



Strasbourg, le 13 octobre 2026

CDL-AD(2026)031

Or. angl.

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

POLOGNE

AVIS

SUR

**LES POUVOIRS DU PRESIDENT DANS LE CADRE
DE LA PRESTATION DE SERMENT DES JUGES
DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL ET
D'AUTRES NOMINATIONS JUDICIAIRES**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 148^e session plénière
(Venise, 9-10 octobre 2026)**

Sur la base des observations de

M. Richard BARRETT (expert, ancien membre, Irlande)
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
M. Martin KUIJER (membre, Pays-Bas)
Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte	3
III.	Analyse	11
A.	Aperçu comparatif	11
B.	Le rôle du président de la Pologne dans la réception du serment des juges élus par le Sejm	14
C.	Garanties en cas de non-achèvement de la procédure de prestation de serment ..	18
D.	Pouvoirs présidentiels en matière de nomination des juges des autres juridictions ..	21
IV.	Conclusion	23

I. Introduction

1. Par lettre du 29 juin 2026, Mme Elvira Kovács, présidente de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), a demandé un avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur les pouvoirs du Président de la République de Pologne en matière de prestation de serment des juges du Tribunal constitutionnel et d'autres nominations, au regard du principe de la séparation des pouvoirs et à la lumière d'exemples comparatifs.

2. M. Richard Barrett, M. Christoph Grabenwarter, M. Martin Kuijer, Mme Angelika Nussberger et M. Kaarlo Tuori ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.

3. Les 15 et 17 septembre 2026, les rapporteurs ont tenu des réunions en ligne avec des représentants du ministère de la Justice, du Conseil national de la magistrature, de la Chancellerie du Président, de la majorité parlementaire et de l'opposition, du Tribunal constitutionnel et du Médiateur, ainsi qu'avec des représentants d'associations de juges et d'organisations de la société civile. La Commission remercie les autorités polonaises pour l'excellente organisation de ces réunions en ligne.

4. Le présent avis a été rédigé sur la base de la traduction en anglais des lois du 30 novembre 2016 « relative au statut des juges de la Cour constitutionnelle » et « relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle et aux modalités de procédure devant celle-ci », ainsi que de la loi du 13 décembre 2016 « Dispositions préliminaires à la loi relative à l'organisation du Tribunal constitutionnel et au mode de procédure devant celui-ci, ainsi qu'à la loi relative au statut des juges du Tribunal » et d'autres textes législatifs pertinents ([CDL-REF\(2026\)022rev-e](#)). Il se peut que la traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne des 15 et 17 septembre 2026. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur les Institutions démocratiques, sur la Justice constitutionnelle et sur l'État de droit le 8 octobre 2026. À l'issue d'un échange de vues avec M. Dariusz Dudek, conseiller du président de la République de Pologne, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 148e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2026).

II. Contexte

A. Dispositions constitutionnelles et législatives régissant la prestation de serment des juges du Tribunal constitutionnel

6. La Constitution de la République de Pologne dispose que « *le Tribunal constitutionnel est composé de 15 juges choisis individuellement par le Sejm pour un mandat de 9 ans parmi des personnes se distinguant par leur connaissance du droit. Nul ne peut être élu pour plus d'un mandat* » (article 194, paragraphe 1)¹. La Constitution ne prévoit pas l'obligation pour les juges du Tribunal constitutionnel de prêter serment.

7. L'obligation pour toute personne élue à la fonction de juge du Tribunal constitutionnel de prêter serment devant le président de la République est prévue à l'article 4 de la loi du 30 novembre 2016 relative au statut des juges du Tribunal constitutionnel. Conformément à cette disposition « *La personne élue aux fonctions de juge du Tribunal doit prêter le serment suivant en présence du Président de la République de Pologne* ». L'article 4, paragraphe 2, dispose

¹ [La Constitution de la République de Pologne](#)

en outre que « *le refus de prêter serment vaut démission des fonctions de juge du Tribunal constitutionnel* »² ³.

8. L'article 5 de la même loi dispose que « *Un juge du Tribunal entre en fonction après avoir prêté serment. Après avoir prêté serment, un juge du Tribunal doit se présenter sans délai au Tribunal pour assumer ses fonctions judiciaires ; le président du Tribunal lui attribue des affaires et met en place les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions judiciaires.* »

9. La législation fait également de la prestation de serment devant le président de la République une condition préalable à l'exercice de certaines fonctions au sein du Tribunal constitutionnel :

- En vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la loi du 30 novembre 2016 relative à l'organisation du Tribunal constitutionnel et au mode de procédure devant celui-ci, « *l'Assemblée générale du Tribunal constitutionnel est composée des juges en exercice ayant prêté serment devant le président de la République* ». L'article 11, paragraphe 5, prévoit également que « *la séance de l'Assemblée générale consacrée à la présentation des candidats au poste de président du Tribunal doit réunir tous les juges du Tribunal qui, avant cette séance de l'Assemblée générale, ont prêté serment devant le président de la République de Pologne* »⁴.
- L'article 18 de la loi du 13 décembre 2016 – dispositions préliminaires à la loi sur l'organisation du Tribunal constitutionnel et le mode de procédure devant le Tribunal constitutionnel, ainsi qu'à la loi sur le statut des juges du Tribunal – dispose que « *Un juge du Tribunal auquel le président de la République de Pologne a confié les fonctions de président du Tribunal, ci-après dénommé « le juge exerçant les fonctions de président du Tribunal », doit : 2) attribuer les affaires aux juges du Tribunal qui ont prêté serment devant le président de la République de Pologne et créer les conditions permettant aux juges du Tribunal d'exercer leurs fonctions judiciaires* »⁵.

10. En ce qui concerne les autres juridictions, conformément à l'article 179 de la Constitution de la République de Pologne, « *les juges sont nommés pour une durée indéterminée par le président de la République, sur proposition du Conseil national de la magistrature* ». Cette disposition s'applique aux juges des tribunaux de droit commun, des tribunaux administratifs, des tribunaux militaires et de la Cour suprême. L'article 179 de la Constitution ne prévoit pas que ces juges nommés par le président doivent prêter serment.

11. L'obligation de prêter serment devant le président de la République est prévue par la législation ordinaire régissant l'organisation des tribunaux. Les dispositions pertinentes figurent à l'article 55, paragraphe 1, de la loi sur l'organisation des tribunaux de droit commun,

² [CDL-REF\(2026\)022rev-e](#)

³ S'agissant de la terminologie, le ministère de la Justice de Pologne a indiqué dans ses observations écrites : « *Le mot "wobec", que nous entendons au sens de "towards" ("à l'égard de"), est cependant traduit dans le projet d'avis par "before" ("devant") ou "in the presence of" ("en présence de"). Selon nous, de telles traductions ne rendent pas le sens exact du terme "wobec", qui, en droit polonais, n'exige nullement une présence physique. Nous suggérons de traduire systématiquement le mot "wobec" par "towards" ("à l'égard de").* »

La Commission de Venise observe toutefois que, dans les traductions anglaises de la législation pertinente publiées sur le site internet officiel du Tribunal constitutionnel, le terme « *towards* » (« à l'égard de ») n'est pas employé dans les dispositions relatives à la prestation de serment des juges du Tribunal constitutionnel. L'expression « *in the presence of the President* » (« en présence du Président ») est utilisée à l'article 4, paragraphe 1, de la loi du 30 novembre 2016 relative au statut des juges du Tribunal constitutionnel, tandis que l'expression « *before the President* » (« devant le Président ») est utilisée aux articles 18, paragraphe 2, et 21, paragraphe 2, de la loi du 13 décembre 2016, ainsi qu'aux articles 6, paragraphe 1, et 11, paragraphe 5, de la loi du 30 novembre 2016. Le présent avis suit donc la terminologie employée dans ces traductions anglaises, en utilisant principalement l'expression « *before the President* » (« devant le Président »).

⁴ [CDL-REF\(2026\)022rev-e](#)

⁵ [CDL-REF\(2026\)022rev-e](#)

à l'article 29, paragraphe 1, de la loi sur la Cour suprême, à l'article 23, paragraphe 1, de la loi sur l'organisation des tribunaux militaires et à l'article 5 de la loi sur l'organisation des tribunaux administratifs. En vertu de ces dispositions, une personne nommée par le président de la République prend ses fonctions de juge après avoir prêté le serment prévu par la loi devant le président.

B. Évolution de la situation concernant la prestation de serment des juges du Tribunal constitutionnel

12. La prestation de serment des juges du Tribunal constitutionnel devant le président de la République a constitué l'une des principales questions juridiques et institutionnelles découlant de la crise constitutionnelle qui a débuté en Pologne en 2015. Le litige porte sur la relation entre la loi constitutionnelle en vertu de laquelle le Sejm élit les juges du Tribunal constitutionnel, l'obligation légale pour ceux-ci de prêter serment devant le président de la République, et l'étendue des pouvoirs du président en ce qui concerne la prestation de ce serment.

13. La question s'est posée pour la première fois à la suite des élections législatives de 2015. Le 8 octobre 2015, le Sejm sortant a élu cinq juges de la Cour constitutionnelle. À l'issue des élections législatives, le Sejm nouvellement élu a adopté des résolutions déclarant ces élections sans effet et a ensuite élu cinq personnes différentes aux mêmes postes judiciaires⁶. Le 2 décembre 2015, nonobstant les mesures provisoires adoptées par la Cour constitutionnelle, le Sejm a procédé à ces élections en adoptant cinq résolutions.

14. Le président de la République a refusé de recevoir le serment des cinq personnes élues par le Sejm sortant. En revanche, il a reçu le serment des cinq personnes élues par le Sejm nouvellement élu, dont quatre ont prêté serment les 2 et 3 décembre 2015, tandis que la cinquième l'a fait le 9 décembre 2015. Le président du Tribunal constitutionnel a par la suite reconnu ces personnes comme agents du Tribunal sans leur attribuer de fonctions judiciaires⁷.

15. Dans son arrêt du 3 décembre 2015 (affaire K 34/15), le Tribunal constitutionnel a examiné la constitutionnalité des dispositions légales régissant l'élection des juges du Tribunal constitutionnel. Il a estimé que la base juridique de l'élection des trois juges remplaçant ceux dont le mandat avait expiré pendant la législature du Sejm sortant était constitutionnelle, tandis que celle de l'élection des deux juges remplaçant ceux dont le mandat avait expiré pendant la législature du Sejm nouvellement élu était inconstitutionnelle. Le Tribunal a en outre estimé que le président de la République avait l'obligation de recevoir le serment des trois juges dont l'élection avait été valablement effectuée par le Sejm sortant⁸.

16. L'arrêt a également abordé les conséquences juridiques de l'élection d'un juge par le Sejm et le rôle du Président dans la procédure de prestation de serment⁹. Le Tribunal a estimé que l'élection par le Sejm constituait l'acte constitutionnel par lequel une personne acquiert le statut de juge du Tribunal constitutionnel. Il a en outre jugé que l'obligation légale de prêter serment devant le président ne pouvait être interprétée comme conférant à ce dernier le pouvoir discrétionnaire de déterminer si un juge légalement élu devait entrer en fonction. Le Tribunal a jugé que « *L'article 21, paragraphe 1, de la loi visée au point 1 – interprété en un*

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)001](#), Avis sur les modifications apportées à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, paragraphes 14 et 20.

⁷ Ibid., paragraphe 25.

⁸ Ibid., paragraphe 26.

⁹ L'article 4 de la loi du 30 novembre 2016 relative au statut des juges de la Cour constitutionnelle correspond à l'article 21, paragraphe 1, de l'ancienne loi du 25 juin 2015 relative à la Cour constitutionnelle, qui était en vigueur lorsque la Cour constitutionnelle a rendu son arrêt du 3 décembre 2015 (affaire K 34/15). Par conséquent, les références à l'article 21, paragraphe 1, figurant dans la jurisprudence de 2015 concernent la disposition qui figure désormais à l'article 4 de la loi relative au statut des juges du Tribunal constitutionnel.

sens autre que celui selon lequel le président de la République de Pologne est tenu de recevoir sans délai le serment d'entrée en fonction d'un juge du Tribunal constitutionnel élu par le Sejm – est incompatible avec l'article 194, paragraphe 1, de la Constitution »¹⁰.

17. Le président n'a pas fait prêter serment aux trois juges dont l'élection avait été reconnue comme constitutionnelle par le Tribunal et, par conséquent, ceux-ci n'ont jamais exercé de fonctions judiciaires au sein du Tribunal constitutionnel. En revanche, le président a fait prêter serment aux cinq personnes élues par la suite par le Sejm nouvellement élu pour occuper les mêmes fonctions judiciaires, et celles-ci ont ensuite participé aux travaux et aux décisions du Tribunal.

18. Dans son arrêt du 9 décembre 2015 (affaire K 35/15), le Tribunal constitutionnel a jugé que le mandat d'un juge du Tribunal constitutionnel commençait dès son élection par le Sejm et non lors de la prestation de serment devant le président de la République. Il a également jugé que « *L'article 21, paragraphe 1, de la loi visée au point 2, tel que modifié par l'article 1(4)(a) de la loi visée au point 1, dans sa partie contenant les termes « dans un délai de 30 jours à compter de la date de l'élection », est incompatible avec l'article 194, paragraphe 1, de la Constitution »*¹¹.

19. La controverse concernant la procédure de prestation de serment ne s'est pas arrêtée aux événements de 2015. À la suite des élections législatives d'octobre 2023, la majorité parlementaire nouvellement élue a adopté plusieurs résolutions politiques concernant le Tribunal constitutionnel. Parmi celles-ci figurait la résolution du Sejm du 6 mars 2024 visant à lever les conséquences de la crise constitutionnelle de 2015-2023 sur les activités du Tribunal constitutionnel. La résolution indiquait que la nomination de certaines personnes au Tribunal constitutionnel avait été inconstitutionnelle et qualifiait d'illégale la nomination de l'actuel président du Tribunal. Ces personnes ont été élues à des postes judiciaires qui avaient déjà été pourvus par des juges précédemment élus par le Sejm, comme l'ont constaté tant la CEDH que la CJUE¹². La résolution appelait en outre les juges du Tribunal constitutionnel à démissionner de leurs fonctions et invitait les autorités publiques à s'abstenir de coopérer avec le Tribunal afin de préserver le principe de légalité prévu par la Constitution¹³.

20. Par la suite, le gouvernement a annoncé qu'il ne publierait ni ne reconnaîtrait comme arrêts de la Cour constitutionnelle les décisions adoptées avec la participation de personnes dont le statut de juge était contesté. Parallèlement, le 13 septembre 2024, le Sejm a adopté deux projets de loi visant à réformer la Cour constitutionnelle et à régler sa composition. Le président a saisi le Tribunal constitutionnel de ces deux projets de loi en vue d'un contrôle constitutionnel préventif. Les deux affaires ont été jointes et, par son arrêt du 29 juillet 2025 (Kp 3/24), le Tribunal constitutionnel a jugé que certaines dispositions contestées par le président étaient inconstitutionnelles et a considéré que ces dispositions étaient indissociables de l'ensemble de la législation¹⁴. En conséquence, la législation n'est pas entrée en vigueur.

21. Le 13 mars 2026, le Sejm a élu six nouveaux juges de la Cour constitutionnelle. Parmi ces personnes, deux ont prêté serment devant le président de la République le 1er avril 2026, tandis que le président n'a pas reçu le serment des quatre autres. Ces événements ont donné lieu à un nouveau différend institutionnel concernant l'achèvement de la procédure de prestation de serment. Le 9 avril 2026, les quatre juges auxquels le président n'avait pas fait

¹⁰ [Arrêt du Tribunal constitutionnel K 34/15](#), dispositif, point 5.

¹¹ Arrêt n° K 35/15 du Tribunal constitutionnel, dispositif, point 3, et sections 5 et 6.

¹² CEDH, [Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne](#), n° 4907/18, 7 mai 2021, points 289 à 291 ; [M.L. c. Pologne](#), n° 40119/21, 14 décembre 2023, paragraphes 160-176 ; [CJUE, grande chambre, arrêt du 18 décembre 2025, Commission/Pologne \(Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour – Primauté du droit de l'Union\)](#), C-448/23.

¹³ [Rapport 2024 de l'UE sur l'État de droit](#), page 10.

¹⁴ [Deux projets de loi adoptés par le Parlement concernant le Tribunal constitutionnel](#).

prêter serment ont prêté un serment adressé au président en présence du maréchal du Sejm, d'anciens présidents du Tribunal constitutionnel et d'un notaire, ainsi que d'autres responsables, et ont ensuite transmis à la Chancellerie du Président des copies de leurs serments certifiées conformes par un notaire^{15 16}.

22. Au cours des réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a reçu des informations de la Chancellerie du Président et d'autres interlocuteurs concernant plusieurs raisons justifiant le refus de faire prêter serment aux quatre juges concernés : il s'agissait notamment de doutes quant à la procédure par laquelle le Sejm les avait élus, ainsi que de questions relatives à l'identification des postes vacants individuels auxquels les juges avaient été élus et, par conséquent, aux dates à partir desquelles leurs mandats respectifs devaient prendre effet. La délégation a également été informée que les parcours professionnels des juges faisaient l'objet d'un examen par la Chancellerie du Président. En ce qui concerne la décision de faire prêter serment à deux des juges concernés, la délégation a été informée que leur participation était jugée nécessaire pour garantir que le Tribunal constitutionnel dispose d'un nombre suffisant de juges pour statuer, tout en laissant davantage de temps pour que les questions en suspens concernant les autres juges soient résolues.

23. À ce jour, les quatre juges qui ont prêté serment en présence du maréchal du Sejm n'ont pas été admis à l'exercice de leurs fonctions judiciaires par le président du Tribunal constitutionnel et ne perçoivent pas de rémunération judiciaire. Ils ne peuvent donc pas participer à l'Assemblée générale du Tribunal constitutionnel. Selon les informations reçues par la délégation de la Commission de Venise lors des réunions en ligne, ces juges s'étaient déclarés prêts à prêter serment également en présence du président de la République, mais n'avaient reçu ni réponse ni invitation à cet effet. Bien que la Chancellerie présidentielle n'ait pas indiqué que le président refuserait définitivement de recevoir leur serment, aucune mesure concrète n'aurait été prise pour permettre l'achèvement de la procédure de prestation de serment.

24. Le 27 avril 2026, le président de la République a saisi le Tribunal constitutionnel d'une requête concernant un conflit de compétences entre le président et le Sejm, visant à déterminer si la compétence de faire prêter serment à une personne élue par le Sejm en tant que juge du Tribunal constitutionnel appartient exclusivement au président de la République¹⁷. Cette requête est pendante. Conformément à l'article 86, paragraphe 1, de la loi du 30 novembre 2016 relative à l'organisation du Tribunal constitutionnel et aux modalités de procédure devant celui-ci, « l'introduction d'une procédure devant le Tribunal entraîne la suspension des procédures devant les autorités impliquées dans le litige de compétence »¹⁸. Le Tribunal constitutionnel a déjà interprété cette disposition comme produisant un effet suspensif *ex lege*¹⁹. Comme elle l'a fait dans plusieurs cas précédents, la Chancellerie du Président s'est fondée sur cette disposition dans le présent contexte pour provoquer la suspension de l'application de la loi en ce qui concerne la prestation de serment des quatre juges concernés et retarder la réception du serment²⁰.

¹⁵ [Commission européenne, Rapport 2026 sur l'État de droit, chapitre consacré à la Pologne, page 8.](#)

¹⁶ [Senat Rzeczypospolitej Polskiej / Dziennik / Wydarzenia / Marszałek Senatu na ślubowaniu sędziów Trybunału Konstytucyjnego](#)

¹⁷ Affaire n° Kpt 1/26 du 27 avril 2026. [Tribunal constitutionnel : Différend de compétence entre le président et la Diète quant à savoir si la compétence pour recevoir le serment d'une personne élue par la Diète au poste de juge du Tribunal constitutionnel appartient exclusivement au président de la République de Pologne](#)

¹⁸ [Loi du 30 novembre 2016](#)

¹⁹ Arrêt du Tribunal constitutionnel du 19 juin 2024, n° K 7/24 : motifs, section 2.5.

<https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/12819-tryb-uchwalenia-ustawy?utm>

²⁰ [Minister Bogucki w programie „Gość Wydarzeń” w Polsat News \ Kancelaria \ Aktywność Ministrów \ Oficjalna strona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej](#)

25. Le 30 avril 2026, les quatre juges dont le président avait refusé de recevoir le serment ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme. Le 5 mai 2026, la Cour a rendu une mesure provisoire indiquant « au gouvernement polonais, en vertu de l'article 39 du Règlement de la Cour, que l'État défendeur devait veiller à ce que ses autorités compétentes s'abstiennent d'entraver la prise de fonction et l'exercice des fonctions judiciaires des requérants en tant que juges de la Cour constitutionnelle jusqu'à ce qu'une nouvelle décision soit prise sur la demande de mesures provisoires des requérants ».

26. Le 12 mai 2026, le Tribunal constitutionnel, siégeant en formation de cinq juges comprenant deux juges dont l'élection avait précédemment été jugée irrégulière par la Cour européenne des droits de l'homme²¹, a adopté la décision n° K 3/26, dans laquelle il a jugé que l'article 4, paragraphe 1, de la loi du 30 novembre 2016 relative au statut des juges de la Cour constitutionnelle, interprété comme imposant au président de la République de Pologne l'obligation de recevoir le serment d'entrée en fonction d'une personne élue par le Sejm à la fonction de juge de la Cour constitutionnelle, est incompatible avec l'article 126²² lu en combinaison avec l'article 2²³ de la Constitution²⁴.

27. Le 11 juin 2026, le Sejm a élu un nouveau juge de la Cour constitutionnelle, dont le serment d'entrée en fonction a ensuite été reçu par le président de la République le 28 juillet 2026²⁵. Le 4 septembre 2026, le Sejm a élu un autre juge du Tribunal constitutionnel. La délégation a été informée que la Chancellerie du Président avait émis des doutes quant au respect, par ce juge, des conditions professionnelles légales requises pour être élu au Tribunal constitutionnel. Au moment de l'adoption du présent avis, le président n'avait pas reçu le serment de ce juge.

C. Avis pertinents de la Commission de Venise concernant le Tribunal constitutionnel de Pologne (2016 et 2024) et d'autres pays

28. Dans son avis de 2016, la Commission de Venise a estimé que « *la prestation de serment ne peut être requise pour valider l'élection des juges constitutionnels. La prestation de serment devant le président est certes importante – y compris pour manifester clairement sa loyauté à la Constitution – mais elle remplit avant tout une fonction cérémonielle* »²⁶.

29. Dans son avis de 2024 sur les projets d'amendements constitutionnels concernant le Tribunal constitutionnel et deux projets de loi relatifs au Tribunal constitutionnel, la Commission de Venise a souligné « *En vertu de l'article 20 de la loi, le président de la République de Pologne aura l'obligation d'accepter le serment d'un juge nouvellement élu du Tribunal constitutionnel au plus tard 14 jours après son élection par le Sejm (et si cela n'est pas possible, le serment doit être fait par écrit, avec la signature du juge notariée et soumise au président du Sejm). Comme l'a souligné la Commission de Venise à propos de la Pologne, contrairement au serment des députés et des membres du gouvernement, la prestation de serment des juges constitutionnels n'est pas mentionnée dans la Constitution et ne peut donc*

²¹ CEDH, [M.L. c. Pologne](#), n° 40119/21, 14 décembre 2023, paragraphes 173 et 174.

²² Article 126 de la Constitution :

1. Le président de la République de Pologne est le représentant suprême de la République de Pologne et le garant de la continuité de l'autorité de l'État.
2. Le président de la République veille au respect de la Constitution, garantit la souveraineté et la sécurité de l'État ainsi que l'inviolabilité et l'intégrité de son territoire.
3. Le Président exerce ses fonctions dans les limites et conformément aux principes énoncés dans la Constitution et les lois.

²³ Article 2 de la Constitution : La République de Pologne est un État démocratique régi par le droit et appliquant les principes de la justice sociale.

²⁴ Voir la décision [K 3/26](#).

²⁵ [Site officiel du président de la République de Pologne](#).

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)001](#), Avis sur les modifications apportées à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, paragraphe 108.

pas « être considérée comme nécessaire pour valider l'élection des juges constitutionnels ». La Commission a en outre déclaré que « « La prestation de serment devant le président est certes importante – y compris pour manifester clairement sa loyauté à la Constitution – mais elle remplit avant tout une fonction cérémonielle ». Dans le contexte de la situation de 2015, lorsque des juges du Tribunal constitutionnel légalement élus ont été empêchés de prendre leurs fonctions en raison du refus du président de prêter serment au mépris des arrêts du Tribunal constitutionnel des 3 et 9 décembre 2015, la Commission se félicite que la loi précise que l'acceptation du serment par le président est obligatoire et non facultative et que, dans les cas où il n'est pas possible pour les juges de faire accepter leur serment, celui-ci peut être prêté par écrit »^{27 28}.

30. La Commission de Venise a abordé le rôle des autres autorités de l'État dans la prestation de serment des juges de la Cour constitutionnelle dans plusieurs avis concernant d'autres États. Dans son avis de 2015 sur le projet de loi institutionnelle relative à la Cour constitutionnelle de Tunisie, la Commission a estimé que « L'article 12 prévoit que les membres de la Cour constitutionnelle sont nommés par décision présidentielle. Même s'il s'agit d'une compétence liée, cette règle comporte le risque que le président empêche les candidats élus par les deux autres pouvoirs d'exercer leur mandat (par exemple en remettant en cause leur mérite). En conséquence, l'élection des candidats par les deux autres pouvoirs devrait être suivie directement par le serment, sans la nécessité d'une décision présidentielle »²⁹. La Commission a en outre constaté que « L'article 14 dispose que les membres de la Cour constitutionnelle prêtent serment devant le président de la République. Ceci donne également au président la possibilité d'empêcher ou de retarder la prise de fonction des membres de la Cour. Alternativement, les candidats pourraient prêter serment devant l'organe qui les a élus »³⁰.

31. Dans son avis de 2016 sur le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle d'Ukraine, la Commission de Venise a souligné que « dans l'avis élaboré à la suite de cette crise⁸, la Commission recommandait la mise en place d'un mécanisme par défaut pour recevoir la prestation de serment. La Commission se félicite vivement que ce problème soit désormais réglé par l'instauration du système de prestation de serment devant la Cour elle-même »³¹.

32. Plus récemment, dans son avis de 2025 sur le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, la Commission de Venise a déclaré que « bien que le serment d'un juge devant la Cour constitutionnelle soit une formalité cérémonielle, il revêt néanmoins une importance juridique considérable. Il marque notamment le début officiel du mandat du juge, au cours duquel celui-ci est lié par les engagements contenus dans le serment ». De plus, la Commission a souligné que « même si le serment est prêté devant les institutions de l'État susmentionnées, la participation de celles-ci n'a qu'un caractère cérémoniel, de sorte que leur absence n'empêcherait pas le début du mandat du juge »³². La question des

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)035](#), Avis sur la Pologne concernant le projet d'amendements constitutionnels relatifs au Tribunal constitutionnel et deux projets de loi sur le Tribunal constitutionnel, paragraphe 58.

²⁸ À la suite de leur adoption par le Sejm le 13 septembre 2024, le président a saisi le Tribunal constitutionnel de ces deux lois (la loi sur le Tribunal constitutionnel et la loi portant adoption de la loi sur le Tribunal constitutionnel) en vue d'un contrôle constitutionnel préventif. Par son arrêt du 29 juillet 2025 (Kp 3/24), le Tribunal constitutionnel a jugé certaines dispositions inconstitutionnelles et indissociables de l'ensemble de la législation, et a par conséquent déclaré les deux lois inconstitutionnelles. Le président n'a donc pas signé ces lois, qui ne sont pas entrées en vigueur.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)024](#), Avis sur le projet de loi institutionnelle relative à la Cour constitutionnelle de Tunisie, par. 25.

³⁰ *Ibid.*, paragraphe 27.

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)034](#), Avis sur le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle d'Ukraine, par. 21.

³² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)005-f](#), Avis sur le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, paragraphes 44 à 48.

conséquences juridiques de l'obligation de prêter serment a également été abordée dans d'autres évaluations du système judiciaire polonais³³.

D. Arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme

33. La composition du Tribunal constitutionnel de Pologne et les circonstances entourant la nomination de ses juges ont également été abordées dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*, la Cour a constaté que l'une des personnes ayant participé au jugement de l'affaire du requérant avait été élue à un poste judiciaire qui avait déjà été valablement pourvu par l'un des juges élus en octobre 2015. La Cour a conclu que la participation de cette personne avait entraîné une violation du droit du requérant à un tribunal établi par la loi, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a considéré que le refus du président de recevoir le serment des juges légalement élus par le Sejm sortant s'inscrivait dans la succession d'événements ayant conduit à la composition irrégulière du Tribunal constitutionnel³⁴. Dans l'affaire *M.L. c. Pologne*, la Cour a constaté que le Sejm de la huitième législature avait élu trois juges du Tribunal constitutionnel le 2 décembre 2015, alors que les sièges concernés avaient déjà été pourvus par trois juges élus par le Sejm précédent. Le président de la République avait refusé de faire prêter serment aux trois juges élus par le Sejm précédent et avait reçu le serment d'entrée en fonction des trois juges élus le 2 décembre 2015. La Cour a en outre constaté que les irrégularités entachant la procédure d'élection des juges susmentionnés avaient compromis la légitimité, en tant que « tribunal établi par la loi », de la formation de jugement du Tribunal constitutionnel qui avait instauré la restriction litigieuse, et que l'arrêt rendu par cette formation ne satisfaisait pas aux exigences de l'État de droit³⁵.

34. L'exécution de l'arrêt *Xero Flor* est placée sous la supervision du Comité des ministres depuis 2021. Tout récemment, le Comité a examiné l'affaire lors de sa 1563e réunion sur les droits de l'homme, en juin 2026. Dans le cadre des mesures générales requises pour l'exécution de l'arrêt, le Comité a abordé, entre autres, la composition régulière du Tribunal constitutionnel, le statut des décisions adoptées avec la participation de juges nommés de manière irrégulière et la procédure de nomination des juges au Tribunal. Le Comité des ministres a également encouragé les autorités à réexaminer la possibilité d'une solution législative qui ne serait pas rejetée par la Cour constitutionnelle, en tenant compte des recommandations de la Commission de Venise concernant les projets de loi de 2024³⁶.

35. Le 18 décembre 2025, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt en grande chambre dans lequel elle juge que « lorsque la Cour constitutionnelle ne satisfait pas aux exigences d'un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi, en raison des irrégularités ayant entaché les procédures de nomination de trois de ses membres au mois de décembre 2015 et de sa présidente au mois de décembre 2016, la Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE »³⁷.

³³ L'OSCE/BIDDH, dans son avis sur deux projets de loi de la République de Pologne relatifs au Tribunal constitutionnel (documents du Sejm n° 253 et 254, en date du 24 juillet 2024) ([JUD-POL/502/2024](#)), a recommandé de préciser que l'obligation pour un juge nouvellement élu du Tribunal constitutionnel de prêter serment devant le président de la République n'est pas nécessaire pour valider son élection et que le fait d'empêcher un juge de prêter serment dans les délais légalement fixés ne devrait pas constituer un obstacle à l'entrée en fonction (paragraphe 61).

³⁴ CEDH, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*, n° 4907/18, 7 mai 2021, paragraphes 289 à 291.

³⁵ CEDH, *M.L. c. Pologne*, n° 40119/21, 14 décembre 2023, paragraphes 171 et 174.

³⁶ <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-58569>

³⁷ CJUE, Grande Chambre, arrêt du 18 décembre 2025, *Commission c. Pologne (Contrôle de l'excès de pouvoir au regard de la jurisprudence de la Cour – Primauté du droit de l'Union)*, C-448/23.

E. Portée de l'avis

36. L'avis portera principalement sur l'étendue des pouvoirs du président de la République en ce qui concerne la prestation de serment des juges de la Cour constitutionnelle. La Commission abordera également la question de la nomination et de la prestation de serment des juges d'autres juridictions. Un examen de l'ensemble des nominations impliquant le président élargirait la portée de l'avis à des questions sans rapport avec son sujet principal et risquerait de détourner l'attention de son thème central, à savoir la prestation de serment des juges de la Cour constitutionnelle.

37. Dans le présent avis, la Commission de Venise évalue les questions qui lui ont été soumises à la lumière des normes internationales applicables, de ses avis antérieurs concernant la Pologne et de la pratique constitutionnelle comparée, dans le contexte particulier qui prévaut actuellement en Pologne.

III. Analyse

A. Aperçu comparatif

38. Comme indiqué ci-dessus, l'obligation pour les juges de la Cour constitutionnelle de prêter serment devant le président de la République n'est pas prévue par la Constitution polonaise, mais par la législation ordinaire. À cet égard, le modèle polonais n'est pas exceptionnel. La pratique comparative dans les États européens présente une grande diversité tant en ce qui concerne le niveau de réglementation de la procédure de prestation de serment que l'autorité devant laquelle le serment est prêté.

39. La prestation de serment par les juges et autres titulaires de fonctions publiques s'inscrit dans une longue tradition des systèmes constitutionnels européens. Ce serment constitue généralement un engagement public solennel à respecter la Constitution et la loi, ainsi qu'à exercer les fonctions attachées à leur charge avec loyauté, indépendance et impartialité. Aux fins du présent avis, la distinction pertinente s'opère entre l'acte juridique par lequel une personne est élue ou nommée en tant que juge constitutionnel et l'acte ultérieur de prestation de serment, ainsi qu'entre l'autorité compétente pour procéder à la nomination et l'autorité devant laquelle le serment est prêté.

a. Pays où ni le serment ni l'autorité chargée de le faire prêter ne sont prévus par la Constitution

40. **L'Autriche** offre un exemple proche de celui de la Pologne en ce qui concerne le niveau de réglementation. L'article 147 de la Constitution fédérale régit en détail la composition et la nomination de la Cour constitutionnelle, mais ne prévoit pas le serment de ses membres. Le serment est plutôt régi par l'article 8 de la loi sur la Cour constitutionnelle³⁸. Avant leur entrée en fonction, tous les membres s'engagent à respecter la Constitution et les lois et à s'acquitter consciencieusement de leurs fonctions. Le président et le vice-président de la Cour constitutionnelle prêtent serment devant le président de la République fédérale, tandis que les autres membres et les membres suppléants le prêtent devant le président de la Cour constitutionnelle. Le système autrichien sépare ainsi les règles constitutionnelles régissant la nomination de la réglementation légale relative au serment et, de plus, n'exige pas que tous les membres d'une Cour constitutionnelle prêtent serment devant la même autorité.

41. En **Allemagne**, l'article 93, paragraphe 2, de la Loi fondamentale prévoit que les juges de la Cour constitutionnelle fédérale sont élus par le Bundestag et le Bundesrat ; la législation

³⁸ [Loi sur la Cour constitutionnelle \(Verfassungsgerichtshofgesetz 1953\)](#).

ordinaire dispose à la fois que le président fédéral nomme formellement les juges élus et que, lors de leur entrée en fonction, ceux-ci prêtent serment devant le président fédéral³⁹.

42. En **Espagne**, la Constitution définit le système de désignation et de nomination officielle des juges de la Cour constitutionnelle. Conformément à l'article 159 de la Constitution, la Cour constitutionnelle se compose de douze membres nommés par le roi. Parmi ceux-ci, quatre sont désignés par le Congrès à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, quatre sont désignés par le Sénat à la même majorité, deux sont désignés par le gouvernement et deux par le Conseil général du pouvoir judiciaire. L'obligation pour les juges de prêter serment ou de faire une promesse solennelle devant le roi lors de leur entrée en fonction est prévue par la loi organique relative à la Cour constitutionnelle⁴⁰.

43. Au **Portugal**, la Constitution prévoit que dix juges sont élus par l'Assemblée de la République et que les trois autres sont cooptés par ces juges ; la Constitution n'attribue aucun rôle au président de la République dans leur sélection. La loi sur la Cour constitutionnelle prévoit que les juges prennent leurs fonctions et prêtent serment devant le président de la République⁴¹.

44. En **Lettonie**, les juges de la Cour constitutionnelle sont approuvés par la Saeima, tandis que l'article 5 de la loi sur la Cour constitutionnelle prévoit qu'après leur approbation, ils prêtent serment devant le président de la République ; le juge commence à exercer ses fonctions après avoir prêté serment⁴².

45. En **République de Moldova**, la Constitution répartit le pouvoir de nommer les juges de la Cour constitutionnelle entre le Parlement, le gouvernement et le Conseil supérieur de la magistrature. En vertu de la loi de 2025 sur la Cour constitutionnelle, le serment est prêté devant le Parlement, le président de la République et le Conseil supérieur de la magistrature. La même loi prévoit un mécanisme de secours : si le serment ne peut être prêté devant ces autorités dans le délai prescrit, il est prêté devant l'assemblée plénière de la Cour constitutionnelle⁴³.

46. En **Croatie**, la Constitution prévoit l'élection des juges de la Cour constitutionnelle par le Parlement, tandis que la loi constitutionnelle relative à la Cour constitutionnelle exige qu'ils prêtent serment devant le président de la République avant leur entrée en fonction⁴⁴.

b. Pays où le serment et l'autorité chargée de le faire prêter sont tous deux prévus par la Constitution

47. Conformément à l'article 84, paragraphe 2, de la Constitution de **la Tchéquie**, les juges de la Cour constitutionnelle sont nommés par le Président de la République avec l'accord du Sénat. L'article 85 de la Constitution dispose qu'un juge de la Cour constitutionnelle prend ses fonctions après avoir prêté serment devant le Président et précise en outre que le refus de prêter serment, ou le fait de le prêter avec des réserves, a pour conséquence que la personne concernée est réputée ne pas avoir été nommée⁴⁵.

48. En **Slovaquie**, les juges de la Cour constitutionnelle sont nommés par le président sur proposition du Conseil national. L'article 134 de la Constitution prévoit lui-même la prestation

³⁹ [Loi sur la Cour constitutionnelle fédérale \(Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG\)](#), articles 5 à 11.

⁴⁰ [Loi organique n° 2/1979](#), article 21.

⁴¹ [Loi n° 28/82 du 15 novembre relative à la Cour constitutionnelle](#), article 20.

⁴² [Loi sur la Cour constitutionnelle](#), article 5.

⁴³ [Loi sur la Cour constitutionnelle de Moldova](#), article 14.

⁴⁴ [Loi constitutionnelle relative à la Cour constitutionnelle de la République de Croatie](#), article 8.

⁴⁵ [Constitution de la République tchèque](#), articles 84 et 85.

de serment devant le Président et stipule que le juge entre en fonction dès qu'il a prêté serment⁴⁶.

49. En **Ukraine**, le président, la Verkhovna Rada et le Congrès des juges nomment chacun six juges à la Cour constitutionnelle. L'article 148 de la Constitution prévoit qu'un juge de la Cour constitutionnelle entre en fonction le jour où il prête serment lors d'une séance plénière extraordinaire de la Cour constitutionnelle⁴⁷.

50. En **Lituanie**, le Seimas désigne trois candidats au poste de juge à la Cour constitutionnelle parmi les candidats proposés par le président de la République, le président du Seimas et le président de la Cour suprême. L'article 104 de la Constitution prévoit que les juges de la Cour constitutionnelle doivent prêter serment devant le Seimas avant leur entrée en fonction⁴⁸.

51. En **Albanie**, la Cour constitutionnelle est composée de neuf membres, nommés pour un mandat de neuf ans. Trois membres sont nommés par le président de la République, trois sont élus par l'Assemblée et trois par la Cour suprême. L'article 129 de la Constitution prévoit qu'un juge de la Cour constitutionnelle entre en fonction après avoir prêté serment devant le président de la République⁴⁹.

c. Pays où le serment est prévu par la Constitution, mais où l'autorité chargée de le faire prêter est définie par la législation

52. En **Italie**, la Cour constitutionnelle est composée de quinze juges, dont un tiers est nommé par le président de la République, un tiers par le Parlement en séance conjointe et un tiers par les cours suprêmes de justice ordinaire et administrative. L'article 135 de la Constitution lie le mandat de neuf ans des juges de la Cour constitutionnelle à la date à laquelle le serment est prêté⁵⁰. L'article 5 de la loi n° 87/1953 prévoit qu'avant leur entrée en fonction, les juges de la Cour prêtent serment devant le président de la République, en présence des présidents des deux chambres du Parlement.

53. Les données comparatives ci-dessus montrent qu'il n'existe pas de modèle européen uniforme en ce qui concerne la source juridique régissant le serment et l'autorité devant laquelle il est prêté, ni quant à l'autorité qui fait prêter le serment. Dans certains cas, le serment n'est pas mentionné dans la Constitution (Autriche, Allemagne, Pologne, Espagne, Portugal, Lettonie et la République de Moldova). Dans ces cas, le serment ne fait pas partie intégrante de la prise de fonction au niveau constitutionnel. L'obligation de prêter serment, ainsi que les modalités et l'autorité devant laquelle il est prêté, sont prévues et réglementées par la législation.

54. Dans d'autres cas, comme en Italie, le serment est prévu par la Constitution et marque le début du mandat d'un juge constitutionnel. Toutefois, les modalités de prestation du serment, y compris l'autorité devant laquelle il est prêté, sont réglementées au niveau législatif. Enfin, dans certains cas, le serment est prévu et réglementé par la Constitution elle-même (Tchéquie, Slovaquie, Ukraine, Lituanie, Albanie), qui désigne également de manière spécifique l'autorité devant laquelle il est prêté.

55. Comme le montre cet aperçu, même lorsque la Constitution prévoit que c'est le président de la République qui fait prêter serment, cela n'implique pas que le président dispose du pouvoir d'examiner le bien-fondé de la nomination ou la procédure menant à la prestation de serment. Lorsqu'une Constitution entend conférer un tel pouvoir au président, elle doit le faire

⁴⁶ [Constitution de la République slovaque](#), article 134, paragraphes 2 et 5.

⁴⁷ [Constitution de l'Ukraine](#), article 148.

⁴⁸ [Constitution de la République de Lituanie](#), articles 103 et 104.

⁴⁹ [Constitution de l'Albanie](#), articles 125 et 129.

⁵⁰ [Constitution de la République italienne](#), article 135.

explicitement, par exemple parmi les pouvoirs du président énumérés dans la Constitution. Il convient de souligner à cet égard que le serment est prêté *devant* le président et n'est pas soumis à son pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, le président ne peut pas non plus, sur cette base, revendiquer un pouvoir de contrôle de la procédure de nomination. A fortiori, lorsque c'est la législation qui prévoit que les juges constitutionnels prêtent serment devant le président, cette législation ne peut conférer au président un pouvoir qui n'a aucun fondement dans la Constitution.

56. Il s'ensuit qu'en l'absence, dans la Constitution, d'un pouvoir explicite du président de participer à la procédure de nomination des juges constitutionnels, le président ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la prestation de serment : il est légalement tenu de la faire prêter. Cela vaut *a fortiori* lorsque le rôle du président dans la procédure de prestation de serment est prévu uniquement par la législation. Le président a l'obligation de recevoir le serment sans retard injustifié.

57. L'analyse comparative montre également que la participation du chef de l'État à la procédure de prestation de serment ne correspond pas nécessairement à un pouvoir de sélection ou de nomination des juges constitutionnels. Le Portugal, la Croatie, la Lettonie et la République de Moldova en sont des exemples clairs : malgré l'absence de pouvoir présidentiel de sélection des juges concernés, c'est le président qui fait prêter serment à ces derniers. À l'inverse, en Ukraine et en Lituanie, le président participe à la nomination des juges, mais le serment est prêté respectivement devant la Cour constitutionnelle ou le Parlement, plutôt que devant le chef de l'État. L'autorité devant laquelle le serment est prêté relève donc d'une conception constitutionnelle ou législative et ne détermine pas, en soi, la répartition des pouvoirs dans le processus de nomination.

B. Le rôle du président de la Pologne dans la réception du serment des juges élus par le Sejm

58. L'article 194, paragraphe 1, de la Constitution confie l'élection des juges du Tribunal constitutionnel au Sejm et ne prévoit aucune disposition concernant un serment ou la procédure à suivre pour le faire prêter. C'est l'article 4 de la loi du 30 novembre 2016 relative au statut des juges de la Cour constitutionnelle qui dispose qu'« *une personne élue pour assumer les fonctions de juge de la Cour prêtera le serment suivant en présence du président de la République de Pologne* ». Conformément à l'article 4, paragraphe 2, « *le refus de prêter serment par la personne élue équivaut à une démission de ses fonctions* ».

59. Conformément à l'article 5 de cette même loi, « *Un juge du Tribunal entre en fonction après avoir prêté serment. Après avoir prêté serment, un juge du Tribunal doit se présenter sans délai au Tribunal pour assumer ses fonctions judiciaires ; le président du Tribunal lui attribue des affaires et met en place les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions judiciaires.* »⁵¹ Si l'obligation de prêter serment devant le président et les conséquences d'un refus de le faire étaient déjà prévues dans les lois de 1997 et 2015, les dispositions liant la prestation de serment au début de la relation de service du juge et à l'attribution ultérieure des affaires par le président du Tribunal constitutionnel ont été introduites dans la législation adoptée en 2016.

60. La distinction entre l'acte constitutionnel d'élection et l'obligation subséquente de prêter serment est importante pour déterminer la nature du serment ainsi que celle des pouvoirs du président à cet égard. La Commission de Venise a déjà abordé cette question dans son avis de 2016 sur la Pologne. Elle a souligné que, contrairement à certains serments expressément prévus par la Constitution, le serment des juges du Tribunal constitutionnel n'était régi que par la législation ordinaire. La Commission a déclaré que : « *Les experts gouvernementaux*

⁵¹ [Loi sur le Tribunal constitutionnel](#)

font valoir que ce serment est déterminant pour la validité finale de la nomination. Toutefois, à l'inverse du serment des députés (dans l'enceinte du Sejm – article 104, par. 2, de la Constitution) et des membres du Gouvernement (en présence du président de la République – article 151 de la Constitution), le serment des juges du Tribunal constitutionnel est régi seulement par la loi sur le Tribunal et non par la Constitution elle-même. Dans ces conditions, la prestation de serment ne peut être requise pour valider l'élection des juges constitutionnels. La prestation de serment devant le président est certes importante – y compris pour manifester clairement sa loyauté à la Constitution – mais elle remplit avant tout une fonction cérémonielle. »⁵² Ainsi, à la lumière de ces conclusions antérieures de la Commission de Venise et de l'analyse comparative exposée dans le présent avis, le serment ne peut être considéré comme ayant un effet constitutif sur l'élection des juges constitutionnels.

61. La Commission de Venise souligne une nouvelle fois que l'article 194, paragraphe 1, de la Constitution ne contient aucune référence à un rôle du président dans l'élection des juges du Tribunal constitutionnel, contrairement, par exemple, à l'article 179 de la Constitution qui confère au président le pouvoir *de nommer* les juges ordinaires. L'exigence légale selon laquelle le serment doit être prêté « en présence du Président » ou « devant le Président » ne saurait donc être interprétée comme conférant au Président une compétence que la Constitution ne lui attribue pas. En particulier, elle ne peut autoriser le président à contrôler la légalité de l'élection, à évaluer l'aptitude sur le fond d'un juge élu par le Sejm, ni à approuver, refuser ou réexaminer de quelque manière que ce soit le choix du Sejm ou pour déterminer la date de début du mandat du juge. La Constitution n'a pas conféré au président un droit de veto général sur l'entrée en fonction des juges constitutionnels élus par le Sejm. Les articles 7 et 126 de la Constitution, qui définissent le rôle du président en tant que garant de la continuité de l'autorité de l'État et gardien de la Constitution, ne peuvent pas non plus constituer en eux-mêmes une base juridique permettant de refuser de recevoir le serment pour une durée indéterminée.

62. L'interprétation constitutionnelle du rôle du président est celle d'une fonction principalement cérémonielle, destinée à marquer l'entrée en fonctions du juge. Le serment revêt néanmoins une importance juridique considérable. En vertu de l'article 4 de la loi du 30 novembre 2016, l'obligation légale de prêter serment incombe, en premier lieu, à la « personne élue pour assumer la fonction de juge »⁵³ de la Cour constitutionnelle. La présence du président confère une solennité institutionnelle à cet engagement. De plus, tant que la personne élue n'a pas prêté serment, la législation prévoit des conséquences quant à l'exercice de certaines fonctions au sein de la Cour⁵⁴.

63. La Commission de Venise a déjà rappelé, en se référant à la jurisprudence pertinente du Tribunal constitutionnel, que le président a l'obligation de recevoir le serment des juges élus par le Sejm⁵⁵. Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission de Venise considère que cette obligation découle de la répartition constitutionnelle des pouvoirs elle-même : lorsque le Sejm a exercé son pouvoir d'élection en vertu de l'article 194, paragraphe 1, le président est tenu de recevoir le serment et ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire pour approuver ou refuser le choix du Sejm.

64. Cette interprétation s'inscrit également dans une perspective comparative. Dans plusieurs systèmes européens, le chef de l'État préside la cérémonie de prestation de serment bien qu'il ne joue aucun rôle dans l'élection ou la nomination des juges constitutionnels concernés.

⁵² Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)001](#), Avis sur les modifications apportées à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, paragraphe 108.

⁵³ [Loi sur le Tribunal constitutionnel](#), article 5 de la loi relative au statut des juges du Tribunal constitutionnel, article 6 de la loi relative à l'organisation du Tribunal constitutionnel et articles 18 et 21 de la loi du 13 décembre 2016.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)035](#), Avis sur les projets d'amendements constitutionnels concernant le Tribunal constitutionnel et deux projets de loi relatifs au Tribunal constitutionnel, paragraphe 6.

Dans d'autres systèmes, le serment est prêté devant le Parlement ou devant la Cour constitutionnelle elle-même. Ce qui est donc déterminant, ce n'est pas l'identité de l'autorité devant laquelle le serment est prêté, mais les pouvoirs conférés à cette autorité par le cadre constitutionnel applicable. En Italie, l'article 135 de la Constitution elle-même lie le début du mandat des juges de la Cour constitutionnelle à la prestation de serment, qui constitue ainsi une condition nécessaire à l'exercice des fonctions judiciaires. L'article 5 de la loi n° 87 du 11 mars 1953 prévoit que le serment est prêté devant le président de la République. La disposition légale relative au rôle du président dans la procédure de prestation de serment ne confère toutefois pas à ce dernier le pouvoir de refuser de recevoir le serment ou de retarder la prestation de serment.

65. La Commission de Venise reconnaît que des questions peuvent se poser quant à la légalité d'une élection par le Sejm, à l'identification du siège vacant auquel un juge a été élu, ou au respect par un juge élu des conditions légales d'éligibilité. La question constitutionnelle pertinente est toutefois de savoir quelle autorité est compétente pour statuer sur ces questions, selon quelle procédure et avec quelles conséquences juridiques. La Constitution n'a pas attribué ce rôle au président.

66. Le fait que la procédure de prestation de serment reste longtemps inachevée peut avoir des conséquences directes sur la capacité du Tribunal constitutionnel à exercer ses fonctions juridictionnelles. L'article 37, paragraphe 2, de la loi du 30 novembre 2016 relative à l'organisation du Tribunal constitutionnel et au mode de procédure devant le Tribunal constitutionnel⁵⁶ dispose que « *l'examen d'une affaire par l'assemblée plénière du Tribunal requiert la participation d'au moins 11 juges du Tribunal* ». Au cours des réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a été informée que l'impossibilité pour les juges élus concernés d'assumer leurs fonctions judiciaires, conjuguée à l'expiration du mandat d'un autre juge le 18 septembre 2026 et à l'absence temporaire d'un autre juge, pourrait empêcher le Tribunal d'atteindre le nombre de juges requis pour statuer en formation plénière. Dans les circonstances actuelles, la procédure de prestation de serment non encore menée à bien pourrait donc affecter la capacité du Tribunal à statuer sur des affaires qui, en vertu de la législation applicable, doivent être examinées en formation plénière.

67. Une conséquence distincte, et non moins importante, concerne le fonctionnement de l'Assemblée générale du Tribunal constitutionnel. Conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la même loi, « *l'Assemblée générale se compose des juges en exercice du Tribunal qui ont prêté serment devant le président de la République de Pologne* ». L'Assemblée générale exerce des fonctions essentielles au fonctionnement institutionnel du Tribunal. En vertu de l'article 6, paragraphe 2, point 9, de cette loi, elle est compétente pour « *adopter un projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses du Tribunal* ». L'incapacité des juges élus à mener à bien la procédure de prestation de serment peut donc affecter non seulement la capacité du Tribunal à statuer, mais aussi sa capacité à prendre les décisions nécessaires à son fonctionnement financier et administratif.

68. Au cours des réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a été informée qu'en raison du nombre limité de juges actuellement en mesure de participer à l'Assemblée générale, celle-ci risquait de ne pas pouvoir prendre les décisions requises pour le fonctionnement financier normal du Tribunal. Une telle situation serait particulièrement grave : un manquement prolongé à l'obligation d'achever la procédure de prestation de serment cesserait alors d'affecter uniquement le statut et la capacité d'exercer des fonctions judiciaires des juges concernés et aurait des conséquences sur le fonctionnement effectif du Tribunal constitutionnel en tant qu'institution, y compris sa capacité à se procurer les ressources financières nécessaires à l'exercice de ses fonctions constitutionnelles.

⁵⁶ [Loi sur le Tribunal constitutionnel](#)

69. En outre, la Commission de Venise a été informée que le fait que la procédure de prestation de serment demeure inachevée pendant une période prolongée affecte également la constitution régulière des formations de jugement. Les juges dûment élus par le Sejm dont le serment n'a pas été reçu sont non seulement empêchés de statuer, mais également exclus de l'attribution des affaires, malgré l'exigence prévue à l'article 38, paragraphe 1, de la loi relative au Tribunal constitutionnel, selon laquelle les affaires doivent être attribuées aux juges par ordre alphabétique et suivant l'ordre dans lequel elles sont reçues. Le maintien de leur exclusion peut donc susciter de graves préoccupations quant à la régularité de la composition des formations de jugement.

70. À cet égard, au cours des réunions en ligne, la Commission de Venise a entendu des références répétées à l'arrêt du Tribunal constitutionnel du 3 décembre 2015 (K 34/15), que certains interlocuteurs ont invoqué comme reconnaissant la possibilité pour le président de reporter la prestation de serment. La Commission de Venise rappelle que le point de départ de cet arrêt est que le fait de recevoir le serment d'un juge nouvellement élu constitue une obligation du président qui, en l'absence de délai légal, doit être remplie « sans délai ». L'arrêt K 34/15 n'a reconnu qu'une possibilité de report strictement limitée, dans une situation « *extraordinaire, objective et sans ambiguïté* », qui doit être liée à « *une circonstance évidente et sans équivoque* ». Le report n'est admissible que pour la durée raisonnablement nécessaire à la levée des doutes et à condition que la prolongation de la période de non-prestation du serment n'entraîne pas de conséquences encore moins acceptables sur le plan constitutionnel, telles qu'une paralysie de l'activité du Tribunal constitutionnel, dont la capacité d'agir constitue en soi une valeur constitutionnelle⁵⁷.

71. L'arrêt K 34/15 a en outre souligné que l'obligation pour une autorité publique d'apprécier la légalité de ses propres actes ne lui confère pas le pouvoir de contrôler les actes d'une autre autorité constitutionnelle ; un tel pouvoir nécessite une base juridique explicite en vertu de l'article 7 de la Constitution. La primauté constitutionnelle exige donc également le respect de la répartition constitutionnelle des compétences, y compris le pouvoir du Sejm, en vertu de l'article 194, paragraphe 1, d'élire les juges du Tribunal constitutionnel. Le rôle du président dans la réception du serment ne peut donc pas devenir un moyen de réexaminer cette élection. De plus, même un report exceptionnellement justifié ne peut entraîner des conséquences constitutionnellement inacceptables, notamment la paralysie du Tribunal. Cela est particulièrement pertinent lorsque la poursuite du retard risque en soi de nuire au fonctionnement juridictionnel, institutionnel ou financier du Tribunal.

72. Cette conclusion trouve un appui supplémentaire dans les avis de la Commission de Venise concernant d'autres systèmes constitutionnels. Dans son avis sur la Slovaquie, la Commission a estimé que « *la Constitution n'habilite pas expressément le président à empêcher un juge, nommé conformément à la Constitution, de prêter serment et aucune de*

⁵⁷ [Arrêt du Tribunal constitutionnel K 34/15](#), section 8.5.2. « La survenance d'une situation extraordinaire, objective et sans ambiguïté, qu'il n'est pas possible de prévoir ni d'empêcher de manière rationnelle, peut exiger que le principe de la protection de la primauté de la Constitution oblige le président à prendre certaines mesures et justifie la prolongation du délai pour prêter serment, mais uniquement dans la mesure où cela est rationnellement nécessaire pour dissiper les doutes. Toutefois, une situation justifiant la prolongation du délai pour prêter serment doit être liée à une circonstance évidente et sans ambiguïté indiquant que : la Diète n'a pas adopté de résolution au sens de l'article 120, deuxième phrase, de la Constitution ; une personne donnée n'a pas la capacité juridique d'assumer le mandat de juge du Tribunal ; ou bien, après l'élection du juge, un obstacle permanent et insurmontable à l'exercice de la fonction judiciaire est apparu, en raison de circonstances personnelles du juge jusque-là inconnues. Ce n'est qu'après avoir établi que, dans un cas donné, l'une de ces situations se présente que le président de la Pologne pourrait envisager de prolonger le délai prévu pour la prestation de serment. Toutefois, cela n'est admissible qu'à la condition que la prolongation du délai de prestation de serment n'entraîne pas de conséquences encore moins acceptables sur le plan constitutionnel, telles qu'une paralysie de l'activité du Tribunal constitutionnel, dont la capacité d'agir constitue en soi une valeur constitutionnelle. En prenant une telle décision, le Président assume l'entière responsabilité – prévue par la Constitution – des conséquences de cette décision. »

ses dispositions ne laisse supposer qu'il aurait ce pouvoir»⁵⁸. Plus récemment, dans son avis sur la République de Moldova, la Commission a souligné que la participation d'une autorité de l'État à la prestation de serment ne doit pas devenir un obstacle empêchant un juge valablement nommé de prendre ses fonctions⁵⁹. La Commission a par conséquent insisté sur l'importance de règles et de délais clairs régissant la prestation de serment⁶⁰, et, dans d'autres contextes, a soutenu des mécanismes visant à empêcher que la procédure de prestation de serment ne soit utilisée pour entraver la prise de fonctions judiciaires⁶¹.

73. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme apporte un soutien supplémentaire au maintien de la distinction entre le pouvoir constitutionnel d'élection du Sejm et le rôle du président dans la procédure de prestation de serment. Dans l'affaire *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*, la Cour a examiné la succession d'événements entourant l'élection des juges à la Cour constitutionnelle en 2015, y compris le refus du président de recevoir le serment de trois juges dont l'élection avait par la suite été reconnue comme valide par la Cour constitutionnelle, ainsi que l'élection et la prestation de serment ultérieures d'autres personnes aux mêmes postes. La Cour a estimé que « ces actes et omissions du président de la République devaient être considérés comme une violation du droit interne en ce qui concerne le processus d'élection des juges de la Cour constitutionnelle »⁶².

74. Dans ce contexte, la Commission de Venise estime que les dispositions pertinentes régissant la prestation de serment des juges de la Cour constitutionnelle devraient être appliquées conformément à leur objectif légal, de sorte que les juges élus par le Sejm puissent accomplir sans délai la procédure de prestation de serment et que tout doute concernant la légalité de leur élection ou leur éligibilité soit résolu par les autorités compétentes au moyen des procédures prévues par la Constitution et la loi.

C. Garanties en cas de non-achèvement de la procédure de prestation de serment

75. La conclusion selon laquelle le fait de recevoir le serment d'un juge élu par le Sejm constitue une obligation pour le président, plutôt qu'un pouvoir discrétionnaire d'approuver ou de rejeter le choix du Sejm, soulève une autre question : comment l'obligation de prêter serment doit-elle s'appliquer lorsque le président ne reçoit pas le serment, et le fait que la procédure ne soit pas menée à son terme peut-il empêcher un juge élu par le Sejm d'assumer ses fonctions judiciaires ?

76. En décembre 2024, la Commission de Venise a adopté un avis portant notamment sur un mécanisme prévu dans les amendements à la loi sur le Tribunal constitutionnel (qui ne sont jamais entrés en vigueur) visant à empêcher tout retard injustifié de la part du président dans la prestation de serment des juges du Tribunal constitutionnel :

« En vertu de l'article 20 de la loi, le président de la République de Pologne aura l'obligation d'accepter le serment d'un juge nouvellement élu du Tribunal constitutionnel au plus tard 14 jours après son élection par le Sejm (et si cela n'est pas possible, le serment doit être fait par écrit, avec la signature du juge notariée et soumise au président du Sejm). [...] Compte tenu de la situation qui a prévalu en 2015, lorsque des juges du Tribunal constitutionnel légalement élus ont été empêchés de prendre leurs fonctions en raison du refus du président de recevoir leur serment,

⁵⁸ Commission de Venise, Avis [CDL-AD\(2014\)015](#) sur la procédure de nomination des juges à la Cour constitutionnelle en période de transition présidentielle en République slovaque, paragraphes 28 à 30.

⁵⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)005](#), Avis sur le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, paragraphe 44.

⁶⁰ *Ibid.*, paragraphe 45.

⁶¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)034](#), Avis sur le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle d'Ukraine, paragraphe 21.

⁶² CEDH, 7 mai 2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne* (requête n° 4907/18), paragraphes 269-270.

au mépris des arrêts rendus par le Tribunal constitutionnel les 3 et 9 décembre 2015, la Commission se félicite que la loi précise que la réception du serment par le président est obligatoire, et non facultative, et que, dans les cas où il n'est pas possible pour les juges de prêter serment en présence du président, cela peut se faire par écrit »⁶³.

77. Conformément à son analyse du caractère cérémoniel du serment en Pologne et se référant à la crise constitutionnelle qui sévissait alors dans ce pays, la Commission s'est donc félicitée du fait que, lorsque le serment ne peut être reçu par le président en personne, sa prestation par écrit puisse constituer un moyen alternatif de satisfaire à l'obligation de prêter serment.

78. Dans son avis de 2025 sur la République de Moldova, la Commission a souligné que le serment d'un juge constitutionnel, bien qu'il s'agisse d'une formalité cérémonielle revêtant une importance juridique considérable, « ne doit pas être utilisé pour empêcher un juge valablement nommé d'entrer en fonction »⁶⁴. Elle a recommandé davantage de clarté quant au délai dans lequel le serment doit être prêté, tandis que la législation adoptée par la suite prévoit, dans des circonstances bien définies, que le serment soit prêté devant l'assemblée plénière de la Cour constitutionnelle lorsque la procédure ordinaire ne peut être suivie⁶⁵.

79. Des dispositions législatives claires visant à remédier à l'absence de participation du président à la procédure de prestation de serment sont sans aucun doute souhaitables du point de vue de la sécurité juridique. Comme l'indique la liste actualisée des critères de l'État de droit, lorsqu'il existe un risque qu'un organe constitutionnel bloque le fonctionnement d'un autre, « la législation devrait prévoir des mécanismes anti-blocage appropriés »⁶⁶. En principe, les difficultés de ce type, dans l'attente de réformes législatives, devraient être évitées ou résolues grâce à une coopération loyale entre les autorités constitutionnelles⁶⁷. Le préambule de la Constitution fait lui-même référence à la « coopération entre les pouvoirs publics », et la liste actualisée des critères de l'État de droit reconnaît que le principe de coopération loyale peut servir de moyen pour résoudre les conflits entre organes constitutionnels. Dans le même temps, la liste de contrôle reconnaît expressément la possibilité que ce principe ne soit pas respecté et qu'un organe constitutionnel puisse bloquer le fonctionnement d'un autre⁶⁸.

80. L'impossibilité actuelle pour plusieurs juges de la Cour constitutionnelle d'exercer leurs fonctions ne peut être considérée comme un simple désaccord procédural isolé concernant la manière dont le serment doit être prêté. Elle s'inscrit dans le cadre d'une difficulté institutionnelle de longue date concernant la composition et le fonctionnement effectif du Tribunal constitutionnel. À cet égard, la Commission de Venise se réfère au critère de référence intitulé « Rétablissement de l'État de droit » figurant dans sa Liste actualisée des

⁶³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)035](#), Avis sur la Pologne concernant le projet d'amendements constitutionnels relatifs au Tribunal constitutionnel et deux projets de loi sur le Tribunal constitutionnel, paragraphe 58.

⁶⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)005](#), Avis sur le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, paragraphes 44 à 48.

⁶⁵ [Loi sur la Cour constitutionnelle de la République de Moldova du 10 avril 2025](#).

⁶⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Liste de contrôle actualisée sur l'État de droit, paragraphe 79.

⁶⁷ Le principe de coopération entre les organes constitutionnels est bien expliqué dans **The Collaborative Constitution** (Aileen Kavanagh ; Cambridge Studies in Constitutional Law 2024, p. 11) comme suit :

« Afin d'éviter une spirale descendante d'animosité croissante et d'antagonisme enraciné, les principaux acteurs constitutionnels doivent exercer leurs fonctions constitutionnelles avec un minimum de retenue constitutionnelle. Par conséquent, le respect mutuel engendre la retenue mutuelle, ce qui témoigne d'une volonté de canaliser, de limiter et de gérer les conflits et les rivalités entre les pouvoirs de manière constitutionnellement constructive. La collaboration ne suggère pas naïvement l'absence de tensions ou de conflits entre les pouvoirs. En effet, elle implique un devoir de respect mutuel et de retenue entre des acteurs interdépendants qui ont la responsabilité de faire fonctionner le partenariat constitutionnel. Si les constitutions sont façonnées par les relations de travail entre les principaux acteurs constitutionnels, alors tous les pouvoirs ont le devoir de soigner leurs relations et de se traiter mutuellement avec courtoisie constitutionnelle et respect mutuel ».

⁶⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Liste de contrôle actualisée sur l'État de droit, paragraphe 79.

critères de l'État de droit, dans laquelle elle a notamment souligné que des mesures de redressement peuvent être nécessaires pour mettre en œuvre les arrêts contraignants d'une juridiction internationale, mais qu'elles doivent être compatibles avec les principes fondamentaux de la Constitution, justifiées par un besoin impérieux et proportionnées. La liste actualisée des critères de l'État de droit souligne en outre que « *les mesures adoptées [pour rétablir l'État de droit] [...] devraient tenir compte de la gravité des défauts du système, de la durée de son existence et de l'ampleur de la perte de confiance du public* »⁶⁹.

81. En l'espèce, la Commission estime que, compte tenu de l'inefficacité du recours constitutionnel, le respect strict de l'exigence légale selon laquelle le serment doit être prêté devant le président permettrait à ce dernier, en refusant d'agir ou en saisissant le Tribunal constitutionnel afin d'empêcher l'entrée en fonction de juges valablement élus par le Sejm, de faire obstacle à la répartition constitutionnelle des pouvoirs. Dans de telles circonstances exceptionnelles, on peut soutenir que l'exigence légale relative à la prestation de serment ne saurait être interprétée de manière à permettre l'entrave à la Constitution elle-même. En conséquence, la Commission considère qu'il est constitutionnellement justifié de permettre la prise de fonctions et le début de la relation de service du juge sans la participation du président lorsque celui-ci refuse illégalement de recevoir le serment. Bien qu'une telle solution s'écarte de la lettre des textes législatifs pertinents, elle préserverait davantage la répartition constitutionnelle des pouvoirs et empêcherait l'abus d'une fonction purement cérémonielle pour entraver le fonctionnement du Tribunal constitutionnel. La Commission considère en outre comme quelque peu artificielle la distinction entre l'obtention du statut de juge et le début de la relation de travail du juge, qui dépend, entre autres, de l'attribution des affaires par le président du Tribunal constitutionnel.

82. La Commission de Venise rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a ordonné au gouvernement polonais, en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour, que l'État défendeur « *veille à ce que ses autorités compétentes s'abstiennent d'entraver la prise de fonction et l'exercice des fonctions judiciaires des requérants en tant que juges de la Cour constitutionnelle jusqu'à ce qu'une décision soit rendue sur la demande de mesures provisoires présentée par les requérants* ».

83. La Commission de Venise prend acte de la procédure suivie le 9 avril 2026 concernant les quatre juges élus par le Sejm dont le serment n'avait pas été reçu par le président. Les juges ont lu et signé le serment au Sejm en présence d'un notaire; le serment était adressé au président de la République et des copies certifiées conformes ont été déposées à la Chancellerie du président le jour même⁷⁰. Cette procédure, qui était similaire à celle prévue dans les amendements à la loi sur la Cour constitutionnelle adoptés par le Sejm, mais qui n'est pas entrée en vigueur à la suite de leur renvoi par le président devant le Tribunal constitutionnel et de la déclaration d'inconstitutionnalité qui s'en est suivie, a permis aux juges élus par le Sejm d'accomplir l'acte qui leur incombait tout en préservant la formulation prescrite et le caractère solennel du serment, et en conservant le président comme destinataire de celui-ci. La Commission, compte tenu de la nature essentiellement protocolaire du rôle du président, exercée en sa qualité de chef de l'État plutôt que dans le cadre de l'exercice du pouvoir exécutif, est convaincue que l'absence de sa participation physique ne modifie pas, en soi, la répartition constitutionnelle des pouvoirs, étant donné que la Constitution ne prévoit pas de rôle pour le président de la Pologne en ce qui concerne la prestation de serment des juges constitutionnels. Ce cas diffère donc de celui de l'Albanie, où la Commission avait soulevé des questions de constitutionnalité dans une situation similaire, « la Constitution stipulant clairement que le serment doit être prêté « devant » le président »⁷¹.

⁶⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), [La liste actualisée des critères de l'État de droit](#), paragraphes 157-158.

⁷⁰ [Commission européenne, Rapport 2026 sur l'État de droit, Pologne](#), page 8.

⁷¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)010](#), Albanie, Avis sur la nomination des juges à la Cour constitutionnelle, paragraphes 99 et 100.

84. La Commission de Venise recommande donc que, lorsque le président ne reçoit pas le serment d'un juge élu par le Sejm pendant une période injustifiée, l'obligation de prêter serment puisse, dans les circonstances décrites ci-dessus, être remplie sans la participation physique du président, à condition que ses éléments essentiels soient préservés. En particulier, le serment devrait être prêté sous la forme prescrite, adressé au président au moyen d'un document écrit officiel dûment vérifié et formellement transmis au président. Cela permet de donner effet à l'obligation légale de prêter serment tout en garantissant que la non-exécution d'une fonction essentiellement cérémonielle n'empêche pas l'exercice effectif du pouvoir constitutionnel d'élection du Sejm ni ne porte atteinte au bon fonctionnement du Tribunal constitutionnel. Une fois que le serment a été valablement prêté de cette manière, le juge devrait pouvoir exercer ses fonctions judiciaires et se voir attribuer des affaires conformément à la législation en vigueur. Lorsque la situation le permet, des amendements législatifs prévoyant un mécanisme approprié de sortie de l'impasse devraient être élaborés et adoptés.

D. Pouvoirs présidentiels en matière de nomination des juges des autres juridictions

85. La situation des juges des juridictions autres que le Tribunal constitutionnel nécessite un examen distinct. Le cadre constitutionnel régissant leur nomination diffère sensiblement de celui applicable aux juges du Tribunal constitutionnel. Conformément à l'article 179 de la Constitution, « *les juges sont nommés pour une durée indéterminée par le président de la République sur proposition du Conseil national de la magistrature* ». La Constitution confère donc au président le pouvoir de nommer les juges.

86. Comme dans le cas des juges du Tribunal constitutionnel, la Constitution ne prévoit toutefois pas que les juges prêtent serment après avoir été nommés par le président. L'obligation de prêter serment est prévue par la législation ordinaire. L'article 55, paragraphe 1, de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, l'article 29, paragraphe 1, de la loi sur la Cour suprême, l'article 23, paragraphe 1, de la loi sur l'organisation des tribunaux militaires et l'article 5 de la loi sur l'organisation des tribunaux administratifs prévoient, respectivement, qu'un juge de la juridiction concernée est une personne nommée par le président « qui a prêté serment devant le président ».

87. Le président exerce deux rôles distincts : un rôle constitutionnel dans la nomination des juges et un rôle légal consistant à faire prêter serment après la nomination. La portée précise des pouvoirs du président en vertu de l'article 179, et en particulier la question de savoir si et dans quelles circonstances le président peut refuser de nommer un candidat proposé par le Conseil national de la magistrature, ne relève pas de l'objet principal du présent avis.

88. Néanmoins, la Commission tient à rappeler les considérations formulées dans son rapport sur les nominations judiciaires, selon lesquelles, lorsque le chef de l'État est chargé de la nomination des juges, ce qui importe en particulier, c'est la mesure dans laquelle il est libre de décider de cette nomination. La Commission a estimé que le rôle principal dans ce processus devait être confié à un organe indépendant, tel qu'un conseil judiciaire, et que les propositions formulées par un tel organe ne devaient être rejetées qu'à titre exceptionnel⁷². Ces considérations reflètent la nécessité de préserver l'indépendance judiciaire et de limiter toute influence indue sur les nominations judiciaires. Elles sont également conformes aux exigences plus générales de légalité, de sécurité juridique et de prévention des abus de pouvoir énoncées dans la liste actualisée des critères de l'État de droit. En conséquence, bien que l'article 179 de la Constitution confère au président un véritable rôle constitutionnel dans la nomination des juges, l'existence de cette compétence ne place pas, en soi, la manière

⁷² Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), Rapport sur les nominations judiciaires, paragraphe 14.

dont elle est exercée en dehors des exigences de l'État de droit ni ne dispense de la nécessité de garanties contre l'arbitraire.

89. Dans son récent avis sur la Finlande, la Commission de Venise a examiné un système dans lequel le président dispose du pouvoir de nommer les juges des juridictions suprêmes et peut, à ce titre, refuser de nommer un candidat proposé à une fonction judiciaire. La Commission a noté que de tels refus avaient été extrêmement rares dans la pratique. Sans remettre en cause ce pouvoir, la Commission a estimé que l'obligation d'une décision écrite explicite et suffisamment motivée en cas de refus renforcerait la transparence et la responsabilité du processus de nomination. Elle a également pris note de l'absence de contrôle juridictionnel en Finlande, compte tenu de la culture constitutionnelle particulière du pays et de l'existence d'autres formes de contrôle institutionnel⁷³.

90. À cet égard, l'arrêt rendu récemment par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sobczyńska et autres c. Pologne* revêt une importance particulière. L'affaire portait sur le refus du président de nommer à des fonctions judiciaires des candidats qui remplissaient les conditions d'éligibilité applicables, avaient participé avec succès aux procédures de sélection pertinentes et avaient été proposés à la nomination par le Conseil national de la magistrature. Les candidats n'ont pas été informés des motifs de ces décisions et n'ont eu aucune possibilité d'obtenir un contrôle juridictionnel de celles-ci. La Cour européenne a jugé que l'article 6, paragraphe 1, de la Convention était applicable et a conclu que les requérants s'étaient vu refuser la protection nécessaire contre ce qui pouvait légitimement être soupçonné d'être un caractère arbitraire dans les décisions du président. En particulier, elle n'a pas été convaincue « *que les considérations invoquées révèlent des motifs objectifs d'intérêt général susceptibles de justifier l'exclusion totale du droit d'accès des requérants à un tribunal. 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 eux-mêmes, justifier que les décisions relatives aux nominations judiciaires soient entièrement soustraites au contrôle juridictionnel. De l'avis de la Cour, un contrôle de la légalité et du caractère non arbitraire de ces 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. En conséquence, le gouvernement n'a pas démontré que le fait de priver les requérants de toute voie de recours judiciaire était strictement nécessaire à la préservation de l'équilibre institutionnel ou à la sauvegarde d'intérêts de priorité supérieure* »^{74 75}.

91. Au cours des réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a été informée que la question de la possibilité d'un contrôle juridictionnel des refus présidentiels de nomination à des fonctions judiciaires restait d'actualité dans le cadre juridique actuel. Des recours ont récemment été introduits devant les tribunaux administratifs contre les décisions du président du 12 novembre 2025 refusant de nommer un certain nombre de candidats à des fonctions judiciaires. En juillet 2026, le tribunal administratif régional de Varsovie a rejeté l'un de ces recours, et un pourvoi formé par le Commissaire aux droits de l'homme est actuellement pendant devant la Cour administrative suprême.

92. Dans ce contexte, la Commission de Venise estime que le caractère constitutionnel du pouvoir de nomination du président, en vertu de l'article 179 de la Constitution, doit être

⁷³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2026\)003](#), Avis sur les projets d'amendements à la Constitution finlandaise concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire, paragraphes 53 et 54.

⁷⁴ CEDH, *Sobczyńska et autres c. Pologne*, requêtes n° 62765/14, arrêt du 21 mai 2026, paragraphe 159.

⁷⁵ Dans la mesure où la question relève du champ d'application du droit de l'Union européenne, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantit le droit à un recours effectif et à un procès équitable, peut également être pertinent. Conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, son application aux États membres présuppose toutefois que ceux-ci agissent dans le cadre du droit de l'Union.

concilié avec les exigences de l'État de droit et de l'indépendance judiciaire. Lorsque l'exercice du pouvoir discrétionnaire du président empêche un candidat ayant franchi avec succès les étapes précédentes de la procédure de sélection judiciaire d'accéder à une fonction judiciaire, des garanties sont nécessaires pour veiller à ce que ce pouvoir soit exercé dans les limites constitutionnelles et légales qui lui sont fixées et ne soit pas exercé de manière arbitraire. La nature et l'intensité de ces garanties doivent respecter la répartition constitutionnelle des pouvoirs et le rôle attribué constitutionnellement au président dans la procédure de nomination, tout en restant efficaces dans la pratique.

93. La Commission de Venise ne formule aucune recommandation spécifique concernant la prestation de serment des juges d'autres juridictions. En ce qui concerne leur nomination, elle recommande toutefois que le cadre juridique polonais prévoit des garanties appropriées contre les refus arbitraires de nominations judiciaires, y compris un recours judiciaire permettant de vérifier le caractère non arbitraire de ces décisions.

IV. Conclusion

94. Par lettre du 29 juin 2026, Mme Elvira Kovács, présidente de la Commission chargée du respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), a demandé un avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe concernant les pouvoirs du président de la Pologne en matière de prestation de serment des juges de la Cour constitutionnelle et d'autres nominations au titre du principe de la séparation des pouvoirs, à la lumière d'exemples comparatifs.

95. Comme l'a souligné la Commission de Venise dans sa liste actualisée des critères de l'État de droit, la justice constitutionnelle est un élément central de la démocratie constitutionnelle et un critère déterminant de l'État de droit⁷⁶. Une cour constitutionnelle joue un rôle essentiel en tant que gardienne de la Constitution, en faisant respecter les principes constitutionnels, en préservant la séparation des pouvoirs et en protégeant les droits garantis par la Constitution. L'exercice effectif de ces fonctions exige que le Tribunal constitutionnel puisse fonctionner avec une composition légalement constituée et opérationnelle. Les procédures régissant l'entrée en fonction des juges élus, y compris la prestation de serment, doivent donc être conçues et appliquées de manière à préserver, plutôt qu'à entraver, la continuité et le bon fonctionnement de la justice constitutionnelle.

96. L'analyse comparative menée dans le présent avis confirme qu'il n'existe pas de modèle européen uniforme, ni en ce qui concerne la source juridique régissant le serment, ni en ce qui concerne l'autorité devant laquelle il est prêté. Dans certains systèmes, le serment n'est pas prévu par la Constitution et ne constitue donc pas un élément constitutif de la prise de fonction au niveau constitutionnel, son exigence et ses modalités étant régies par la législation. Dans d'autres, la Constitution prévoit le serment comme élément constitutif de la prise de fonction, tout en laissant ses modalités, y compris l'autorité devant laquelle il est prêté, à la législation; dans d'autres encore, la Constitution elle-même régit à la fois le serment et l'autorité devant laquelle il est prêté. Indépendamment de ces différences, le fait que le serment soit prêté devant le président ne confère pas en soi à ce dernier le pouvoir d'examiner le bien-fondé de la nomination ou la procédure qui y a conduit.

97. En Pologne, le caractère essentiellement cérémoniel de la prestation de serment devant le président ne diminue en rien l'importance institutionnelle du serment lui-même. Dans le même temps, la procédure de prestation de serment ne saurait être interprétée ou appliquée d'une manière qui porte atteinte au pouvoir constitutionnel du Sejm d'élire les juges de la Cour constitutionnelle ou qui confère au président, dans le cadre de cette élection, un rôle que la Constitution ne lui attribue pas. La garantie de l'exercice effectif de ce pouvoir est essentielle

⁷⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La liste actualisée des critères de l'État de droit, paragraphe 132.

pour assurer la composition adéquate et le fonctionnement sans entrave du Tribunal constitutionnel, qui sont fondamentaux pour l'État de droit. Ces considérations revêtent une importance particulière en Pologne, où les questions examinées dans le présent avis s'inscrivent dans le contexte de la crise constitutionnelle concernant le Tribunal constitutionnel qui a débuté en 2015.

98. La Commission de Venise formule donc les recommandations suivantes :

- veiller à ce que les dispositions applicables régissant la prestation de serment des juges de la Cour constitutionnelle soient appliquées conformément à leur objectif légal, de sorte que le président fasse prêter sans délai serment aux juges élus par le Sejm, sans prétendre disposer d'un quelconque pouvoir de contrôle sur la procédure d'élection ;
- lorsque le Président refuse ou retarde la prestation de serment d'un juge élu par le Sejm, empêchant ainsi l'achèvement de la procédure ordinaire de prestation de serment, permettre que le serment soit prêté sans la participation physique du Président, à condition que ses éléments essentiels soient préservés, notamment que le serment soit prêté sous la forme prescrite, que sa prestation soit dûment vérifiée, et qu'il soit adressé et transmis au Président;
- en ce qui concerne les autres nominations judiciaires, veiller à ce que les candidats faisant l'objet d'un refus de nomination judiciaire bénéficient de garanties effectives contre l'arbitraire, y compris l'accès à un recours judiciaire permettant de vérifier le caractère non arbitraire de ces décisions.

99. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités polonaises et de l'Assemblée parlementaire pour leur apporter une aide supplémentaire dans ce domaine.