Strasbourg, le 16 juin 2026 **CDL-AD(2026)020**

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

POLOGNE

AVIS CONJOINT

DE LA COMMISSION DE VENICE ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DROITS HUMAINS ET DE L'ÉTAT DE DROIT (DGI) DU CONSEIL DE L'EUROPE

SUR

LE PROJET DE LOI « SUR LE RÉTABLISSEMENT DU DROIT À UN PROCÉS ÉQUITABLE ET À L'EXAMEN D'AFFAIRES SANS RETARD INJUSTIFIÉ », PROPOSÉ PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Adopté par la Commission de Venise
à sa 147e session plénière
(Venise, 12-13 juin 2026)

Sur la base des observations de

M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
M. Martin KUIJER (membre, Pays-Bas)
Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise)
M. Gerhard REISSNER (expert, DGI)

Table des matières

I. Introduction 3
II. Contexte 3
A. Le système judiciaire polonais 3
B. Le projet de loi 5
III. Analyse 5
A. Interdictions de contester les nominations judiciaires, l'autorité des tribunaux et des organes de l'État, et le refus d'exercer des fonctions administratives (Articles 5 à 8) 5
1. Interdictions de contester la Constitution, le Tribunal constitutionnel, les lois sur la structure des tribunaux et les organes constitutionnels (Articles 5 §§ 1 à 3, et 6 § 1) 6
a. En ce qui concerne le cadre constitutionnel polonais 6
b. En ce qui concerne la CEDH et le droit de l'Union européenne 7
2. Interdictions d'apprécier la légalité des nominations des juges (Articles 5 § 4, 6 § 2) 10
a. En ce qui concerne la CEDH et le droit de l'UE 10
b. En ce qui concerne les voies de recours 11
3. Interdiction de refuser des fonctions administratives (Article 8) 13
4. Interdiction de révoquer les décisions (Article 6 § 3) 14
5. Déclaration de nullité des décisions (Article 7) 15
B. Interdictions relatives à la liberté d'association et à la liberté d'expression des juges (Articles 9 et 11) 15
1. Interdictions d'adhésion à des associations et d'exercer des activités publiques (Article 11 § 2) 15
2. Obligations de déclaration (Article 9) 17
C. Révocation de plein droit (Article 10) 18
D. Responsabilité disciplinaire (Articles 13-14) 19
E. Responsabilité civile (Article 12) 21
F. Responsabilité pénale (Articles 15 et 16) 22
G. Responsabilité disciplinaire après la retraite (Article 4 § 4) 23
H. Transfert de compétences du ministre de la Justice au président 24
IV. Conclusion 25

I. Introduction

1. Par lettre du 2 mars 2026, M. Włodzimierz Czarzasty, président du Sejm de la République de Pologne, a sollicité l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet de loi « sur le rétablissement du droit à un procès équitable et à l'examen d'affaires sans retard injustifié », proposé par le Président de la République (CDL-REF(2026)012 et CDL-REF(2026)013). Le présent avis a été élaboré conjointement avec la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe (« DGI »).

2. M. Richard Barrett, M. Martin Kuijer, Mme Angelika Nussberger et M. Kaarlo Tuori ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis au nom de la Commission de Venise. M. Gerhard Reissner a été désigné comme expert pour la DGI.

3. Les 14 et 15 avril 2026, une délégation de la Commission composée de M. Richard Barrett, Mme Angelika Nussberger, M. Kaarlo Tuori et M. Gerhard Reissner, accompagnée de M. Taras Pashuk, Mme Bettina Spilker-Brillaud et M. Marco Lo Nardo du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Varsovie, où elle a tenu des réunions avec le président du Sénat ainsi qu'avec des membres du Sejm et du Sénat, le ministre de la Justice, le premier président ainsi que des juges de la Cour suprême, des représentants de la Chancellerie présidentielle et le commissaire adjoint aux droits humains. La délégation a également rencontré des représentants d'organisations de la société civile et d'associations judiciaires. La Commission et la DGI remercient les autorités polonaises pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Cet avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Il se peut que cette traduction ne reflète pas fidèlement le texte original à tous égards.

5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions susmentionnées qui se sont tenues à Varsovie les 14 et 15 avril 2026. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe de la Sous-commission sur l'État de droit et le Pouvoir judiciaire le 11 juin 2026. À l'issue d'un échange de vues avec M. Paweł Śliz, président de la commission de la justice et des droits humains du Sejm, M. Dariusz Mazur, sous-secrétaire d'État, ministère de la Justice de Pologne, et M. Karol Rabenda, sous-secrétaire d'État, chancellerie du président de la République de Pologne, il a été adopté par la Commission de Venise à sa 147e session plénière (Venise, les 12- 13 juin 2026).

II. Contexte

A. Le système judiciaire polonais

6. Entre 2017 et 2023, sous le gouvernement dirigé par le parti Droit et Justice (PiS), le système judiciaire polonais a fait l'objet d'une série de réformes importantes, notamment le transfert de l'élection des membres judiciaires du Conseil national de la magistrature (« CNM ») des juges au Sejm – 23 des 25 membres du CNM ayant par la suite été élus par le Sejm. À l'époque, la Commission de Venise avait conclu que la réforme permettait aux pouvoirs législatif et exécutif d'interférer de manière grave dans l'administration de la justice, constituant ainsi une menace sérieuse pour l'indépendance judiciaire[1]. De même, au cours des années suivantes, la Cour européenne des droits de l'homme (« CourEDH »)[2] et la Cour

[1] Commission de Venise, CDL-AD(2017)031, Pologne – Avis sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature ; sur le projet de loi modifiant la loi sur la Cour suprême, proposé par le président de la Pologne, et sur la loi relative à l'organisation des tribunaux de droit commun, para. 129.

[2] Voir CourEDH, *Reczkowicz c. Pologne*, requête n° 43447/19, arrêt du 22 juillet 2021 (sur les nominations à la chambre disciplinaire de la Cour suprême) ; *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, requêtes n° 49868/19 et 57511/19, arrêt, 8 novembre 2021 (concernant les nominations à la Chambre de révision extraordinaire et des affaires publiques) ; *Advance Pharma sp. z o.o. c. Pologne*, requête n° 1469/20, arrêt, 3 février 2022 (concernant

de justice de l'Union européenne (« CJUE »)[3] ont estimé que le CNM réformé n'était pas un organe indépendant et impartial. D'autres réformes au sein de la Cour suprême ont concerné la Chambre disciplinaire, la création d'une Chambre de révision extraordinaire et des affaires publiques, ainsi que la promulgation d'une loi en 2020 (« loi de 2020 ») qui, entre autres, interdisait et qualifiait d'infraction disciplinaire le fait de remettre en cause la légitimité d'un juge et obligeait les juges à rendre publique leur appartenance à des associations.

7. La loi de 2020 a par la suite été critiquée, entre autres, par la Commission de Venise et la CJUE[4], et certains de ces changements ont été annulés en 2022[5]. Néanmoins, des lacunes majeures demeurent, particulièrement la méthode de nomination des membres judiciaires du CNM. Dans son arrêt de référence *Wałęsa* de 2023, la CourEDH a constaté des violations découlant d'un dysfonctionnement systémique de l'ordre juridique polonais et a appelé les autorités polonaises à prendre des mesures rapides pour rétablir l'indépendance du CNM, notamment par le biais d'une législation garantissant le droit du pouvoir judiciaire polonais d'élire les membres judiciaires du CNM et réglant le statut de tous les juges nommés selon la procédure déficiente ainsi que celui des décisions adoptées avec leur participation[6].

8. Dans ce contexte, une polarisation s'est manifestée au sein du corps judiciaire. Une partie de la communauté judiciaire, s'appuyant sur la jurisprudence des cours européennes et de divers tribunaux polonais, conteste la légitimité du CNM et nie la validité tant des nominations effectuées par le CNM après sa réforme que des décisions rendues par les personnes ainsi nommées ; d'autres membres du corps judiciaire défendent la légitimité des réformes, en s'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal constitutionnel polonais (« CT ») – dont la conformité aux normes européennes a, à son tour, été remise en cause par les juridictions européennes[7]. Depuis les élections législatives d'octobre 2023, la nouvelle majorité parlementaire a présenté un certain nombre de propositions visant à rétablir l'État de droit.

9. En ce qui concerne plus particulièrement la présente affaire, le ministre de la Justice a présenté en octobre 2025 au Sejm un projet de loi qui classait les juges nommés par le CNM, dont le fonctionnement était déficient, en trois groupes, en fonction des circonstances ayant conduit à leur nomination, chacun étant soumis à un traitement et à des conséquences différents. Ce projet de loi a été examiné par la Commission de Venise et la DGI, qui ont recommandé des modifications à la lumière des principes de séparation des pouvoirs, d'inamovibilité des juges, de sécurité juridique et de proportionnalité. En particulier, à l'exception éventuelle des juges de la Chambre extraordinaire de révision et de l'ancienne Chambre disciplinaire de la Cour suprême, les juges nommés après les réformes de 2017

---

les nominations à la Chambre civile de la Cour suprême) ; *Grzęda c. Pologne*, requête n° 43572/18, arrêt (Grande Chambre), 15 mars 2022 (concernant l'ingérence des pouvoirs exécutif et législatif dans le pouvoir judiciaire à la suite de réformes judiciaires successives et d'un affaiblissement substantiel de son indépendance).

[3] voir CJUE, C-585/18, C-624/18 et C-625/18, arrêt de la Cour (grande chambre), *A.K. et autres c. Sąd Najwyższy*, 19 novembre 2019 ; C-791/19, arrêt de la Cour (grande chambre), *Commission européenne c. République de Pologne*, 15 juillet 2021 ; et C-204/21, arrêt de la Cour (grande chambre), *Commission européenne c. République de Pologne*, 5 juin 2023.

[4] Voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, Pologne – Avis conjoint d'urgence de la Commission de Venise et du DGI sur les modifications apportées à la loi sur les tribunaux ordinaires, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois ; et CJUE, C-204/21 R, ordonnances du vice-président de la CJUE du 14 juillet 2021 et du 27 octobre 2021.

[5] Les modifications comprenaient la suppression de la responsabilité disciplinaire pour le contenu des arrêts ou pour l'application du droit de l'UE. Des mesures ont été adoptées dans le cadre du plan de relance et de résilience de la Pologne, approuvé par le Conseil de l'UE en 2022 et évalué positivement par la Commission européenne ; voir Commission européenne, Rapport 2023 sur l'État de droit – Chapitre par pays sur la situation de l'État de droit en Pologne, pp. 8–9, et décision d'exécution du Conseil du 17 juillet 2022 approuvant l'évaluation du plan de relance et de résilience pour la Pologne (ST 9728/22 ; ST 9728/22 ADD 1).

[6] CEDH, *Wałęsa c. Pologne*, requête n° 50849/21, arrêt, 23 novembre 2023, para. 329 ; de même, CJUE, C-521/21, arrêt de la Cour (grande chambre), *MJ c. AA*, 24 mars 2026, para. 63.

[7] voir CJUE, C-448/23, arrêt de la Cour (grande chambre), *Commission européenne c. République de Pologne*, 18 décembre 2025 ; CourEDH, *Xero Flor w. Polsce sp. z o.o. c. Pologne*, requête n° 4907/18, arrêt, 7 mai 2021.

devraient rester en fonction jusqu'aux résultats de nouveaux concours évaluant leur indépendance et leur neutralité politique. Les décisions issues de ces concours devraient être soumises à un contrôle juridictionnel ; et une priorité particulière devrait être accordée à l'organisation de nouveaux concours pour les postes au sein de la Cour suprême[8].

10. Parallèlement, en février 2026, une loi modifiant la loi sur le CNM a été adoptée par le Sejm, mais n'a pas été promulguée en raison du veto du président de la République[9]. Entre-temps, le mandat de l'actuel CNM déficient a pris fin le 12 mai 2026 – la loi sur le CNM n'ayant pas été promulguée, le Sejm a adopté une approche alternative, en élisant des membres du CNM présélectionnés par la communauté judiciaire. La Commission de Venise avait observé que, compte tenu de la crise en cours, l'élection *de facto* des membres judiciaires par leurs pairs pouvait constituer un pas dans la bonne direction[10].

B. Le projet de loi

11. En février 2026, le président de la République a présenté au Sejm un projet de loi sur le rétablissement du droit d'accès à un tribunal indépendant et d'être jugé sans retard injustifié (« projet de loi »). Ce projet de loi s'inscrit dans le contexte de la crise qui touche actuellement le système judiciaire polonais : 30 % des juges polonais (environ 3 000) ont été nommés par le CNM, dont le fonctionnement est déficient. Il en résulte que ces juges, ainsi que les décisions qu'ils rendent, font régulièrement l'objet de contestations. Deux approches ont émergé : la première, mentionnée ci-dessus et présentée par le ministère de la Justice en 2025, vise à réguler les effets des résolutions du CNM déficient, soit en confirmant ces juges, soit en les démettant de leurs fonctions judiciaires, selon les circonstances de leur nomination[11]. Le projet de loi constitue une approche alternative : en substance, toutes les nominations judiciaires, y compris celles fondées sur des propositions du CNM déficient, sont considérées comme valides et ne peuvent être remises en cause ni révoquées. Le projet de loi vise donc à limiter la marge de manœuvre des tribunaux pour contester les juges nommés par le CNM déficient.

III. Analyse

12. En ce qui concerne la portée du présent avis, certaines questions soulevées dans le projet de loi se sont révélées particulièrement préoccupantes. Elles constitueront donc le cœur du présent avis. Naturellement, le fait que la Commission et la DGI n'aient pas formulé d'observations sur une disposition particulière ne doit pas être interprété comme une approbation tacite de celle-ci.

A. Interdictions de contester les nominations judiciaires, l'autorité des tribunaux et des organes de l'État, et le refus d'exercer des fonctions administratives (Articles 5 à 8)

13. D'une manière générale, la Commission et la DGI notent que la terminologie utilisée pour les éléments essentiels d'un certain nombre de dispositions est excessivement vague, ce qui est contraire à la jurisprudence constante de la CourEDH sur la nécessité de garantir la qualité

[8] Voir Commission de Venise, CDL-AD(2026)002, Pologne – Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et du DGI sur le projet de loi concernant le statut des juges nommés entre 2018 et 2015 et sur d'autres questions connexes.
[9] Les motifs du veto ont été exposés dans une allocution vidéo, accompagnée d'une justification écrite complémentaire (voir ici, site web de la présidence de la Pologne) ; article 122 § 5 de la Constitution polonaise (après l'adoption d'un projet de loi, le président peut le renvoyer au Sejm pour réexamen. Le projet de loi doit alors être adopté par le Sejm à la majorité des trois cinquièmes pour que le président puisse le signer).
[10] Commission de Venise, CDL-AD(2026)002, *op. cit.,* para. 62.
[11] Commission de Venise, CDL-AD(2026)002, *op. cit.*

de la loi[12]. Les points suivants semblent particulièrement problématiques : *« contester »* (article 5 §§ 1 à 3), *« enfreindre »* (articles 5 § 1, et 6 § 3) la Constitution ou les lois relatives à la structure des tribunaux, ou *« porter atteinte »* aux décisions de la CT (article 5 § 3) – il n'est pas clair si la simple interprétation d'une norme s'écartant de la jurisprudence habituelle serait déjà couverte par ces termes ; *« organes constitutionnels »* (article 5 § 2) – il n'est pas clair si l'évaluation critique d'un instrument juridique dans une décision judiciaire pourrait déjà être visée, interprétée comme équivalant à une atteinte par un juge à l'autorité du gouvernement, du parlement ou du président; *« inacceptable »* (article 6) – la valeur juridique de ce terme reste floue. Une telle terminologie pourrait entraîner une application arbitraire (et potentiellement motivée par des considérations politiques) du projet de loi dans la pratique.

1. Interdictions de contester la Constitution, le Tribunal constitutionnel, les lois sur la structure des tribunaux et les organes constitutionnels (Articles 5 §§ 1 à 3, et 6 § 1)

14. Par ces articles, le projet de loi interdit aux juges de contester la validité ou de passer outre la Constitution, les lois régissant la structure des tribunaux et la procédure de nomination des juges (article 5 § 1) ; l'existence ou l'autorité des organes constitutionnels (article 5 § 2) ; l'existence ou la validité des décisions de la CT (article 5 § 3) ; la légitimité des tribunaux, de la CT ou d'autres organes constitutionnels (article 6 § 1). L'exposé des motifs précise que ces dispositions visent à « empêcher les actions illégales actuelles de juges remettant en cause le statut d'autres juges, la force obligatoire des dispositions constitutionnelles et législatives relatives au système des cours et tribunaux, le statut des juges et des juges associés, ainsi que les arrêts de la CT et les résolutions du CNM ». Ce faisant, le projet de loi vise à « renforcer la confiance des citoyens dans le système judiciaire et la légitimité sociale des décisions judiciaires » et à « rétablir l'équilibre entre le principe d'indépendance des juges et le principe constitutionnel de légalité ». Les dispositions susmentionnées sont ainsi présentées comme une « réponse aux actions illégales des cours et des juges »[13].

a. En ce qui concerne le cadre constitutionnel polonais

15. La Commission de Venise et la DGI observent que les principes garantissant l'État de droit, notamment la séparation des pouvoirs, la sécurité juridique et le respect de la hiérarchie et de l'application des lois, sont fermement ancrés dans les états démocratiques régis par l'État de droit. On peut donc conclure à première vue que les clauses d'interdiction générales contenues dans les articles 5 §§ 1 à 3 et 6 § 1 s'inscrivent dans la logique d'un système constitutionnel fondé sur ces principes et ne sont donc généralement pas nécessaires, car elles sont énoncées et implicites dans d'autres règles constitutionnelles et dans la structure hiérarchique d'une constitution.

16. Toutefois, si elles devaient être adoptées, les dispositions examinées limiteraient la compétence des juges de statuer – dans le cadre des procédures applicables – sur certaines questions qui peuvent être cruciales pour une affaire. Cela aurait pour conséquence de rendre impossible le contrôle juridictionnel de l'exercice du pouvoir par les autorités exécutives et administratives, ce qui est contraire aux normes de l'État de droit[14]. Ces limitations restreignent également le droit des individus à un procès équitable, tel que garanti par la Constitution polonaise[15], ce qui soulève la question de savoir si ces mesures respectent

[12] voir CourEDH, *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, requête n° 37553/05, arrêt (Grande Chambre), 15 octobre 2015, paras. 108-110 ; *Navalnyy c. Russie*, requête n° 29580/12, arrêt (Grande Chambre), 15 novembre 2018, para. 115.
[13] Exposé des motifs, p. 17-18.
[14] voir Commission de Venise, CDL-AD(2025)002, Liste de contrôle actualisée sur l'État de droit, para. 66 ; CourEDH, *Grędza c. Pologne*, requête n° 43572/18, arrêt (Grande Chambre), 15 mars 2022, paras. 343, 345-349, notant que « […] en raison de l'absence de contrôle juridictionnel en l'espèce, l'État défendeur a porté atteinte à l'essence même du droit du requérant d'accéder à un tribunal ».
[15] voir les articles 45, 77 § 2 et 78 de la Constitution polonaise.

l'essence de l'article 6 § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme (« CEDH » ou « Convention »))[16], y compris les critères de finalité légitime et de proportionnalité. De telles interdictions catégoriques pourraient donc être incompatibles avec le droit à un recours effectif et limiter la portée du contrôle juridictionnel, réduisant ainsi la capacité du pouvoir judiciaire à jouer son rôle de contrepoids essentiel face aux abus du pouvoir législatif et exécutif.

17. Il est important de noter que les dispositions examinées pourraient également être interprétées comment soulevant des préoccupations systémiques au sein du cadre constitutionnel national. L'accès aux tribunaux étant déterminant pour l'efficacité du contrôle constitutionnel[17], la Commission et la DGI craignent que ces mesures puissent compromettre la procédure de contrôle constitutionnel applicable en Pologne[18]. Conformément à la législation applicable, la CT statue sur la conformité, entre autres, des lois ou des dispositions légales avec la Constitution, que ce soit sur la base d'un recours constitutionnel individuel ou à la suite d'une question de droit posée par un tribunal[19]. Étant donné que le projet de loi s'applique également aux juges de la CT en vertu de l'article 3 § 3, il empêcherait ces derniers d'apprécier, entre autres, les lois régissant la structure des cours et tribunaux, la procédure de nomination des juges, l'existence ou l'autorité des organes constitutionnels, dans le cadre de telles procédures.

18. Le projet de loi pourrait également être interprété comme empêchant les juges de toute juridiction polonaise de premier ressort de soulever des questions de droit, dans la mesure où cela constituerait également une « contestation » interdite visée aux articles 5 §§ 1 à 3 et 6 § 1 du projet de loi. Étant donné qu'une forme quelconque de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité – qu'il soit concentré ou diffus – est largement considérée comme un moyen efficace de garantir le respect de la Constitution et de protéger les droits humains[20], une telle approche risque de porter atteinte à ce principe. En conséquence, le projet de loi semble aller à l'encontre du système de contrôle constitutionnel applicable en Pologne.

b. En ce qui concerne la CEDH et le droit de l'Union européenne

19. Toute réforme législative devrait non seulement être conforme au cadre constitutionnel, mais aussi aux obligations de la Pologne en vertu du droit international, en premier lieu en vertu de la CEDH, ainsi qu'en vertu du droit de l'UE[21]. Dans ce contexte, l'exposé des motifs précise : « l'évaluation de l'efficacité de la nomination d'un juge, compte tenu de la structure constitutionnelle du [CNM] en vertu de la Constitution polonaise, va au-delà de la question transférée par la Pologne aux institutions de l'UE en vertu du traité d'adhésion. […] La jurisprudence de la [CJUE] et de la [CEDH] a créé des normes juridiques *ultra vires*, extra-traitées, qui constituent la base juridique des actions engagées par les juges contestant la réforme du [CNM]. »[22]

---

[16] CourEDH, *Ernst et autres c. Belgique*, requête n° 33400/96, arrêt du 15 juillet 2003, para. 48 ; *Z et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 29392/95, arrêt du 10 mai 2001, para. 93.
[17] Commission de Venise, CDL-AD(2025)002, *op. cit.,* para. 145.
[18] voir la loi sur l'organisation du Tribunal constitutionnel.
[19] Articles 79 § 1, et 193 de la Constitution polonaise ; article 33 de la loi sur l'organisation du Tribunal constitutionnel et les modalités de procédure devant le Tribunal constitutionnel.
[20] Commission de Venise, CDL-AD(2025)002, *op. cit.,* para. 132 ; « Affaiblir l'efficacité du Tribunal [constitutionnel] portera atteinte aux trois principes fondamentaux du Conseil de l'Europe : la démocratie […] ; les droits de l'homme […] ; et l'État de droit […]. Rendre une cour constitutionnelle inefficace est inadmissible et cela supprime un mécanisme crucial qui garantit que les conflits potentiels avec les normes et standards européens et internationaux puissent être résolus au niveau national sans qu'il soit nécessaire de recourir aux juridictions européennes ou à d'autres juridictions subsidiaires, qui sont surchargées et moins proches des réalités du terrain. » (Commission de Venise, CDL-AD(2016)001, Pologne – Avis sur les modifications apportées à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, para. 138).
[21] voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit.*, para. 20.
[22] Exposé des motifs, p. 8.

20. En ce qui concerne la CEDH, la Commission de Venise et la DGI considèrent que le projet de loi est problématique car il semble ignorer le fait que toutes les autorités publiques en Pologne sont non seulement liées par la Constitution polonaise, mais aussi par les obligations découlant des traités internationaux. Fondamentalement, lorsqu'un État a signé un traité, il est tenu de s'abstenir de tout acte qui irait à l'encontre de l'objet et du but de ce traité et doit l'exécuter de bonne foi. Il est important de noter qu'un État ne peut invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier son manquement à un traité. Par conséquent, après la ratification et l'entrée en vigueur d'un traité, aucun argument juridique fondé sur le droit national, y compris ceux fondés sur le droit constitutionnel, ne peut justifier un acte ou une omission en violation du droit international – à l'exception d'une violation manifeste du droit interne en matière de compétence de conclusion des traités, ce qui ne semble pas être en cause en l'espèce[23]. Un système juridique interne doit garantir que l'État respecte ses obligations de respecter le droit international et d'exécuter les jugements des tribunaux internationaux[24]. En outre, la Constitution polonaise elle-même stipule que la Pologne doit respecter le droit international contraignant et qu'un accord international prévaut s'il n'est pas compatible avec les lois nationales[25].

21. En outre, il découle de la Convention, et notamment de son article 1, qu'en ratifiant la Convention, les États contractants s'engagent à veiller à ce que leur législation nationale soit compatible avec celle-ci[26]. Les arrêts de la CourEDH ne servent pas seulement à statuer sur les affaires qui lui sont soumises, mais, plus généralement, à clarifier, à préserver et à développer les règles établies par la Convention, contribuant ainsi au respect, par les États, des engagements qu'ils ont pris en tant qu'États contractants[27]. Au-delà de cela, la Commission a observé que, si en théorie les arrêts de la CourEDH sont *inter partes* et que l'effet *erga omnes* n'est pas expressément prévu par la CEDH, le principe de *res interpretata* produit *de facto* un tel effet[28]. Dans la situation actuelle, les dispositions examinées posent problème au regard des obligations de la Pologne en vertu de la CEDH. Le droit à un procès équitable, tel que garanti par l'article 6 § 1, doit être interprété à la lumière de l'État de droit et exige que toutes les parties au litige disposent d'un recours juridictionnel effectif leur permettant de faire valoir leurs droits. Bien que ce droit ne soit pas absolu, les limitations imposées par l'État concerné ne doivent pas restreindre l'accès d'une personne à un tel point que l'essence même du droit soit compromise[29]. La CourEDH a noté que l'efficacité d'un recours juridictionnel peut être compromise si l'étendue du contrôle juridictionnel exercé par une juridiction nationale est insuffisante[30]. Les dispositions examinées, qui limitent indûment

---

[23] Articles 18, 26, 27 et 46 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ; voir déjà Cour permanente de justice internationale, Avis consultatif du 4 février 1932, Traitement des ressortissants polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig, p. 24 : « un État ne peut invoquer sa propre Constitution à l'encontre d'un autre État afin de se soustraire aux obligations qui lui incombent en vertu du droit international et des traités en vigueur ».

[24] Commission de Venise, CDL-AD(2026)004, Pérou – Avis sur un ensemble de réformes constitutionnelles et législatives concernant le pouvoir judiciaire, para. 72.

[25] Articles 9 et 91 § 2 de la Constitution polonaise.

[26] CourEDH, *Maestri c. Italie*, requête n° 39748/98, arrêt (Grande Chambre), 17 février 2004, para. 47 ; *Scordino c. Italie (n° 1)*, requête n° 36813/97, arrêt (Grande Chambre), 29 mars 2006, para. 234.

[27] CourEDH, *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010, para. 197, notant que « bien que le système de la Convention ait pour objectif premier d'offrir une réparation individuelle, sa mission consiste également à trancher des questions d'ordre public dans l'intérêt commun, étendant ainsi […] la jurisprudence en matière de droits de l'homme à l'ensemble de la communauté des États parties à la Convention » ; voir également CourEDH, *Opuz c. Turquie*, requête n° 33401/02, arrêt du 9 juin 2009, para. 162, notant que « puisqu'elle fournit l'interprétation définitive et faisant autorité de la Convention, [la Cour] doit examiner dans ses arrêts si les autorités nationales ont suffisamment pris en compte les principes découlant de ses arrêts sur des questions similaires, même lorsqu'ils concernent d'autres États ».

[28] Commission de Venise, CDL-AD(2024)035, Pologne – Avis sur le projet d'amendements constitutionnels concernant le Tribunal constitutionnel et deux projets de loi sur le Tribunal constitutionnel, note de bas de page 52.

[29] voir CourEDH, *Naït-Liman c. Suisse*, requête n° 51357/07, arrêt (Grande Chambre), 15 mars 2018, paras. 113-116.

[30] CourEDH, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 36022/97, arrêt (Grande Chambre), 8 juillet 2003, paras. 141-142.

la capacité des juges polonais à interpréter la loi de manière indépendante, affectent non seulement le fonctionnement d'un pouvoir judiciaire indépendant, mais aussi le droit à un procès équitable, rendant cette législation incompatible avec l'article 6 § 1, et empêchant les juges de prendre en considération les principes découlant des arrêts de la CourEDH sur des questions ne relevant pas de leur compétence. En conséquence, l'État polonais – tant son pouvoir législatif que son pouvoir judiciaire – serait en violation de ses obligations au titre de la CEDH.

22. En ce qui concerne le droit de l'UE, la Commission a noté qu'en vertu du droit de l'UE, toute juridiction des États membres de l'UE doit respecter les droits et obligations découlant du droit de l'UE, y compris le principe de la primauté du droit de l'EU et, lorsque les États membres agissent dans le cadre du droit de l'UE, la Charte des droits fondamentaux de l'UE[31]. La Commission a noté que les dispositions visant à annuler les effets des arrêts de la CJUE constituent un grave défi à la primauté du droit de l'UE[32]. La CJUE a, pour sa part, rappelé « la jurisprudence constante selon laquelle les effets du principe de la primauté du droit de l'UE lient tous les organes d'un État membre sans que, notamment, des dispositions du droit interne, y compris des dispositions constitutionnelles, puissent s'y opposer »[33]. Allant plus loin, la CJUE a récemment jugé qu'« une juridiction polonaise est tenue de ne pas tenir compte des conclusions de l'arrêt du [Tribunal constitutionnel], dans la mesure où cet arrêt confirme l'interdiction, pour une juridiction nationale, de vérifier si une autre instance satisfait aux exigences du droit de l'UE en ce qui concerne la garantie d'un tribunal indépendant et impartial préalablement établi par la loi »[34].

23. Concrètement, l'article 5 §§ 1 et 3 du projet de loi interdirait aux tribunaux de remettre en cause, entre autres, la constitutionnalité des lois relatives à l'organisation des tribunaux et aux procédures de nomination des juges, ou la compatibilité des décisions de la CT avec le droit de l'UE. Ce faisant, les auteurs du projet de loi soulignent la compétence juridictionnelle définitive de la CT non seulement en matière de constitutionnalité des actes législatifs, mais aussi quant à leur compatibilité avec le droit de l'UE. Surtout, la Commission et la DGI rappellent que, selon la CJUE, la garantie d'un tribunal indépendant et impartial constitue un élément central du droit de l'UE[35]. Les dispositions examinées remettent donc ouvertement en cause la primauté du droit de l'UE et le statut accordé à la CJUE par l'article 19 § 1 du TUE, à savoir que cette dernière veille au respect du droit de l'UE dans l'interprétation et l'application des traités[36]. En effet, un juge polonais se trouverait dans la situation impossible de devoir soit se conformer au projet de loi, en plaçant les conclusions de la CT sur des questions relatives au droit de l'UE au-dessus de celles de la CJUE et en perpétuant ainsi des violations du droit de l'UE, soit respecter la primauté du droit de l'UE et la jurisprudence de la CJUE, en ignorant ces décisions de la CT et en s'exposant ainsi à des mesures disciplinaires, voire pénales.

24. La Commission de Venise et la DGI doutent de la compatibilité des dispositions susmentionnées avec le cadre constitutionnel polonais, et concluent en tout état de cause qu'elles sont incompatibles avec les normes juridiques européennes et les obligations de la

[31] Commission de Venise, CDL-AD(2025)002, *op. cit.*, para. 151.
[32] Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit.*, para. 37.
[33] CJUE, C-225/22, arrêt de la Cour (quatrième chambre), « *R » S.A. c. AW « T » sp. z o.o.*, 4 septembre 2025, para. 58 ; Affaire C-430/21, arrêt de la Cour (grande chambre), *recours formé par RS*, 22 février 2022, para. 51.
[34] CJUE, C-521/21, *op. cit.*, para. 56 ; La Commission reste attentive aux doctrines *de l'ultra vires* et de l'identité constitutionnelle développées dans la jurisprudence des juridictions constitutionnelles de certains États européens, et est consciente du dialogue judiciaire en cours entre la CJUE et les cours constitutionnelles et suprêmes nationales. Néanmoins, les dispositions examinées ne peuvent être considérées comme s'inscrivant dans le cadre d'un tel dialogue, car elles constitueraient un défi ouvert à la primauté du droit de l'UE. (voir déjà Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit.*, para. 38).
[35] CJUE, C-64/16, arrêt de la Cour (grande chambre), 27 février 2018.
[36] voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit.*, para. 38 ; voir déjà CJUE, C-64, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, arrêt du 15 juillet 1964.

Pologne à cet égard. La Commission et la DGI recommandent donc de ne pas adopter ces dispositions.

2. Interdictions d'apprécier la légalité des nominations des juges (Articles 5 § 4, 6 § 2)

25. Les articles 5 § 4, et 6 § 2 constituent le cœur du projet de loi : ils prévoient l'interdiction d'évaluer l'efficacité des résolutions du CNM adoptées entre 2018 et 2026, ou la légalité de la nomination d'un juge et l'autorité qui en découle pour exercer des fonctions judiciaires. Ces interdictions doivent être lues conjointement avec les articles 17 § 1, 18 § 4, 19 § 2 et 21 § 2 du projet de loi, qui visent à supprimer les « tests d'indépendance », introduits dans le système judiciaire polonais en 2022 pour remédier à certaines dispositions problématiques de la loi de 2020[37]. En vertu du projet de loi, il n'y aurait *plus* d'organe judiciaire compétent pour procéder à de tels contrôles en vertu de la législation polonaise et il serait interdit à *tout* tribunal d'évaluer les nominations des juges. Les objectifs déclarés de ces dispositions sont de garantir l'inamovibilité des juges et de protéger la prérogative du président de nommer les juges sur proposition du CNM[38].

a. En ce qui concerne la CEDH et le droit de l'UE

26. La Commission et la DGI ont déjà examiné des interdictions similaires en 2020 et ne voient aucune raison de s'écarter de leur raisonnement. À l'époque, elles avaient estimé que le contrôle juridictionnel devait porter sur l'examen de *tous* les aspects pertinents de l'indépendance du tribunal, y compris les aspects institutionnels, et qu'un juge national ne devait pas être empêché d'examiner *tout* aspect de l'affaire susceptible d'affecter l'exigence d'indépendance et d'impartialité prévue à l'article 6 § 1 de la CEDH. En effet, la composition de l'organe qui nomme les juges est pertinente du point de vue des exigences d'indépendance et d'impartialité d'un tribunal établi par la loi[39]. Ceci est conforme à la jurisprudence de la CourEDH, qui établit que l'article 6 § 1 de la CEDH impose à chaque juridiction *l'obligation* de vérifier si, telle qu'elle est constituée, elle constitue « un tribunal impartial » au sens de cette

[37] La loi de 2020 a fait l'objet d'un avis de la Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit*. À la suite d'un changement de gouvernement et afin d'atténuer l'impact de la loi de 2020, des « contre-mesures » ont été adoptées en 2022 avec l'introduction de ce que l'on appelle des « tests d'indépendance », permettant aux parties de demander une évaluation visant à déterminer si un juge ou une juridiction satisfait aux exigences d'indépendance et d'impartialité. Les articles 17 § 1, 18 § 4, 19 § 2, et 21 § 2 du projet de loi proposent désormais d'abroger les « tests d'indépendance », qui figurent actuellement aux articles 23a §§ 4 à 15 de la loi sur le système des tribunaux militaires, aux articles 42a §§ 3 à 14, de la loi sur le système des tribunaux de droit commun ; 5a de la loi sur le système des tribunaux administratifs ; article 29 §§ 5 à 25 de la loi sur la Cour suprême.

[38] Exposé des motifs, p. 20-21, faisant référence à l'article 179 de la Constitution polonaise. Dans ce contexte, il convient de noter que la CourEDH, dans une affaire concernant le refus du président de la Pologne de nommer des juges, a récemment estimé que le droit d'accès à un tribunal des requérants, garanti par l'article 6 § 1 de la CEDH, avait été compromis, dès lors que (i) les requérants disposaient d'un droit général, établi au niveau national, à l'égalité d'accès à la fonction publique au sein du pouvoir judiciaire; (ii) le droit général en question prenait la forme d'un droit à une procédure équitable lors de l'examen d'une candidature à un poste judiciaire, y compris le droit d'être protégé contre un rejet arbitraire; (iii) les requérants n'avaient pas été informés des motifs de la décision du président refusant leur nomination et n'avaient pas eu accès à un recours ultérieur, ne bénéficiant ainsi pas de la protection nécessaire contre ce qui pouvait légitimement être soupçonné d'être un acte arbitraire dans la décision contestée du président. La Cour a notamment estimé que « [m]ême si le maintien d'un juste équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire et la prise en compte de la légitimité démocratique du président constituent sans aucun doute des objectifs légitimes, ils ne sauraient, en soi, justifier que les décisions relatives aux nominations judiciaires soient totalement soustraites au contrôle juridictionnel. De l'avis de la Cour, un contrôle de la légalité et du caractère non arbitraire de telles décisions ne perturbe pas l'équilibre institutionnel ni ne remet en cause les pouvoirs présidentiels ; au contraire, il renforce le principe de l'État de droit et l'apparence d'indépendance du pouvoir judiciaire. » (*Sobczyńska et autres c. Pologne*, requêtes n° 62765/14 et autres, arrêt du 21 mai 2026, paras. 186 et 159).

[39] voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit.*, para. 36, se référant à la CourEDH, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, requête n° 21722/11, arrêt du 6 février 2018, paras. 109-117, 130 ; *Özpinar c. Turquie*, requête n° 20999/04, arrêt du 19 octobre 2010, paras. 78-79.

disposition lorsque surgit sur ce point une contestation qui n'apparaît pas d'emblée manifestement dépourvue de sérieux[40].

27. En ce qui concerne la CEDH, dans son arrêt de référence *Wałęsa,* la CourEDH a exigé de la Pologne qu'elle prenne les mesures législatives appropriées pour garantir le respect des exigences d'un « tribunal indépendant et impartial établi par la loi »[41], approuvant la position du Comité des ministres selon laquelle la Pologne devait régler la question du statut des juges nommés par le CNM défaillant et garantir un contrôle juridictionnel effectif des décisions de nomination du CNM[42]. Le projet de loi interdirait précisément de telles évaluations judiciaires, perpétuant ainsi les problèmes systémiques identifiés dans l'affaire *Wałęsa* et allant à l'encontre des obligations de la Pologne découlant de cet arrêt.

28. Au niveau du droit de l'UE, les dispositions pertinentes du projet de loi bafouent également la primauté du droit de l'UE, en cherchant à annuler les effets d'une série d'arrêts clés de la CJUE[43]. Il est important de noter que, concernant la loi de 2020, la CJUE a estimé que la Pologne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'UE, y compris le principe de primauté du droit de l'UE, en adoptant « une législation interdisant à toute juridiction nationale de vérifier le respect des exigences découlant du droit de l'UE relatives à la garantie d'un tribunal indépendant et impartial préalablement établi par la loi »[44]. Plus récemment, la CJUE a jugé que les États membres doivent veiller à ce qu'il existe « un contrôle juridictionnel effectif permettant, le cas échéant, de vérifier la légalité de la procédure de nomination des juges » et a confirmé qu'il appartient à une juridiction nationale de se prononcer, au cas par cas, sur la question de la nature d'un juge en tant que « tribunal indépendant et impartial préalablement établi par la loi » au sens du droit de l'UE[45]. Une telle appréciation ne pourrait avoir lieu en vertu du projet de loi ; ses dispositions perpétueraient ainsi les violations du droit de l'UE identifiées dans les arrêts susmentionnés.

b. <u>En ce qui concerne les voies de recours</u>

29. Avec ce projet de loi et la suppression des « tests d'indépendance », les parties à la procédure et les juges se retrouvent de fait privés de *toute* instance juridique – par opposition à une instance imparfaite telle qu'envisagée en 2020[46] – pour soulever des questions relatives à l'indépendance et à l'impartialité d'un tribunal, lorsqu'elles concernent la nomination d'un juge ou d'un collège, tant en ce qui concerne les résolutions du CNM entre 2018 et 2026 (article 5 § 4) ainsi qu'en général concernant toute nomination (article 6 § 2). Étant donné que les tribunaux polonais ont l'obligation, en vertu de la CEDH et du droit de l'UE, de veiller à ce que seuls les tribunaux remplissant les conditions d'indépendance et d'impartialité puissent statuer sur les affaires[47], les interdictions examinées empêcheraient une telle vérification de prendre en compte des éléments clés potentiellement pertinents pour cette vérification, à savoir la légalité de la nomination d'un juge ou l'efficacité des résolutions du CNM. Plus

[40] CourEDH, *Remli c. France*, requête n° 16839/90, arrêt du 23 avril 1996, para. 48 ; voir également *Cosmos Maritime Trading and Shipping Agency c. Ukraine*, requête n° 53427/09, arrêt du 27 juin 2019, paras. 78-82.
[41] CourEDH, *Wałęsa c. Pologne*, *op. cit.*, point 7 du dispositif.
[42] CourEDH, *Wałęsa c. Pologne*, *op. cit.*, para. 329.
[43] voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit.*, para. 37. À l'époque, la CJUE venait de juger qu'il incombait à la juridiction de renvoi d'examiner la question de l'indépendance de la chambre disciplinaire, notamment en se penchant sur la composition du Conseil national de la justice en tant qu'organe de sélection.
[44] CJUE, C-204/21, *op. cit.*, para. 389(3).
[45] CJUE, C-521/21, *op. cit.*, para. 41, 50 et 79.
[46] En vertu de la loi de 2020, le législateur polonais avait proposé de centraliser le contrôle de l'indépendance et de l'impartialité des juges auprès de la Chambre extraordinaire de contrôle et des affaires publiques. Bien que la Commission et la DGI aient noté qu'une telle idée ne serait pas dénuée de mérite, elles avaient écarté cette solution à l'époque, soulignant que cette Chambre elle-même pouvait être considérée comme ne remplissant pas les exigences d'indépendance et d'impartialité (Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit.*, para. 40).
[47] Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit.*, para. 39.

concrètement, cela porterait atteinte :[48] au droit d'une partie de contester l'indépendance ou l'impartialité du juge ;[49] à l'obligation pour un juge de se récuser lorsqu'il estime ne pas être en mesure de statuer sur une affaire de manière indépendante et impartiale ;[50] et au droit d'un juge d'apprécier d'office l'indépendance et l'impartialité d'un collège saisi d'une affaire[51]. Cela étant dit, la Commission et la DGI jugent important de souligner que toute évaluation de l'« indépendance et de l'impartialité » d'un tribunal doit s'inscrire dans un cadre procédural clair et n'intervenir que s'il existe des éléments justifiant raisonnablement un soupçon, afin d'éviter que cela ne crée une situation délicate. Ce point avait déjà été souligné en 2020[52] et reste d'actualité.

30. Certains interlocuteurs ont fait valoir que les « tests d'indépendance » étaient obsolètes au regard des mécanismes de récusation existants prévus dans d'autres codes de procédure nationaux[53]. Toutefois, compte tenu de leur champ d'application plus restreint (axé sur *l'impartialité*[54]), ces mécanismes de récusation ne garantissent pas que le droit d'une partie de contester l'indépendance ou l'impartialité d'un juge soit pleinement préservé, en particulier s'ils sont associés à l'interdiction, prévue par le projet de loi, d'évaluer la légalité de la nomination et de la révocation des juges, ainsi qu'à la suppression des « tests d'indépendance ».

31. La Commission et la DGI sont conscientes de la situation complexe et figée à laquelle est actuellement confronté le système judiciaire polonais, caractérisée par une polarisation de la communauté judiciaire. Elles comprennent qu'il faut trouver des solutions pour éviter une nouvelle déstabilisation du système judiciaire polonais et permettre aux juges de se concentrer sur les aspects de fond des affaires dont ils sont saisis. Dans cet esprit, la Commission et la DGI souhaitent souligner un élément fondamental, découlant à la fois de

---

[48] Les trois voies procédurales exposées ci-dessous se reflètent également dans les codes de procédure pertinents en matière de récusation des juges, à savoir à l'article 42 § 1 du Code de procédure pénale (Dz. U. 1997 n° 89, pos. 555) et à l'article 24 § 3 de la loi sur les procédures devant les tribunaux administratifs (Dz. U. 1960 n° 30, pos. 168).

[49] voir CourEDH, *Agrokompleks c. Ukraine*, requête n° 23465/03, arrêt du 6 octobre 2011, para. 136, notant que « la portée de l'obligation de l'État de garantir un procès devant un « tribunal indépendant et impartial » en vertu de l'article 6, § 1, de la Convention ne se limite pas au pouvoir judiciaire » ; et *Sigríður Elín Sigfúsdóttir c. Islande*, requête n° 41382/17, arrêt du 25 février 2020, para. 35, laissant entendre qu'une objection soulevée par une partie à la participation d'un juge à un procès en raison d'un prétendu manque d'impartialité pourrait constituer un recours effectif contre les violations de l'article 6 § 1 de la CEDH.

[50] voir la Recommandation du Comité des ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilité, CM/Rec(2010)12, para. 61 (« Les juges […] devraient se récuser ou refuser d'intervenir lorsqu'il existe des motifs valables définis par la loi, et dans aucun autre cas. ») ; voir également le principe 2.5 des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire ; CourEDH, *Sigríður Elín Sigfúsdóttir c. Islande*, *op. cit.*, para. 35 ; CourEDH, *Micallef c. Malte*, *op. cit.*, para. 93-100 ; De telles voies de recours sont prévues par les mécanismes susmentionnés en cas de récusation pour défaut d'impartialité (article 42 §§ 1 et 2 du Code de procédure pénale ; article 48 § 1 du Code de procédure civile).

[51] CourEDH, *Remli c. France*, *op. cit.*, para. 48 ; voir également *Cosmos Maritime Trading and Shipping Agency c. Ukraine*, *op. cit.*, paras. 78-82 ; sur la base de l'obligation imposée par l'article 6 § 1 de la CEDH à toute juridiction nationale de vérifier si, telle qu'elle est constituée, elle est un « tribunal impartial » au sens de cette disposition lorsque cela est contesté pour un motif qui ne semble pas immédiatement dépourvu de tout fondement.

[52] Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit.*, para. 36.

[53] Articles 40 à 42 du Code de procédure pénale ; articles 48 et 49 du Code de procédure civile (Dz. U. 1964 n° 43, pos. 296) ; articles 18 à 24 de la loi sur la procédure devant les tribunaux administratifs.

[54] Bien que les notions d'« indépendance » et d'« impartialité » soient étroitement liées, chacune repose sur des critères distincts qui, bien qu'ils se recoupent parfois, peuvent justifier une appréciation distincte. En ce qui concerne l'« indépendance », la CourEDH prend en considération des critères tels que le mode de nomination des membres, la durée du mandat, l'existence de garanties contre les pressions extérieures et la question de savoir si l'organe présente un aspect d'indépendance (voir CourEDH, *Kleyn et autres c. Pays-Bas*, requêtes n° 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, arrêt du 6 mai 2003, para. 190 ; *Langborger c. Suède*, requête n° 11179/84, arrêt du 22 juin 1989, para. 32) ; En ce qui concerne l'« impartialité », la CEDH a élaboré des critères reposant sur un examen subjectif (conviction personnelle et comportement d'un juge) et objectif (faits vérifiables susceptibles de soulever un doute quant à l'impartialité) (voir CourEDH, *Micallef c. Malte*, requête n° 17056/06, arrêt (Grande Chambre), 15 octobre 2009, paras. 93-99).

leur propre doctrine[55] et des arrêts récents de la CJUE[56] : le *simple fait* qu'un juge ait été nommé par le CNM défaillant *ne suffit pas en soi* à établir que le juge en question ne fait pas partie d'un tribunal indépendant et impartial établi par la loi. Bien que cette précision n'enlève rien au droit – et à l'obligation – du juge d'examiner tous les aspects susceptibles d'affecter l'indépendance ou l'impartialité d'un juge ou d'un collège donné, cette position doit être gardée à l'esprit à tout moment. Il est rappelé que des dispositions reflétant ce principe avaient été incluses dans la législation, que le projet de loi cherche désormais à abroger : « *Les circonstances entourant la nomination d'un juge ne peuvent constituer le seul fondement pour contester un jugement rendu avec la participation de ce juge ou pour remettre en cause l'indépendance et l'impartialité de ce dernier* »[57]. Si la Commission et la DGI ne peuvent soutenir des initiatives telles que ce projet de loi visant à restreindre le droit des juges de vérifier l'indépendance et l'impartialité d'un tribunal, afin d'éviter la situation problématique susmentionnée, la loi devrait préciser ce qui *ne peut* constituer un motif suffisant pour remettre en cause l'indépendance et l'impartialité des juges. La Commission et la DGI recommandent donc de maintenir les dispositions susmentionnées que le projet de loi vise à abroger. De plus, il convient d'intégrer et d'appliquer dans l'ensemble du système judiciaire polonais le principe selon lequel la simple nomination irrégulière d'un juge par le CNM défaillant ne suffit pas à établir que celui-ci ne respecte pas le principe d'un tribunal indépendant et impartial établi par la loi.[58]

32 En l'état actuel, les dispositions examinées seraient contraires aux obligations de la Pologne au titre de la CEDH et du droit de l'UE, et la Commission et la DGI recommandent de ne pas les adopter.

3. Interdiction de refuser des fonctions administratives (Article 8)

33. Conformément à l'article 8, un juge ne peut se soustraire à l'exercice de fonctions administratives en invoquant le principe d'indépendance si ces fonctions font partie de ses responsabilités judiciaires en vertu de la loi. La Commission et la DGI observent que la portée de cette disposition reste floue. Cela étant, dans la mesure où elle pourrait être interprétée comme empêchant les juges de se récuser lorsqu'ils invoquent un manque d'indépendance et d'impartialité de la part d'un collège auquel ils sont affectés, les mêmes considérations que ci-dessus s'appliquent : cela constituerait une violation du devoir des juges de se récuser lorsqu'ils estiment ne pas être en mesure de statuer sur une affaire de manière indépendante et impartiale, et porterait donc atteinte à l'indépendance judiciaire. La Commission de Venise et la DGI rappellent également le principe sous-jacent susmentionné selon lequel le simple fait qu'un juge ait été nommé par le CNM dont la composition est déficiente ne suffit pas à établir que le juge ou la formation en question ne constitue pas un tribunal indépendant et impartial, principe qui, une fois intégré dans la législation, serait également applicable dans ce contexte.

34. En l'état actuel des choses, la Commission et la DGI recommandent de ne pas adopter cette disposition.

---

[55] voir Commission de Venise, CDL-AD(2026)002, *op. cit.*, para. 30 avec d'autres références.
[56] CJUE, C-521/21, *op. cit.*, paras. 67 à 94, 95(2), en particulier para. 83 : « Il ressort toutefois également de la jurisprudence de la Cour que le fait que le [CNM], dans sa nouvelle composition, n'offre pas de garanties suffisantes d'indépendance pour dissiper tout doute raisonnable quant à la régularité des procédures de nomination des juges auxquelles elle participe ne suffit pas, en soi, pour étayer la conclusion selon laquelle les exigences inhérentes à l'article 19, deuxième alinéa, § 1, du TUE et de l'article 47 de la Charte n'ont pas été respectées. »
[57] voir l'article 17 § 1 abrogeant l'article 23a § 3 de la loi sur le système des tribunaux militaires ; et l'article 19 § 1 abrogeant l'article 5 § 1c de la loi sur le système des tribunaux administratifs ; voir également l'article 18 § 4 abrogeant l'article 42a §§ 2 et 3 de la loi sur le système des tribunaux de droit commun ; Article 21 § 2 abrogeant l'article 26 § 4 de la loi sur la cour suprême.
[58] Commission de Venise, CDL-AD(2026)002, *op. cit.*, para. 30 avec d'autres références ; CJUE, C-521/21, *op. cit.*, paras. 67-94, 95(2), en particulier para. 83.

4. Interdiction de révoquer les décisions (Article 6 § 3)

35. L'article 6 § 3 interdit à une cour de révoquer, de déclarer nulle ou de ne pas tenir compte d'une décision rendue avec la participation d'un juge sur la base de constatations concernant la nomination de ce juge. La nomination d'un juge peut sans aucun doute constituer un facteur susceptible d'être pris en compte dans une telle évaluation de l'indépendance et de l'impartialité et, lorsque la constatation d'un manque d'impartialité et d'indépendance repose ainsi, entre autres, sur des éléments relatifs à la nomination d'un juge, un tribunal ne saurait révoquer la décision rendue par ce juge.

36. En ce qui concerne *les procédures d'appel ordinaires*, l'interdiction susmentionnée ne saurait être maintenue car elle signifie que – même si une partie a pu soulever avec succès des questions relatives à la nomination d'un juge dans le cadre d'une contestation de l'indépendance et de l'impartialité d'un tribunal – elle empêcherait en fait la juridiction saisie de remédier de manière adéquate à une telle défaillance en annulant la décision en cause, violant ainsi le droit d'une partie à un procès équitable et portant atteinte à l'essence même de l'article 6 § 1 de la CEDH.

37. Dans le cadre d'un *recours extraordinaire* contre un jugement définitif, il est clair que le principe de sécurité juridique serait soumis à une pression excessive en raison de la possibilité de rouvrir la procédure à tout moment pour cause d'irrégularités de nomination[59]. Toutefois, l'inverse est également vrai en ce qui concerne le droit à un procès équitable : lorsque – comme dans le cas de l'interdiction en cause – il est rendu procéduralement impossible de renverser un jugement, notamment en raison de conclusions concernant la nomination d'un collège, cela constituerait une violation fondamentale du droit d'une partie à un procès équitable. Comme l'ont indiqué la Commission et la DGI, l'appréciation de la nécessité d'annuler un tel jugement définitif doit être effectuée au cas par cas, en tenant compte des garanties fondamentales, afin de trouver cet équilibre entre la sécurité juridique et le droit à un procès équitable. Au lieu de l'interdiction actuelle, il convient d'introduire des dispositions réglementaires à la lumière des recommandations pertinentes de la Commission et de la DGI, selon lesquelles un tel recours ne peut être invoqué que dans un délai spécifique et les parties doivent être tenues de démontrer que la procédure initiale a été affectée de manière substantielle par la participation d'un juge nommé de manière irrégulière, et que cet argument avait déjà été soulevé à l'époque[60]. Enfin, il convient de noter que la CJUE a également développé une jurisprudence en la matière, qui peut fournir des orientations supplémentaires[61].

38. En l'état actuel des choses, la Commission et la DGI recommandent de ne pas adopter la présente disposition.

---

[59] voir dans ce contexte précis, Commission de Venise, CDL-AD(2024)029, Pologne – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit sur les normes européennes régissant le statut des juges, paras. 41 à 45, avec des précisions supplémentaires dans Commission de Venise, CDL-AD(2026)002, *op. cit.*, paras. 67 à 72 ; La Commission a également souligné que, dans certaines circonstances, *par exemple* dans le contexte du rétablissement de l'État de droit, l'obligation d'exécuter les jugements des tribunaux internationaux pourrait justifier une dérogation au principe de *la chose jugée*. Il sera toutefois essentiel de mettre en place des garanties afin d'assurer un équilibre adéquat entre les principes en jeu (à savoir le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et le principe de *la chose jugée* en tant qu'élément du droit à la sécurité juridique). (Commission de Venise, CDL-AD(2025)002, *op. cit.,* para. 58).

[60] Commission de Venise, CDL-AD(2024)029, *op. cit.*, paras. 41-45 ; Commission de Venise, CDL-AD(2026)002, *op. cit.*, paras. 67-72.

[61] Dans l'affaire C-487/19, la CJUE a pour la première fois ouvert la possibilité de déclarer « nulle et non avenue » une décision rendue par un juge jugé non indépendant, en y attachant plusieurs conditions (paras. 160-161). Dans l'affaire C-225/22 qui a suivi, la CJUE semble avoir élargi le champ d'application de ce recours (para. 68).

5. Déclaration de nullité des décisions (Article 7)

39. Conformément à l'article 7 du projet de loi, les décisions judiciaires sont déclarées nulles et non avenues *de* plein droit, notamment lorsqu'elles reposent sur une contestation de la nomination d'un juge. La Commission et la DGI prennent dûment note du principe fondamental selon lequel « les pouvoirs exécutif et législatif ne doivent pas prendre de décisions qui invalident les décisions judiciaires »[62] et rappellent que l'annulation des décisions judiciaires figure parmi les caractéristiques les plus courantes par lesquelles le droit interne peut porter atteinte à l'indépendance judiciaire[63]. Elles notent également que, lorsque les décisions judiciaires sont définitives, une telle déclaration de nullité de plein droit constituerait une violation des principes de sécurité juridique et de *res iudicata.* En outre, la Commission et la DGI s'inquiètent du fait que la disposition actuelle crée une insécurité juridique, car la nullité *ex lege* ne précise pas quelle instance doit prononcer la nullité, de manière à ce que cela soit clair pour le citoyen ordinaire. Elles estiment donc que la déclaration de nullité d'une décision judiciaire en vertu de la loi ne viole les principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la sécurité juridique. Elles recommandent donc de ne pas adopter cette disposition.

B. Interdictions relatives à la liberté d'association et à la liberté d'expression des juges (Articles 9 et 11)

1. Interdictions d'adhésion à des associations et d'exercer des activités publiques (Article 11 § 2)

40. L'article 11 dispose que les juges ne peuvent adhérer à des partis politiques, à des syndicats ou à certaines associations, et qu'ils ne doivent pas exercer d'activités publiques incompatibles avec le principe d'indépendance. En ce qui concerne les partis politiques et les syndicats, il est reconnu que l'interdiction d'adhésion reflète un principe inscrit dans la Constitution polonaise.[64]. S'agissant de l'adhésion à des associations, l'article 11 § 2 interdit aux juges d'appartenir à « toute association, y compris les associations professionnelles et politiques, dont les statuts exigent de leurs membres qu'ils se conforment aux résolutions des organes ou autorités de cette association ».

41. Étant donné que les juges jouissent de la liberté d'association[65], dans l'intérêt du juge à titre personnel et de l'ensemble du pouvoir judiciaire[66], cette disposition pourrait restreindre indûment l'article 11 de la CEDH. Premièrement, elle semble ambiguë et trop large, couvrant tout type d'association, professionnelle ou non. Elle affecte ainsi de manière indue les juges dans leur vie privée. Deuxièmement, la Commission de Venise et la DGI observent que, dans

---

[62] CM/Rec(2010)12, *op. cit.*, para. 17.
[63] Commission de Venise, CDL-AD(2025)002, *op. cit.*, para. 102, note de bas de page 124.
[64] voir l'article 178 § 3 de la Constitution polonaise ; les normes européennes en la matière divergent : s'il n'est pas rare de prévoir des restrictions à la participation des juges à des partis politiques (voir l'avis n° 3 du CCJE sur l'éthique et la responsabilité des juges, paras. 30-33) ; en général, les juges devraient pouvoir former des syndicats et y adhérer (voir l'avis n° 23 du CCJE sur le rôle des associations de juges dans le soutien à l'indépendance judiciaire, paras. 66-69 ; avis n° 3 du CCJE, *op. cit.*, para. 34 ; Magna Carta des juges du CCJE, para. 12). Cela étant dit, en ce qui concerne l'adhésion à des partis politiques, la Commission a noté par le passé qu'une telle interdiction semblait appropriée au regard du passé communiste de la Pologne (Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit.*, para. 28). De même, la CourEDH, dans *l'affaire Rekvényi c. Hongrie*, a conclu qu'une interdiction d'adhésion à un parti politique pour les policiers répondait à « un besoin social impérieux » dans une société démocratique, en particulier compte tenu du contexte historique de la Hongrie et dans le but de protéger les forces de police de l'influence directe de la politique partisane (CourEDH, *Rekvényi c. Hongrie*, requête n° 25390/94, arrêt (Grande Chambre), 20 mai 1999, paras. 44-50, 61)
[65] Principe IV de la Recommandation Rec(94)12 du Conseil des ministres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges ; Principe 1.7 de la Charte européenne sur le statut des juges ; Principe 9 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature ; Principes 4 à 6 des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire ; Articles 3 à 5 de la Charte universelle du juge, Association internationale des magistrats.
[66] Avis n° 23 du CCJE, *op. cit.*, para. 14.

l'exercice de leur droit à la liberté d'association, les juges doivent toujours se comporter de manière à préserver l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire[67]. L'article 11 § 2 du projet de loi soulève ainsi des questions complexes quant à l'interprétation de l'article 11 de la CEDH. Si ce dernier peut faire l'objet de restrictions dans certaines situations, celles-ci doivent être évaluées au cas par cas et à la lumière du principe de proportionnalité.

42. Quoi qu'il en soit, dans le cas d'espèce, les entretiens menés par la Commission et la DGI avec divers interlocuteurs suggèrent que cette disposition vise une association spécifique de juges – qui, comme toute autre association, est protégée par l'article 11 de la CEDH[68]. La Commission et la DGI craignent donc qu'une interdiction légale visant *de facto* une association spécifique, comme l'affirment les interlocuteurs, ne soit pas seulement contraire au principe de la séparation des pouvoirs en constituant une ingérence du pouvoir législatif dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire – elle constituerait *de facto* une mesure législative *ad hominem*, une pratique abusive critiquée par la Commission[69]. En outre, cette disposition semble constituer une restriction illégitime de l'article 11 de la CEDH : compte tenu de son objectif de préserver l'indépendance des juges, et bien que certaines limitations soient généralement considérées comme acceptables[70], une interdiction générale d'adhérer à une association judiciaire spécifique ne peut être jugée nécessaire dans une société démocratique, car elle ne semble pas suffisamment ciblée pour justifier une dérogation au principe général selon lequel les juges doivent être libres d'adhérer à des associations[71]. Enfin, une disposition visant une association spécifique pourrait avoir un effet dissuasif, y compris pour d'autres associations de juges.

43. Sur un autre sujet, l'article 11 § 2 du projet de loi interdit également aux juges d'exercer « des activités publiques incompatibles avec les principes de l'indépendance judiciaire ». Notant que cette disposition réaffirme un principe constitutionnel[72], la Commission et la DGI font observer que le projet de loi non seulement concrétise ce principe, mais le relie également à l'article 13 § 9, faisant de sa violation un motif de sanctions disciplinaires. Les principes constitutionnels et les dispositions législatives sont de nature différente et exigent une rédaction différente : les premiers peuvent être abstraits et généraux ; les secondes, en particulier lorsqu'elles sont liées à la responsabilité disciplinaire, doivent être précises, claires et prévisibles. Et bien qu'il soit généralement admis que, compte tenu du rôle des juges, leur liberté d'expression puisse être soumise à certaines restrictions[73], la Commission et la DGI craignent que la formulation actuelle ne soit trop vague et ambiguë, s'ouvrant ainsi à des interprétations abusives. Dans un contexte similaire, la Commission et la DGI ont noté que la législation devrait explicitement autoriser les juges et leurs associations à participer aux débats publics sur des questions liées à l'administration de la justice et à critiquer les modifications législatives ou les politiques du gouvernement concernant le pouvoir judiciaire[74]. L'article 11 § 2 du projet de loi pourrait être utilisé pour aller à l'encontre de cet objectif même.

---

[67] Principe 8 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature.
[68] *ex multis*, CourEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, requête n° 19392/92, arrêt (Grande Chambre), 30 janvier 1998 ; et *Parti socialiste et autres c. Turquie*, requête n° 21237/93, arrêt (Grande Chambre), 25 mai 1998.
[69] Commission de Venise, CDL-AD(2017)022, Hongrie – Avis sur l'article XXV du 4 avril 2017 relatif à la modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national, paras. 22, 102 ; CDL-AD(2021)012, Monténégro – Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le parquet chargé de la criminalité organisée et de la corruption, para. 28.
[70] voir, *par exemple*, l'appartenance à des partis politiques (Avis n° 3 du CCJE, *op. cit.*, para. 30).
[71] voir, *entre autres*, les principes 8 et 9 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature.
[72] Article 178 § 3 de la Constitution polonaise.
[73] CourEDH, *Baka c. Hongrie*, requête n° 20261/12, arrêt (Grande Chambre), 23 juin 2016, paras. 162-163 ; *Albayrak c. Turquie*, requête n° 38406/97, arrêt, 31 janvier 2008, pars. 42 ; *Danileț c. Roumanie, requête n° 16915/21*, arrêt (Grande Chambre), 15 décembre 2025, para. 118; voir également l'avis n° 25 du CCJE sur la liberté d'expression des juges, paras. 13-18.
[74] Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit.*, para. 30.

2. Obligations de déclaration (Article 9)

44. L'article 9 exige qu'à la demande d'une personne habilitée[75], un juge doit présenter une déclaration écrite énumérant ses affiliations actuelles à des associations et fondations, ainsi que ses affiliations antérieures à des partis politiques. Cette disposition rappelle largement les dispositions de la loi de 2020, vivement critiquées par la CJUE[76] ainsi que par la Commission de Venise et le DGI[77], la principale différence étant que les déclarations sont désormais produites sur demande et restent versées au dossier, alors qu'elles étaient publiques dans la loi de 2020. Si l'article 9 semble à première *vue* plus ciblé, il nécessite néanmoins une évaluation minutieuse.

45. Les juges doivent être présumés indépendants et impartiaux, et la CourEDH a précisé qu'il incombe au juge d'identifier les obstacles à sa participation à la procédure et soit de se récuser, soit de porter la question à l'attention des parties[78]. La responsabilité d'identifier ce type d'obstacle incombe au juge. Par conséquent, cela présuppose nécessairement qu'il est impartial et qu'il divulguerait les informations pertinentes, si nécessaire. L'article 9 semble en substance renverser cette présomption, en partant du principe que les juges « pourraient avoir quelque chose à cacher » et en établissant un mécanisme qui permettrait aux parties – sans *aucune* justification – de demander ces informations à un juge. Cela constituerait une ingérence dans les droits des juges au titre des articles 8 et 11 de la CEDH.

46. En vertu de la Convention, les atteintes à ces droits pourraient être justifiées « pour la protection des droits et libertés d'autrui » – en l'occurrence, le droit des parties à un procès équitable en vertu de l'article 6 de la CEDH. Cependant, l'article 9 du projet de loi entraîne une atteinte disproportionnée. Premièrement, cette atteinte est indûment large : les parties ne sont pas tenues de présenter de justification *prima facie* pour leur demande. La Commission et la DGI estiment également que l'article 9 § 8 du projet de loi, qui impose au commissaire disciplinaire l'obligation d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge si, à la demande d'une partie, celui-ci omet de présenter la déclaration requise en vertu de l'article 9 § 1 du projet de loi, ne satisfait pas au critère de proportionnalité.

47. Deuxièmement, les demandes peuvent porter sur *n'importe quel* aspect de la vie du juge (« appartenance à une association ») – y compris des questions de nature purement privée qui n'auraient absolument aucun rapport avec la procédure. La CourEDH a souligné que « la liberté d'association revêt une telle importance qu'elle ne peut être restreinte d'aucune manière […] tant que la personne concernée ne commet pas elle-même un acte répréhensible en raison de son appartenance à l'association »[79]. L'article 9 restreindrait au contraire la liberté d'association de manière disproportionnée et indépendamment de tout comportement répréhensible de la part du juge. Dans un contexte similaire, la CourEDH a estimé que la simple obligation pour les titulaires de fonctions publiques de déclarer leur appartenance à une association ne constituait pas en soi une violation de l'article 11. Il est important de noter que la Cour a pris en compte, dans cette affaire, l'absence de preuve qu'une telle déclaration entraînerait des jugements sociaux défavorables[80]. Dans le contexte actuel, la situation est sensiblement différente, et le cadre proposé pourrait entraîner de telles conséquences négatives pour les juges concernés : étant donné que l'article 9 § 6 prévoit qu'une copie de la déclaration du juge doit être soumise au président de la juridiction concernée, ce mécanisme

[75] Par « personne habilitée », la loi désigne une partie ou d'autres participants à la procédure spécifiquement définis à l'article 9 § 2 du projet de loi.
[76] CJUE, C-204/21, *op. cit.*.
[77] Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit.*, para. 29, en vertu duquel l'obligation de divulgation a été généralisée et les déclarations ont été immédiatement rendues publiques.
[78] CourEDH, *Sigríður Elín Sigfúsdóttir c. Islande*, requête n° 41382/17, arrêt du 25 février 2020, para. 35
[79] CourEDH, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, requête n° 35972/97, arrêt du 2 août 2001, para. 26.
[80] CourEDH, *Siveri et Chiellini c. Italie*, requête n° 13148/04, décision sur la recevabilité, 3 juin 2008, p. 11.

permettrait, à terme, aux présidents de juridiction d'accumuler des informations concernant tous les juges – dans un système judiciaire polarisé tel que celui de la Pologne, ces informations pourraient faire l'objet d'abus et compromettre les garanties d'indépendance interne des juges. En outre, lorsque les associations judiciaires jouent un rôle important dans un environnement judiciaire divisé tel que celui de la Pologne, l'appartenance à l'une ou l'autre de ces associations revêt une importance considérable et peut conduire les parties à percevoir un juge d'une certaine manière – et au-delà, si l'information est diffusée plus largement –, ce qui peut également entraîner des conséquences négatives pour le juge.

48. Troisièmement, la CourEDH a estimé que les individus ne devaient pas être dissuadés d'exercer leur droit d'association par crainte que leurs candidatures à des fonctions publiques ne soient rejetées dans de telles circonstances[81]. La Commission et la DGI considèrent que des considérations similaires s'appliquent ici : l'article 9 est de nature à dissuader les juges d'exercer leur liberté d'association par crainte que les parties ne demandent par la suite leur récusation, sur la base d'informations relatives à leur appartenance à une association. Selon la Commission et la DGI, cela ne peut être considéré comme conforme aux normes européennes.

49. Enfin, on peut se demander si le mécanisme prévu à l'article 9 diffère significativement de celui précédemment critiqué par la Commission et la DGI, ainsi que par la CJUE, en ce qui concerne la publicité des informations : en règle générale, les procédures sont publiques et accessibles[82], et, en l'absence de garanties spécifiques, il est raisonnable de supposer que la déclaration d'un juge fournie aux parties pourrait être discutée lors d'une audience publique, en particulier dans le cadre d'une demande de récusation ; en outre, il n'est pas certain que les parties seraient empêchées de divulguer publiquement le contenu de la déclaration d'un juge. Par conséquent, il est considéré que l'article 9 du projet de loi pourrait constituer une violation de l'article 8 de la CEDH et des articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, comme l'a noté la CJUE en 2023 à l'égard de la loi de 2020[83].

50. En conséquence, il est recommandé de ne pas adopter ni l'article 11 § 2 ni l'article 9 du projet de loi.

C. Révocation de plein droit (Article 10)

51. L'article 10 § 1 du projet de loi prévoit qu'un « refus intentionnel d'administrer la justice » équivaut à une « démission » du poste de juge. L'article 10 § 2 définit trois situations qui constitueraient un tel « refus intentionnel » : le refus d'un juge de participer à un collège composé de juges au motif de la constatation de l'inexistence ou de l'évaluation de leur statuts [84]; la révocation ou la non-prise en compte d'une décision rendue avec la participation d'un juge au motif d'une évaluation de sa nomination ; l'exclusion d'un autre juge sur la base de l'évaluation de sa nomination ou de son indépendance ou de son impartialité, à la suite d'une nomination par le président à la demande du CNM.

52. Outre sa formulation ambiguë, cette disposition pose problème à plusieurs égards : premièrement, la destitution de juges par voie législative constitue une violation fondamentale du principe de l'inamovibilité des juges inscrit à l'article 180 § 2 de la Constitution polonaise,

---

[81] CourEDH, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, requête n° 35972/97, *op. cit.* : « Le principe de proportionnalité exige qu'un juste équilibre soit trouvé entre les exigences des objectifs énumérés à l'article 11 § 2 de la Convention et celles du libre exercice de la liberté d'association. La recherche d'un juste équilibre ne doit pas avoir pour conséquence que des particuliers soient dissuadés, par crainte de voir leur candidature rejetée, d'exercer leur droit d'association dans de telles circonstances. »

[82] voir l'article 45 § 2 de la Constitution polonaise.

[83] voir, en ce qui concerne la loi de 2020, CJUE, C-204/21, *op. cit.*.

[84] On entend par là le refus d'un juge de siéger au sein d'un collège au motif que ce dernier n'a pas été valablement constitué.

selon lequel toute destitution d'un juge ne peut intervenir qu'en vertu d'un jugement rendu par un tribunal. Deuxièmement, cela constituerait une ingérence directe du pouvoir législatif dans les compétences du pouvoir judiciaire et donc une violation du principe de la séparation des pouvoirs[85]. L'article 10 ayant pour conséquence *de facto* le licenciement, il peut être considéré comme une sanction disciplinaire déguisée. À cet égard, la Commission et la DGI rappellent qu'un système disciplinaire doit respecter les exigences d'équité procédurale[86]. En l'espèce, l'article 10 ne prévoit *aucune* forme de garanties procédurales dans son application. Troisièmement, le libellé de la disposition ne permet pas de déterminer clairement quelle instance serait compétente pour établir que le comportement en cause a eu lieu et, par ailleurs, qu'il a entraîné une démission. Non seulement cela prive le juge concerné de toute voie de recours pour contester la procédure, mais l'incertitude quant à savoir si le comportement a entraîné une démission peut également avoir un effet dissuasif et porter atteinte à l'indépendance judiciaire. Enfin, compte tenu du fait que la destitution d'un juge ne devrait être ordonnée qu'en cas d'exceptions graves et en dernier recours[87], il semble *a fortiori* fondamentalement problématique de réglementer la destitution d'un juge sans prévoir une évaluation appropriée des faits pertinents[88].

53. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de ne pas adopter une telle disposition.

D. Responsabilité disciplinaire (Articles 13-14)

54. L'article 13 introduit un régime disciplinaire supplémentaire, que le projet de loi ajoute aux régimes préexistants visés à l'article 14 § 3, et figurant dans les lois applicables au sein du système judiciaire polonais. Parallèlement, le projet de loi supprime des dispositions des lois concernées qui excluaient l'examen du respect des exigences d'indépendance et d'impartialité de la composition d'une infraction disciplinaire[89].

55. À titre d'observation générale, la Commission et le DGI rappellent qu'« il n'existe pas d'approche uniforme en matière d'organisation du système de discipline judiciaire et que les pratiques varient considérablement d'un pays à l'autre quant au choix entre définir en termes assez généraux les motifs de la responsabilité disciplinaire des juges et fournir une liste exhaustive des infractions disciplinaires »[90]. Toutefois, la Commission de Venise privilégie des descriptions spécifiques et détaillées des motifs d'infractions disciplinaires, afin de permettre à la personne concernée de prévoir les conséquences de ses actes et d'adapter son comportement en conséquence[91]. En l'espèce, il n'est pas clair comment les régimes susmentionnés s'articulent entre eux ainsi qu'avec la sanction disciplinaire *de facto* de la

[85] voir également, Commission de Venise, CDL-AD(2024)029, *op. cit.*, para. 22.
[86] Commission de Venise, CDL-AD(2025)002, *op. cit.*, para. 107 ; CDL-AD(2014)031, Avis conjoint de la Commission de Venise et du DGI sur le projet de loi portant modification de la loi organique sur les tribunaux généraux de Géorgie, para. 72 ; CM/Rec(2010)12, *op. cit.*, para. 69.
[87] voir, *par exemple*, Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ancienne République yougoslave de Macédoine », para. 113 ; Avis n° 27 du CCJE sur la responsabilité disciplinaire des juges, para. 40.
[88] La Commission a déjà fourni des orientations sur les garanties procédurales nécessaires dans le cadre des procédures disciplinaires, notamment sur le fait que les sanctions disciplinaires doivent respecter le principe de proportionnalité (voir Commission de Venise, CDL-AD(2025)002, *op. cit.,* para. 107).
[89] Articles 17 § 1 (abrogeant l'article 37 § 4 (3) de la loi sur le système des tribunaux militaires) ; 18 § 5 (abrogeant l'article 107 § 3 (3) de la loi sur le système des tribunaux de droit commun), 19 § 4 (abrogeant l'article 48 § 6 (3) de la loi sur le système des tribunaux administratifs) ; 21 § 4 (abrogeant l'article 72 § 6 (3) de la loi sur la Cour suprême).
[90] Commission de Venise, CDL-AD(2014)018, Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet d'amendements au cadre juridique relatif à la responsabilité disciplinaire des juges en République kirghize, para. 23.
[91] voir, *par exemple*, Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, Bulgarie – Avis sur la loi relative au système judiciaire, para. 108 ; CDL-AD(2019)024, Arménie – Avis conjoint de la Commission de Venise et du DGI sur les modifications apportées au Code judiciaire et à certaines autres lois, para. 40 ; CDL-AD(2015)042, *op. cit.*, para. 16 ; voir également CourEDH, Oleksandr Volkov c. Ukraine, requête n° 21722/11, arrêt du 9 janvier 2013, para. 175 et suivants.

révocation introduite à l'article 10 du projet de loi. Ce manque de clarté comporte le risque que ces régimes soient appliqués de manière cumulative. En outre, il est préoccupant que le chapeau de l'article 13 étende la responsabilité disciplinaire aux « actes et omissions *sans* rapport avec l'administration de la justice », élargissant ainsi indûment la responsabilité de manière floue et violant potentiellement la liberté d'expression des juges garantie par l'article 10 de la CEDH.

56. En ce qui concerne les fautes disciplinaires proprement dites, l'article 13 §§ 1-7 instaure une responsabilité disciplinaire fondée sur le *contenu* des décisions judiciaires. La Commission et la DGI rappellent que les procédures disciplinaires doivent porter sur des fautes professionnelles graves et inexcusables, mais ne doivent en aucun cas s'étendre aux divergences d'interprétation juridique de la loi ou aux erreurs judiciaires[92]. En effet, l'interprétation juridique donnée par un juge qui s'écarte de la jurisprudence établie ne devrait pas, en soi, constituer un motif de sanction disciplinaire, à moins qu'elle ne soit faite de mauvaise foi, avec l'intention de favoriser ou de nuire à une partie, ou qu'elle ne résulte d'une négligence grave[93]. Il est frappant de constater qu'aucune telle précision concernant *la mens rea* du juge ne figure dans le projet de loi. Les infractions disciplinaires liées au contenu spécifique des jugements sont clairement incompatibles avec le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les erreurs éventuelles commises au cours du processus décisionnel devraient être corrigées par le biais du système d'appel, et non sur la base de procédures disciplinaires. Comme indiqué ci-dessus, compte tenu des obligations de la Pologne – y compris de son pouvoir judiciaire – de mettre en œuvre la jurisprudence de la CourEDH et de la CJUE relative à l'évaluation de l'indépendance et de l'impartialité des juges, de telles dispositions placeraient les juges dans la position intenable de devoir soit se conformer au projet de loi et perpétuer des violations de la CEDH et du droit de l'UE, soit mettre en œuvre les obligations découlant de la CEDH et du droit de l'UE, en violant le projet de loi et en s'exposant à de graves conséquences disciplinaires.

57. En ce qui concerne les autres infractions disciplinaires visées à l'article 13 §§ 8-9, qui ciblent l'adhésion à des partis politiques, à des syndicats et à des associations ainsi que les « activités publiques qui sont en conflit avec le principe d'indépendance des juges », la Commission et la DGI réitèrent les préoccupations susmentionnées selon lesquelles la transposition littérale d'un principe constitutionnel abstrait en une règle législative, en particulier quand celle-ci prévoit des motifs de responsabilité disciplinaire, est problématique. Ouvrant de la même manière la voie à d'éventuels abus, il n'est pas clair si la formulation de l'article 13 § 9 lie l'adhésion à *toute* association à des sanctions disciplinaires, ou uniquement à celles dont les statuts exigent que les membres se conforment aux décisions des organes dirigeants.

58. En conclusion, la Commission et la DGI observent que l'article 14 §§ 1-2 introduit des délais de prescription de huit ou dix ans pour l'ouverture de procédures disciplinaires en vertu de l'article 13. La Commission et la DGI notent que ces délais dépassent ceux prévus dans d'autres régimes disciplinaires du système polonais[94], ce qui pourrait entraîner une insécurité

[92] voir, par exemple, Commission de Venise CDL-AD(2011)012, Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la loi constitutionnelle relative au système judiciaire et au statut des juges du Kazakhstan, para. 60, avec d'autres références.

[93] Commission de Venise, CDL-AD(2014)006, Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldavie, para. 22 ; voir également Avis n° 27 du CCJE, *op. cit.*, paras. 13(b), 28, rappelant les principes selon lesquels la responsabilité disciplinaire ne doit pas porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire, et qu'une décision rendue par un juge ne doit pas donner lieu à une responsabilité disciplinaire, sauf en cas de malveillance, de manquement délibéré ou de faute grave.

[94] voir l'article 108 § 1 de la loi sur le système des juridictions de droit commun (cinq ans à compter de la commission de l'infraction ; huit ans si une procédure a été engagée), applicable aux juridictions militaires en vertu de l'article 70 § 1 de la loi sur le système des juridictions militaires et aux juridictions administratives en vertu de l'article 29 § 1 de la loi sur le système des juridictions administratives.

juridique en cas de chevauchement des responsabilités disciplinaires. En outre, étant donné que les délais de prescription garantissent la sécurité juridique et le caractère définitif des décisions, empêchent la violation des droits des prévenus[95], et que ceux applicables aux procédures disciplinaires sont généralement plus courts que ceux des procédures pénales[96], ces délais de prescription semblent indûment longs, en particulier compte tenu des difficultés que peut rencontrer un juge cherchant à se défendre contre des allégations après un laps de temps aussi long.

59. En conséquence, il est recommandé de ne pas adopter les articles 13 et 14.

E. Responsabilité civile (Article 12)

60. L'article 12 instaure la responsabilité civile des juges ayant participé aux décisions visées à l'article 7 du projet de loi, c'est-à-dire les décisions fondées sur la contestation de la nomination d'un juge ou sur la violation des lois régissant la compétence des chambres de la Cour suprême ou de la Cour administrative suprême. Cette disposition doit être lue conjointement avec une série d'amendements qui, en substance, instaurent une responsabilité objective des juges dans de tels contextes. Cette dernière est seulement exclue si la partie ayant déposé une plainte pour la durée de la procédure est elle-même responsable de la prolongation de celle-ci. De plus, les amendements doublent la somme accordée au plaignant, la faisant passer de 20 000 zlotys (environ 4 700 EUR) à 40 000 zlotys (environ 9 400 EUR)[97]. Le salaire mensuel brut moyen d'un juge polonais débutant est d'environ 2 200 EUR[98].

61. Étant donné qu'il n'est pas approprié qu'un juge soit exposé à une quelconque responsabilité personnelle pour l'exercice présumé de ses fonctions judiciaires, sauf en cas de faute intentionnelle[99], la disposition proposée va à l'encontre de cette norme en imposant aux juges une responsabilité objective générale pour le prononcé de décisions spécifiques. Ce faisant, ces dispositions semblent destinées à avoir un effet dissuasif sur les juges dans l'exercice de leurs activités judiciaires. Outre le fait qu'aucune constatation de faute intentionnelle ne semble requise pour l'application de cette disposition, l'article 12 est particulièrement préoccupant dans la mesure où les décisions visées à l'article 7 § 1 sont celles qui appliqueraient en fait les normes établies par la CourEDH et la CJUE – puisqu'elles concernent l'évaluation de l'indépendance et de l'impartialité des juges – et conduiraient à une situation où les juges seraient soumis à une responsabilité civile pour s'être conformés à ces normes. En ce qui concerne les décisions violant « les lois régissant la compétence des chambres de la Cour suprême ou des cours administratives suprêmes », il convient de noter que la question de savoir si tel est le cas relèvera nécessairement de l'interprétation judiciaire. Dans ce contexte, il est difficile de concevoir que de telles décisions puissent constituer une

---

[95] CourEDH, Avis consultatif sur l'applicabilité des délais de prescription aux poursuites, à la condamnation et à la peine, Demande n° P16-2021-001, Avis consultatif (Grande Chambre), 26 avril 2022, para. 72.
[96] voir OSCE/BIDDH, Note sur certains aspects liés à la suspension des délais de prescription pour les infractions disciplinaires et pénales commises par des juges et des procureurs – Pologne, Avis n° JUD-POL/545/2025, 31 juillet 2025.
[97] voir l'article 20 §§ 2, 4 du projet de loi introduisant l'article 2.3 et modifiant l'article 12.4 de la loi du 17 juin 2004 relative aux plaintes concernant la violation du droit d'une partie à ce que son affaire soit entendue sans retard injustifié dans le cadre de procédures préparatoires menées ou supervisées par un procureur et de procédures judiciaires.
[98] Calculé sur la base des données collectées et compilées par la CEPEJ (Systèmes judiciaires européens – Rapport d'évaluation de la CEPEJ, Partie 2 – Profils des pays, cycle d'évaluation 2024 (données de 2022), p. 139, faisant référence à un salaire brut absolu de 26 931 EUR pour les juges en début de carrière).
[99] Avis n° 3 du CCJE, *op. cit.*, para. 75, cité dans Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I : L'indépendance des juges, para. 59 ; voir également CDL-AD(2017)002, République de Moldavie – *Amicus Curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges, para. 53.

« négligence répétée, grave ou flagrante » ou être qualifiées d'« abus » délibéré, comme l'exigent les normes pertinentes[100].

62. Compte tenu de ces considérations, il est recommandé de ne pas adopter l'article 12.

F. Responsabilité pénale (Articles 15 et 16)

63. Les articles 15 et 16 du projet de loi introduisent un ensemble d'infractions pénales en cas de violation des interdictions énoncées aux articles 5 et 6 du projet de loi, applicables notamment aux juges en leur qualité de fonctionnaires[101]. L'article 15 § 1 concerne la contestation persistante des pouvoirs constitutionnels et statutaires du président et du CNM, des actes émis par ces organes ou des activités constitutionnelles et statutaires qu'ils exercent. L'article 16 § 1 concerne la remise en cause persistante de la validité de la Constitution, des lois régissant le système judiciaire et des procédures de nomination des juges, tandis que l'article 16 § 2 concerne l'appréciation de la légalité de la nomination d'un juge. Chaque disposition est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement[102].

64. Les normes européennes n'acceptent que très exceptionnellement la responsabilité pénale pour les décisions judiciaires, en imposant un seuil extrêmement élevé. La Commission a précisé que les juges ne devraient pas être tenus pour responsables simplement en raison de divergences d'interprétation de la loi, de décisions susceptibles d'être contestées par une autre juridiction ou d'un écart par rapport à une jurisprudence bien établie[103]. Il convient ici de noter tout particulièrement l'impact de la primauté du droit de l'UE et de la jurisprudence de la CJUE : comme indiqué ci-dessus, la CJUE exige qu'une juridiction ne tienne pas compte des arrêts de la CT « dans la mesure où cet arrêt confirme l'interdiction, pour une juridiction nationale, de vérifier si un autre organe satisfait aux exigences du droit de l'UE en ce qui concerne la garantie d'un tribunal indépendant et impartial préalablement établi par la loi »[104]. Les infractions pénales prévues à l'article 15 § 1 du projet de loi entraîneraient en effet une responsabilité pénale pour un juge se conformant à cet arrêt de la CJUE. La même considération s'appliquerait aux articles 16 §§ 1-2, car ils semblent viser directement les juges qui, entre autres, « ne respectent pas » la procédure de nomination des juges ou évaluent la légalité d'une telle nomination, c'est-à-dire les juges qui statuent sur des contestations relatives à l'indépendance et à l'impartialité des tribunaux ou qui se récusent des collèges en soulevant, entre autres, des questions liées à la procédure de nomination des juges.

---

[100] CDL-AD(2017)002, *op. cit.*, para. 53, notant que « seules les fautes commises intentionnellement, avec un abus délibéré ou, éventuellement, avec une négligence répétée, grave ou flagrante devraient donner lieu à […] une responsabilité civile ».

[101] voir l'article 115 § 13 du Code pénal polonais.

[102] La peine est portée à 10 ans lorsqu'un acte visé à l'article 16 § 1 est commis dans le but d'obtenir un avantage financier ou personnel pour l'auteur.

[103] voir Commission de Venise, CDL-AD(2026)010, République slovaque – Avis conjoint de la Commission de Venise et du DGI sur le projet d'amendements législatifs concernant l'infraction pénale d'abus de droit, para. 15, CDL-AD(2017)002, *op. cit.*, paras. 19, 27 ; CDL-AD(2019)028, République de Moldavie – Mémoire *d'amicus curiae* sur la responsabilité pénale des juges de la Cour constitutionnelle paras. 25-26 ; CM/Rec(2010)12, *op. cit.*, paras. 67-68 ; CDL-AD(2010)004, *op. cit.*, para. 61 ; CDL-AD(2018)017, Roumanie – Avis sur les modifications apportées à la loi n° 303/2004 relative au statut des juges et des procureurs, à la loi n° 304/2004 relative à l'organisation judiciaire et à la loi n° 317/2004 relative au Conseil supérieur de la magistrature, para. 115.

[104] CJUE, C-521/21, *op. cit.*, para. 56 ; Comme indiqué plus haut, à cet égard, la Commission tient compte des doctrines *de l'« ultra vires »* et de l'« identité constitutionnelle » développées dans la jurisprudence des juridictions constitutionnelles de certains États européens, et est consciente du dialogue judiciaire en cours entre la CJUE et les cours constitutionnelles et suprêmes nationales. Néanmoins, les dispositions examinées ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un tel dialogue en tant qu'elles ne constituent pas un défi ouvert à la primauté du droit de l'UE (voir déjà Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit*., para. 38).

65. Le fait d'imputer une responsabilité pénale à un juge chargé d'apprécier les actes ou les décisions d'une des autorités énumérées, ou portant sur l'un des domaines visés, constitue une menace manifeste pour l'indépendance judiciaire. La Commission et la DGI reconnaissent que les articles 15 § 3 et 16 § 3 semblent prévoir une exception selon laquelle les actes ne constituent pas une infraction pénale lorsque le fonctionnaire concerné « agit dans le cadre de ses pouvoirs constitutionnels ou légaux ». Selon l'exposé des motifs, cette réserve concerne les situations « où un organe compétent examine, par exemple, les recours juridiques introduits dans le cadre des procédures prescrites ». Une décision de la CT sur la conformité d'une loi avec la Constitution est citée à titre d'exemple[105]. Toutefois, il n'est pas clair comment cela est compatible avec le fait que l'interdiction énoncée à l'article 5 § 1 (les juges ne peuvent contester la validité des lois régissant la structure des cours et tribunaux) s'applique également aux juges de la CT. La Commission et la DGI craignent que la formulation large utilisée dans cette réserve n'ouvre la voie à une interprétation subjective et ne parvienne donc pas à dissiper la menace qui pèse sur l'indépendance judiciaire.

66. Une telle criminalisation serait également en contradiction avec la jurisprudence de la CJUE, qui indique que les États membres de l'UE sont tenus de garantir l'existence d'un contrôle juridictionnel effectif permettant de vérifier la légalité de la nomination judiciaire[106]. Lorsque ce contrôle est criminalisé, la primauté du droit de l'UE est fondamentalement remise en cause. Et, si le fait de qualifier de faute disciplinaire une remise en cause de l'indépendance et de l'impartialité d'un juge constitue une violation du droit de l'UE[107], il en va *a fortiori* de même lorsque cette contestation est érigée en infraction pénale.

67. Plus généralement, au regard de l'article 7 de la CEDH, la Commission et la DGI s'inquiètent également de l'utilisation de termes imprécis (par exemple, « contester de manière persistante » ou « détermine ou évalue ») puisse constituer une violation du principe *nullum crimen sine lege*, car cela implique l'utilisation de notions si larges et de critères si vagues que ces dispositions pourraient être considérées comme ne répondant pas aux exigences de la Convention en matière de clarté et de prévisibilité de leurs effets[108]. De même, le langage général utilisé pourrait également porter atteinte à la liberté d'expression des juges et, dans la mesure où l'intention de ces dispositions pourrait être perçue comme visant à intimider les juges dissidents, cela pourrait constituer une violation de l'article 10 en liaison avec l'article 18 de la CEDH[109].

68. En conséquence, il est recommandé de ne pas adopter les articles 15 et 16.

G. Responsabilité disciplinaire après la retraite (Article 4 § 4)

69. L'article 4 § 4 impose aux juges à la retraite l'obligation de préserver la dignité de la fonction judiciaire et les soumet à des mesures disciplinaires en cas d'atteinte à cette dignité après leur départ à la retraite[110]. La Commission a fait remarquer à ce sujet qu'il pourrait être opportun d'étendre certains aspects spécifiques de la déontologie judiciaire aux juges à la retraite, dans la mesure où leur comportement peut encore affecter l'image du pouvoir judiciaire, en mentionnant notamment le respect du secret des délibérations et des obligations

[105] Exposé des motifs, p. 29.
[106] CJUE, C-521/21, *op. cit.*, para. 50.
[107] CJUE, C-204/21, *op. cit.*, para. 389(2).
[108] voir, par exemple, CourEDH, Liivik c. Estonie, requête n° 12157/05, arrêt du 25 juin 2009, para. 101.
[109] voir également, CourEDH, Miroslava Todorova c. Bulgarie, requête n° 40072/13, arrêt du 19 octobre 2021, para. 213, constatant une violation de l'article 18 combiné avec l'article 10, après avoir établi que « l'objectif premier de la procédure disciplinaire engagée à l'encontre de la requérante et des sanctions qui lui ont été infligées par la [Cour] n'était pas d'assurer le respect des délais de clôture des dossiers, mais plutôt de la punir et de l'intimider en raison de sa position critique à l'égard du [Conseil supérieur de la magistrature] et du pouvoir exécutif ».
[110] La Commission est consciente qu'une disposition identique figure à l'article 38, paragraphe 1, de la loi sur le Tribunal constitutionnel (voir CDL-REF(2024)037rev). Elle n'a pas pris position sur cette disposition dans l'avis pertinent CDL-AD(2024)035, *op. cit.*).

de confidentialité. Dans le même temps, elle a également souligné que les exigences imposées à un juge retraité ne peuvent être les mêmes que celles imposées à un juge en exercice. Les restrictions à la liberté d'expression et aux activités politiques doivent être moins strictes à l'égard des personnes dès lors qu'elles cessent d'exercer une fonction judiciaire. En matière de liberté d'expression, l'approche devrait être qu'aucune restriction ne s'applique à moins d'être soigneusement justifiée par la nécessité de préserver, entre autres, la réputation de la magistrature[111]. Par ailleurs, la Commission a noté que la participation à la vie publique est probablement l'un des domaines où les limitations drastiques qui peuvent se justifier pour les juges en exercice ne sont pas nécessaires pour les juges à la retraite[112].

70. D'une manière générale, la Commission a rappelé par le passé que la notion d'« indignité » devrait être totalement évitée comme fondement d'une mesure disciplinaire[113]. Lorsqu'il a été noté, en ce qui concerne les juges titulaires, que l'« atteinte à la dignité de la fonction » constituait une définition trop large et imprécise qui menaçait le principe de légalité[114], cela doit *a fortiori* être vrai lorsque le juge est à la retraite et que la portée de la « dignité de la fonction » est encore plus difficile à déterminer.

71. Plus précisément en ce qui concerne la responsabilité disciplinaire après la retraite, compte tenu de la raison d'être d'un système de discipline judiciaire[115], on peut se demander si la discipline judiciaire devrait être engagée à l'égard du comportement des juges à la retraite, s'il n'existe aucun lien direct entre le comportement donnant lieu à une responsabilité disciplinaire et la garantie de la responsabilité du pouvoir judiciaire. Il semble difficile d'envisager une situation où la responsabilité du pouvoir judiciaire serait encore pertinente à l'égard d'un titulaire de fonction à la retraite. En tout état de cause, les normes susmentionnées semblent indiquer qu'une approche nuancée s'impose en ce qui concerne les obligations des juges à la retraite. Cela est d'autant plus pertinent lorsque – comme c'est le cas ici – les obligations vont au-delà du droit non contraignant et que leur violation est liée à des procédures disciplinaires. Telles qu'elles sont formulées, ces restrictions pourraient également avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression des juges au regard des normes énoncées ci-dessus. En outre, on ne sait pas clairement pendant combien de temps après son départ à la retraite un ancien titulaire de fonctions pourrait encore faire l'objet d'une procédure disciplinaire pour ce motif.

72. Compte tenu de ce qui précède et telle qu'elle est actuellement formulée, la Commission and DGI recommandent de ne pas adopter cette disposition. Toutefois, si le législateur jugeait nécessaire d'imposer une forme de responsabilité disciplinaire après la retraite, la Commission et la DGI recommandent d'adopter des dispositions garantissant la prise en compte de l'approche nuancée mentionnée ci-dessus.

H. Transfert de compétences du ministre de la Justice au président

73. Enfin, l'article 18 § 2 du projet de loi vise à transférer la compétence pour l'ouverture de postes vacants dans le système des tribunaux de droit commun du ministre de la Justice au président de la République[116]. Dans ce contexte, la Commission et la DGI ont été informées que le ministre de la Justice n'avait ouvert aucun poste vacant au sein de l'appareil judiciaire

[111] Commission de Venise, CDL-AD(2024)004, Bulgarie – Avis conjoint de la Commission de Venise et du DGI sur le Code de déontologie des juges, para. 31.
[112] Commission de Venise, CDL-AD(2016)013, République du Kazakhstan – Avis sur le projet de code de déontologie judiciaire, para. 42.
[113] Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, *op. cit.*, para. 36.
[114] Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, *op. cit.*, para. 44.
[115] C'est-à-dire trouver un équilibre entre, d'une part, l'indépendance judiciaire, afin d'éviter toute ingérence politique de la part du pouvoir exécutif, et, d'autre part, la nécessaire responsabilité du pouvoir judiciaire, en écartant les éventuels effets négatifs du corporatisme au sein de celui-ci.
[116] voir l'article 18 § 2 du projet de loi, modifiant les articles 20a et 20b de la loi sur le système des juridictions de droit commun.

au cours des deux dernières années. À l'heure actuelle, environ 1 000 postes (10 %) sont vacants au sein de l'appareil judiciaire polonais[117]. La Commission et la DGI comprennent que la création de nouveaux postes de magistrats aura lieu en juin 2026, après la nomination du nouveau CNM (prévue pour mai 2026), afin d'éviter que la situation actuelle ne perdure.

74. Les partisans de ce changement font valoir que les compétences en matière de publication des postes vacants devraient être transférées à un organe jouissant d'une légitimité politique supérieure à celle du ministre, le président ayant été élu au suffrage direct. La Commission et DGI prennent bonne note de cela et constatent que la Constitution semble rester muette sur cette question. Il semble donc opportun d'aborder cette question sous l'angle politique, dans le but de trouver une solution viable à ce problème. Dans ce cadre, la Commission et la DGI ne sont pas convaincues que le problème de la prévention de tout retard dans l'ouverture des recrutements serait résolu en transférant cette compétence d'un organe politique à un autre. Cela pourrait en fin de compte aboutir exactement à la même situation, simplement avec une autre entité refusant de pourvoir les postes vacants pour d'autres motifs politiques. La Commission et la DGI recommandent donc que l'article 18 § 2 du projet de loi ne soit pas adopté.

75. La Commission et la DGI sont conscientes de la situation grave à laquelle est actuellement confronté le système judiciaire polonais en raison du manque de personnel, soulignée par de nombreux interlocuteurs qui ont noté l'impact sur la rapidité et l'efficacité du judiciaire, et estiment que l'ouverture de postes de juges ne devrait pas être laissée à un décideur politique, de peur que cela ne risque de compromettre gravement l'efficacité et l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Commission et la DGI recommandent plutôt de réglementer l'obligation d'ouvrir des procédures de recrutement pour les postes de juges vacants dans un certain délai après la survenance des vacances ou lorsque celles-ci sont prévisibles en raison de départs à la retraite attendus. Cela permettrait d'éviter la politisation d'une telle décision, tout en garantissant à tout moment un effectif adéquat des cours et tribunaux.

IV. Conclusion

76. À la demande du président du Sejm, la Commission de Venise et la DGI ont examiné le projet de loi sur le rétablissement du droit d'accès à un tribunal indépendant et d'être jugé sans retard injustifié, présenté par le président de la République.

77. Le projet de loi doit être évalué dans le contexte de la crise qui touche actuellement le système judiciaire polonais : 30 % des juges polonais (environ 3 000) ont été nommés par le Conseil national de la magistrature (CNM), dont le fonctionnement est déficient. Il en résulte que ces juges, ainsi que les décisions qu'ils rendent, font régulièrement l'objet de contestations. Dans ce contexte, deux approches ont émergé : la première, présentée par le ministère de la Justice en octobre 2025, vise à réguler les effets des résolutions du CNM déficient, soit en confirmant ces juges, soit en les démettant de leurs fonctions judiciaires, selon les circonstances de leur nomination. Le présent projet de loi constitue une approche alternative, visant à limiter la marge de manœuvre des tribunaux pour contester les juges nommés par le CNM défaillant, plutôt que de traiter du statut des juges nommés en vertu de ces résolutions. En substance, toutes les nominations judiciaires, y compris celles fondées sur des propositions du CNM défaillant, sont considérées comme valides et, sous peine de sanctions légales, ne peuvent être remises en cause ni révoquées.

78. Cependant, dès 2020, la Commission et la DGI s'étaient déjà exprimés concernant une initiative législative similaire et ne voient aucune raison de s'écarter de l'approche qu'elles avaient adoptée à l'époque. À bien des égards, l'impact du projet de loi sur le système judiciaire polonais serait encore plus préjudiciable que celui de la loi de 2020. La grande

[117] Des informations en ce sens ont également été fournies par divers interlocuteurs au cours de la mission.

majorité des mesures proposées dans le projet de loi restreindra considérablement la compétence des juges à vérifier l'indépendance et l'impartialité des tribunaux. Plus fondamentalement, le projet de loi aggravera encore la crise de l'État de droit en Pologne, car il vise essentiellement à soustraire les nominations judiciaires irrégulières à tout contrôle effectif en neutralisant l'effet pratique de la jurisprudence de la CourEDH et de la CJUE dans l'ordre juridique national, et sans tenir compte des normes de l'État de droit.

79. Compte tenu des multiples difficultés fondamentales que posent (l'ensemble des) dispositions examinées du projet de loi, la Commission de Venise et la DGI recommandent aux autorités polonaises de ne pas le poursuivre.

80. La Commission de Venise et la DGI recommandent plutôt que, lors de l'élaboration de la législation sur les sujets concernés, le législateur polonais tienne compte des recommandations suivantes :

i) Concernant l'évaluation de la légalité des nominations des juges : le principe, selon lequel le simple fait qu'un juge ait été nommé par un CNM déficient ne suffit pas en soi à établir que le juge en question ne fait pas partie d'un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, devrait être intégré et mis en œuvre ;
ii) Concernant la révocation des décisions dans le cadre des recours extraordinaires : il convient de suivre les recommandations précédemment formulées par la Commission de Venise et la DGI, selon lesquelles les décisions définitives ne peuvent être révoquées que dans un délai spécifique, les parties étant tenues de démontrer que la procédure en question a été affectée de manière substantielle par la participation d'un juge nommé de manière irrégulière, et que cet argument avait déjà été soulevé à l'époque ;
iii) En ce qui concerne la responsabilité disciplinaire après la retraite : toute disposition à cet effet devrait être formulée de manière restrictive, en tenant dûment compte de la situation particulière d'un juge à la retraite ;
iv) Concernant le transfert de compétences pour pourvoir les postes vacants dans la magistrature du ministre de la Justice vers le président : il conviendrait d'introduire l'obligation de lancer des procédures de recrutement pour les postes de juges vacants dans un délai déterminé à compter de la survenance de ces vacances ou lorsque celles-ci sont prévisibles en raison de départs à la retraite attendus.

81. La Commission et la DGI s'inquiètent de ce que l'impasse actuelle entre des forces politiques polarisées en Pologne conduise à une situation où l'accès à la justice n'est plus garanti. Cela constitue une menace si grave pour l'État de droit dans le pays qu'il est impératif de trouver une issue à cette impasse. Toutefois, le projet de loi tel qu'il se présente ne peut être considéré comme une solution. Au contraire, le pays a désespérément besoin d'un dialogue interinstitutionnel constructif et d'une coopération entre les institutions de l'État.

82. La Commission et la DGI sont prêtes à soutenir ce processus et restent à la disposition du président et des autorités polonaises pour une assistance supplémentaire dans ce domaine.