



Strasbourg, le 27 février 2026

CDL-PI(2026)002*

Or. Angl.

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

POLOGNE

AVIS CONJOINT URGENT
DE LA COMMISSION DE VENISE ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE
DES DROITS HUMAINS ET DE L'ÉTAT DE DROIT (DGI) DU CONSEIL
DE L'EUROPE
SUR
LE PROJET DE LOI RELATIF AU STATUT DES JUGES NOMMÉS OU
PROMUS ENTRE 2018 ET 2025 ET AUTRES QUESTIONS
CONNEXES

Rendu le 27 février 2026 en vertu de l'article 14a
du règlement intérieur révisé de la Commission de Venise

Sur la base des observations de

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

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte	3
A.	L'avis d'octobre 2024	4
B.	Projet de loi	5
III.	Analyse	6
A.	Approche législative de la révision des nominations judiciaires	6
1.	Révocation et mutation en vertu de la loi : considérations générales	7
2.	Groupe vert de juges	9
3.	Groupe jaune de juges	10
4.	Groupe rouge de juges	12
5.	Recours effectif contre la révocation ou la mutation	14
B.	Traitement du statut des jugements	15
C.	Modifications apportées à la structure de la Cour suprême	16
IV.	Conclusion	16

I. Introduction

1. Par lettre du 6 mars 2025, Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, présidente de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur le projet de loi intitulé « rétablir le droit à un tribunal indépendant et impartial établi par la loi en réglementant les effets des résolutions du Conseil national de la magistrature adoptées entre 2018 et 2025 » (ci-après « le projet de loi », CDL-REF(2026)003). Depuis la soumission de la demande d'avis, le projet de loi a fait l'objet de plusieurs révisions au sein du ministère de la Justice jusqu'en octobre 2025, date à laquelle le ministère a présenté la version finale du projet de loi. Conformément à sa pratique antérieure, la Commission a décidé de préparer le présent avis conjointement avec la Direction générale des droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe (« DGI »). La Commission a également décidé de préparer cet avis dans le cadre d'une procédure d'urgence, conformément à l'article 14a du règlement intérieur révisé de la Commission.

2. M. Barrett, M. Kuijer, Mme Nussberger et M. Tuori ont agi en tant que rapporteurs au nom de la Commission de Venise. M. Reissner a agi en tant que rapporteur au nom de la DGI.

3. Les 8 et 9 janvier 2026, une délégation de la Commission et de la DGI composée de Mme Nussberger, M. Tuori et M. Reissner, accompagnée de M. Pashuk du Secrétariat, s'est rendue à Varsovie et a rencontré le ministre de la Justice, le premier président et des juges de la Cour suprême, des membres de la Diète et du Sénat, le commissaire aux droits de l'homme, des représentants de la Chancellerie présidentielle ainsi que des organisations de la société civile et des associations judiciaires. La Commission remercie le ministère de la Justice pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis urgent a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Il est possible que la traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Cet avis urgent a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs ainsi que des résultats des réunions tenues les 8 et 9 janvier 2026. Conformément au paragraphe 10 du Protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents (CDL-AD(2018)019), le projet d'avis urgent a été transmis aux autorités polonaises le 16 février 2026 pour commentaires. L'avis urgent a ensuite été rendu le 27 février 2026, conformément au Protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents. Il sera soumis à la Commission pour approbation lors de sa 146^e session plénière (Venise, 6- 7 mars 2026).

II. Contexte

6. En 1989, le Conseil national de la magistrature (« CNM ») a été introduit dans le système judiciaire polonais. Conformément à l'article 186, paragraphe 1, de la Constitution polonaise¹, le CNM a pour fonction de « garantir l'indépendance des tribunaux et des juges ».

7. À la suite des élections législatives polonaises d'octobre 2015, remportées par le parti Droit et Justice (PiS), une réforme judiciaire de grande envergure a été engagée. Ces réformes ont également touché le CNM, transférant le droit d'élire les membres judiciaires du CNM de la communauté judiciaire au Parlement. En évaluant ces réformes en 2017, la Commission de Venise est parvenue à la conclusion que celles-ci « permettent aux pouvoirs législatif et exécutif d'intervenir de manière grave et étendue dans l'administration de la justice, et constituent donc une menace sérieuse pour l'indépendance judiciaire, élément clé de l'État de droit »².

¹ Le texte de la Constitution peut être consulté sur le site officiel du Sejm : sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm

² Commission de Venise, CDL-AD(2017)031, Pologne - Avis sur le projet de loi portant modification de la Loi sur le Conseil national de la magistrature ; sur le projet de loi portant modification de la Loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la Loi sur l'organisation des Tribunaux ordinaires, paragraphe 129. Voir également : Commission de Venise, CDL-AD(2020)017, Pologne - Avis conjoint urgent de la

8. Dans la jurisprudence ultérieure de la Cour de justice de l'Union européenne (« CJUE »)³ et de la Cour européenne des droits de l'homme (« CourEDH »)⁴, le CNM a été jugé comme n'étant pas un organe indépendant et impartial à la suite des réformes de 2017, ce qui a entraîné des défauts systémiques dans la procédure de nomination des juges⁵.

9. Compte tenu des problèmes systémiques conduisant à des violations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la CourEDH et le Comité des ministres ont indiqué aux autorités polonaises la nécessité de prendre des « mesures rapides » pour rétablir l'indépendance du CNM en introduisant une législation garantissant le droit du pouvoir judiciaire polonais d'élire les membres judiciaires du CNM et « de régler le statut de tous les juges nommés dans le cadre de la procédure déficiente » et le statut des « décisions adoptées avec leur participation »⁶.

A. L'avis d'octobre 2024

10. En 2024, le ministre polonais de la Justice a demandé à la Commission de Venise de formuler les paramètres auxquels devraient se conformer les dispositions choisies par les autorités polonaises pour régler le statut des juges polonais nommés dans le cadre d'une procédure déficiente. Dans leur avis conjoint du 14 octobre 2024 (« l'avis d'octobre 2024 »), la Commission de Venise et la DGI ont déclaré que toute disposition devrait respecter les paramètres suivants :

- (a) il doit traiter du statut de « tous » les juges nommés dans le cadre de la procédure déficiente ;
- (b) l'évaluation des effets de la procédure déficiente sur le titulaire du poste concerné ne doit pas être effectuée par un organisme contrôlé par le gouvernement (et si elle n'est pas effectuée par un organisme judiciaire, une forme de contrôle judiciaire doit être disponible) ;
- (c) l'évaluation doit être effectuée sur la base de critères et de procédures préétablis (y compris les éléments d'un procès équitable) ;
- (d) l'évaluation et les conséquences qui en découlent doivent toujours être strictement conformes au principe de proportionnalité, qui exige une forme d'évaluation individuelle. La Commission de Venise et la DGI considèrent qu'une forme d'évaluation par référence à des cohortes de nominations, y compris, si nécessaire, aux circonstances individuelles de la nomination ou de la promotion, serait nécessaire ; et
- (e) le mécanisme doit permettre un règlement assez rapide de la question⁷.

Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois, paragraphe 61.

³ CJUE, arrêt du 19 novembre 2019 dans l'affaire A.K. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême) (C-585/18, C-624/18, C-625/18) ; Arrêt de la Grande Chambre du 15 juillet 2021 dans l'affaire Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges) (C-791/19) ; et arrêt de la Grande Chambre du 5 juin 2023 (C-204/21).

⁴ Voir notamment :

- CourEDH, *Reczkowicz c. Pologne*, n° 43447/19, 22 juillet 2021 (concernant les nominations à la chambre disciplinaire de la Cour suprême) ;
- CourEDH, *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, nos 49868/19 et 57511/19, 8 novembre 2021 (concernant les nominations à la chambre de révision extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême) ;
- CourEDH, *Advance Pharma sp. z o.o c. Pologne*, n° 1469/20, 3 février 2022 (concernant les nominations à la chambre civile de la Cour suprême) ; et
- CourEDH, *Grzęda c. Pologne*, n° 43572/18, 15 mars 2022 (dans laquelle la CEDH a estimé que, à la suite de réformes judiciaires successives, le pouvoir judiciaire avait été exposé à des ingérences de la part des pouvoirs exécutif et législatif et que son indépendance avait été considérablement affaiblie).

⁵ Pour plus de détails sur l'évaluation de ces réformes par la Commission de Venise, la CEDH, la CJUE et les tribunaux nationaux, voir [CDL-AD\(2024\)018](#), Pologne - Avis conjoint urgent sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature de Pologne, paragraphes 11 à 24.

⁶ CourEDH, *Wałęsa c. Pologne*, n° 50849/21, 23 novembre 2023, paragraphe 329.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)029](#), Pologne – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit sur les normes européennes régissant le statut des juges, paragraphe 18.

11. En ce qui concerne la possibilité de contester la validité des décisions judiciaires prises par des formations judiciaires auxquelles ont participé un ou plusieurs juges nommés dans le cadre de la procédure déficiente, la Commission de Venise et la DGI ont appelé à la retenue à la lumière du principe de *l'autorité de la chose jugée*, qui est un principe fondamental de l'État de droit. Elles ont recommandé de subordonner dans la législation la possibilité pour les parties à la procédure de demander l'invalidation d'une décision judiciaire aux conditions suivantes :

- (a) uniquement en ce qui concerne les décisions judiciaires contre lesquelles aucun recours ordinaire ne peut plus être formé ;
- (b) des délais, c'est-à-dire que les parties doivent invoquer la nullité dans un délai donné (également au regard des exigences de sécurité juridique) ;
- (c) uniquement lorsque la demande d'invalidation est accompagnée d'une allégation d'incidence sur la procédure concrète ;
- (d) éventuellement uniquement en ce qui concerne les procédures dans lesquelles les parties se sont plaintes à l'époque de la participation d'un juge nommé dans le cadre d'une procédure mettant en péril l'indépendance judiciaire, au moins depuis l'arrêt de la CourEDH dans l'affaire *Reczkowicz c. Pologne*⁸.

B. Projet de loi

12. En octobre 2025, le ministère de la Justice a présenté le projet de loi au Conseil des ministres. En décembre 2025, le Conseil des ministres a approuvé le projet de loi et l'a soumis à la Diète pour examen complémentaire⁹. Les éléments clés du projet de loi sont les suivants.

13. Le projet de loi prévoit, en règle générale, que les résolutions du CNM concernant les nominations judiciaires, y compris les promotions à des postes judiciaires supérieurs, adoptées pendant la période concernée, sont dépourvues d'effet juridique (article 2, paragraphe 1). Toutefois, cette règle fait l'objet d'exceptions importantes. Dans ce contexte, le projet de loi divise les juges concernés en trois groupes et détermine des conséquences juridiques différentes pour chaque catégorie.

14. Le premier groupe, qui compte environ 1 200 personnes (appelé « groupe vert »), est composé de juges novices qui ont postulé à des nominations judiciaires dans le cadre de la procédure déficiente du CNM en tant qu'assesseurs, greffiers, assistants de juges, ainsi que de personnes exerçant leur droit de retourner à la fonction judiciaire si elles avaient été nommées avant 2018. Pour ce groupe, la nomination au poste de juge sera confirmée *ex lege* à la date d'entrée en vigueur du projet de loi (article 2, paragraphe 2).

15. Le deuxième groupe, composé d'environ 1 100 personnes (appelé « groupe jaune »), comprend les juges mutés ou promus dans le cadre de la procédure déficiente du CNM, mais qui avaient été nommés juges avant mars 2018. Ces personnes reprendront leurs fonctions précédentes auxquelles elles avaient été correctement nommées (article 3). Toutefois, avant leur retour, elles continueront pendant deux ans à exercer leurs fonctions dans leurs tribunaux actuels à titre temporaire, dans le cadre d'un détachement *ex lege* (article 4). Le CNM peut mettre fin au détachement si « cela est nécessaire pour maintenir la perception du tribunal comme une instance impartiale et indépendante » (article 27, paragraphe 1). La résiliation anticipée du détachement peut faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême ; le recours n'a pas d'effet suspensif (article 27, paragraphe 2).

16. Le troisième groupe (appelé « groupe rouge ») est composé de juges qui ont été nommés pour la première fois dans le cadre de la procédure déficiente du CNM et qui n'avaient auparavant occupé aucun poste judiciaire. Ce groupe compte environ 350 personnes dans les tribunaux ordinaires et 80 personnes à la Cour suprême et à la Cour administrative suprême. Ils seront démis de leurs fonctions judiciaires en vertu de la loi (article 5). Ces

⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2024)029, Pologne – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit sur les normes européennes régissant le statut des juges, paragraphe 45.

⁹ L'avancement du projet de loi peut être consulté sur le site officiel du Sejm : <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12403303/katalog/13164651>

personnes (à l'exception de celles nommées à la Cour suprême et à la Cour administrative suprême) pourront devenir greffiers (article 6). Les anciens procureurs peuvent demander à reprendre leurs fonctions, les anciens avocats, conseillers juridiques ou notaires peuvent demander à être réintégrés dans leur profession, et les anciens fonctionnaires des institutions publiques peuvent demander à être réembauchés à leur ancien poste (articles 7 à 9).

17. Dès l'entrée en vigueur du projet de loi, le ministre de la Justice établira la liste des juges de chaque catégorie et publiera le registre. Les juges ou présidents de tribunal concernés peuvent faire appel des inscriptions au registre devant la Cour suprême, qui vérifie l'exactitude et corrige les erreurs du registre. L'appel n'a pas d'effet suspensif (articles 14 et 15).

18. À la suite du transfert ou de la révocation des juges des groupes jaune et rouge, les postes concernés deviendront vacants et des concours seront organisés à nouveau pour les pourvoir. Les juges concernés par le projet de loi participeront à ces concours en vertu de la loi et devront concourir dans les mêmes conditions que tous les autres candidats. Les services antérieurs dans les postes judiciaires occupés sur la base de résolutions déficientes du CNM ne seront pas pris en compte dans l'évaluation de l'expérience professionnelle ou des qualifications (articles 29 à 31).

19. Le projet de loi établit une procédure de révision des jugements rendus par des juges nommés sur la base de résolutions déficientes du CNM. Les parties à la procédure peuvent demander la réouverture et l'annulation des jugements concernés, à condition que des objections concernant la nomination aient été soulevées au cours de la procédure ou que l'affaire soit pendante devant la CourEDH. Les mécanismes s'appliquent aux affaires civiles, pénales, administratives et disciplinaires, et précisent les motifs, les délais et les procédures applicables à ces demandes (articles 33 à 39).

20. Le projet de loi prévoit la suppression de la chambre extraordinaire de révision et des affaires publiques de la Cour suprême (article 51).

III. Analyse

21. Dans leur analyse du projet de loi, la Commission de Venise et la DGI se concentreront sur les questions les plus pertinentes, notamment celles soulevées lors des discussions avec les parties prenantes. L'absence de commentaires sur certaines dispositions du projet ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite.

A. Approche législative de la révision des nominations judiciaires

22. La réforme actuelle poursuit deux objectifs étroitement liés : le rétablissement de l'État de droit et la mise en œuvre des arrêts de la CourEDH, c'est-à-dire le respect d'une obligation internationale de la Pologne fondée sur l'article 46 de la CourEDH ainsi que sur les arrêts de la CJUE. Le rapport explicatif prévoit expressément que le projet de loi vise à mettre en œuvre les mesures générales indiquées dans l'arrêt pilote de la CourEDH dans l'affaire *Wałęsa c. Pologne*¹⁰. Cette obligation internationale comprend l'exigence de « rapidité » compte tenu de la nature systémique et massive du problème dans le système judiciaire. Dans sa récente décision sur la suspension des affaires relevant du groupe *Wałęsa*, la CourEDH a fixé un délai d'un an pour traiter les problèmes systémiques à l'origine des violations de la CourEDH¹¹. Il est généralement admis qu'un processus long et complexe visant à régler le statut des juges nommés dans le cadre de la procédure déficiente du CNM sera préjudiciable au système judiciaire en Pologne. Comme l'a déclaré la Commission de Venise dans sa liste de contrôle actualisée sur l'État de droit, pour que le rétablissement de l'État de droit soit efficace, il est essentiel que les questions pertinentes soient résolues sans délai¹².

¹⁰ CourEDH, *Wałęsa c. Pologne*, n° 50849/21, 23 novembre 2023.

¹¹ Communiqué de presse du greffier de la Cour, 17 novembre 2025, [CEDH 269 \(2025\)](#).

¹² Commission de Venise, Liste de contrôle actualisée relative à l'État de droit, [CDL-AD\(2025\)002](#), paragraphe 160.

23. Dans ce contexte, les autorités ont présenté le présent projet de loi, qui établit un cadre juridique classant les juges concernés en catégories spécifiques, chacune étant soumise à des conséquences juridiques différenciées. Le projet de loi part du principe que le dispositif législatif proposé garantit un degré suffisant d'individualisation et apporte des réponses proportionnées aux défauts structurels identifiés dans le système juridique.

24. Le rapport explicatif soutient que l'individualisation statutaire par le biais du regroupement proposé des juges est appropriée compte tenu de l'urgence de la réforme, soulignant qu'une évaluation individuelle complète au cas par cas retarderait considérablement le processus, pouvant prendre dix à douze ans si l'on inclut le contrôle judiciaire des résultats. Pendant cette longue période, les tribunaux nationaux seraient composés de juges dont le statut reste contesté, ce qui entraînerait des violations continues du principe d'un « tribunal établi par la loi ». Toutefois, les partisans des modèles de vérification individuelle ont suggéré un calendrier plus optimiste d'environ trois ans et ont fait valoir que ces évaluations seraient moins intrusives que les mesures légales automatiques proposées dans le projet de loi. Bien que cela dépende sans aucun doute de la conception concrète des vérifications au cas par cas, la Commission de Venise et la DGI reconnaissent que la crainte de longs retards dans le rétablissement de l'État de droit est fondée.

25. La Commission de Venise et la DGI observent que la CourEDH a accordé aux autorités polonaises une marge d'appréciation pour déterminer la meilleure façon de « traiter » le statut des juges concernés. De plus, selon la jurisprudence de la CourEDH, l'individualisation, bien que généralement considérée comme nécessaire, n'est pas toujours indispensable au niveau de chaque cas individuel et peut, dans certains cas, être effectuée au niveau législatif¹³. Toutefois, des raisons convaincantes doivent être fournies pour justifier le choix d'une telle approche et le dispositif législatif doit être suffisamment précis pour répondre de manière proportionnée à un besoin social urgent¹⁴.

26. À cet égard, l'avis d'octobre 2024 a souligné que pour traiter ce problème systémique en Pologne, il est nécessaire de tenir compte du nombre élevé de juges nommés de manière incorrecte par rapport au nombre total de juges ; quelle que soit la réforme mise en œuvre, elle ne doit pas compromettre le fonctionnement du système judiciaire en tant que tel. Par conséquent, « une forme d'évaluation individuelle » fondée sur un regroupement de cas similaires peut être acceptable¹⁵. Il peut également être acceptable que ce regroupement soit prédéterminé par la loi.

27. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI estiment que l'intention des autorités de traiter cette question avec rapidité par le biais d'un dispositif législatif est compréhensible et étayée par des considérations convaincantes, notamment : premièrement, la nature structurelle de la lacune, qui a affecté de manière comparable toutes les nominations effectuées pendant la période concernée ; et, deuxièmement, la nécessité impérative de rétablir rapidement l'autorité du pouvoir judiciaire et l'État de droit. À cet égard, le choix législatif d'organiser la réponse par un regroupement statutaire des juges concernés est acceptable, et les critères utilisés pour ce regroupement semblent justifiés.

28. Néanmoins, certaines questions concernant les dispositions et modalités spécifiques proposées dans le projet de loi seront examinées ci-dessous.

1. Révocation et mutation en vertu de la loi : considérations générales

29. L'approche adoptée dans le projet de loi repose sur les conclusions des tribunaux européens selon lesquelles, lorsque des juges nommés sur proposition d'un CNM déficient participent à la procédure, le tribunal concerné n'est pas « établi par la loi ». La Commission de Venise et la DGI ont noté dans leur avis d'octobre 2024 que les arrêts de la CourEDH et

¹³ CourEDH, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, 16 mars 2006, paragraphe 125.

¹⁴ CourEDH, *Polyakh et autres c. Ukraine*, n° 58812/15 et autres, 17 octobre 2019, paragraphes 292-293.

¹⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2024)029, Pologne – Avis conjoint sur les normes européennes régissant le statut des juges, paragraphe 29.

de la CJUE ne pouvaient pas invalider les nominations des juges concernés et ne l'ont pas fait¹⁶. Mais si les conclusions des tribunaux européens concernent principalement la compatibilité de la composition de l'instance judiciaire avec les normes en matière de droits de l'homme, elles ont également des implications pour le statut juridique des juges eux-mêmes, ce qui a conduit la CourEDH et le Comité des ministres à souligner la nécessité de « traiter » le statut de ces juges.

30. La position la plus radicale serait de considérer que toutes les nominations de juges par le président qui étaient fondées sur des résolutions du CNM déficient sont nulles et non avenues *ab initio*, c'est-à-dire de considérer ceux qui siègent au tribunal comme des « non-juges ». Cependant, l'avis d'octobre 2024 a réfuté cette option radicale. Cette appréciation est également conforme à l'avis de l'avocat général de la CJUE selon lequel la participation d'un organe ne bénéficiant pas d'une garantie d'indépendance à une procédure de nomination d'un juge ne justifie pas en soi l'exclusion de ce juge des tribunaux ordinaires¹⁷. Cette approche correspond également au raisonnement suivi dans l'affaire *Manowska et autres c. Pologne*, dans laquelle la CourEDH n'a pas considéré que les nominations pertinentes de la Cour suprême étaient inexistantes¹⁸.

31. Il est donc regrettable que le législateur polonais abandonne l'idée d'un effet *ex tunc* de l'invalidité. Le projet de loi prévoit que les résolutions pertinentes du CNM « sont dépourvues d'effet juridique » (article 2, paragraphe 1) et le rapport explicatif indique que cette disposition est destinée à avoir un effet *ex nunc*.

32. Toutefois, la question reste de savoir si la révocation ou le transfert de juges sur la base d'une loi du Parlement est conforme au principe de la séparation des pouvoirs et au principe de l'inamovibilité des juges, tels qu'ils sont consacrés non seulement par la Constitution polonaise¹⁹, mais aussi par les normes internationales et européennes. Dans leur avis d'octobre 2024, la Commission de Venise et la DGI, après avoir examiné cette question dans le cadre d'une approche *ex tunc*, ont déclaré que le fait de déclarer par une loi que toutes les nominations pertinentes effectuées par le CNM au cours de la période considérée sont nulles et non avenues constituerait une ingérence indue dans la compétence du pouvoir judiciaire²⁰.

33. À cet égard, le rapport explicatif affirme que les principes et garanties constitutionnels ne s'appliquent pas aux juges concernés au motif que, en raison des lacunes du CNM, ils n'ont pas été nommés conformément à la Constitution et ne devraient donc pas bénéficier des protections constitutionnelles.

34. Selon la Commission de Venise et la DGI, il peut être admis que les garanties constitutionnelles ne s'appliquent pas pleinement aux titulaires de fonctions nommés à l'issue d'une procédure présentant des lacunes substantielles. Cette observation a par exemple été formulée à propos de la nomination des membres du CNM dans des circonstances contraires aux principes constitutionnels et aux normes européennes²¹. Dans le même temps, il convient de reconnaître que la comparaison entre les membres du CNM et les juges n'est pas tout à fait équivalente, car les exigences en matière d'indépendance et de garanties institutionnelles sont plus strictes pour les juges. Toutefois, dans les cas impliquant la nomination d'un nombre élevé de juges au cours d'une période donnée, l'application absolue des principes constitutionnels rendrait impossible la réparation d'un système judiciaire qui a été modifié d'une manière qui porte atteinte à l'État de droit. Dans de telles circonstances, les garanties

¹⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2024)029, Pologne – Avis conjoint sur les normes européennes régissant le statut des juges, paragraphes 24, 25, 28.

¹⁷ Conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-521/21 | Rzecznik Praw Obywatelskich (Exclusion d'un juge des tribunaux ordinaires), 29 avril 2025.

¹⁸ CourEDH, *Manowska et autres c. Pologne*, n° 51455/21 et autres, 1er avril 2025, paragraphe 106.

¹⁹ Ces principes sont consacrés par les articles 10 et 180 de la Constitution polonaise. En particulier, l'article 180, paragraphe 2, dispose que la destitution ou la mutation ne peut avoir lieu que sur décision d'un tribunal compétent.

²⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2024)029, Pologne – Avis conjoint sur les normes européennes régissant le statut des juges, paragraphe 22.

²¹ Commission de Venise, CDL-AD(2024)018, Pologne – Avis conjoint urgent sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature de Pologne, paragraphes 57 à 63.

constitutionnelles pertinentes peuvent devoir être limitées²², à condition que des garanties procédurales appropriées soient assurées.

35. La Commission de Venise et la DGI considèrent donc qu'en cas de conflit entre des principes et des valeurs juridiques, il convient de procéder à une mise en balance minutieuse afin d'évaluer s'il existe un besoin impérieux et urgent justifiant de s'écarter du principe de l'inaltérabilité des juges²³.

36. À cet égard, il convient de garder à l'esprit que le principe d'inaltérabilité n'a pas pour objectif de conférer des droits ou des privilèges personnels aux titulaires de fonctions, mais de servir de garantie institutionnelle visant à protéger le principe fondamental de l'indépendance judiciaire et le droit des parties à un procès équitable. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre deux considérations étroitement liées, toutes deux fondées sur la protection de l'indépendance judiciaire : d'une part, la garantie individuelle de l'inaltérabilité et, d'autre part, la nécessité de rétablir et de préserver l'indépendance du système judiciaire dans son ensemble. Dans ce contexte, l'inaltérabilité est une garantie instrumentale et, en ce sens, subordonnée, qui peut faire l'objet de limitations à l'exception lorsque'il existe un besoin urgent et impérieux de rétablir l'indépendance judiciaire et la confiance du public dans le pouvoir judiciaire.

37. Dans sa liste de contrôle actualisée sur l'État de droit, la Commission de Venise a souligné que, lorsqu'il s'agit de décider des mesures à prendre pour rétablir l'État de droit, il est nécessaire de tenir compte de la gravité des défauts du système, de la durée de son existence et de l'ampleur de l'atteinte à la confiance du public²⁴. La prise de mesures radicales nécessitera un examen particulièrement attentif et des garanties, telles que la possibilité d'un contrôle juridictionnel de toute décision affectant des juges à titre individuel. Sinon, ces mesures risquent de nuire à la sécurité juridique et, par conséquent, de compromettre les objectifs mêmes qu'elles visent à atteindre. Le principe directeur applicable à toutes les mesures de rétablissement devrait être de restaurer la confiance, dans l'esprit d'un observateur raisonnable et objectif, dans le fonctionnement indépendant du système²⁵.

38. En outre, la CourEDH a souligné qu'« avec le temps, la préservation de la sécurité juridique prendra de plus en plus d'importance par rapport au droit de chaque justiciable à un « tribunal établi par la loi » dans l'exercice d'équilibrage qui doit être effectué »²⁶. En d'autres termes, le passage d'un certain laps de temps après un processus de nomination judiciaire prétendument irrégulier peut en principe faire pencher la balance en faveur de la « sécurité juridique »²⁷. On peut également faire valoir qu'une administration irréprochable de la justice peut progressivement avoir pour effet de valider les irrégularités dans les procédures de nomination²⁸.

39. La Commission de Venise et la DGI s'appuieront sur ces considérations pour évaluer les dispositions proposées dans le projet de loi concernant les différents groupes de juges.

2. Groupe vert de juges

40. Le projet de loi identifie certaines cohortes de nominations pour lesquelles les effets du projet de loi dans la pratique seront minimes. Bien que l'article 2, paragraphe 1, du projet de loi stipule que toutes les résolutions du CNM relatives aux nominations judiciaires seront privées d'effet juridique à compter de l'entrée en vigueur de la loi, le paragraphe 2 identifie

²² Commission de Venise, CDL-AD(2024)029, Pologne – Avis conjoint sur les normes européennes régissant le statut des juges, paragraphe 30.

²³ Voir également CourEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], n° 26374/18, 1er décembre 2020, paragraphe 240.

²⁴ Commission de Venise, Mise à jour de la liste des critères de l'État de droit, CDL-AD(2025)002, paragraphe 158.

²⁵ Commission de Venise, Mise à jour de la liste des critères de l'État de droit, CDL-AD(2025)002, paragraphe 159.

²⁶ CourEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], n° 26374/18, 1er décembre 2020, paragraphe 252.

²⁷ CourEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], n° 26374/18, 1er décembre 2020, paragraphe 284.

²⁸ Commissaire polonais aux droits de l'homme, Avis sur le projet de loi visant à rétablir le droit à un tribunal indépendant et impartial établi par la loi en réglementant les effets des résolutions du Conseil national de la magistrature adoptées en 2018-2025 (n° UPRO2), 31 octobre 2025, section 1.4 (*in fine*).

ensuite des cohortes importantes de juges qui ne seront pas concernées par cette disposition (à savoir les assesseurs, les greffiers et les assistants des juges, ainsi que les personnes exerçant leur droit de retour à la profession de juge). Ces exceptions concerneront principalement les tribunaux de district et les tribunaux administratifs provinciaux (juges débutants) et toucheront quelque 1 200 personnes (plus d'un tiers de l'ensemble des dossiers).

41. Les raisons qui motivent le traitement proposé pour ce groupe sont exposées dans le rapport explicatif et reposent essentiellement sur le fait que ces jeunes professionnels ont démontré un niveau élevé de préparation sur le fond lors de leur admission et n'avaient d'autre moyen d'accéder à la profession judiciaire que d'accepter une nomination par le CNM défaillant. Le rapport explicatif reconnaît donc que leur statut de juge « sera confirmé *ex lege* (...) avec pour effet d'empêcher toute remise en cause future de leur statut de juges dûment nommés ». Cette approche constitue une réponse proportionnée à cette large catégorie de juges et est la bienvenue.

3. Groupe jaune de juges

42. Le projet de loi identifie une autre cohorte importante, composée de juges qui occupaient déjà des fonctions judiciaires mais qui ont ensuite été promus dans le cadre de la procédure déficiente du CNM. Ce groupe comprend environ 1 100 personnes, soit plus d'un tiers du total.

43. Le rapport explicatif indique à juste titre que ces titulaires ont été initialement nommés de manière correcte et bénéficient donc de la protection prévue à l'article 180 de la Constitution polonaise. En ce qui concerne ces juges, l'article 3 du projet de loi prévoit leur réintégration dans les fonctions qui leur étaient confiées avant leur promotion irrégulière (c'est-à-dire la règle du retour). Le détachement immédiat prévu à l'article 4 du projet de loi, en vertu de la loi, à leurs postes actuels (occupés à la suite de procédures déficientes du CNM) pour une période de deux ans vise principalement à assurer le fonctionnement continu des tribunaux. Toutefois, ce détachement automatique a également pour effet secondaire d'atténuer, dans la pratique, l'impact immédiat de la règle du retour. En outre, l'article 29 du projet de loi prévoit que ces titulaires seront admis au concours répété pour pourvoir les postes devenus vacants à la suite de l'application de la règle du retour.

44. En évaluant la dérogation au principe d'inamovibilité pour ce groupe de juges, on pourrait faire valoir que cette mesure (un transfert *de facto* suspendu vers l'ancien poste judiciaire) vise à apporter une réponse adéquate à une situation qui, en soi, viole les normes européennes en matière de droits de l'homme, les normes relatives à l'État de droit et le droit de l'Union européenne. Les facteurs suivants viennent étayer cette conclusion : a) le statut de juge du titulaire du poste n'est pas affecté en tant que tel, b) le titulaire du poste concerné avait le choix de participer ou non à la procédure déficiente afin d'être promu, c) ces juges sont automatiquement inclus dans le concours répété où ils peuvent légalement retrouver le poste qu'ils avaient acquis dans le cadre d'une procédure déficiente, d) le fonctionnement continu des tribunaux polonais devrait être assuré pendant l'application des mesures prévues par le projet de loi et (e) il existe des dispositions spécifiques concernant les salaires et les prestations et droits en matière de sécurité sociale (article 3, paragraphe 3, et articles 17 à 23). Compte tenu du caractère sans précédent de la situation et des défauts systémiques que les autorités polonaises sont tenues de corriger afin de rétablir l'État de droit, le régime proposé ne semble pas, en tant que tel, inacceptable.

45. Toutefois, la Commission de Venise et la DGI ont également certaines préoccupations concernant les dispositions particulières du modèle proposé. Une première question concerne la compatibilité des transferts et détachements automatiques touchant un grand nombre de juges avec le principe de la séparation des pouvoirs. Il semble problématique que ces mesures s'appliquent directement en vertu de la loi. Comme souligné dans l'avis de 2024, les décisions relatives au transfert ou à la révocation des juges ne devraient pas relever de la

compétence du Parlement²⁹. Cette préoccupation est particulièrement pertinente dans le contexte polonais, où la Constitution (article 180, paragraphe 2) prévoit expressément que la révocation ou le transfert involontaire d'un juge ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une décision de justice. Le caractère définitif des mesures impliquant l'invalidation des résolutions du CNM relatives aux nominations judiciaires devrait également être évalué à la lumière du fait que la décision finale concernant la nomination judiciaire est prise par le président, comme le prévoit l'article 179 de la Constitution. Tout régime législatif devrait relever des compétences des organes compétents déterminés par la Constitution. La Commission et la DGI soulignent donc que le non-respect du principe de séparation des pouvoirs comporte des risques systémiques, car, dans un contexte politique en mutation, une approche législative similaire pourrait être utilisée à l'avenir par une majorité parlementaire différente pour s'ingérer dans les fonctions judiciaires, y compris par la simple abrogation d'un tel régime législatif.

46. La Commission et la DGI notent également que les transferts au sein de ce grand groupe se feront sans aucune différenciation supplémentaire entre les juges concernés. Un certain nombre d'interlocuteurs ont fait remarquer qu'une telle approche indifférenciée ne permet pas de distinguer de manière adéquate les promotions qui ont été influencées par des considérations politiques de celles qui ont été, en substance, fondées sur le mérite, malgré les lacunes de la procédure. De plus, avec le temps, certains des juges concernés ont peut-être démontré, par des années de service professionnel irréprochable et en se soumettant avec succès aux tests d'impartialité qui leur ont été imposés dans le cadre de procédures nationales, que leur intégrité et leurs mérites professionnels dissipent tout doute découlant de la procédure de nomination défectueuse.

47. Il est vrai que ces juges auront l'occasion de démontrer à nouveau leurs mérites dans le cadre d'un nouveau concours organisé selon les modalités proposées ; toutefois, à ce moment-là, l'ingérence aura déjà eu lieu et leur statut professionnel aura déjà été affecté de manière négative.

48. Dans ce contexte, il est pertinent que le dispositif proposé prévoie une large marge d'appréciation pour la résiliation anticipée de ces détachements automatiques. En vertu de l'article 27, paragraphe 1, le CNM « doit » révoquer un titulaire de fonction « si cela est nécessaire pour préserver l'image d'impartialité et d'indépendance de la cour ». Cette disposition semble excessivement vague et porte atteinte à l'indépendance du titulaire de la fonction pendant la durée du détachement. On ne comprend pas bien pourquoi les mécanismes ordinaires de discipline judiciaire ne suffiraient pas. De plus, on ne voit pas clairement comment les dispositions fonctionneront si la règle du retour est entravée par le manque de postes vacants dans les tribunaux d'accueil³⁰.

49. La Commission de Venise et la DGI considèrent que les préoccupations susmentionnées seraient largement prises en compte en permettant aux juges concernés de rester à leur poste actuel pendant la durée de la procédure de concours, qui devrait être conclue dans un délai raisonnablement court. Une telle approche respecterait davantage le principe de la séparation des pouvoirs et garantirait que la phase décisive du processus repose sur une évaluation individualisée pendant le concours et soit soumise à un contrôle juridictionnel effectif (sans effet suspensif). Avec cet arrangement, l'approche législative énoncée à l'article 2, paragraphe 1, du projet de loi, qui prévoit l'invalidation des résolutions pertinentes de la CNM, devrait être révisée en conséquence.

50. Le fait que ces juges restent en fonction pourrait entraîner un risque de nouvelles violations de la CEDH pendant cette période transitoire. Toutefois, premièrement, cet arrangement devrait être mis en œuvre dans un délai court, compte tenu de l'exigence de rapidité dans ce contexte. Deuxièmement, des mécanismes nationaux efficaces, tels que la récusation et l'auto-récusation, doivent être mis en place afin de prévenir de telles conséquences, s'ils sont appliqués à des cas fondés. La possibilité pour les parties de déposer de telles plaintes au

²⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2024)029, Pologne – Avis conjoint sur les normes européennes régissant le statut des juges, paragraphes 22 et 49.

³⁰ Comparer CourEDH, *Gumenyuk et autres c. Ukraine*, n° 11423/19, 22 juillet 2021, paragraphes 20-22, 100.

niveau national permet aux tribunaux nationaux de traiter la question à un stade précoce, réduisant ainsi la nécessité d'un recours international. Dans ce contexte, le recours au recours extraordinaire pour la réouverture des affaires, tel que prévu par le projet de loi, devrait être soumis aux conditions adéquates discutées ci-dessous.

51. Dans le cadre des nouveaux concours, les juges concernés seraient en concurrence avec d'autres candidats, y compris ceux qui auraient précédemment refusé de participer aux sélections organisées par le CNM défaillant. L'existence de candidats qualifiés qui, à l'époque, ont délibérément refusé de participer aux concours défectueux, renonçant ainsi à une promotion afin de rester fidèles à leurs principes professionnels et à l'État de droit, ne peut être ignorée. Ces personnes ont des attentes fondées quant à la prise en compte de leur position de principe dans toute mesure de réparation.

52. Les nouveaux concours nécessiteraient une nouvelle évaluation en vue de la promotion, garantissant que le poste soit attribué au candidat le plus qualifié, tout en intégrant clairement des critères relatifs au respect des normes d'indépendance judiciaire et de neutralité politique. Ces critères devraient jouer un rôle particulier et permettre, si nécessaire, de tirer des conclusions négatives des circonstances entourant la nomination antérieure d'un candidat dans le cadre de la procédure déficiente.

53. Dans ce contexte, exiger d'un juge du groupe jaune qu'il participe à un nouveau concours comme condition pour *conserver* son poste actuel constituerait une limitation admissible de la portée du principe d'inamovibilité. Si les juges concernés réussissent le nouveau concours, les vices de leur promotion initiale seraient corrigés. S'ils échouent, ils reprendraient leurs fonctions antérieures. Toute décision relative au résultat du concours devrait être soumise à l'examen et à l'approbation d'un tribunal, qui évaluerait l'équité de la procédure. Le refus d'un juge de participer au concours entraînerait, un retour au poste précédemment occupé. Étant donné que des difficultés techniques peuvent survenir lors de l'annonce de concours pour des postes qui ne sont pas encore effectivement vacants, le législateur doit prévoir des règles régissant l'annonce des postes judiciaires concernés et le remplacement du titulaire actuel par le candidat retenu à l'issue du concours. En conclusion, dans le cadre de ces dispositions, tout transfert des juges concernés ne se ferait pas uniquement en vertu de la loi, mais serait basé sur les résultats des concours.

4. Groupe rouge de juges

54. Ce groupe concerne les personnes qui sont entrées dans la magistrature dans le cadre de la procédure déficiente en provenant d'autres professions juridiques (c'est-à-dire les procureurs, les avocats, les conseillers juridiques, les notaires ou les universitaires). Ici, les conséquences proposées sont plus sévères. L'article 5 du projet de loi prévoit la cessation de leur fonction de juge. Ce groupe comprend environ 350 personnes dans les tribunaux ordinaires et 80 personnes à la Cour administrative suprême et à la Cour suprême, y compris sa chambre de révision extraordinaire et des affaires publiques. L'exception à l'inamovibilité et à la sécurité de l'emploi est fondée sur le fait que ces juges ont non seulement été promus, mais ont également obtenu le statut de juge dans le cadre de la procédure déficiente du CNM. Le projet de loi tente d'atténuer les conséquences pour les personnes jugées en prévoyant qu'elles peuvent demander à devenir greffiers, à l'exception des juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême (article 6) ; en outre, elles peuvent demander à être réintégrées dans leurs fonctions de procureurs ou demander à reprendre leurs fonctions antérieures d'avocats, de conseillers juridiques, de notaires ou dans des postes administratifs (articles 7 à 9). Toutefois, le fait de présenter une telle demande ne garantit pas une décision positive quant à leur admission à ces professions.

55. La Commission de Venise et la DGI admettent que la distinction entre le groupe jaune et le groupe rouge repose sur des critères objectifs. Néanmoins, elles estiment que, compte tenu de ce qui précède concernant la séparation des pouvoirs, la sécurité juridique et la proportionnalité, l'approche pourrait être ajustée d'une manière largement analogue à celle proposée ci-dessus pour le groupe jaune. En particulier, en ce qui concerne le moment de la destitution, les juges concernés pourraient rester en fonction en attendant les résultats d'un

nouveau concours organisé dans un délai raisonnablement court. Exiger des juges concernés qu'ils participent à un tel concours constituerait, de l'avis de la Commission et de la DGI, une limitation admissible de la portée du principe d'inamovibilité.

56. Le concours serait ouvert à d'autres candidats qualifiés, y compris ceux qui avaient précédemment refusé d'y participer pour des raisons de principe, et donnerait lieu à une nouvelle évaluation fondée sur le mérite. Comme indiqué ci-dessus, l'évaluation devrait inclure des critères relatifs à l'indépendance judiciaire et à la neutralité politique, permettant, si nécessaire, de tirer des conclusions négatives des circonstances entourant la nomination antérieure d'un candidat dans le cadre d'une procédure déficiente. Le résultat du concours déterminerait si le juge concerné conserve son poste ou s'il doit être démis de ses fonctions, sous réserve d'un contrôle juridictionnel et d'une approbation (sans effet suspensif). Si un juge refuse de participer au concours, ce refus entraînerait sa destitution. Dans tous les cas, toute destitution ne se ferait donc pas uniquement en vertu de la loi, mais serait fondée sur les résultats des concours. Le projet de loi devrait être adapté en conséquence.

57. La différence avec le groupe jaune résiderait dans la priorité accordée à l'organisation de nouveaux concours pour le groupe rouge. Toutefois, compte tenu du rôle central de la Cour suprême dans le système judiciaire national, il serait urgent que les premiers concours ciblent les postes de juges de la Cour suprême occupés par les juges concernés. Accorder la plus haute priorité à la Cour suprême serait conforme aux conclusions de la CourEDH selon lesquelles les effets de la réforme devraient varier en fonction du type de tribunal et de sa position au sein du système judiciaire. La CourEDH a souligné que les défauts en question ont des répercussions particulièrement négatives sur les nominations à la Cour suprême, car la « norme stricte » d'indépendance de la Cour suprême par rapport aux autorités politiques est une condition nécessaire et impérative pour son fonctionnement conformément à la Constitution et pour l'exercice correct de ses pouvoirs³¹.

58. Une différenciation supplémentaire au sein du groupe rouge serait possible, de l'avis de la Commission de Venise et de la DGI. La CourEDH a souligné que les problèmes systémiques les plus graves du système juridique polonais avaient été causés par la création et le fonctionnement de la Chambre extraordinaire de révision et des affaires publiques de la Cour suprême : (i) il ne s'agit pas d'un tribunal indépendant ou légal au sens de la Convention, mais il statue sur les requêtes visant à exclure des juges pour manque d'indépendance, même lorsque ces requêtes concernent ses propres membres, violant ainsi le *principe nemo iudex in causa sua* ; (ii) la procédure d'appel extraordinaire en Pologne – qui relève de la compétence exclusive de cette chambre – ne respecte pas les normes en matière de procès équitable et de sécurité juridique en raison de dispositions juridiques vagues, du risque d'appels ordinaires déguisés, de délais rétroactifs et de l'absence de garanties contre les abus, compte tenu notamment des pouvoirs du procureur général³².

59. La Commission de Venise et la DGI estiment donc qu'une approche différente pourrait être adoptée à l'égard des juges qui ont siégé ou continuent de siéger à la chambre d'examen extraordinaire et des affaires publiques. Étant donné que la suppression de cette chambre est une condition importante pour le rétablissement de l'État de droit et que cette suppression est prévue dans le projet de loi, aucun poste ne sera vacant au sein de cette chambre et aucun concours ne pourra être organisé pour pourvoir des postes qui n'existeront plus. Dans ce contexte, la solution proposée par le projet de loi, qui prévoit que les mandats des juges du groupe rouge soient résiliés par la loi à une date fixée dans la loi, semble être une mesure proportionnée à l'égard des juges actuels et anciens de cette chambre, car elle répondra à la gravité exceptionnelle des violations de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il convient également de noter que le projet de loi reconnaît le droit de ces juges de participer à de nouveaux concours pour d'autres postes qui devront être pourvus au sein de la Cour suprême réorganisée (article 30, paragraphe 3).

³¹ CourEDH, *Wałęsa c. Pologne*, n° 50849/21, 23 novembre 2023, paragraphe 324(a).

³² Voir les caractéristiques de la Chambre de révision extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême dans l'affaire *Wałęsa c. Pologne*, n° 50849/21, paragraphes 239, 324 (b), (c) et (d).

60. En outre, il appartient aux autorités polonaises de déterminer si les considérations ci-dessus concernant la chambre d'examen extraordinaire et des affaires publiques doivent également s'appliquer aux juges nommés pendant la période concernée à l'ancienne chambre disciplinaire de la Cour suprême, compte tenu du rôle particulier de cette chambre et de son impact réel sur l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne pendant la période concernée.

61. La Commission de Venise et la DGI reconnaissent que les dispositions susmentionnées relatives aux nouveaux concours pourraient être mises en œuvre dès l'élection d'un nouveau CNM au printemps 2026, conformément aux normes européennes. Dans ce contexte, il est important que le projet de loi rétablissant le droit de la communauté judiciaire d'élire les membres judiciaires du CNM soit adopté et que son texte soit conforme aux recommandations antérieures de la Commission de Venise et de la DGI³³. La délégation de la Commission de Venise et de la DGI a également été informée que, même si le projet de loi sur la réforme du CNM n'entre pas en vigueur, le pouvoir judiciaire national pourrait néanmoins être prêt à organiser l'élection de nouveaux membres du CNM conformément à la Constitution et aux normes européennes, en veillant à ce que les membres judiciaires soient élus par leurs pairs avec une large représentation des différents tribunaux et catégories de juges. Ces candidats seraient ensuite soumis au Parlement pour une élection formelle, l'approbation parlementaire restant une exigence légale.

62. Pour la Commission de Venise et la DGI, la solution optimale serait de parvenir à un accord politique sur des initiatives législatives qui renforcent l'indépendance judiciaire et l'État de droit, afin de résoudre sans plus tarder la crise actuelle au sein du pouvoir judiciaire polonais. Néanmoins, le scénario décrit d'une élection *de facto* des membres judiciaires par leurs pairs pourrait représenter un pas dans la bonne direction³⁴. Des élections équitables au sein de la communauté judiciaire fourniraient une base factuelle pour distinguer le statut du nouveau CNM de celui de l'actuel.

5. Recours effectif contre la révocation ou la mutation

63. Dans leur avis d'octobre 2024, la Commission de Venise et la DGI ont observé que les personnes nommées devraient avoir le droit de demander un contrôle juridictionnel de l'invalidation de leur nomination ou de leur promotion si la décision d'invalidation n'est pas prise par un organe judiciaire. La nécessité de (re)mettre rapidement en place un système judiciaire pleinement opérationnel peut justifier certaines modifications dans l'application des normes procédurales, mais pas, par exemple, l'absence totale de toute forme de contrôle juridictionnel³⁵.

64. En vertu du projet de loi, les recours contre les inscriptions au registre des personnes concernées peuvent être formés devant la Cour suprême, ce qui permet de contrôler la régularité des modifications envisagées du statut des juges (article 15 du projet de loi). Le projet de loi stipule que les recours devant la Cour suprême doivent être formés dans les deux semaines suivant l'annonce faite par le ministre et que le fait de former un recours ne suspend pas les effets de la loi. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, le délai strict de deux semaines est court, mais il peut être nécessaire afin de régler la question assez rapidement. L'effet non suspensif (article 15, paragraphe 5) est une solution acceptable compte tenu des circonstances³⁶.

65. En ce qui concerne la portée du contrôle juridictionnel, il ne semble pas qu'il permette une quelconque forme (même limitée) d'évaluation individuelle de la nécessité de la révocation ou

³³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)018](#), Pologne - Avis conjoint urgent sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature de Pologne.

³⁴ Ibid., paragraphes 80 et 81.

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)029](#), Pologne – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit sur les normes européennes régissant le statut des juges, paragraphe 36.

³⁶ Voir, *mutatis mutandis*, Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)018](#), Pologne - Avis conjoint urgent sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature de Pologne, paragraphe 71.

de la mutation. Le projet de loi suggère plutôt que le contrôle serait limité à la justesse de la classification d'un juge dans un groupe particulier par le ministre.

66. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, compte tenu de la gravité des mesures, un tel recours pourrait être insuffisant pour se conformer aux normes européennes en matière d'accès à un tribunal. Toutefois, la modification des dispositions législatives de la manière décrite ci-dessus – notamment en reportant le moment du transfert ou de la révocation des juges concernés à l'issue des nouveaux concours – garantirait que l'étape décisive du processus, à savoir la décision prise dans le cadre de la procédure de sélection pour chaque juge, fasse l'objet d'un contrôle juridictionnel suffisant. L'approche modifiée offrirait ainsi un recours effectif aux juges concernés, garantissant à la fois la protection de leurs droits et l'intégrité du processus. Si les juges de la chambre extraordinaire de révision et des affaires publiques et de l'ancienne chambre disciplinaire de la Cour suprême devaient être révoqués de plein droit, comme indiqué ci-dessus, il conviendrait de veiller à ce qu'ils aient également accès à un recours effectif (sans effet suspensif) contre cette mesure. Le recours en question devrait permettre aux juges concernés d'obtenir un examen de leurs arguments contre leur révocation anticipée. En ce qui concerne la réparation, une indemnisation pourrait être suffisante dans ces circonstances particulières, d'autant plus qu'un accès rapide au contrôle juridictionnel devrait également être possible en ce qui concerne leur participation au nouveau concours.

B. Traitement du statut des jugements

67. Le chapitre 4 du projet de loi traite de la possibilité de contester la validité des décisions judiciaires rendues par des formations judiciaires auxquelles ont participé un ou plusieurs juges nommés dans le cadre de la procédure déficiente. Le projet de loi stipule qu'« une partie ou un participant à la procédure » peut demander l'annulation d'une décision judiciaire sur le fond dans une affaire qui a été « définitivement close » si (a) des objections quant à la régularité de la composition de la formation judiciaire ont été soulevées à l'époque, ou (b) une requête est pendante devant la CourEDH sur cette question.

68. D'une manière générale, cette approche semble acceptable. Elle s'écarte de manière proportionnée du principe de *l'autorité de la chose jugée* et tient compte des paramètres formulés par la Commission et la DGI dans leur avis d'octobre 2024. La possibilité de révision n'existe que pour les décisions judiciaires contre lesquelles aucun recours ordinaire ne peut être formé. Les parties doivent invoquer la prétendue invalidité dans un délai déterminé (à savoir un mois, voir article 33, paragraphe 4) et doivent avoir préalablement soulevé des préoccupations concernant la participation d'un juge nommé dans le cadre d'une procédure qui a porté atteinte à l'indépendance judiciaire.

69. Compte tenu du report proposé du moment de la révocation ou du transfert des juges concernés à l'issue des nouveaux concours, le recours extraordinaire devrait être disponible à partir du moment où le juge concerné est révoqué ou transféré de ses fonctions, et les informations relatives à la fin du mandat devraient être rendues publiques. Tout contrôle juridictionnel ultérieur des résultats du concours ne devrait pas avoir d'incidence sur le déclenchement du recours extraordinaire, car, comme indiqué ci-dessus, ce contrôle ne devrait pas avoir d'effet suspensif. Le fait que le recours extraordinaire puisse être disponible à différents moments ne soulève pas en soi de préoccupations, compte tenu notamment de l'exigence selon laquelle les concours doivent être organisés dans les meilleurs délais.

70. En outre, le projet de loi ne prévoit pas l'obligation pour une partie de démontrer que la procédure spécifique a été affectée de manière substantielle par l'implication de l'un de ces titulaires de fonction. Ce critère garantirait que la réouverture d'affaires définitivement tranchées repose sur des faits démontrant que la déficience générale et structurelle sous-jacente a eu un impact concret et significatif dans l'affaire spécifique, c'est-à-dire, dans la terminologie de la CEDH, que la partie a subi un « désavantage significatif ». Il favoriserait également l'efficacité du mécanisme en empêchant les réouvertures inutiles ou non fondées, encourageant une approche prudente dans l'intervention dans les procédures nationales qui

ont été conclues par une décision définitive. Il est recommandé d'intégrer ce critère dans le cadre proposé.

71. À titre de considération supplémentaire, il pourrait être nécessaire de clarifier pourquoi, dans les affaires pénales, l'application de l'article 435 du Code de procédure pénale est exclue (article 34 du projet de loi). Cette disposition garantit qu'un appel couronné de succès par un défendeur profite aux co-défendeurs dans des circonstances similaires, et son exclusion dans ces procédures de révision peut entraîner des jugements contradictoires pour les co-défendeurs dont les affaires ont été initialement examinées par un panel comprenant un juge nommé de manière déficiente³⁷.

72. Un autre point nécessitant des éclaircissements supplémentaires est que le projet de loi permet aux autorités publiques de contester les décisions définitives des tribunaux administratifs au même titre que les citoyens, même si les autorités publiques ne sont pas titulaires de droits humains. Dans la mesure où cette disposition peut permettre aux autorités de contester des décisions favorables à des particuliers, elle peut imposer une charge excessive aux citoyens pour des erreurs qui ne leur sont pas imputables. La réouverture d'une procédure dans de telles circonstances peut donc être injustifiée³⁸. Ces considérations ne s'appliquent toutefois pas aux litiges entre deux autorités publiques.

C. Modifications apportées à la structure de la Cour suprême

73. Le projet de loi prévoit une restructuration importante de la Cour suprême, principalement par la suppression de la chambre de révision extraordinaire et des affaires publiques (article 51), qui a été jugée par la CourEDH comme ne disposant pas de l'indépendance et de l'impartialité requises d'un tribunal légal en vertu de l'article 6 de la Convention. Il est réjouissant de constater que le projet de loi répond aux préoccupations concernant cette chambre dont les pouvoirs étendus et les recours extraordinaires étaient en contradiction avec la valeur constitutionnelle du caractère définitif des décisions judiciaires et avec les normes internationales³⁹.

74. Quant aux juges de la Cour suprême qui font partie de cette chambre, ils seront concernés par les mesures de regroupement, notamment parce qu'ils seront tous classés dans le groupe rouge ; le projet de loi prévoit expressément l'inclusion de ces juges dans le concours répété à la Cour suprême, même si cette chambre particulière sera supprimée (article 30, paragraphe 3). La proportionnalité de cette mesure pour les juges du « groupe rouge » a été examinée ci-dessus.

IV. Conclusion

75. À la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise, en collaboration avec la Direction générale des droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe (DGI), a évalué le projet de loi sur « le rétablissement du droit à un tribunal indépendant et impartial établi par la loi en réglementant les effets des résolutions du Conseil national de la magistrature adoptées entre 2018 et 2025 ».

76. Le projet de loi poursuit deux objectifs étroitement liés. Premièrement, il vise à rétablir l'État de droit en remédiant à la situation des juges nommés de manière irrégulière par le Conseil national de la magistrature (CNM) dans le cadre des réformes de 2017. Deuxièmement, le projet de loi vise à mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui soulignent la nécessité de régler rapidement à la fois le statut de ces juges et les décisions qu'ils ont adoptées. Dans ce contexte complexe, les autorités ont

³⁷ Voir à cet égard, Commissaire polonais aux droits de l'homme, Avis sur le projet de loi visant à rétablir le droit à un tribunal indépendant et impartial établi par la loi en réglementant les effets des résolutions du Conseil national de la magistrature adoptées en 2018-2025 (n° UPRO2), 31 octobre 2025, section 2.2.

³⁸ Voir également Commissaire polonais aux droits de l'homme, Avis sur le projet de loi visant à rétablir le droit à un tribunal indépendant et impartial établi par la loi en réglementant les effets des résolutions du Conseil national de la magistrature adoptées en 2018-2025 (n° UPRO2), 31 octobre 2025, section 2.3.

³⁹ CourEDH, *Wałęsa c. Pologne*, n° 50849/21, 23 novembre 2023, paragraphe 324 (a)-(d).

présenté le présent projet de loi, qui établit un cadre légal classant les juges concernés en catégories spécifiques, chacune étant soumise à des conséquences juridiques différenciées. Les autorités ont également introduit dans le projet de loi une procédure de réouverture des affaires dans lesquelles les juges concernés ont statué.

77. L'intention de résoudre rapidement la question par le biais d'un dispositif législatif est compréhensible et étayée par des considérations convaincantes, notamment la nature structurelle de la déficience et la nécessité impérative de rétablir rapidement l'autorité du pouvoir judiciaire et l'État de droit. Compte tenu du caractère sans précédent de la situation et de l'ampleur des déficiences auxquelles les autorités polonaises doivent remédier afin de rétablir l'État de droit, la Commission de Venise et le DGI considèrent que le regroupement proposé et le dispositif législatif global constituent un cadre adéquat.

78. Il est réjouissant de constater que, lors de l'élaboration du présent projet de loi, les autorités ont tenu compte d'un certain nombre de recommandations antérieures de la Commission de Venise et de la DGI. En particulier, le projet de loi : (i) abandonne l'approche consistant à invalider *ex tunc* les nominations judiciaires ; (ii) comprend des dispositions visant à garantir une approche proportionnée dans le traitement des différentes catégories de juges ; (iii) approuve les nominations de juges débutants qui n'avaient d'autre choix pour entrer dans la magistrature que de passer par le CNM déficient ; (iv) prévoit une forme certaine, bien que limitée, de contrôle juridictionnel dans le cadre de l'application des mesures prévues par le projet de loi ; et (v) établit une procédure de réouverture des affaires dans les limites définies par la Commission de Venise et la DGI.

79. Néanmoins, certaines dispositions et modalités du projet de loi, telles qu'elles sont examinées dans le présent avis, devraient être ajustées à la lumière des principes d'inamovibilité des juges, de sécurité juridique et de proportionnalité afin de mieux mettre en œuvre les recommandations antérieures. À cet égard, la Commission de Venise et la DGI formulent les recommandations clés suivantes :

(a) En ce qui concerne les juges susceptibles d'être mutés ou révoqués (groupes jaune et rouge) :

- (i) les juges des groupes jaune et rouge, à l'exception éventuelle des juges de la chambre d'examen extraordinaire et des affaires publiques et de l'ancienne chambre disciplinaire de la Cour suprême, devraient rester à leur poste actuel jusqu'à l'issue des nouveaux concours correspondants ;
- (ii) les nouveaux concours devraient clairement inclure des critères permettant d'évaluer la conformité des candidats aux normes d'indépendance judiciaire et de neutralité politique ;
- (iii) les décisions relatives aux résultats des concours devraient être soumises à l'examen et à l'approbation d'un tribunal ;
- (iv) la priorité dans l'organisation des nouveaux concours devrait être accordée au groupe rouge, et une urgence particulière devrait être accordée aux postes à la Cour suprême.

(b) En ce qui concerne la procédure de réouverture des affaires :

- (i) les parties devraient être tenues de démontrer que la procédure en question a été affectée de manière significative par la participation d'un juge nommé de manière irrégulière ;
- (ii) il convient d'examiner plus avant s'il est justifié d'exclure la règle selon laquelle le succès d'un appel formé par un défendeur profite aux autres co-défendeurs dans la même affaire pénale ;
- (iii) il convient d'examiner plus avant s'il y a lieu d'autoriser les autorités publiques à contester les décisions définitives des tribunaux administratifs au même titre que les citoyens.

80. La Commission de Venise et la DGI restent à la disposition des autorités polonaises et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.