Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

DÉCLASSIFIÉ[1]
AS/MON (2026) 14
26 septembre 2026
fmondoc14_2026
or. anglais

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Respect par la Pologne des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Varsovie (13-15 mai 2026)

Corapporteurs: M. Christophe Brico, Monaco, Groupe du Parti populaire européen, et M. Didier Marie, France, Groupe des socialistes, démocrates et verts

[1] Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 28 septembre 2026.

1. Introduction

1. Il s'agissait de la première visite de suivi depuis la nomination des corapporteurs, M. Christophe Brico, conseiller national monégasque, du Groupe du Parti populaire européen (PPE/CD) en 2025, et M. Didier Marie, sénateur français, du Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC) en 2026. Les précédentes visites de rapporteurs avaient eu lieu du 13 au 15 mars 2023 (M. Pieter Omtzigt, Pays-Bas, PPE/DC) et du 18 au 20 novembre 2024 (M^{me} Azadeh Rojhan, Suède, SOC).

2. La résolution 2316 (2020) sur «le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne» a ouvert la procédure de suivi pour ce pays. L'Assemblée a exprimé sa profonde préoccupation face au fait que de nombreux aspects des réformes du système judiciaire mises en place depuis 2015 allaient à l'encontre des normes et standards européens. Cumulés, ces aspects ont sapé et gravement porté atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à l'État de droit en Pologne. Ces réformes ont rendu le système judiciaire vulnérable aux ingérences politiques et aux tentatives visant à le placer sous le contrôle politique du pouvoir exécutif, ce qui remet en cause le principe même d'un État démocratique régi par l'État de droit. Ces réformes ont eu un effet globalement négatif sur le bon fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne.

3. À la suite de l'adoption de la Résolution n° 2316 (2020), les développements en Pologne ont principalement été traités par l'Assemblée dans le cadre des rapports sur l'état d'avancement de la procédure de suivi, bien que des rapports thématiques aient également porté sur la Pologne. Parmi les rapports récents, on peut citer:

- la résolution 2404 (2021) intitulée «La pression migratoire instrumentalisée aux frontières de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne avec la Biélorussie»;
- la résolution 2359 (2021) intitulée «Les juges en Pologne et en République de Moldavie doivent rester indépendants».

4. Depuis lors, on a assisté à une polarisation accrue de la vie politique et de la société polonaises, à des difficultés à résoudre la crise profonde de l'État de droit qui touche le pouvoir judiciaire, ainsi qu'à une propension croissante des institutions à utiliser leurs prérogatives constitutionnelles à des fins politiques.

5. Cette visite avait notamment pour objectif de mieux s'informer sur: les défis persistants auxquels est confronté l'État de droit en Pologne; les progrès et les défis du programme de réforme à la lumière de la profonde polarisation qui règne dans le pays; le fonctionnement de la Constitution – en particulier l'utilisation abusive présumée des pouvoirs et prérogatives constitutionnels. Les corapporteurs remercient les autorités polonaises pour leur ouverture d'esprit et la bonne organisation de la visite. La présente note rend compte des conclusions des corapporteurs à l'issue de leur visite et intègre en outre, le cas échéant, les développements récents. [2]

2. Évolution de la situation et contexte politique

6. Avant 2023, le PiS détenait à la fois la présidence et la majorité dans la Chambre basse du Parlement (Sejm), ce qui lui a permis de mettre en œuvre des réformes de grande envergure, notamment dans le domaine judiciaire, qui ont porté atteinte et gravement compromis l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'État de droit en Pologne. Depuis les élections législatives d'octobre 2023, l'analyse peut être divisée en deux périodes: celle précédant et celle suivant les élections présidentielles de juin 2025.

2.1. Des élections législatives d'octobre 2023 aux élections présidentielles de juin 2025

7. Les élections législatives du 15 octobre 2023, lors desquelles a été enregistré, de loin, le taux de participation le plus élevé de ces dernières années (74,38 %), ont marqué un tournant majeur dans la vie politique polonaise. Ces élections ont été observées par l'APCE dans le cadre d'une mission internationale d'observation électorale qui a conclu que «*les élections ont été compétitives et que les électeurs disposaient d'un large choix d'alternatives politiques, mais que le parti au pouvoir bénéficiait d'un avantage manifeste grâce à son influence indue sur l'utilisation des ressources de l'État et des médias publics*». Les observateurs ont notamment souligné *«l'environnement médiatique politiquement polarisé et un espace généralement restreint pour le journalisme indépendant, le radiodiffuseur public favorisant ouvertement le parti au pouvoir»*.

8. À l'issue des élections législatives de 2023, la Droite unie, composée du Parti Droit et Justice et du Parti Pologne souveraine de l'ancien ministre de la Justice Zbigniew Ziobro, a recueilli 43,6 % des voix, mais n'a pas réussi à obtenir la majorité nécessaire pour gouverner. À sa place, une alliance hétérogène de partis

[2] Le programme des corapporteurs figure à l'annexe 1 et la déclaration publiée à l'issue de la visite à l'annexe 2.

d'opposition, composée de la Coalition civique, de la Troisième Voie (Pologne 2050 et Parti populaire polonais) et de La Gauche, a formé un gouvernement de coalition, mettant fin à huit ans de pouvoir du PiS. Cette coalition a également obtenu la majorité au Sénat. Le nouveau gouvernement est donc composé d'une large coalition, dirigée par la Plateforme civique de Donald Tusk et élue sur la promesse de rétablir l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire polonais, ainsi que sur celle de s'attaquer aux questions de responsabilité et de réconciliation.

9. À la suite de ces élections, le climat politique est resté extrêmement polarisé et conflictuel. La coalition gouvernementale a commencé à tenter de revenir sur plusieurs des politiques et réformes controversées des autorités précédentes. Cependant, ces efforts se sont heurtés à une forte résistance de la part de l'opposition – antérieurement au gouvernement – qui retenait un pouvoir significatif au sein de diverses institutions. Cette impasse a été aggravée par une crise constitutionnelle *de facto* résultant du fait que le président de l'époque, M. Duda (soutenu par le PiS), a utilisé ses pouvoirs constitutionnels – certains affirment en violation de l'exigence constitutionnelle selon laquelle le président doit rester au-dessus des partis – pour bloquer les initiatives les plus importantes sur le plan juridique émanant des autorités. Ainsi, au cours des deux années qui ont suivi l'élection, le rythme des avancées a été jugé lent par certains électeurs. Cela s'expliquait, d'une part, par le risque d'un veto présidentiel et, d'autre part, par les difficultés à parvenir à un accord au sein de la coalition (par exemple sur des questions sensibles comme l'avortement et les relations entre personnes du même sexe).

2.2. Depuis l'élection présidentielle polonaise de juin 2025

10. L'élection présidentielle polonaise a eu lieu le 18 mai 2025 (premier tour) et le 1er juin 2025 (deuxième tour). Le président sortant, Andrzej Duda, ne pouvait se représenter pour un troisième mandat. Au second tour, Karol Nawrocki – soutenu par le parti PiS – a été élu avec 50,89 % des voix, contre 49,11 % pour le maire progressiste-libéral de Varsovie, Rafal Trzaskowski (le taux de participation s'est élevé à 71,63 %).

11. Ces élections ont été observées par l'APCE dans le cadre d'une mission internationale d'observation électorale qui a conclu que «*l'élection présidentielle en Pologne a été compétitive et bien gérée, mais profondément affectée par une polarisation de longue date, un parti pris des médias et des controverses persistantes concernant l'indépendance des principales institutions de contrôle. Les deux tours se sont déroulés dans le respect des libertés fondamentales, et le jour du scrutin a été calme et organisé de manière professionnelle. Toutefois, le secret du vote n'a pas toujours été garanti, le financement de la campagne manquait de transparence, et la désinformation ainsi que l'ingérence étrangère ont constitué de graves risques*».

12. À la suite de ces élections, la vie politique polonaise a été marquée par un affrontement quasi permanent entre, d'un côté, le gouvernement et le Parlement, et, de l'autre, le président. La polarisation affecte la vie politique et la société, et s'est infiltrée dans les différentes branches du pouvoir judiciaire. Ces tensions se manifestent non seulement sur le plan politique, mais aussi à travers l'utilisation – et l'abus présumé – de la Constitution par les différents organes.

13. Plus précisément, il est allégué que le gouvernement, dans son empressement à mettre en œuvre le programme de réforme, serait prêt à prendre des raccourcis non conformes aux exigences de l'État de droit.

14. D'un autre côté, le président nouvellement élu, Karol Nawrocki, suit l'exemple de son prédécesseur en utilisant ses pouvoirs constitutionnels – ce qui pourrait constituer une violation de l'exigence constitutionnelle selon laquelle il doit rester au-dessus des partis – et souvent d'une manière considérée comme un abus de ces pouvoirs non conforme à la Constitution pour bloquer des initiatives. Cette question est examinée plus en détail ci-dessous dans la section «fonctionnement de la Constitution».

15. Il existe différents points de vue en matière de responsabilité. Après les élections de 2023, des efforts ont été déployés pour lutter contre ce que la société considérait largement comme des pratiques de corruption, de népotisme et de copinage dans l'ancien gouvernement. Toutefois, du point de vue du PiS, il s'agit d'une persécution de l'opposition. La politique et la polarisation ayant également eu de graves répercussions sur le système judiciaire, ces différents points de vue – à savoir s'il s'agit d'une mise en cause de la responsabilité pour des pratiques de corruption ou d'une persécution de l'opposition – se reflètent également dans les jugements divergents rendus par les tribunaux. Un exemple concerne les mandats d'arrêt européens (MAE) visant à arrêter des responsables politiques accusés de corruption, comme le refus de la Cour de délivrer un MAE à l'encontre de l'ancien ministre de la Justice, M. Zbigniew Ziobro et la levée du MAE émis à l'encontre de l'ancien vice-ministre de la Justice, M. Marcin Romanowski.

16. Depuis avril 2026, le principal parti d'opposition, Droit et Justice (PiS), est en proie à des luttes de pouvoir internes qui ont abouti à une scission majeure, l'ancien Premier ministre Mateusz Morawiecki (2017-2023) et ses alliés ayant été exclus du PiS après avoir refusé de dissoudre l'association Rozwój Plus. Ce clivage oppose le noyau traditionaliste, dirigé par Jarosław Kaczyński, à d'autres membres qui craignent qu'une évolution vers un parti de droite plus radical ne nuise aux chances du parti lors des prochaines élections législatives de 2027. Les tensions internes entre les éléments radicaux et modérés au sein du PiS concernant les politiques du parti ne sont pas nouvelles – d'autant plus que le soutien dont bénéficie le PiS dans les sondages a baissé, passant d'environ 32 % début 2025 à environ 25 % en 2026, soit son plus bas niveau en 14 ans.

3. Le fonctionnement de la Constitution

3.1. Obstacles aux nominations

17. Depuis son élection en juin 2025, le président Nawrocki a utilisé ses diverses roles – souvent protocolaires – pour empêcher des nominations:

- le président n'a pas procédé à la nomination de nombreux ambassadeurs – bien que ce rôle soit en grande partie protocolaire et que son représentant siège au Conseil des affaires étrangères, qui décide des nominations. Il en découle que, dans la majorité de ses ambassades, la Pologne ne dispose que d'un chargé d'affaires plutôt que d'un ambassadeur;
- le président n'a pas procédé à la prestation de serment de cinq juges du Tribunal constitutionnel, dûment élus par le Sejm, et a même refusé de le faire, bien que son rôle se limite à recueillir leur serment – voir la section distincte ci-dessous consacrée à l'État de droit;
- le président a retardé l'attribution de grades militaires à des agents des services de renseignement ou refusé de les accorder. Cela semble être lié, en partie, à d'autres différends entre le président et le gouvernement concernant les relations avec les agences de renseignement.

18. Alors que de nombreux commentateurs constitutionnels considèrent que, dans le cadre du système constitutionnel polonais de contrôle et d'équilibre des pouvoirs, le président n'a qu'un rôle purement formel en ce qui concerne ces nominations – et non un droit de veto –, l'administration présidentielle estime que ce rôle formel, compte tenu de la fonction du président en tant que gardien de la Constitution, doit être interprété comme conférant un droit de veto sur ces nominations et que cela devrait impliquer une négociation entre le gouvernement et le président avant que toute nomination ne soit proposée ou approuvée. D'autres y voient au contraire une usurpation par le président des pouvoirs de nomination accordés au Parlement en vertu de la Constitution.

3.2. L'exercice du droit de veto présidentiel

19. En raison de vetos présidentiels successifs, les lois essentielles nécessaires à la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le pouvoir judiciaire (par exemple le statut des juges et le KRS – voir plus loin dans la présente note) sont de fait bloquées, tout comme d'autres réformes clés mentionnées dans la présente note (par exemple la séparation de la fonction de procureur général de celle de ministre de la Justice).

20. Le président Nawrocki a recouru au droit de veto présidentiel sur des projets de loi plus souvent que tout autre président de l'histoire de la Troisième République (c'est-à-dire depuis 1989), alors qu'il n'est en fonction que depuis un an.[3]

21. Le nombre élevé de vetos législatifs a entravé la capacité du gouvernement à tenir les engagements de son programme électoral et l'a conduit à rechercher des solutions de contournement créatives. À titre d'exemples:

- En mars 2026, le président Nawrocki a opposé son veto à un projet de loi du gouvernement visant à faciliter l'obtention de fonds dans le cadre d'un accord de prêt conclu avec la Commission européenne, empêchant ainsi la Pologne d'emprunter 43,7 milliards d'euros pour ses dépenses de défense. Le président estime que cela accablerait la Pologne d'une dette pendant des décennies et conduirait à une ingérence accrue de l'UE dans la politique de défense nationale, tandis que le

[3] Au 24 septembre 2026, il avait exercé son droit de veto à 45 reprises en environ un an, soit à un rythme de 39,6 par an (contre 5,4 par an pour Lech Walesa, le deuxième utilisateur le plus assidu du veto présidentiel), ce qui lui a valu le surnom de « Wetomat » (c'est-à-dire « machine à veto »). Voir les statistiques des présidents de la Troisième République polonaise.

gouvernement fait valoir que ces fonds sont nécessaires au renforcement des capacités de défense. Le gouvernement semble avoir trouvé une solution de contournement permettant d'éviter les vetos législatifs du président.

- Le 17 juillet 2026, le président Nawrocki a opposé son veto à la loi dite «de la personne la plus proche», qui visait à accorder une reconnaissance juridique aux couples de même sexe. En conséquence, le gouvernement a adopté une réglementation d'application (c'est-à-dire une ordonnance) donnant des instructions aux services d'état civil concernant la reconnaissance des actes de mariage étrangers.

22. Ainsi, bon nombre des réformes de la coalition «Plateforme civique» ont échoué à la suite de vetos ou de menaces de veto du président, qui a refusé de les promulguer. De plus, face à la menace de vetos quasi certain, la tentation a été grande d'utiliser cet argument certain comme prétexte pour ne pas mener sérieusement les réformes nécessaires ou pour proposer des solutions toujours plus radicales aux défis liés à l'État de droit – au risque que les efforts visant à résoudre la crise de l'État de droit ne respectent eux-mêmes pas l'État de droit. La Pologne constitue ainsi un exemple significatif des défis liés au rétablissement de l'État de droit et d'un équilibre constitutionnel sain dans un pays qui continue de souffrir d'une polarisation extrême et d'une grave captation institutionnelle.

3.3. Crédibilité du Tribunal constitutionnel

23. Dans l'affaire *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne* (voir ci-dessous la discussion sur l'État de droit), en 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a statué qu'une formation de juges de la Cour constitutionnelle comprenant un juge nommé en 2015 en violation de l'arrêt de la Cour constitutionnelle sur cette question ne pouvait être considérée comme un tribunal établi par la loi et que, par conséquent, les décisions d'une telle formation n'avaient aucune légitimité.

24. Par ailleurs, le Tribunal constitutionnel s'est de plus en plus politisé – avec la nomination par le précédent gouvernement du PiS, de membres de plus en plus politisés, souvent élu dans le cadre une procédure dépourvue de légitimité –en raison d'erreurs de procédure telles que le recours à des «juges doublons» pour remplacer des juges qui avaient déjà été élus pour siéger au Tribunal constitutionnel. Sous sa forme actuelle, le Tribunal constitutionnel sert de mécanisme au PiS et au président pour saper les réformes du gouvernement. Cela est apparu clairement, par exemple à la suite de certaines décisions très contestables sur le plan juridique, notamment en ce qui concerne la primauté de la Constitution polonaise sur la Convention européenne des droits de l'homme.[4]

25. En conséquence, le gouvernement actuel ignore systématiquement – et refuse même de publier officiellement – les arrêts du Tribunal constitutionnel, qu'il considère comme illégitimes en raison des irrégularités entachant la nomination de certains juges.

26. Cependant, le refus de reconnaître les arrêts du Tribunal constitutionnel soulève lui-même des questions de cohérence (en particulier lorsqu'il s'applique indistinctement à tous les arrêts). En effet, les autorités actuelles, lorsqu'elles étaient dans l'opposition, avaient vivement critiqué les autorités du PiS pour avoir ignoré les arrêts rendus par le Tribunal constitutionnel avant que celui-ci ne passe sous le contrôle du PiS. Il est clair que la situation actuelle, qui signifie que le pays ne dispose de facto d'aucune juridiction constitutionnelle opérationnelle, ne peut être maintenue et doit être corrigée.

27. Une question connexe concerne l'absence de publication, qui perdure depuis longtemps, des arrêts de la Cour constitutionnelle. À partir de 2015 environ, le gouvernement du PiS – dans une démarche sans précédent – a donné instruction au directeur du Centre législatif gouvernemental de ne pas publier un arrêt de la Cour constitutionnelle au Journal officiel. Cette pratique s'est poursuivie depuis lors, le gouvernement PiS refusant de publier les arrêts qui invalidaient diverses réformes du PiS, ou bien refusant de reconnaître ces arrêts comme contraignants. Depuis 2023, le gouvernement Tusk a poursuivi cette pratique – justifiée au départ par le fait que les juges avaient été nommés illégalement, ce qui signifiait que le Tribunal constitutionnel n'était «pas établi par la loi». Cela signifie que peu, voire aucun arrêt du Tribunal constitutionnel n'a été publié ces dernières années. En décembre 2024, le gouvernement a adopté une résolution officielle stipulant que les arrêts du Tribunal constitutionnel ne seraient pas publiés car, dans sa composition actuelle, il n'est pas en mesure d'exercer son rôle constitutionnel.

28. D'autres questions concernent des allégations relatives à la répartition des dossiers au Tribunal constitutionnel, des enquêtes étant en cours sur une ingérence présumée du précédent président de cette

[4] Voir, par exemple, l'arrêt du 10 mars 2022, réf. K 7/21, dans lequel le Tribunal constitutionnel estime que l'article 6 de la CEDH est incompatible avec la Constitution polonaise dans la mesure où il applique certains des exigences de cet article au Tribunal constitutionnel et au Conseil national de la magistrature.

juridiction dans la répartition des dossiers entre les juges – notamment le fait qu'il aurait retiré un dossier à un juge rapporteur après avoir pris connaissance d'un premier projet d'arrêt. L'actuel président du Tribunal constitutionnel a adopté une approche différente en refusant tout simplement de reconnaître le statut des juges élus que le président de la République n'a pas assermentés – et en leur refusant ainsi d'exercer leurs fonctions.

29. Si une partie du problème de légitimité pourrait être résolue par de nouvelles élections au Tribunal constitutionnel (voir ci-dessous), cela s'avère problématique dans la pratique, car le président de la République et le président du Tribunal constitutionnel empêchent les juges nouvellement élus de siéger. Cela permet au président de conserver une composition largement considérée comme plus favorable au PiS, mais cette situation devient de plus en plus intenable.

30. Il est important de noter qu'en raison du refus de permettre à certains juges de siéger (et des objections de certains juges quant au traitement qui leur est réservé), le Tribunal constitutionnel ne dispose plus d'un nombre suffisant de membres pour que son Assemblée générale puisse adopter son budget annuel; par conséquent, le gouvernement n'a pour l'instant prévu aucune dotation budgétaire pour le Tribunal constitutionnel pour 2027.

31. Une solution à plus long terme impliquerait une modification des procédures de nomination des juges du Tribunal constitutionnel afin de garantir qu'ils soient véritablement indépendants de tout parti politique et de ses intérêts. Cela nécessiterait l'adoption d'amendements constitutionnels et un consensus entre l'opposition et les autorités en place, ce qui n'est actuellement pas une option réaliste. La réforme du Tribunal constitutionnel a donc peu de chances de se concrétiser dans un avenir proche.[5]

3.4. Nomination des juges du Tribunal constitutionnel

32. En vertu de la Constitution polonaise, les juges du Tribunal constitutionnel sont élus par le Sejm. Le président n'intervient pas dans leur choix. Toutefois, en vertu d'une loi ordinaire, ces juges sont tenus de prêter serment devant le président avant de prendre leurs fonctions. Cette cérémonie est largement considérée comme une simple formalité. Le président n'a aucun rôle constitutionnel lui permettant de remettre en cause la prérogative du Sejm en matière de nomination des juges.

33. Le président Nawrocki n'a pas organisé de cérémonie de prestation de serment pour cinq des juges du Tribunal constitutionnel élus par le Sejm, empêchant ainsi de fait les juges nouvellement élus de prendre leurs fonctions et entravant par conséquent le bon fonctionnement de la Cour constitutionnelle. La plupart des affaires importantes doivent être examinées par une formation de 11 juges (alors que le Tribunal constitutionnel devrait en compter 15). Or, à l'heure actuelle, seuls 10 des 15 juges élus du Tribunal constitutionnel sont autorisés à siéger. Il se trouve ainsi dans l'impossibilité de prendre un certain nombre de décisions importantes.

34. En mars 2026, le président Nawrocki a accepté de convoquer et de recevoir le serment de deux de ces juges: Dariusz Szostek (nommé par le Parti populaire polonais – PSL) et M[me] Magdalena Bentkowska (nommée par Pologne 2050). Le président n'a pas invité les quatre autres juges du Tribunal constitutionnel (nommés par la Coalition civile de M. Tusk), invoquant des «doutes» quant à la légalité de leur élection, bien que les six aient été nommés dans le cadre du même processus et conformément à la même procédure, et malgré les solides références juridiques et judiciaires des juges élus. Le gouvernement et de nombreux experts juridiques affirment que les agissements du président étaient illégaux: le président n'a aucun rôle à jouer dans la sélection des juges du Tribunal constitutionnel; s'il a reconnu la validité de deux des six juges, qui ont tous été élus par le Sejm en même temps, il aurait également dû faire prêter serment aux quatre autres.

35. Le président n'ayant pas organisé la cérémonie de prestation de serment prévue par le droit commun, le Parlement a organisé, le 9 avril 2026, la prestation de serment des quatre juges restants de la Cour constitutionnelle et a invité le président Nawrocki à y assister; celui-ci n'y a pas donné suite. Le président Nawrocki a qualifié cette initiative d'illégale, invoquant une disposition de la loi polonaise exigeant que les nouveaux juges prêtent serment «devant le président».

36. Le président du Tribunal constitutionnel, Bogdan Święczkowski, a été élu député en 2011 (bien que son mandat ait pris fin car il a refusé de démissionner de son poste de procureur à la retraite), avant d'être sous-secrétaire d'État au ministère de la Justice (à partir de 2015), procureur général (à partir de 2016), élu au Tribunal constitutionnel en 2022, nommé à sa présidence en 2024 et allié de l'ancien ministre de la Justice du

[5] Les 6 et 7 décembre 2024, la Commission de Venise a rendu un avis sur le projet d'amendements constitutionnels concernant le Tribunal constitutionnel et deux lois relatives au Tribunal constitutionnel (CDL-AD(2024)035), à la demande de l'ancien ministre polonais de la Justice, M. Adam Bodnar.

PiS, M. Ziobro, qui vit désormais aux États-Unis d'Amérique afin d'échapper à des poursuites judiciaires pour des infractions liées à la corruption. Le président du Tribunal constitutionnel a de fait soutenu le président Nawrocki, en n'acceptant que les deux juges qui avaient prêté serment devant le président, et non les quatre autres qui avaient prêté le même serment formel, mais en l'absence du président de la Pologne, celui-ci n'ayant pas convoqué ces derniers à une cérémonie de prestation de serment. Le président du Tribunal constitutionnel a estimé que, bien que les juges aient été élus par le Sejm, ils n'avaient pas prêté serment en présence du président. De plus, il a jugé que leur participation ultérieure à la cérémonie de prestation de serment organisée dans les locaux du Sejm soulevait des inquiétudes.

37. Début avril 2026, le ministre polonais de la Justice a ordonné aux procureurs d'ouvrir une enquête pénale à l'encontre des conseillers du président Nawrocki pour leur rôle dans la décision de ce dernier de ne pas faire prêter serment aux juges du Tribunal constitutionnel nommés par le Parlement. Ces personnes sont soupçonnées d'avoir aidé et encouragé le président à commettre le délit d'abus de pouvoir. Le président lui-même bénéficie de l'immunité pour ses actes.

38. Le 6 mai 2026, la Cour européenne des droits de l'homme a ordonné des mesures provisoires dans l'affaire *Dziurda et* autres *c. Pologne*, qui concerne les quatre juges élus du Tribunal constitutionnel qui n'ont jusqu'à présent pas été autorisés à prendre leurs fonctions. La Cour a demandé au gouvernement polonais de veiller à ce que rien n'empêche les requérants de prendre leurs fonctions et d'exercer leurs attributions en tant que juges constitutionnels jusqu'à ce qu'une nouvelle décision soit rendue par la Cour.

39. Les autorités polonaises – notamment le président de la Pologne et le président du Tribunal constitutionnel – ne se sont pas conformées à la décision de la Cour européenne des droits de l'homme.

40. Le 23 septembre 2026, ces affaires ont récemment connu une nouvelle escalade, des informations faisant état d'enquêtes pénales menées à l'encontre de deux responsables du Tribunal constitutionnel (son greffier et son chef de la sécurité) pour avoir empêché les juges élus d'exercer leurs fonctions (en s'appuyant en partie, semble-t-il, sur le non-respect de la mesure provisoire). En réponse, le président du Tribunal constitutionnel a engagé, le 24 septembre 2026, une procédure disciplinaire à l'encontre de juges du Tribunal constitutionnel pour leur rôle dans cette plainte.

41. Il semble difficile d'envisager une issue constructive à la polarisation actuelle et à l'utilisation – voire à l'abus – des pouvoirs constitutionnels à des fins partisanes, en particulier lorsque des institutions qui devraient servir la Constitution plutôt qu'un parti politique particulier ont fait l'objet d'une mainmise institutionnelle. Bien que le président soit censé être au-dessus de la politique partisane en Pologne, cela ne se vérifie pas toujours dans la pratique.

42. Le jeudi 25 juin 2026, à la suite de la visite d'enquête et compte tenu des difficultés causées par le fait que les juges élus du Tribunal constitutionnel continuent d'être empêchés d'exercer leurs fonctions, la commission de suivi a décidé de solliciter un avis de la Commission de Venise sur la portée et les limites, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, de l'exercice des pouvoirs présidentiels en matière de prestation de serment des juges constitutionnels et en matière d'autres nominations, à la lumière d'exemples comparatifs. La Commission de Venise devrait adopter son avis en octobre.

43. Le 3 septembre 2026, le Sejm polonais a élu Maciej Berek, ancien ministre, au Tribunal constitutionnel. Contrairement aux juges précédemment élus au Tribunal constitutionnel au cours de l'année écoulée, M. Berek est considéré comme une nomination à caractère plus politique, puisqu'il occupait un poste de ministre jusqu'à très récemment. Le président Nawrocki a par la suite confirmé qu'il ne l'inviterait pas à la cérémonie de prestation de serment à moins qu'il ne présente des documents attestant de son expérience professionnelle dans le domaine juridique.

44. Si les deux camps pourraient, en fin de compte, préférer une Constitution légèrement différente, il n'existe aucun consensus quant à l'opportunité d'une réforme constitutionnelle: l'administration présidentielle a fait part de sa préférence pour un système présidentiel plus fort et un rôle accru du président, lui permettant d'opposer son veto ou de négocier sur des questions relevant de la compétence du Parlement ou du gouvernement. D'autres soutiennent que le système actuel prévoit des freins et contrepoids suffisants, mais que la mainmise sur les institutions et l'utilisation abusive des fonctions officielles entravent le bon et régulier fonctionnement de la Constitution.

4. La crise de l'État de droit en Pologne

4.1. Introduction

45. Les réformes relatives à l'État de droit menées sous l'ancien gouvernement du PiS ont été de grande envergure. Ces réformes étaient justifiées par la nécessité de remédier au faible niveau de confiance du public envers le pouvoir judiciaire en Pologne. Depuis 2017, les réformes ont supprimé certains des droits des juges à nommer des membres au Conseil national de la magistrature (KRS), accordant en revanche des droits accrus aux responsables politiques et au Parlement pour ces nominations. De nombreux juges ont été mutés, démis de leurs fonctions ou promus dans le cadre de bouleversements de grande ampleur, considérés comme profondément politisés et qui ont profondément divisé le pouvoir judiciaire. Les juges nouvellement nommés ou promus sont souvent qualifiés de «néo-juges».

46. Le KRS, selon la Constitution polonaise, est «l'organe autonome et indépendant du pouvoir judiciaire, créé pour garantir l'indépendance de ce dernier». À la suite de sa réforme en 2017, tous ses membres sont désormais nommés par le Sejm, qui peut également proposer des candidats. En raison de ces réformes, le KRS ne peut plus être considéré comme une institution judiciaire indépendante des pouvoirs législatif et exécutif. La législation visant à rétablir une plus grande indépendance du KRS ayant été opposée par le président de la Pologne, le Sejm a récemment cherché une solution de contournement en mettant en œuvre dans la pratique les réformes proposées (impliquant un rôle accru pour les associations de juges) afin de tenter d'améliorer l'indépendance du KRS.

47. La réforme de la Cour suprême a institué deux nouvelles chambres: la chambre disciplinaire et la chambre de révision extraordinaire et des affaires publiques. Les membres de ces deux chambres ont été proposés par le KRS et nommés par le président de la Pologne. Compte tenu du manque d'indépendance du KRS, l'indépendance de ces deux chambres est largement remise en cause. Cela a été confirmé par les arrêts rendus tant par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) que par la Cour européenne des droits de l'homme.

48. La Commission de Venise a rendu cinq avis concernant la Pologne depuis 2024 – dont deux à la demande de la commission de suivi.[6]

4.2. Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'indépendance judiciaire en tant que «tribunal établi par la loi»

49. La crise de l'État de droit en Pologne est bien connue et largement documentée; des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme ont conclu que les juges nommés à la suite de ces réformes ne répondaient pas aux normes procédurales requises. Cela allait si loin que les décisions rendues par des juges nommés selon ces procédures ne pouvaient être considérées comme des décisions rendues par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi (une exigence de l'article 6 de la CEDH). Cela a remis en cause d'innombrables jugements, divorces, règlements civils et poursuites judiciaires, et a rendu difficile pour les autres tribunaux des États membres de l'Union européenne d'accorder leur confiance aux décisions des tribunaux polonais.

50. Nous n'énumérerons pas ici l'ensemble des nombreux arrêts constatant que diverses juridictions polonaises – notamment les plus hautes – ne constituaient pas un «tribunal établi par la loi» au sens de l'article 6 de la CEDH, en raison d'une procédure de nomination des juges indûment influencée par les pouvoirs législatif et exécutif; toutefois, parmi les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme, on peut citer:

- Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne (7 mai 2021), la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'une formation de juges de la Cour constitutionnelle comprenant un juge nommé en 2015 en violation d'un arrêt de la Cour constitutionnelle ne pouvait être considérée comme un

[6] Avis conjoint d'urgence, 6-7 mars 2026, sur le projet de loi relatif au statut des juges nommés ou promus entre 2018 et 2025 et à d'autres questions connexes (CDL-AD(2026)002) ; Avis, 6-7 décembre 2024, sur les projets d'amendements constitutionnels concernant le Tribunal constitutionnel et deux lois relatives au Tribunal constitutionnel (CDL-AD(2024)035) ; Avis conjoint, 11-12 octobre 2024, sur les normes européennes régissant le statut des juges (CDL-AD(2024)029) ; Avis, 11-12 octobre 2024, sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public (CDL-AD(2024)034) ; Avis conjoint d'urgence, 21-22 juin 2024, sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature de Pologne (CDL-AD(2024)018). Par ailleurs, la Commission de Venise travaille actuellement à la rédaction d'un avis conjoint sur le projet de loi « relatif au rétablissement du droit à un procès équitable et à l'examen de l'affaire sans retard injustifié » proposé par le président de la République de Pologne.

tribunal établi par la loi, et que, par conséquent, les décisions rendues par celle-ci étaient dépourvues de légitimité;

- Reczkovicz c. Pologne (43447/19), (22 juillet 2021), la Cour européenne des droits de l'homme a statué à l'unanimité que la chambre disciplinaire de la Cour suprême n'était pas un «tribunal établi par la loi» au sens de la Convention européenne, compte tenu de la présence dans cette chambre de juges nommés de manière irrégulière;
- Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne (49868/19 et 57511/19) (8 novembre 2021) et Wałęsa c. Pologne (50849/21). (23 novembre 2023), la Cour européenne des droits de l'homme a de même estimé que la présence de juges nommés de manière irrégulière à la Chambre d'examen extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême, signifiait également que celle-ci ne constituait pas un «tribunal indépendant et impartial établi par la loi».[7]

51. Depuis ces réformes, le corps judiciaire est profondément divisé entre les juges nouvellement nommés ou promus – souvent appelés «néo-juges» – et les juges dont la nomination est antérieure à ces réformes (dont beaucoup ont refusé de postuler à des postes compte tenu de l'invalidité avérée et du manque d'indépendance du KRS). Cela a conduit les deux groupes de juges à éprouver – souvent de manière compréhensible – un sentiment de ressentiment et d'injustice:

- De nombreux juges qui ont cherché à respecter les procédures en vigueur et à ne pas postuler à des promotions par le biais de processus (le KRS) qu'ils savaient déficients estiment que cela leur a coûté des opportunités de carrière essentielles et que les «néo-juges» ne devraient pas être récompensés pour avoir tiré profit d'un système inapproprié.
- À l'inverse, d'autres juges qui ont été promus par le biais du KRS (constitué de manière inappropriée) soulignent qu'ils mènent depuis longtemps une carrière judiciaire respectable et qu'ils ne devraient pas être pénalisés, en bloc, simplement pour avoir postulé à des postes qui se sont libérés. Dans ce contexte, ils trouvent le terme de «néo-juges» offensant, compte tenu de leur expérience judiciaire avérée.
- Il est important de noter que bon nombre des jeunes juges nouvellement nommés soulignent qu'ils n'avaient pas d'autre choix que d'être nommés par le KRS – certes problématique –, car ils ont tout simplement terminé leurs études au cours de la dernière décennie et que, par conséquent, le KRS constituait la seule voie d'accès à la magistrature. Beaucoup de ces jeunes juges se sentent, à juste titre, stigmatisés sans en être responsables. Les autorités semblent reconnaître la nécessité de régulariser, sans stigmatisation excessive, la situation de ces jeunes juges.

52. Il en résulte que les jugements rendus par ces «néo-juges» risquent d'être contestés avec succès, puisque le Conseil national de la magistrature (KRS) – à la suite de la réforme de 2017 – n'était plus considéré comme un organe indépendant des pouvoirs législatif et exécutif. Cette question revêt une importance particulière car environ 30 % du corps judiciaire polonais (soit environ 3 000 juges) ont été nommés selon une procédure viciée – sur recommandation d'un KRS réformé qui ne disposait pas d'une indépendance suffisante (comme l'ont reconnu tant la CJUE que la Cour européenne des droits de l'homme). Cela représente un défi considérable pour le système judiciaire polonais – tant en ce qui concerne la manière de régler le statut de ces juges que la répartition pratique des affaires entre les juges. Dans la pratique, les affaires les plus importantes devant les tribunaux de droit commun ont généralement été attribuées à des juges valablement nommés afin d'éviter de compromettre l'État de droit et la stabilité des décisions judiciaires, mais cela crée en soi une pression sur les ressources.

53. Il a donc été nécessaire de réformer le KRS afin de garantir que les futures nominations soient effectuées en bonne et due forme (point c ci-dessous) et de déterminer le statut des «néo-juges» nommés au cours de cette période – tout en gardant à l'esprit qu'une distinction peut être établie entre les juges du Tribunal constitutionnel et de la Cour suprême, d'une part, et les juges des tribunaux de droit commun, d'autre part.

4.3. Réforme du Conseil national de la magistrature (KRS)

54. Le gouvernement de coalition a été élu en 2023 sur la promesse de rétablir l'État de droit en Pologne et, dans ce contexte, de mettre en œuvre les différents arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'indépendance du système judiciaire polonais, notamment à travers la réforme de la Cour constitutionnelle, la réforme du KRS (Conseil national de la magistrature), la régularisation du statut des juges nommés par le KRS (dits «néo-juges») à la suite de la réforme controversée de 2017 et la séparation des pouvoirs du ministre de la Justice de ceux du procureur général.

[7] Bien que la Cour européenne des droits de l'homme ait été saisie de plusieurs affaires concernant des irrégularités présumées dans la nomination des juges des tribunaux ordinaires, aucun arrêt n'a encore été rendu.

55. Le 21 février 2024, le gouvernement polonais a déposé devant le Sejm un projet de «loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature», visant à modifier le mode de nomination des membres judiciaires du KRS, ce qui est essentiel pour l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne. Le 6 mars 2024, la commission de suivi a sollicité l'avis de la Commission de Venise.

56. Dans son avis conjoint d'urgence des 21 et 22 juin 2024 sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature de Pologne (CDL-AD(2024)018), la Commission de Venise:

- a souligné que «toute mesure prise en vue de "restaurer" l'État de droit doit répondre aux exigences générales de l'État de droit», même si cela implique «un certain équilibre entre différents principes de l'État de droit – apparemment contradictoires» (paragraphe 78);
- a estimé que, si la proposition visant à ce que les quinze membres judiciaires du KRS soient élus par la communauté judiciaire est pleinement conforme aux normes européennes, l'exclusion du droit de se présenter aux élections pour les juges qui ont été nommés ou promus au cours des activités du KRS tel que réformé en 2017, sans évaluation individuelle, soulève des questions de proportionnalité, et donc de compatibilité avec les normes de l'État de droit;
- a recommandé aux autorités de réexaminer les critères d'éligibilité des juges souhaitant se porter candidats à l'élection au KRS. Un amendement qui permettrait aux «néo-juges» de se présenter aux élections du KRS a été adopté par le Sénat polonais mais n'a pas été repris par le Sejm polonais;
- a estimé que «la révocation anticipée, *ex lege*, des membres judiciaires en exercice du Conseil national de la magistrature [KRS] semble justifiée dans les circonstances particulières du cas polonais, et compatible avec les normes européennes» (§ 83).

57. Le 2 août 2024, l'ancien président Duda a décidé de ne pas signer la loi mais de la renvoyer devant le Tribunal constitutionnel afin qu'il examine sa constitutionnalité. Compte tenu de la composition (à dominance PiS) du Tribunal constitutionnel, cette décision a été largement perçue comme une manœuvre dilatoire. Les efforts visant à modifier la loi afin de mettre en place un KRS conforme à l'État de droit, et ainsi de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, ont par conséquent échoué.

58. En conséquence, le gouvernement a cherché un moyen plus aisé de mettre en œuvre les réformes dans la pratique, même si la législation restait inchangée, cherchant ainsi à renforcer l'indépendance de cette institution judiciaire clé, malgré le blocage présidentiel. Le gouvernement a ainsi cherché à permettre aux organisations de juges, concrètement, de désigner des membres (même si ces nominations devaient encore, techniquement, être approuvées par le Sejm). Le 7 avril 2026, le Sejm a publié une liste de 60 candidats, soutenus soit par un groupe d'au moins 25 juges, soit par 2 000 citoyens. Cette liste présentait une véritable diversité de candidats, parmi lesquels figuraient des magistrats de renom engagés dans la défense de l'État de droit depuis 2015 (notamment l'ancien président de l'«ancien» KRS, le juge de la Cour suprême Dariusz Zawistowski), des membres actuels du «nouveau» KRS (le juge Stanisław Zdun, la juge Anna Dalkowska), plusieurs «néo-juges» de la Cour suprême, ainsi que deux anciens responsables de la discipline des juges des tribunaux de droit commun, dont la CEDH a établi qu'ils avaient joué un rôle déterminant dans la persécution des juges défendant l'État de droit (Przemysław W. Radzik et Piotr Schab – voir par exemple l'arrêt rendu dans l'affaire Tuleya c. Pologne). Le Sejm – le dernier jour de la visite d'enquête – a ensuite officiellement élu les juges, mais en se basant sur les candidats soutenus par les associations de juges. Les juges élus au KRS reflétaient une véritable diversité de candidats – on y trouvait par exemple l'ancien vice-ministre de la Justice sous le PiS (2015-2019), M. Piebiak. Bien que l'absence de réforme législative ne soit pas idéale – et que des réformes législatives restent nécessaires –, compte tenu de l'opposition à la réforme législative nécessaire manifestée par l'ancien et l'actuel président polonais, le compromis consistant à permettre la participation du pouvoir judiciaire aux nominations semble constituer une avancée en matière d'indépendance du KRS, même si des réformes législatives restent nécessaires pour remédier aux lacunes structurelles et législatives de la loi en vigueur.

59. Il est important de noter que nous avons rencontré les membres sortants du KRS, à peine quelques jours avant le vote au Sejm sur la nomination des nouveaux membres. Nous n'avons donc pas eu l'occasion de rencontrer la composition actuelle du KRS depuis le renouvellement de ses membres. Il est apparu clairement que certains des membres sortants du KRS estimaient avoir été traités de manière injuste. Nous n'avons malheureusement pas encore eu l'occasion d'évaluer l'indépendance et le fonctionnement de la nouvelle composition du KRS, dont les membres n'ont pris leurs fonctions qu'après notre visite.

4.4. Statut des juges

60. Une question importante subsiste quant à la conduite à tenir vis-à-vis des «néo-juges». Dans son avis conjoint des 11 et 12 octobre 2024 sur les normes européennes régissant le statut des juges (CDL-

AD(2024)029), sollicité par le ministre polonais de la Justice de l'époque, M. Adam Bodnar, la Commission de Venise:

- a estimé que la question de savoir comment traiter les juges qui avaient été nommés à l'issue d'une procédure irrégulière (par le KRS après sa réforme controversée de 2017) devait être examinée avant tout à la lumière de l'obligation qui incombe à la Pologne d'exécuter les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le pouvoir judiciaire;
- a jugé que les autorités sont libres de choisir les moyens d'y parvenir, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les principes de l'État de droit et de la Convention européenne des droits de l'homme;
- a considéré que tout mécanisme devrait s'appliquer à l'ensemble des juges concernés, ne devrait pas être mis en œuvre par un organe contrôlé par le gouvernement, devrait être soumis à un contrôle juridictionnel et devrait permettre une évaluation individuelle des nominations irrégulières (§ 47-48 et 51);
- a ajouté que l'invalidation *ex tunc* des nominations effectuées par le KRS à la suite des réformes de 2017 irait à l'encontre des principes de l'État de droit, d'autant plus qu'elle ne satisferait à aucun critère de proportionnalité (§ 49).

61. Les discussions sur la meilleure façon de résoudre ces problèmes se déroulent dans un contexte de profondes divisions internes au pouvoir judiciaire, comme indiqué ci-dessus. De nombreuses organisations de juges dont les membres ont souffert des conséquences des réformes insistent pour que les nominations, promotions ou mutations intervenues pendant la période concernée soient annulées et que les postes judiciaires clés soient réservés aux juges qui se sont opposés aux réformes sous le gouvernement précédent, même si cela allait à l'encontre des principes d'un processus de nomination fondé sur le mérite. D'autres soutiennent que chaque nomination devrait être évaluée au cas par cas afin de respecter les principes européens relatifs à l'État de droit (qui font également partie de la Constitution polonaise). Le président Nawrocki a également refusé de promouvoir tout juge remettant en cause la légitimité des «néo-juges» – même s'ils ne font que suivre les arrêts de la CEDH et de la CJUE.

62. Dans son avis conjoint des 6 et 7 mars 2026 sur le projet de loi relatif au statut des juges nommés ou promus entre 2018 et 2025 et à d'autres questions connexes (CDL-AD(2026)002), la Commission de Venise a noté que le dernier projet de loi, s'il intégrait quelques modifications mineures, constituerait une solution viable compatible avec les exigences de l'État de droit et les arrêts de la CEDH. Cela semble peu susceptible d'aboutir, car l'administration présidentielle a refusé de prendre cette loi comme point de départ d'une solution de compromis (ce qui, compte tenu de l'usage libéral du droit de veto, signifie que le projet de loi a peu de chances de déboucher sur une modification législative).

63. Par la suite, en mars 2026, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a statué que les irrégularités dans les modalités de nomination des juges des tribunaux de droit commun polonais ne signifiaient pas automatiquement que ces derniers manquaient d'indépendance et que les juridictions nationales devaient examiner chaque cas individuellement. Il est toutefois important de noter que cette conclusion ne s'applique qu'aux nominations dans les tribunaux de droit commun (c'est-à-dire à l'exclusion de la Cour suprême et du Tribunal constitutionnel). Cela fait écho à l'arrêt rendu par la Cour suprême polonaise en janvier 2020, dans lequel celle-ci avait estimé qu'il ne devait y avoir aucun doute quant à la légalité des nominations des juges à la Cour suprême (compte tenu de sa position systémique au sein du système judiciaire polonais); en revanche, pour les tribunaux de droit commun, un examen au cas par cas était approprié. Le récent arrêt de la CJUE a été salué par le PiS, qui estime qu'il indique qu'il n'y a pas lieu de rejeter en bloc les «néo-juges» nommés aux tribunaux ordinaires.

64. Compte tenu de la vive émotion suscitée – en particulier parmi les membres du corps judiciaire – et du sentiment d'injustice ressenti par toutes les parties, il est impératif de trouver et de mettre en œuvre dès que possible une solution viable et crédible afin de restaurer la confiance dans le corps judiciaire et le système judiciaire polonais, et de tenter de combler le fossé entre les juges nouvellement nommés ou promus et les autres.

4.5. Loi sur le ministère public

65. Le gouvernement a présenté un projet de loi visant à séparer les fonctions de procureur général et de ministre de la Justice. Ces fonctions avaient été regroupées sous le précédent gouvernement du PiS, ce qui

avait suscité de sérieuses préoccupations concernant l'équilibre des pouvoirs (séparation des pouvoirs) et la centralisation des pouvoirs au sein de la fonction de ministre de la Justice.[8]

66. Dans son avis des 11 et 12 octobre 2024 sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public (CDL-AD(2024)034), sollicité par le ministre de la Justice polonais de l'époque, M. Adam Bodnar, la Commission de Venise:

- s'est félicitée de la proposition de séparation des fonctions de procureur général et de ministre de la Justice, qui constituait une recommandation de longue date de la Commission de Venise ainsi que de l'Assemblée.
- a salué de l'élection du procureur général par le Sejm à la majorité absolue et avec l'accord du Sénat.
- a recommandé aux autorités d'envisager des mesures supplémentaires pour garantir un processus de nomination non politisé.
- afin d'éviter tout risque d'abus, a recommandé que *des «garanties* procédurales *contre le licenciement abusif du procureur général soient mises en place»* (paragraphe 98(v)).

67. Compte tenu des indications selon lesquelles ces réformes législatives seraient probablement bloquées par la présidence (en partie en raison de désaccords distincts concernant la nomination du procureur national actuel), le ministre de la Justice a, à titre de solution de contournement, instauré dans la pratique une séparation administrative entre ces différentes fonctions afin de s'efforcer de mettre en œuvre l'esprit de la séparation des pouvoirs – même si, sur le plan juridique, cela nécessite une réforme législative que le gouvernement ne peut mettre en œuvre en raison du blocage.

5. Droits de l'homme

5.1. Le droit d'asile, le respect des arrêts de la CEDH et les mesures provisoires

68. Le droit de demander l'asile est garanti par la Constitution polonaise. En vertu du droit polonais, cela devrait signifier que l'essence même de ce droit ne peut être restreinte et que toute restriction doit être prévue par la loi.

69. Or, depuis le 25 mars 2025, ce droit constitutionnel de demander l'asile en Pologne est «temporairement» suspendu. Cela a conduit au refus d'examiner les demandes d'asile et au renvoi de réfugiés vers des pays où ils seront persécutés, en violation de la Convention relative au statut des réfugiés et, souvent, de la CEDH.

5.2. Respect des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et des mesures provisoires

70. Le 10 avril 2026, la Pologne a expulsé trois ressortissants afghans, malgré les mesures provisoires ordonnées par la Cour européenne des droits de l'homme. Au total, la Cour a fait droit à neuf demandes de mesures provisoires, précisant que les requérants ne devaient pas être expulsés de Pologne avant le 5 juin 2026. Malgré cela, trois requérants ont été embarqués à bord d'un vol militaire et emmenés à Tachkent, en Ouzbékistan. Des avocats spécialisés dans les droits de l'homme ont fait valoir que les requérants relevaient toujours de la juridiction polonaise et devaient être ramenés en Pologne. Selon oko.press, le ministère des Affaires étrangères «n'a pas pu joindre à temps les gardes-frontières polonais pour empêcher l'expulsion». Des événements similaires semblent s'être produits en février 2026.

71. Cette situation constitue donc sans doute une violation des droits constitutionnels, du principe de non-refoulement inscrit dans la Convention relative au statut des réfugiés, ainsi que de diverses dispositions de la CEDH. Plus précisément, tous les États membres du Conseil de l'Europe doivent disposer de mécanismes adéquats pour garantir le respect des décisions de la CEDH – y compris des mécanismes visant à empêcher les expulsions qui priveraient définitivement les requérants de leurs droits.

72. Comme mentionné ci-dessus, le 6 mai 2026, la Cour européenne des droits de l'homme a ordonné des mesures provisoires dans l'affaire *Dziurda et autres c. Pologne*, demandant au gouvernement polonais de veiller à ce que les quatre juges élus du Tribunal constitutionnel empêchés d'assumer leurs fonctions ne soient pas entravés dans leur prise de fonction et l'exercice de leurs fonctions de juges constitutionnels jusqu'à ce

[8] La commission de suivi avait sollicité l'avis de la Commission de Venise sur cette loi, ce qui a donné lieu à l'« Avis sur la loi relative au ministère public, telle que modifiée » des 8 et 9 décembre 2017, qui concluait que ces réformes entraînaient « l'accumulation d'un trop grand nombre de pouvoirs entre les mains d'une seule personne », avec « des conséquences négatives directes sur l'indépendance du système du ministère public vis-à-vis de la sphère politique, mais aussi sur l'indépendance du pouvoir judiciaire ».

qu'une nouvelle décision soit rendue par la Cour. Les autorités polonaises – notamment le président de la Pologne et le président du Tribunal constitutionnel – ne se sont pas conformées à la décision de la Cour européenne des droits de l'homme.

73. Le 4 septembre 2026, le Sejm a adopté la loi relative à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, qui clarifierait la responsabilité du gouvernement dans la mise en œuvre des arrêts et des mesures provisoires de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle est actuellement en attente de la décision du président de la Pologne.

5.3. Liberté de la presse

74. Au cours des années de gouvernement du PiS, des responsables de ce parti ont été nommés à la tête des principaux médias d'État. Cela a conduit à une couverture médiatique déséquilibrée, suscitant des inquiétudes quant au fait que les médias contribuaient à la polarisation de la société polonaise. Un exemple bien connu est l'assassinat du maire de Gdańsk, Paweł Adamowicz, en 2019, par un ancien détenu qui aurait été radicalisé en regardant la télévision d'État. Cette couverture médiatique déséquilibrée s'est poursuivie après les élections, compte tenu du contrôle maintenu sur les médias d'État. En conséquence, le gouvernement Tusk a révoqué les dirigeants et les conseils d'administration de la Télévision polonaise, de la Radio polonaise et de l'Agence de presse polonaise. La manière dont cela a été fait a suscité la controverse:

- le gouvernement du PiS avait mis en place un Conseil national des médias, qui est resté sous son contrôle même après les élections et qui était chargé de nommer et de révoquer les dirigeants de ces institutions;
- face aux remises en cause de la constitutionnalité du Conseil national des médias, le gouvernement a contourné ce dernier et a plutôt invoqué la loi sur les sociétés commerciales (en faisant valoir que l'État était l'actionnaire majoritaire, voire unique, des entreprises médiatiques publiques) pour mettre ces médias en liquidation judiciaire, afin de pouvoir intervenir pour révoquer et remplacer les dirigeants respectifs de ces organisations;
- le Conseil national des médias, de son côté, a nommé d'autres dirigeants à la tête de ces organismes, ce qui a conduit à une impasse juridique et physique, qui s'est soldée par l'interruption temporaire de la diffusion des médias publics;
- la manière controversée dont les dirigeants des médias publics ont été remplacés a été vivement critiquée par les observateurs internationaux et la société civile, qui ont remis en cause la légalité de la procédure;
- le tribunal constitutionnel a jugé inconstitutionnel le remplacement des dirigeants de ces institutions médiatiques; toutefois, puisque cette décision a été rendue par une formation comprenant des juges considérés comme ayant été nommés illégalement, elle est ignorée par les autorités.

75. À cela s'ajoute une diversification croissante des médias alternatifs, qui suscite certaines inquiétudes quant à l'influence russe. En résumé, bien que le paysage médiatique polonais ait connu des changements spectaculaires depuis 2023, la confiance du public dans les médias ne s'est pas améliorée.

6. Conclusion

76. Nous remercions les autorités polonaises pour leur aide et leur engagement tout au long de notre visite. La Pologne reste un pays important et occupant une place significative en Europe. Notre visite s'est particulièrement concentrée sur l'État de droit et le fonctionnement de la Constitution, et nous avons pu nous faire une idée de l'ampleur et de la nature des défis qui se posent dans ce domaine.

77. Le niveau de polarisation dans le pays, assorti de resentiments réciproques, constitue une préoccupation majeure, omniprésente dans toute la société. Cela s'illustre peut-être par le ressentiment sincère – et souvent compréhensible – éprouvé par les différentes catégories de juges, ces acteurs constitutionnels qui devraient être au-dessus de la politique partisane. Cela ne concerne pas uniquement les personnes particulièrement politisées; en effet, la polarisation s'est étendue à l'ensemble des membres de ces institutions. Il est plus que nécessaire de déployer des efforts pour rétablir une cause commune, ainsi que pour rassembler et réconcilier la société.

78. Les efforts visant à faire adopter des réformes indispensables risquent souvent d'être bloqués ou de faire l'objet d'un veto. Les principales instances judiciaires, notamment le Tribunal constitutionnel, sont politisées, ce qui porte atteinte à l'indépendance judiciaire, à la séparation des pouvoirs et à la capacité de ces institutions à exercer leurs fonctions constitutionnelles. Du reste, la situation du Tribunal constitutionnel semble s'être encore détériorée depuis notre visite et risque de devenir intenable.

79. Il existe de sérieuses inquiétudes quant au fait que certains acteurs semblent disposés à manipuler la loi, la Constitution ou les procédures juridiques pour tenter d'étendre leur propre pouvoir ou de bloquer le fonctionnement des autres branches du gouvernement. Ces développements pourraient constituer un abus de pouvoir, portant atteinte à la Constitution ainsi qu'aux principes constitutionnels et à l'État de droit.

80. Il est important que la commission de suivi et l'Assemblée s'efforcent d'aider la Pologne à rétablir un système judiciaire et un État de droit fonctionnels et crédibles, et à dépasser l'actuelle polarisation extrême dans la société et la vie politique polonaises.

ANNEXE 1: PROGRAMME DE LA VISITE

Programme de la mission d'enquête à Varsovie (13-15 mai 2026)

Corapporteurs:	M. Christophe BRICO, Monaco, Groupe du Parti populaire européen M. Didier MARIE, France, Groupe des socialistes, démocrates et verts
Secrétariat:	M[me] Eleanor HOURIGAN
Thèmes principaux:	Institutions démocratiques: polarisation; équilibre des pouvoirs et modération institutionnelle; rôle du président; fonctionnement de la Constitution. État de droit: réputation et respect du Tribunal constitutionnel. État de droit: le statut des «néo-juges» et son impact sur la sécurité juridique des citoyens.

Mercredi 13 mai 2026

9 h 00 – 10 h 00	**Réunion avec le professeur Miroslaw Wyrzykowski** (ancien juge du Tribunal constitutionnel, ancien doyen de la Faculté de droit et d'administration de l'Université de Varsovie)
10 h 00 – 11 h 00	**Table ronde avec des organisations de la société civile polonaise sur le thème de l'État de droit**
11 h 00 – 12 h 00	**Réunion avec des organisations professionnelles regroupant des juristes, des procureurs et des juges.**
13 h 00 – 14 h 15	**Déjeuner avec le vice-président du Sejm, M. Szymon Hołownia**
14 h 45 – 15 h 45	**Réunion avec l'agent du gouvernement auprès de la Cour européenne des droits de l'homme**
16 h 00 – 18 h 00	**Réunion avec le Conseil national de la magistrature (NCJ/KRS)**
19 h 30	**Dîner** organisé par l'ambassade de France pour une réunion d'information de la communauté internationale.

Jeudi 14 mai 2026

9 h 00 – 10 h 00	**Réunion avec la sous-secrétaire d'État au ministère de la Justice, M[me] Maria Ejchart**
11 h 00 – 12 h 00	**Réunion avec le président et les juges du Tribunal constitutionnel**
13 h 00 – 14 h 15	**Déjeuner avec M[me] Agnieszka Pomaska, présidente, et les membres de la délégation polonaise à l'APCE**
14 h 30 – 15 h 30	**Réunion avec le Présidium de la Cour suprême**
16 h 00 – 17 h 00	**Réunion avec les partis de la majorité au pouvoir**
17 h 10 – 18 h 10	**Réunion avec les partis d'opposition**

Vendredi 15 mai 2026

9 h 00 – 10 h 00	**Réunion avec l'administration présidentielle**
10 h 30 – 11 h 30	**Réunion avec le médiateur adjoint de la République de Pologne**

ANNEXE 2: COMMUNIQUÉ DE PRESSE DU 19 MAI 2026 À L'ISSUE DE LA VISITE D'ÉVALUATION

Pologne: les observateurs de l'APCE s'inquiètent de la politisation persistante des plus hautes fonctions judiciaires

À l'issue d'une visite de trois jours à Varsovie, les corapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) chargés du suivi de la Pologne, Christophe Brico (Monaco, PPE/CD) et Didier Marie (France, SOC), ont réitéré leur inquiétude face au niveau de polarisation qui règne dans le pays.

«Les principales instances judiciaires, notamment le Tribunal constitutionnel et le Conseil national de la magistrature, sont politisées, ce qui porte atteinte à l'indépendance judiciaire, à la séparation des pouvoirs et à la capacité de ces institutions à exercer leurs fonctions constitutionnelles», ont averti les corapporteurs, appelant tous les acteurs à déployer d'urgence des efforts concertés pour dépolitiser les hautes fonctions judiciaires.

«Il existe de sérieuses inquiétudes quant au fait que certains acteurs semblent disposés à manipuler la loi, la Constitution ou les procédures juridiques pour tenter d'étendre leur propre pouvoir ou de bloquer le fonctionnement des autres branches du gouvernement. Ces développements pourraient constituer un abus de pouvoir, portant atteinte à la Constitution et aux principes constitutionnels et de l'État de droit», ont-ils déclaré.

Les corapporteurs ont conclu que la Pologne devait encore résoudre sa crise constitutionnelle et celle de l'État de droit, qui perdure depuis longtemps, et que des efforts accrus de la part de tous les acteurs de l'État étaient nécessaires pour que le pays continue de se conformer aux normes européennes reconnues en matière d'indépendance judiciaire et de respect de l'État de droit.

L'APCE a lancé son suivi de la Pologne le 28 janvier 2020. La Pologne est l'un des dix États membres du Conseil de l'Europe soumis à la procédure de suivi complet.