première et en deuxième instance se déroulera devant la chambre disciplinaire de la Cour suprême elle-même : en première instance, son jury sera composé de un à trois juges, et en appel, de trois juges.

## LECTURE COMPLEMENTAIRE : ESI SUR L'ETAT DE DROIT

[5 milliards pour sauver l'UE – La Pologne, les pingouins et l'Etat de droit](#) (6 août 2021)  
Disponible en [anglais](#), [allemand](#), et [polonais](#)

[Inside the system Ziobro built](#) (5 août 2021)

[How infringement penalties are set – the case for 5 billion](#) (5 août 2021)

[An Article 19 Mechanism to save the rule of law in the EU](#) (5 août 2020)

[Beyond the silent cash-machine – smart solidarity](#) (27 avril 2020)

[How the rule of law dies ... is this possible inside the EU?](#) (16 décembre 2019)

[Poland's deepening crisis – When the rule of law dies in Europe](#) (14 décembre 2019)

[Tolstoy, Causes, Poland and the Aegean](#) (15 avril 2019)

[Najbardziej niebezpieczny polityk w Polsce – spuścizna Junkera](#) (4 avril 2019)

[Under Siege – Why Polish courts matter for Europe](#) (22 mars 2019)

[The disciplinary system for judges in Poland – The case for infringement proceedings](#)  
(22 mars 2019)

[Where the law ends. The collapse of the rule of law in Poland – and what to do](#) (29 mai 2018)

[Poland's most dangerous politician – Juncker's legacy](#) (27 mars 2019)

[Win-Win for Europe: Defending democracy in the Balkans – and in Poland](#) (22 juin 2018)

[European tragedy – the collapse of Poland's rule of law](#) (29 mai 2018)

*Der Spiegel*, [Poland's judges are fighting to save rule of law and their own jobs](#)  
(13 août 2021)

*Der Spiegel*, [Gefährdete Rechtsstaatlichkeit – Kämpft um Polen!](#) (24 juillet 2021)

*Budapester Zeitung*, [Ein Rechtsstaatmechanismus, den man nicht politisieren kann](#)  
(1 août 2020)

*Der Spiegel*, [Demokratieverfall in Ungarn und Polen – Wie die EU die Autokraten doch noch zügeln könnte](#) (25 juillet 2020)