



Strasbourg, 8 mai 2024

CDL-PI(2024)009

Or. Angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(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 DU CONSEIL DE**  
**L'EUROPE**

**SUR**

**LE PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI**  
**SUR LE CONSEIL NATIONAL DE LA MAGISTRATURE**

*Rendu le 8 mai 2024 conformément*  
*à l'Article 14a du Règlement de la Commission de Venise*

**Sur la base des commentaires de**

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)**  
**M. Philip DIMITROV (membre, Bulgarie)**  
**M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)**  
**Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)**  
**M. Kaarlo TUORI (expert, Président honoraire)**  
**M. Gerhard REISSNER (expert, DGI)**

## Table des matières

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte.....	3
A.	La réforme du CNM en 2017 .....	4
B.	Évaluation de la réforme de 2017 par la Commission de Venise .....	4
C.	Évaluation de la réforme de 2017 par la Cour de justice de l'Union européenne et par la Cour suprême et la Cour administrative suprême de Pologne .....	5
D.	Évaluation de la réforme de 2017 par la Cour européenne des droits de l'homme ....	6
E.	Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme .....	7
F.	Champ d'application du présent avis .....	9
III.	Analyse .....	9
A.	Remarques préliminaires.....	9
B.	Élection des membres judiciaires du CNM par leurs pairs .....	10
C.	Procédure électorale .....	11
D.	Droit de vote et droit d'éligibilité à l'élection du CNM.....	12
E.	Mandat des membres dans la composition actuelle du CNM.....	13
1.	L'inconstitutionnalité de l'élection des membres actuels .....	14
2.	L'obligation internationale de mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme .....	14
3.	Principe d'inamovibilité des titulaires de fonctions: limites et exceptions .....	15
F.	Accès à la justice en cas de révocation anticipée des membres du CNM.....	17
1.	Existence d'un grief défendable.....	17
2.	Justification d'une exception.....	17
G.	Conseil social .....	18
H.	Procédure d'adoption du projet de loi .....	19
I.	La nécessité de garanties constitutionnelles.....	19
IV.	Conclusions.....	19

## I. Introduction

1. Par lettre du 7 mars 2024, la présidente de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, a demandé un avis à la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature (ci-après « le projet de loi », [CDL-REF\(2024\)015](#)). La Commission a décidé de préparer le présent avis conjointement avec la Direction générale des droits humains et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe (« DGI »).

2. Par lettre du 15 avril 2024, le ministre de la Justice de Pologne, M. Adam Bodnar, a demandé à la Commission de Venise d'adopter le présent avis dans le cadre de la procédure d'urgence, conformément à l'article 14a du Règlement. Le 19 avril 2024, le Bureau de la Commission a accédé à la demande du ministre.

3. M. Richard Barrett, M. Philip Dimitrov, M. Christoph Grabenwarter, Mme Angelika Nußberger et M. Kaarlo Tuori ont agi en tant que rapporteurs au nom de la Commission de Venise. M. Gerhard Reissner a agi en tant que rapporteur au nom de la DGI.

4. Les 25 et 26 avril 2024, une délégation de la Commission composée de M. Barrett, M. Dimitrov, Mme Nußberger, M. Tuori et M. Reissner, accompagnée de Mme Simona Granata-Menghini, secrétaire de la Commission, et de M. Taras Pashuk et M. Szymon Janczarek du Secrétariat, s'est rendue à Varsovie et a eu des réunions avec le ministre de la Justice, la Cour suprême, avec des représentants des factions parlementaires, avec la Chancellerie du Président, avec le Bureau du Médiateur, avec le Conseil national de la magistrature, la Commission électorale nationale (CEN), des représentants du ministère des Affaires étrangères ainsi que des représentants d'associations de magistrats et d'organisations de la société civile. La Commission remercie le ministère des Affaires étrangères et le bureau du Conseil de l'Europe à Varsovie pour l'excellente organisation de cette visite.

5. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 25 et 26 avril 2024. Il a été publié conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)) le 8 mai 2024 et sera soumis à la Commission de Venise pour approbation lors de sa 139<sup>e</sup> session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

## II. Contexte

7. Le Conseil national de la magistrature (« CNM ») a été introduit dans le système judiciaire polonais en 1989. Selon l'article 186 de la Constitution, la fonction du CNM est de « sauvegarder l'indépendance des tribunaux et des juges ». L'art. 187 de la Constitution :

*« Le Conseil national de la magistrature est composé comme suit :*

*1) le premier président de la Cour suprême, le ministre de la Justice, le président de la Cour administrative suprême et une personne nommée par le président de la République ;*

*2) 15 juges choisis parmi les juges de la Cour suprême, des tribunaux de droit commun, des tribunaux administratifs et des tribunaux militaires ;*

*3) 4 membres choisis par le Sejm parmi ses députés et 2 membres choisis par le Sénat parmi ses sénateurs.*

*2. Le Conseil national de la magistrature choisit parmi ses membres un président et deux vice-présidents.*

*3. Le mandat des personnes choisies comme membres du Conseil national de la magistrature est de 4 ans.*

4. *La structure organisationnelle, le champ d'activité et les procédures de travail du Conseil national de la magistrature, ainsi que le mode de sélection de ses membres, sont précisés par la loi ».*

8. La Constitution prévoit donc que les membres de la magistrature doivent être élus parmi leurs pairs, mais ne précise pas comment ils sont élus. Jusqu'à la réforme de 2017, les membres de la magistrature étaient élus par les assemblées de juges de différents niveaux, comme le prévoit la loi de 2011 sur le CNM, pour un mandat de quatre ans.

#### **A. La réforme du CNM en 2017**

9. En janvier 2017, le gouvernement a annoncé des plans pour une réforme judiciaire à grande échelle concernant le CNM, la Cour suprême et les tribunaux ordinaires. L'objectif déclaré de la réforme de 2017 était de renforcer la responsabilité démocratique du système judiciaire polonais. Selon le gouvernement, la réforme du CNM était également requise par l'arrêt du Tribunal constitutionnel de juin 2017 selon lequel les règles existantes étaient inconstitutionnelles en ce qu'elles étaient discriminatoires à l'égard des juges des juridictions inférieures.

10. En ce qui concerne le CNM la réforme a introduit une nouvelle procédure d'élection des membres judiciaires par le Sejm (chambre basse du Parlement polonais). Cette modification législative a été adoptée le 8 décembre 2017 et est entrée en vigueur le 17 janvier 2018. Le 6 mars 2018, le *Sejm* a élu, par un vote unique, 15 juges en tant que nouveaux membres du CNM. L'élection ultérieure des nouveaux membres judiciaires du CNM a eu lieu le 12 mai 2022 ; leur mandat doit expirer en mai 2026.

#### **B. Évaluation de la réforme de 2017 par la Commission de Venise**

11. Dans un avis adopté en 2017 à la demande du président de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a analysé différents aspects de cette réforme globale et a conclu qu'elle mettait en péril l'indépendance de la justice et « *permettait aux pouvoirs législatif et exécutif d'interférer de manière sévère et étendue dans l'administration de la justice* »<sup>1</sup>. La Commission de Venise a notamment estimé que « l'élection des 15 membres judiciaires du Conseil national de la magistrature (CNM) par le Parlement, en conjonction avec le remplacement immédiat des membres actuellement en fonction, conduira à une politisation profonde de cet organe » et a recommandé que « les membres judiciaires du CNM soient élus par leurs pairs, comme c'est le cas dans la loi actuelle »<sup>2</sup>.

12. Dans un autre avis adopté en 2020 à la demande du Marshall du Sénat de Pologne, la Commission de Venise a réitéré sa recommandation de revenir à l'élection des 15 membres judiciaires du CNM non pas par le Parlement mais par leurs pairs<sup>3</sup>. En outre, la Commission a expliqué que « *la réduction simultanée et drastique de la participation des juges aux travaux du [CNM], le comblement des vacances des nouvelles chambres de la Cour suprême par des juges nouvellement nommés, le remplacement massif des présidents de tribunaux, combinés à l'augmentation importante des pouvoirs du président de la République et du ministre de la Justice/procureur général - et c'était le résultat de la réforme de 2017 - étaient alarmants et ont conduit à la conclusion que la réforme de 2017 a considérablement réduit l'indépendance du*

---

<sup>1</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)031](#), Pologne - Avis sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature ; sur le projet de loi modifiant la loi sur la Cour suprême, proposé par le président de la Pologne, et sur la loi sur l'organisation des juridictions ordinaires, § 129.

<sup>2</sup> Ibid, § 130.

<sup>3</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)017](#), Pologne - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur les tribunaux communs, à la loi sur la Cour suprême et à d'autres lois, § 61.

*pouvoir judiciaire polonais vis-à-vis du gouvernement et de la majorité au pouvoir au Parlement.*<sup>4</sup>»

### **C. Évaluation de la réforme de 2017 par la Cour de justice de l'Union européenne et par la Cour suprême et la Cour administrative suprême de Pologne**

13. Le 19 novembre 2019, la Cour de justice de l'Union européenne (la CJUE) a rendu une décision préjudicielle sur la saisine de la Cour suprême de Pologne concernant les questions d'indépendance du CNM ; la CJUE a souligné les facteurs suivants : (i) la réduction du mandat des membres du CNM en exercice ; (ii) la politisation de la nouvelle procédure d'élection ; (iii) les irrégularités potentielles dans la nomination effective de certains membres du CNM<sup>5</sup>. Les parties pertinentes de l'arrêt de la CJUE sont les suivantes :

*« 141. La juridiction de renvoi a relevé une série d'éléments qui, selon elle, mettent en cause l'indépendance du [CNM].*

*142. À cet égard, si l'un ou l'autre des éléments ainsi relevés par la juridiction de renvoi peut être de nature à échapper en soi à la critique et relever, dans ce cas, de la compétence et des choix des États membres, lorsqu'ils sont pris dans leur ensemble, outre les circonstances dans lesquelles ces choix ont été effectués, ils peuvent, en revanche, jeter un doute sur l'indépendance d'un organe intervenant dans la procédure de nomination des juges, alors même que, lorsque ces éléments sont pris individuellement, cette conclusion n'est pas inéluctable.*

*143. Sous ces réserves, parmi les éléments relevés par la juridiction de renvoi qu'il lui appartiendra, le cas échéant, d'établir, les circonstances suivantes peuvent être pertinentes aux fins d'une telle appréciation d'ensemble : premièrement, le [CNM], dans sa nouvelle composition, a été constitué en réduisant le mandat de quatre ans en cours des membres de cet organe à l'époque ; deuxièmement, alors que les quinze membres du [CNM] élus parmi les membres du pouvoir judiciaire l'étaient auparavant par leurs pairs, ces juges sont désormais élus par une branche du pouvoir législatif parmi des candidats pouvant être proposés notamment par des groupes de 2 000 citoyens ou de 25 juges, une telle réforme conduisant à des nominations portant le nombre de membres du [CNM] directement issus ou élus par le pouvoir politique à vingt-trois des vingt-cinq membres que compte cet organe ; troisièmement, le risque d'irrégularités qui pourraient affecter négativement le processus de nomination de certains membres du [CNM] nouvellement formé.*

*144. Aux fins de cette appréciation globale, la juridiction de renvoi est également fondée à prendre en considération la manière dont cet organe exerce ses responsabilités constitutionnelles d'assurer l'indépendance des juridictions et du pouvoir judiciaire ainsi que ses différents pouvoirs, en particulier s'il le fait d'une manière susceptible de mettre en cause son indépendance à l'égard du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. »*

14. Sur la base de cette décision préjudicielle, la Cour suprême de Pologne, dans son arrêt du 5 décembre 2019<sup>6</sup>, a jugé que le CNM n'avait pas été une autorité impartiale et indépendante des pouvoirs législatif et exécutif.

15. Par la suite, le 23 janvier 2020, la Cour suprême, composée de trois chambres réunies, a émis une résolution commune dans laquelle elle partageait l'appréciation de l'arrêt du 5 décembre 2019 selon laquelle le CNM n'avait pas été un organe indépendant et impartial et que cela avait conduit à des défauts dans les procédures de nomination des juges menées sur la base de ses recommandations. Selon la résolution, les formations judiciaires, y compris les

---

<sup>4</sup> Ibid, § 10.

<sup>5</sup> 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), notamment §§ 140-144.

<sup>6</sup> Cour suprême de Pologne, arrêt dans l'affaire no. III PO 7/18.

juges de la Cour suprême nommés par la procédure impliquant le CNM, étaient indûment composées au sens des dispositions pertinentes du droit interne<sup>7</sup>.

16. Le 6 mai 2021, la Cour administrative suprême a rendu des arrêts dans cinq affaires (II GOK 2/18 ; II GOK 3/18 ; II GOK 5/18 ; II GOK 6/18 et II GOK 7/18), mettant notamment en œuvre les principes de l'arrêt de la CJUE du 19 novembre 2019, dans lequel elle a estimé que le CNM n'offrait pas de garanties suffisantes d'indépendance par rapport au législatif et à l'exécutif. Elle a fondé ses conclusions sur les facteurs suivants : (i) la fin prématurée des mandats des anciens membres du CNM ; (ii) l'élection des quinze membres judiciaires du CNM par le *Sejm* et le fait qu'en conséquence, le nombre de membres du CNM directement issus ou nommés par les autorités politiques était de vingt-trois, sur vingt-cinq membres ; (iii) l'absence de représentants de la Cour suprême ou des juridictions administratives, comme l'exige l'article 187 § 2 de la Constitution ; (iv) les irrégularités dans l'élection de certains des membres judiciaires ; et (v) la manière dont l'actuelle CNM s'est acquitté de son devoir constitutionnel de sauvegarder l'indépendance des tribunaux et des juges. La Cour administrative suprême a admis que si chaque élément pris isolément ne conduisait pas nécessairement à cette conclusion, leur combinaison et les circonstances dans lesquelles le CNM avait été constitué soulevaient des doutes quant à son indépendance<sup>8</sup>.

17. Dans son arrêt du 15 juillet 2021, la Grande Chambre de la CJUE a considéré que le nouveau régime disciplinaire des juges introduit à la suite de la réforme de 2017 n'était pas compatible avec le droit de l'Union Européenne. La CJUE a *notamment* estimé que la chambre disciplinaire de la Cour suprême n'avait pas fourni toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance, notamment en raison du fait que le processus de nomination de ses juges avait été essentiellement déterminé par le CNM, qui avait été réorganisée de manière significative par l'exécutif et le législatif polonais et dont l'indépendance pouvait susciter des doutes raisonnables<sup>9</sup>.

#### D. Évaluation de la réforme de 2017 par la Cour européenne des droits de l'homme

18. Dans ses arrêts adoptés dans les affaires *Reczkowicz*<sup>10</sup>, *Dolińska-Ficek et Ozimek*<sup>11</sup>, *Advance Pharma Sp. z o.o.*<sup>12</sup> et dans l'arrêt pilote dans l'affaire *Wałęsa*<sup>13</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a constaté des violations du droit à « un tribunal établi par la loi » en vertu de l'article 6 de la CEDH, en raison du fait que les juges des différentes chambres de la Cour suprême (chambre disciplinaire, chambre de révision extraordinaire, chambre civile) qui ont traité les affaires des requérants étaient des juges de la Cour suprême et non des juges de la Cour suprême, Chambre civile) qui ont traité les affaires des requérants ont été nommés « dans le cadre d'une procédure intrinsèquement déficiente », sur proposition du CNM qui, après mars 2018, n'était plus indépendante du pouvoir législatif et exécutif en raison de la réforme de 2017 qui avait transféré le pouvoir d'élire les membres judiciaires du CNM du pouvoir judiciaire à la chambre basse du Parlement.

19. Dans l'affaire *Dolińska-Ficek et Ozimek*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que dans la situation où l'exécutif et le législatif étaient autorisés à s'immiscer directement ou indirectement dans la procédure de nomination des juges, compromettant ainsi systématiquement la légitimité d'un tribunal composé des juges ainsi nommés, dans l'intérêt de

<sup>7</sup> Cour suprême de Pologne, Résolution no. BSA1-4110-1/20.

<sup>8</sup> Cour administrative suprême de Pologne, arrêts dans les affaires : II GOK 2/18 ; II GOK 3/18 ; II GOK 5/18 ; II GOK 6/18 et II GOK 7/18.

<sup>9</sup> CJUE, Arrêt dans l'affaire *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire des juges)* (C-791/19)

<sup>10</sup> CourEDH, [Reczkowicz c. Pologne](#), 22 juillet 2021, § 280.

<sup>11</sup> CourEDH, [Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne](#), 8 novembre 2021, § 353.

<sup>12</sup> CourEDH, [Advance Pharma sp. z o.o c. Pologne](#), 3 février 2022, § 349.

<sup>13</sup> CourEDH, [Wałęsa c. Pologne](#), 23 novembre 2023, §§ 173 et 176.



l'État de droit et des principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, une action corrective rapide de la part de l'État polonais était nécessaire<sup>14</sup>. Dans l'affaire *Advance Pharma sp. z o.o.*, en ce qui concerne les mesures correctives à prendre, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que si, dans ce contexte, diverses options s'offraient à l'État défendeur, il était inéluctable de conclure que la poursuite du fonctionnement du CNM telle que constituée par les amendements de 2017 et son implication dans la procédure de nomination des juges perpétuaient le dysfonctionnement systémique établi par la Cour et pourraient à l'avenir entraîner des violations potentiellement multiples du droit à un « tribunal indépendant et impartial établi par la loi », conduisant ainsi à une nouvelle aggravation de la crise de l'État de droit en Pologne<sup>15</sup>. Dans l'arrêt pilote dans l'affaire *Wałęsa*, énumérant les sources des problèmes systémiques sous-jacents à la violation de l'article 6, la CourEDH a estimé que le problème principal est la procédure défectueuse de nomination des juges impliquant la CNM à la suite de la réforme de 2017, qui affecte intrinsèquement et continuellement l'indépendance des juges ainsi nommés<sup>16</sup>.

20. En outre, dans l'affaire *Grzęda*, la Grande Chambre de la CourEDH a constaté une violation de l'article 6 de la CEDH en raison de l'absence de contrôle juridictionnel de la cessation prématurée *ex lege* du mandat d'un membre judiciaire du CNM à la suite de la même réforme de 2017, qui a démis de leurs fonctions tous les membres judiciaires du CNM élus dans le cadre du système précédent. Se référant à l'importance du mandat du CNJ pour sauvegarder l'indépendance judiciaire et au lien entre l'intégrité du processus de nomination des juges et l'exigence d'indépendance judiciaire, la Cour a considéré que des garanties procédurales similaires à celles qui devraient être disponibles en cas de révocation ou de destitution de juges devraient également être disponibles lorsqu'un membre judiciaire du CNJ a été démis de ses fonctions. La Cour a également souligné la nécessité de protéger l'autonomie d'un conseil judiciaire, notamment en ce qui concerne les nominations de juges, contre les empiètements des pouvoirs législatif et exécutif, ainsi que son rôle de rempart contre l'influence politique sur le pouvoir judiciaire. En évaluant toute justification de l'exclusion de l'accès à un tribunal en ce qui concerne l'appartenance à des organes de gouvernance judiciaire, la Cour a estimé qu'il était nécessaire de prendre en compte l'intérêt public majeur que représente le maintien de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de l'État de droit. Elle a également tenu compte du contexte général des diverses réformes entreprises par le gouvernement polonais, qui ont eu pour effet d'affaiblir l'indépendance de la justice et le respect des normes de l'État de droit<sup>17</sup>. En outre, pour conclure à la violation, la Grande Chambre a déclaré que « (...) toute la séquence des événements en Pologne (...) démontre de manière éclatante que les réformes judiciaires successives visaient à affaiblir l'indépendance judiciaire, en commençant par les graves irrégularités dans l'élection des juges de la Cour constitutionnelle en décembre 2015, puis, en particulier, en remodelant le CNM et en créant de nouvelles chambres à la Cour suprême, tout en étendant le contrôle du ministre de la Justice sur les tribunaux et en renforçant son rôle en matière de discipline judiciaire. ...] Au fil des réformes successives, le pouvoir judiciaire, branche autonome du pouvoir d'Etat, a été exposé aux ingérences des pouvoirs exécutif et législatif et s'en est trouvé considérablement affaibli. ...<sup>18</sup>»

## E. Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

21. Exerçant son rôle d'organe de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a rappelé en décembre 2022 et en juin 2023 que le principal problème sous-jacent conduisant à la violation de l'article 6 de la CEDH dans le groupe d'affaires *Reczkowicz* était la nomination de juges sur proposition du

<sup>14</sup> CourEDH, [Dolińska-Ficek et Ozimek](#), § 368.

<sup>15</sup> Cour européenne des droits de l'homme, [Advance Pharma sp. z o.o.](#), §§ 364-365.

<sup>16</sup> CourEDH, [Wałęsa](#), §§ 324, 328-329.

<sup>17</sup> CourEDH, [Grzęda c. Pologne](#), 15 mars 2022, § 349.

<sup>18</sup> CourEDH, [Grzęda c. Pologne](#), 15 mars 2022, § 348.

CNM telle que constituée dans le cadre contesté de 2017, qui privait le pouvoir judiciaire polonais du droit d'élire les membres judiciaires du CNM et permettait l'ingérence de l'exécutif et du législatif dans les nominations judiciaires ; et que ce problème avait systématiquement affecté les nominations de juges de tous les types de tribunaux, ce qui pouvait entraîner des violations potentiellement multiples du droit à un « tribunal indépendant et impartial établi par la loi » ; elle a donc déploré la position des autorités polonaises rejetant la nécessité d'une action corrective concernant la composition du CNM et le statut des juges nommés de manière inadéquate et de leurs décisions<sup>19</sup>.

22. Dans cette dernière décision, le Comité des Ministres a exhorté les autorités à élaborer rapidement des mesures visant à : (i) restaurer l'indépendance du CNM en introduisant une législation garantissant le droit du pouvoir judiciaire polonais d'élire les membres judiciaires du CNM ; (ii) traiter le statut de tous les juges nommés dans le cadre de procédures déficientes impliquant la CNM telle qu'elle a été constituée après mars 2018 et des décisions adoptées avec leur participation ; (iii) garantir un contrôle juridictionnel effectif des résolutions du CNJ proposant des nominations judiciaires au président de la Pologne, y compris celles de juges de la Cour suprême, en respectant également l'effet suspensif du contrôle juridictionnel en cours ; (iv) garantir l'examen des questions relatives au respect du droit à un tribunal établi par la loi, sans aucune restriction ou sanction pour l'application des exigences de la Convention<sup>20</sup>.

23. Par une *résolution intérimaire* adoptée le 7 décembre 2023, le Comité des Ministres a de nouveau exhorté les autorités à élaborer rapidement des mesures visant à restaurer l'indépendance du CNM en introduisant une législation garantissant le droit du pouvoir judiciaire polonais d'élire les membres judiciaires du CNM<sup>21</sup>.

24. En décembre 2023, le Comité des Ministres a noté, en ce qui concerne l'affaire *Grzęda*, que la cessation *ex lege* prématurée du mandat d'un membre judiciaire du CNM était toujours exclue du contrôle juridictionnel ; et a souligné à nouveau la nécessité d'élaborer et d'adopter des mesures prévoyant un contrôle juridictionnel de la cessation *ex lege* du mandat des membres judiciaires du CNM<sup>22</sup>.

25. Jusqu'en décembre 2023, dans sa correspondance avec le Comité des Ministres, le gouvernement a maintenu que la nomination des membres judiciaires du CNM par le Sejm ne mettait pas en danger l'indépendance des tribunaux polonais ; il a affirmé que ces nominations avaient été faites conformément à la Constitution polonaise et à la législation de l'UE<sup>23</sup>.

26. En décembre 2023, à la suite du changement de gouvernement, le Premier ministre nouvellement nommé a créé l'Équipe interministérielle pour le rétablissement de l'État de droit et de l'ordre constitutionnel, chargée de coordonner les activités du gouvernement, de mener un travail d'analyse et de soumettre des propositions législatives visant à rétablir l'État de droit. Le travail de l'équipe implique non seulement des représentants des ministères responsables du domaine couvert par le travail de l'équipe, mais aussi des experts et des représentants d'organismes, d'organisations, d'institutions et d'autres entités qui travaillent ensemble pour rétablir l'état de droit. Les réunions de cette équipe se tiennent régulièrement<sup>24</sup>. Le 25 mars 2024, le Comité des Ministres a été informé que le gouvernement polonais prévoyait une série de mesures pour remplir ses obligations au titre de la CEDH. Les réformes proposées visaient

---

<sup>19</sup> CM, décision du 8 décembre 2022, para. 5 et [décision du 7 juin 2023](#), paragraphe 8.

<sup>20</sup> Ibid, para. 9.

<sup>21</sup> CM, Résolution intérimaire [CM/ResDH\(2023\)487](#), 7 décembre 2023.

<sup>22</sup> [Décision du CM du 7 décembre 2023](#), para. 3, et Résolution intérimaire CM/ResDH(2023)487.

<sup>23</sup> Voir les communications des autorités ([05/04/2023](#)) et ([12/10/2023](#)) concernant les affaires *Broda et Bojara, Reczkowicz et Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*.

<sup>24</sup> Voir la communication des autorités ([21/03/2024](#)) concernant les affaires *Reczkowicz, Broda et Bojara et Grzeda c. Pologne*.



principalement le CNM, la Cour suprême et le Tribunal constitutionnel, et préconisaient la séparation des rôles du ministre de la Justice et du procureur général<sup>25</sup>. Le présent projet de loi s'inscrit dans le cadre de ce plan d'action.

## F. Champ d'application du présent avis

27. Le 12 avril 2024, la Sejm (chambre basse du Parlement polonais) a adopté le projet de loi et l'a soumis au Sénat (chambre haute). Plusieurs interlocuteurs de la Commission de Venise l'ont informée qu'ils avaient participé aux auditions publiques devant la commission sénatoriale. L'examen de ce projet de loi en session plénière du Sénat est prévu dans la première partie du mois de mai 2024. Le présent avis urgent devrait être mis à la disposition du Sénat en temps utile pour cet examen.

28. Compte tenu du peu de temps disponible, le présent avis ne peut couvrir tous les aspects du projet de loi et se concentrera uniquement sur ses principales caractéristiques, en particulier celles qui, lors de la visite à Varsovie, sont apparues comme les plus controversées, à savoir

- l'élection de quinze membres judiciaires du CNM par la communauté judiciaire (nouvel art. 11f(1)) ;
- l'exclusion du droit de se présenter aux élections des juges qui ont été nommés ou promus pendant les activités du CNM tel que réformé en 2017 (art. 2(2) du projet de loi) ;
- l'organisation du processus électoral par la commission électorale de l'État (nouvel article 11 octies, article 11 nonies) ;
- la cessation anticipée des fonctions des membres judiciaires actuels du CNM à la date à laquelle les nouveaux membres du CNM ont été élus (article 3 du projet de loi) ;
- l'absence de recours juridictionnel contre la cessation anticipée *ex lege* des fonctions des membres judiciaires actuels du CNM ;
- la création d'un Conseil social, compétent pour donner des avis non contraignants au CNM (nouvel article 27 bis).

L'absence de remarques sur d'autres aspects du projet de loi ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite.

## III. Analyse

### A. Remarques préliminaires

29. La Commission de Venise souhaite souligner d'emblée que la réforme du Conseil national de la magistrature de Pologne doit être analysée avant tout comme une mesure d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment dans les affaires *Reczkowicz, Dolińska-Ficek et Ozimek, Advance Pharma Sp. z o.o. et Wałęsa* (voir paragraphes 17-18 ci-dessus). La Pologne, en tant que partie à la CEDH, a accepté la compétence de la CourEDH qui, en vertu de l'article 32 de la CEDH, couvre « toutes les questions relatives à l'interprétation et à l'application de la Convention et de ses Protocoles », et s'est engagée à se conformer aux arrêts de la CourEDH dans toute affaire à laquelle elle est partie, comme le prévoit l'article 46 § 1 de la Convention. La Pologne a donc une obligation internationale à cet égard. La Commission a déjà rappelé que l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme est un élément essentiel du système de la CEDH. Le droit de recours individuel serait illusoire si un arrêt définitif et contraignant de la Cour européenne des droits de l'homme n'était pas exécuté. Le mécanisme mis en place par la Convention pour surveiller l'exécution des arrêts, sous la responsabilité du Comité des Ministres (article 46 § 2 de la Convention), démontre l'importance d'une mise en œuvre effective des arrêts. L'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme

---

<sup>25</sup> Voir Plan d'action ([22/03/2024](#)) - Communication de la Pologne concernant l'affaire *Wałęsa c. Pologne*.

et la crédibilité du système dépendent dans une large mesure de l'efficacité de ce mécanisme d'exécution des arrêts. Comme l'a également souligné le Comité des Ministres, « une exécution rapide et efficace des arrêts est essentielle pour la crédibilité et l'efficacité de la [Convention] en tant qu'instrument constitutionnel de l'ordre public européen dont dépend la stabilité démocratique du continent »<sup>26</sup>.

30. Même si la Pologne « reste en principe libre de choisir les moyens par lesquels elle s'acquittera de ses obligations au titre de l'article 46 § 1 de la Convention, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions énoncées dans l'arrêt de la Cour »<sup>27</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a donné « des indications générales sur le type de mesures individuelles et/ou générales qui pourraient être prises pour mettre fin à la situation incompatible avec la Convention dont elle a constaté l'existence »<sup>28</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi indiqué que « la violation des droits du requérant trouve son origine dans les modifications de la législation polonaise qui ont privé le pouvoir judiciaire polonais du droit d'élire les membres du CNM et ont permis aux pouvoirs exécutif et législatif de s'immiscer directement ou indirectement dans la procédure de nomination des juges, compromettant ainsi systématiquement la légitimité d'une juridiction composée des juges ainsi nommés. Dans cette situation et dans l'intérêt de l'Etat de droit et des principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance du pouvoir judiciaire, une action corrective rapide de la part de l'Etat polonais est nécessaire. Dans ce contexte, diverses options s'offrent à l'État défendeur ; toutefois, il est inéluctable de conclure que la poursuite du fonctionnement du CNM tel que constitué par la loi modificative de 2017 et son implication dans la procédure de nomination des juges perpétuent le dysfonctionnement systémique tel qu'établi ci-dessus par la Cour et peuvent à l'avenir entraîner des violations potentiellement multiples du droit à un « tribunal indépendant et impartial établi par la loi », conduisant ainsi à une nouvelle aggravation de la crise de l'État de droit en Pologne<sup>29</sup>. » La Cour européenne des droits de l'homme a donc explicitement constaté que la crise de l'État de droit en Pologne trouve son origine dans la suppression du droit du pouvoir judiciaire d'élire les membres du CNM et que la poursuite du fonctionnement de l'actuel CNM peut conduire à l'aggravation de cette crise. Dans ce contexte, le projet de loi peut être considéré comme une mesure visant à "restaurer" l'État de droit en Pologne.

31. La Commission de Venise souhaite souligner à cet égard que toute mesure prise en vue de « restaurer » l'Etat de droit doit répondre aux exigences générales de l'Etat de droit. Toutefois, dans ce contexte, un certain équilibre entre différents éléments - apparemment contradictoires - de l'Etat de droit est nécessaire.

32. En conclusion, dans le présent avis, la Commission de Venise n'examinera pas la question de savoir *si* une réforme visant à rétablir le droit du pouvoir judiciaire d'élire les membres du CNM est nécessaire *ou non* - cette nécessité ayant été clairement énoncée par la Cour européenne des droits de l'homme - mais principalement la question de savoir dans *quelle mesure les moyens choisis* par les autorités polonaises pour atteindre cet objectif dans le projet de loi sont conformes aux normes européennes de la prééminence du droit.

## **B. Élection des membres judiciaires du CNM par leurs pairs**

33. Comme indiqué ci-dessus, dans ses précédents avis concernant la réforme de 2017, la Commission de Venise a recommandé de revenir à l'élection des membres judiciaires du CNM

---

<sup>26</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)009](#), Avis sur les projets d'amendements à la Constitution (tels que signés par le Président de la Fédération de Russie le 14 mars 2020) relatifs à l'exécution en Fédération de Russie des décisions de la CourEDH, para. 51.

<sup>27</sup> CourEDH, *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse (n° 2)* [GC], Requête n° 32772/02, 20 juin 2009, § 88.

<sup>28</sup> CourEDH, *Broniowski c. Pologne* [GC], no. 31443/96, § 194.

<sup>29</sup> CourEDH, *Advance Pharma sp z o.o. c. Pologne*, §§ 364, 365.

par leurs pairs. Tant la CourEDH que la CJUE ont constamment soutenu que la procédure d'élection des membres judiciaires du CNM, telle qu'introduite par la réforme de 2017, ne garantissait pas l'indépendance du CNM et qu'elle mettait également en péril, par le biais des nominations judiciaires sur proposition du CNM recomposée, l'indépendance des juridictions, garantie par l'art. 6(1) CEDH, Art. 19(1) TUE et Art. 47(1) CFREU. La même position a été adoptée par la Cour suprême, qui avait demandé la décision préjudicielle de la CJUE et à laquelle la CJUE avait confié l'évaluation finale. Le Comité des Ministres, qui supervise l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, a invité la Pologne à modifier rapidement sa législation afin d'assurer l'indépendance du CNM en introduisant une législation garantissant le droit du pouvoir judiciaire polonais d'élire les membres du CNM.

34. C'est dans le contexte de cette obligation internationale spécifique de rétablir l'indépendance du CNM que les autorités nationales ont élaboré le projet de loi. Selon la note explicative ([CDL-REF\(2024\)016](#)), l'objectif premier de la loi proposée est de « rétablir le mode d'élection des juges du CNM » afin de garantir l'indépendance du CNM par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif dans la procédure de nomination des juges.

35. L'objectif du projet de loi de respecter et d'appliquer le principe de l'élection des membres du CNM par leurs pairs est non seulement légitime, mais il est exigé par les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et de la CJUE, et la Commission de Venise et la DGI félicitent les autorités polonaises pour cette proposition de changement.

### **C. Procédure électorale**

36. Le projet de loi prévoit que les membres judiciaires du CNM seront choisis par le biais d'élections directes gérées par la Commission électorale nationale, et non par des assemblées de juges comme dans le système antérieur à 2017.

37. Un modèle d'élection directe se retrouve également dans d'autres systèmes européens et est acceptable, à condition que la représentation des différentes juridictions, comme l'exige l'article 187, paragraphe 1, de la Constitution, soit garantie. 187(1) de la Constitution. À cet égard, le projet de loi prévoit des quotas pour les juges de différents niveaux et juridictions (nouvel art. 11f(1)), ce qui est un moyen d'assurer une large représentation du pouvoir judiciaire au sein du CNM, comme l'exigent la Constitution et les normes européennes<sup>30</sup>. D'autres modèles d'élections directes ou indirectes seraient possibles, mais le choix appartient aux autorités polonaises, à condition qu'il réponde aux normes pertinentes.

38. L'article 11.f(2) du projet de loi prévoit qu'« un juge peut voter pour un seul candidat ». Cela semble signifier qu'un juge ne dispose que d'une seule voix qu'il peut exprimer pour n'importe quel candidat, quelle que soit la catégorie à laquelle il appartient. Cette interprétation soutient l'objectif selon lequel les membres du CNM devraient agir dans l'intérêt du pouvoir judiciaire en tant que tel et non dans l'intérêt d'un groupe de juges d'un certain type de juridiction.

39. Au Sejm, le projet de loi a été amendé et le droit de proposer la candidature d'un juge a également été accordé au Conseil du barreau polonais, au Conseil national des avocats et au Conseil national des notaires polonais. La participation de ces organismes peut être considérée comme un élément d'implication supplémentaire et une reconnaissance officielle de l'intérêt des parties prenantes concernées pour une composition adéquate du CNM. *De facto*, il est très peu probable qu'ils présentent des candidats qui n'auraient pas trouvé le soutien du nombre nécessaire de juges, et les intérêts de ces entités auraient sans aucun doute été exprimés par

---

<sup>30</sup> CM, Rec (2010)12, Juges : indépendance, efficacité et responsabilités, § 48 ; CCJE, Avis n° 10 sur le Conseil de la Justice au service de la société, § 27 ; Charte européenne sur le statut des juges, § 1.3, Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : l'indépendance des juges, § 32.

des commentaires sur les candidats qui seront nommés par les autres acteurs, comme le feront le grand public, plusieurs ONG et d'autres.

40. Les élections doivent être gérées par la Commission électorale nationale (CEN), qui est l'organe chargé de tous les types d'élections à tous les niveaux, des élections au Parlement européen aux élections nationales ou locales. Elle est composée d'un juge de la Cour constitutionnelle, d'un juge de la Cour administrative suprême et de sept membres élus par le Sejm qui doivent avoir les qualifications requises pour devenir juge. Les membres sont nommés pour un mandat non renouvelable de neuf ans. Bien qu'il s'agisse d'un organe conçu pour gérer les élections des organes généraux de représentation et qu'il soit préférable en principe que les élections des organes représentatifs du pouvoir judiciaire soient gérées par le pouvoir judiciaire lui-même, la Commission et la DGI ont été informées que la CEN a déjà été chargée de gérer d'autres élections (telles que celles des commissions agricoles) et qu'elle jouit de la confiance du public en tant qu'organe neutre ; elle a l'expérience et les infrastructures et installations nécessaires pour remplir ce rôle. Sa tâche consiste uniquement à contrôler si les critères formels sont remplis. En outre, le projet de loi facilite le contrôle juridictionnel des décisions de la CEN en prévoyant la possibilité d'un recours devant la Cour administrative suprême en cas de refus par la CEN d'accepter la candidature d'un membre du CNM, ce qui constitue une réglementation adéquate. La Commission de Venise et la DGI estiment donc que, dans les circonstances spécifiques actuelles de la Pologne, le rôle de gestion de la CEN est approprié pour sauvegarder l'intégrité de la procédure électorale. Le projet de loi ne réglemente pas les élections de manière aussi détaillée que les élections générales, ce qui est acceptable car le nombre de candidats et d'électeurs est comparativement beaucoup plus limité.

41. Le projet de loi prévoit une audition publique des candidats (nouvel article 11 o), afin de renforcer la transparence et la confiance dans le processus. Bien que cela soit louable en principe, la procédure doit être élaborée avec beaucoup de soin. Bien que l'article 11 o, (7), limite les questions et la participation, ces limitations doivent être définies avec soin. Par l'article 11 o (7), ces limitations sont étroitement limitées et peuvent ne pas suffire à protéger le processus de la politisation ou d'éventuels abus. Une approche préférable consisterait à déterminer clairement la portée des auditions et à impliquer des entités désignées (par exemple, le médiateur, les associations judiciaires, les organisations de la société civile) en tant que filtres, pour poser des questions, en garantissant la pertinence et l'intégrité du processus. La Commission de Venise et la DGI recommandent donc de prévoir des motifs, un champ d'application et des conditions plus stricts pour la participation aux auditions publiques.

#### **D. Droit de vote et droit d'éligibilité à l'élection du CNM**

42. Le projet de loi accorde à tous les juges le droit de proposer des candidats au CNM et de voter. En revanche, selon l'art. 2 (2) du projet de loi, le droit de se présenter aux élections qui se tiendront pour la première fois après l'adoption du projet de loi ne sera pas accordé aux juges qui ont été nommés ou promus pendant les activités du CNM tel que réformé en 2017. Le projet de loi exclut de cette restriction les juges qui ont été promus pendant cette période, mais seulement s'ils retrouvent le poste qu'ils occupaient précédemment dans le système judiciaire. La méthode de retour n'est pas expliquée dans le projet de loi. Ce concept est donc incertain et pourrait donner lieu à des litiges sur la question de savoir si une personne peut être candidate ou non. Selon les informations fournies par les interlocuteurs de la Commission, le nombre total de juges nommés après 2017 se situe entre 20 % et 30 % (entre 2 500 et 3 500 sur environ 10 000 juges). La Commission de Venise ne dispose d'aucune donnée statistique sur le nombre de nouvelles nominations<sup>31</sup> par rapport aux promotions.

---

<sup>31</sup> Selon le site web de la Chancellerie du Président de la République, entre 2018 et 2024, 3310 personnes ont été nommées juges et juges stagiaires (assesseurs). Voir <https://www.prezydent.pl/kancelaria/statystyki/statystyki-nominacji-sedziowskich-i-asesorskich>.

43. Cette restriction repose sur le principe qu'un juge nommé au CNM « *en violation de la règle fondamentale de la procédure de nomination des juges* » ne peut être considéré comme indépendant et impartial parce qu'il ou elle a participé à une procédure considérée comme déficiente. Cependant, les préoccupations concernant l'indépendance et l'impartialité de ces juges découlent uniquement des vices de procédure dans leur nomination ou leur promotion. L'exclusion générale d'une cohorte aussi importante de juges ne fait pas l'objet d'une évaluation individuelle et soulève donc des questions de proportionnalité. En outre, les juges nommés pour la première fois après avoir suivi une formation judiciaire seraient exclus du droit d'être candidats alors qu'ils n'avaient pas d'autre choix pour entrer dans la profession juridique que d'accepter leur nomination par le CNM. Des choix de carrière peuvent également avoir semblé inévitables, étant donné que la CNM est restée en fonction pendant plusieurs années.

44. Cette approche ne tient pas compte du fait que l'élection d'un membre du corps judiciaire par la communauté judiciaire dans le cadre d'une procédure équitable pourrait atténuer les préoccupations concernant son indépendance et son impartialité. En outre, si l'on craint que l'élection des juges qui ont été nommés/promus sur la base de la réforme de 2017 au nouveau CNM pose des problèmes fonctionnels, notamment en ce qui concerne la détermination du statut de ces juges et la création potentielle de conflits d'intérêts pour les membres du CNM issus de ce groupe, le problème pourrait être résolu par des règles procédurales strictes en matière de récusation.

45. Enfin, la différence de traitement proposée peut constituer un préjudice dangereux pour l'évaluation du statut des juges qui ont été nommés/promus sur la base de la réforme de 2017, sans débat exhaustif entre toutes les parties prenantes et sans tenir compte de toutes les conséquences, y compris l'impact sur les décisions de justice adoptées par ces juges.

46. La Commission de Venise souligne que l'appartenance des juges aux Conseils judiciaires peut être soumise à divers critères d'éligibilité, y compris la durée de leur expérience judiciaire (y compris éventuellement dans la même fonction), comme c'est la pratique dans de nombreux États membres de la Commission de Venise<sup>32</sup>.

47. En conclusion, la Commission de Venise et la DGI recommandent de reconsidérer les critères d'éligibilité des juges candidats à l'élection du CNM.

#### **E. Mandat des membres dans la composition actuelle du CNM**

48. Le projet de loi prévoit la cessation anticipée des fonctions des membres actuels du CNM une fois que les nouveaux membres auront été élus selon la nouvelle procédure (article 3).

49. Il convient de rappeler qu'une révocation anticipée *ex lege* des membres judiciaires en exercice du CNM a déjà eu lieu en Pologne, à la suite de la réforme de 2017, et que cette mesure avait été critiquée, entre autres, par la Commission de Venise et par la Cour européenne des droits de l'homme. Il est donc nécessaire d'analyser si la révocation anticipée prévue par le présent projet de loi répète l'approche erronée de la réforme de 2017 ou si elle devrait être évaluée différemment, en raison du fait que son objectif est de restaurer l'État de droit et la protection des droits de l'homme tels qu'ils sont considérés comme ayant été déformés par la réforme de 2017.

50. Le gouvernement polonais justifie la révocation anticipée *ex lege* des membres en exercice du CNM par deux motifs. Premièrement, il affirme que la nomination des membres judiciaires en exercice était inconstitutionnelle et n'était donc pas protégée par des garanties constitutionnelles.

---

<sup>32</sup> Par exemple : 15 ans en Bulgarie ; 10 ans en Albanie, Arménie ; 7 ans en Roumanie ; 5 ans en Géorgie, Hongrie ; 3 ans en Lituanie ; en Espagne, 3 juges doivent avoir plus de 25 ans d'expérience (voir DGI - DCJ, Comparative Overview on Judicial Councils in Europe, [\(2022\)1](#), 14 mars 2022, p. 7).

Deuxièmement, ils invoquent l'obligation internationale de mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la CJUE. Ces arguments doivent être analysés successivement.

### **1. L'inconstitutionnalité de l'élection des membres actuels**

51. Il convient tout d'abord de noter que la Constitution polonaise prévoit que les membres judiciaires du CNM doivent être élus, mais elle n'indique pas explicitement qu'ils doivent être élus *par les juges*. L'art. 187(1)(2) de la Constitution stipule seulement que « *15 juges [sont] choisis parmi les juges de la Cour suprême, des tribunaux ordinaires, des tribunaux administratifs et des tribunaux militaires* ». Cependant, bien que la prérogative d'interpréter les constitutions nationales revienne aux autorités nationales, en particulier au Tribunal constitutionnel, la Commission estime qu'il est approprié, dans les circonstances données, de se référer dans ce contexte à une interprétation systémique, téléologique et historique de la Constitution. Étant donné que le Parlement a le droit - sur la base de l'art. 187(1)(3) de la Constitution - d'élire 6 membres parmi ses membres (4 au Sejm et 2 au Sénat), il est logique que la « part » du Parlement ne soit pas augmentée. Ce point de vue est également étayé par une interprétation téléologique, car la sélection des juges du CNM devrait renforcer et non compromettre les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette interprétation est également soutenue par l'interprétation historique, étant donné que l'élection des membres judiciaires du CNM par leurs pairs était une tradition bien établie en Pologne et était déjà prévue dans l'accord de la table ronde de 1989.

52. En outre, l'art. 187 (3) de la Constitution prévoit que le mandat des membres du CNM « *est de quatre ans* ». Alors que les membres judiciaires actuels du CNM ont pris leurs fonctions en 2022, leur nomination a été faite sans tenir compte du fait qu'en 2018, le mandat des membres du CNM alors en exercice avait été interrompu prématurément. L'interruption du mandat de quatre ans des membres en exercice du CNM en 2018 était incompatible avec la disposition constitutionnelle claire sur un mandat de quatre ans fixée à l'article 187, paragraphe 3, de la Constitution.

53. La Commission de Venise et la DGI, tout en reconnaissant que la prérogative d'interpréter les constitutions nationales appartient aux autorités nationales, en particulier au Tribunal constitutionnel, estiment qu'il convient d'affirmer que l'interprétation de la Constitution proposée par le gouvernement dans le cadre du projet de loi actuel est raisonnable. En outre, la Commission et la DGI partagent le point de vue du gouvernement polonais selon lequel les personnes élues d'une manière et dans des circonstances contraires à la Constitution ne peuvent se prévaloir de l'inamovibilité prévue par cette même Constitution.

### **2. L'obligation internationale de mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme**

54. L'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, telle que décrite ci-dessus, établit clairement une obligation internationale sans équivoque pour la Pologne de restaurer rapidement l'indépendance du Conseil national de la magistrature (CNM) en introduisant une législation garantissant le droit du pouvoir judiciaire polonais d'élire les membres judiciaires du CNM.

55. Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière à l'exigence selon laquelle le rétablissement de l'indépendance du CNM doit être « rapide », car la position des membres du CNM est cruciale pour l'indépendance et la crédibilité du pouvoir judiciaire. Ainsi, la participation de membres élus à tort du CNM à ses décisions peut entraîner de nouvelles violations des droits de l'homme. En particulier, l'élection de nouveaux juges par un CNM défectueux rend leur nomination imparfaite et aboutit à des formations judiciaires qui ne seraient



pas « établies par la loi » au sens de l'article 6 de la CEDH. Ainsi, la poursuite de la situation actuelle est préjudiciable à la réputation et à l'acceptation du pouvoir judiciaire.

56. Par conséquent, la référence du gouvernement aux obligations internationales pour justifier la proposition de cessation anticipée des fonctions des membres actuels du CNM est tout aussi convaincante ; elle sera analysée en détail ci-dessous.

### 3. Principe d'inamovibilité des titulaires de fonctions: limites et exceptions

57. En outre, si le principe de l'inamovibilité des titulaires de fonctions en général et des membres des conseils judiciaires en particulier est crucial, car il découle de la sécurité juridique et de l'Etat de droit<sup>33</sup>, il n'est pas absolu et permet des exceptions. La Commission de Venise a déclaré que les parlements devraient s'abstenir d'adopter des mesures qui compromettraient la continuité de la composition du conseil judiciaire, car la révocation de tous les membres d'un conseil judiciaire pourrait être un moyen pour un nouveau gouvernement ou un nouveau parlement d'influencer les affaires pendantes devant le Conseil<sup>34</sup>. Cependant, la Commission de Venise a accepté des exceptions à ce principe dans le cas d'une amélioration significative du système global afin de ne pas paralyser les efforts de réforme nécessaires<sup>35</sup>. La Commission a donc encouragé une évaluation au cas par cas de l'objectif, des effets et des circonstances d'une fin anticipée du mandat. La Cour européenne des droits de l'homme a également estimé que des exceptions pouvaient être nécessaires, car « *le respect de ces principes à tout prix [...] peut, dans certaines circonstances, porter un préjudice encore plus grand à l'État de droit et à la confiance du public dans le pouvoir judiciaire. ... un équilibre doit donc être trouvé dans de tels cas pour déterminer s'il existe un besoin pressant - de caractère substantiel et impérieux - justifiant une dérogation au principe de sécurité juridique ... et au principe d'inamovibilité des juges, le cas échéant, dans les circonstances particulières d'une affaire* »<sup>36</sup>.

58. De l'avis de la Commission et de la DGI, en l'espèce, on peut supposer qu'une cessation anticipée des mandats des juges qui ont été élus par le Sejm sur la base de l'article 9 bis, paragraphe 1, conduirait à une amélioration significative du système, en ce sens qu'elle rétablirait le contenu des dispositions régissant le mode d'élection des juges au Conseil national de la magistrature conformément à la Constitution et atténuerait les conséquences négatives des réglementations en vigueur depuis 2018. Elle garantirait également que les membres judiciaires sont élus par leurs pairs, ce qui correspond aux normes européennes, y compris celles de la Commission de Venise. En outre, la modification de la composition du CNM répondrait aux normes énoncées dans la jurisprudence de la CJUE, de la CourEDH, de la Cour suprême polonaise et de la Cour administrative suprême. En particulier, il ne pourrait pas être soupçonné d'être motivé par l'intention d'influencer les décisions du CNM dans le sens des intérêts partisans du gouvernement, car ce changement est exigé par plusieurs arrêts de cours internationales. En outre, le renouvellement de la composition du CNM se ferait dans le cadre d'un modèle électoral

---

<sup>33</sup> Voir à cet égard le raisonnement de la CourEDH dans l'affaire [Grzeda c. Pologne](#) [GC], 15 mars 2022, § 284 : « *La Cour prend également note du fait que de nombreux organes du Conseil de l'Europe et d'autres organes internationaux ont constamment soutenu l'idée que les membres judiciaires du CNM avaient le droit d'exercer un mandat complet : l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ; le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ; la Commission de Venise ; le CCJE ; le GRECO ; l'OSCE/BIDDH ; le rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats ; ainsi que le Parlement européen et la Commission européenne (...)* ».

<sup>34</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)007](#), Géorgie - Avis sur les projets d'amendements à la loi organique sur les tribunaux de compétence générale de Géorgie, § 71.

<sup>35</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil du ministère public du Kosovo, §60, avec d'autres références.

<sup>36</sup> CourEDH, [Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande](#) [GC], no [26374/18](#), § 240, 1er décembre 2020.

différent, qui ne serait pas entre les mains de la majorité parlementaire mais reviendrait au pouvoir judiciaire<sup>37</sup>.

59. Enfin, il ne peut être soutenu que les membres judiciaires en exercice du CNM devraient être protégés contre une résiliation anticipée du mandat constitutionnel de quatre ans, car cette protection aurait dû s'appliquer en premier lieu aux quinze juges dont les mandats ont été résiliés par le biais des amendements de 2017. Par conséquent, la situation actuelle ne peut être comparée à la révocation *ex lege* des membres du CNM en 2017. Au contraire, les juges actuels élus par le Sejm l'ont été dans le cadre d'une procédure qui manquait d'indépendance par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif »<sup>38</sup>.

60. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, l'exigence d'inamovibilité ne peut s'appliquer que lorsque la nomination, la désignation ou l'élection en question a été faite dans le respect de la Constitution et des normes européennes. Si l'on considère le contraire, il serait possible pour un gouvernement d'ignorer ou de contourner les dispositions constitutionnelles relatives à la nomination et d'invoquer ensuite le principe constitutionnel d'inamovibilité pour rendre cette nomination irréversible, une situation qui irait à l'encontre de l'État de droit. Il serait en effet contradictoire d'accorder une protection constitutionnelle à une situation inconstitutionnelle.

61. Il est vrai que l'on pourrait faire valoir que même si la procédure de nomination manquait d'indépendance par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif, la sécurité juridique dans le cadre de l'État de droit exige de ne pas interrompre les mandats, mais de « corriger » la nomination défectueuse progressivement, lors du prochain processus électoral, préservant ainsi la stabilité et la continuité. Il convient toutefois de noter que la position des membres du CNM est cruciale pour l'indépendance et la crédibilité du pouvoir judiciaire. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le maintien de la participation des membres du CNM polonais dont l'élection a manqué d'indépendance par rapport au législatif et à l'exécutif, à l'élection de nouveaux juges entachait la nomination de ces derniers d'irrégularité. En conséquence, les tribunaux dans lesquels siègent ces juges ne seraient pas « établis par la loi » au sens de l'article 6 de la CEDH. Ainsi, de l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, rien ne justifie, au nom de la stabilité et de la continuité, le maintien en fonction de l'actuel CNM jusqu'à la fin du mandat en cours ; au contraire, la poursuite de la situation actuelle perpétue et aggrave la crise de l'État de droit en Pologne.

62. Le projet de loi garantit la sécurité juridique en prévoyant qu'il ne sera mis fin au mandat des membres du CNM en exercice que lorsque les résultats des nouvelles élections seront définitifs. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'« une action corrective *rapide* de la part de l'État polonais est nécessaire ». Dans les circonstances particulières de cette affaire,

---

<sup>37</sup> La Commission de Venise a précédemment estimé que, dans les cas où le nouveau mode de nomination réduit la politisation, le remplacement de tous les membres peut être justifié : Commission de Venise, Avis conjoint sur les projets révisés de dispositions modifiant et complétant la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature en République de Moldova, CDL-AD(2020)007, § 39 ; *a contrario*, voir Commission de Venise, Avis urgent sur les projets révisés d'amendements à la loi sur le ministère public du Monténégro, [CDL-AD\(2021\)030](#), §§ 47-48.

<sup>38</sup> La CourEDH, en ce qui concerne l'annulation par la Cour constitutionnelle de la résolution de la Cour suprême relative à la violation manifeste du droit national et international en raison de la procédure déficiente de nomination des juges impliquant la CJN, a déclaré que « [c]ompte tenu de l'absence apparente d'une analyse complète, équilibrée et objective des circonstances qui lui sont soumises au regard de la Convention, la Cour estime que l'évaluation de la Cour constitutionnelle doit être considérée comme arbitraire et que, en tant que telle, elle ne peut peser sur la conclusion de la Cour quant à l'existence d'une violation manifeste, objectivement et réellement identifiable comme telle, du droit interne impliqué dans la procédure de nomination des juges à la chambre disciplinaire ». CourEDH, *Reczkowicz*, § 262.

il existe donc un besoin urgent qui justifie une dérogation aux principes de sécurité juridique et d'inamovibilité.

63. Compte tenu de toutes ces considérations, la Commission de Venise et la DGI sont d'avis que la révocation anticipée *ex lege* des membres judiciaires en exercice du CNM semble justifiée dans les circonstances particulières de l'affaire polonaise, et compatible avec les normes européennes.

## **F. Accès à la justice en cas de révocation anticipée des membres du CNM**

64. La mesure proposée concernant la révocation anticipée des membres en exercice du CNM soulève la question de savoir si les membres en exercice devraient disposer d'un recours juridictionnel effectif pour contester leur révocation. Ni le système national actuel ni le projet de loi ne prévoient un tel recours. Afin d'évaluer s'il pourrait y avoir un problème au titre de l'article 6 de la CEDH, la Commission analysera s'il existe une contestation réelle et sérieuse sur un « droit » que les membres actuels du CNM pourraient revendiquer sur la base de motifs défendables en vertu du droit national et s'il y aurait des motifs justifiant une exception.

### **1. Existence d'un grief défendable**

65. Dans l'affaire *Grzęda*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « compte tenu du cadre juridique interne en vigueur au moment de son élection et pendant la durée de son mandat, (...) le requérant pouvait sans doute faire valoir un droit, en vertu du droit polonais, à une protection contre la révocation de ses fonctions de membre judiciaire du CNM pendant cette période »<sup>39</sup>. La Cour a noté que le requérant avait été élu « conformément aux dispositions pertinentes de la Constitution et de la législation applicable. » On peut en revanche se demander si la réforme de 2017 a conféré aux membres en exercice du CNM un droit défendable à exercer l'intégralité de leur mandat, étant donné que cette réforme était contraire au droit constitutionnel et international (comme indiqué plus haut). Bien que cette question doive être tranchée par un tribunal, la Commission doute que les membres actuels du CNM puissent revendiquer leur droit à rester en fonction.

### **2. Justification d'une exception**

66. Même dans l'hypothèse d'une demande défendable, il est douteux que l'exclusion de l'accès au tribunal soit une violation de la Convention. Il existe de solides arguments pour considérer que l'exclusion de l'accès au tribunal<sup>40</sup> est justifiée. Premièrement, contrairement à l'affaire *Grzęda* de la Cour européenne des droits de l'homme, la cessation des fonctions des membres judiciaires du CNM élus par le Sejm n'aurait pas de conséquences négatives mais, au contraire, des conséquences positives pour l'indépendance du CNM.

67. En outre, dans l'affaire *Gyulumyan et autres*, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que « la Convention n'empêche pas les États de prendre des décisions légitimes et nécessaires pour réformer le système judiciaire et que le pouvoir d'un gouvernement d'entreprendre des réformes du système judiciaire ne peut être remis en question, à condition que toute réforme du système judiciaire n'aboutisse pas à porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire et de ses organes directeurs »<sup>41</sup>. Dans ce cas particulier, le fait que les juges de la Cour constitutionnelle n'aient pas eu accès à un tribunal en cas de cessation anticipée de leurs fonctions était compatible avec la CEDH, étant donné que la Cour constitutionnelle jouissait

---

<sup>39</sup> Par. 266-268. Voir également *Loquifer c. Belgique*, requêtes n° 79089/13, 13805/14 et 54534/14, arrêt du 20/07/2021. 79089/13, 13805/14 et 54534/14, arrêt du 20/07/2021.

<sup>40</sup> La loi de réforme de 2024 n'indique pas explicitement que l'accès aux tribunaux est exclu, mais cela est implicite dans le rejet *ex lege*.

<sup>41</sup> CourEDH, *Gyulumyan et autres c. Arménie*, n° [25240/20](#), §74, 21 novembre 2023.

d'un statut spécial dans le système judiciaire arménien et que la cessation anticipée du mandat des juges était fondée sur l'amendement constitutionnel, qui poursuivait un but légitime. Elle s'inscrivait dans le cadre d'une réforme constitutionnelle plus large, qui n'était pas dirigée contre les juges en particulier. En outre, l'objectif était de garantir les normes démocratiques élevées concernant l'indépendance de la Cour et non de compromettre la légitimité de la Cour constitutionnelle. Par conséquent, l'exclusion de l'accès à un tribunal était objectivement justifiée<sup>42</sup>.

68. Bien que le CNM ne bénéficie peut-être pas d'un statut spécial comparable à celui de la Cour constitutionnelle arménienne, les autres arguments semblent convaincants : comme dans l'affaire *Gyulumyan et autres*, le manque d'accès aux tribunaux fait partie d'une réforme plus large, qui ne vise pas à compromettre la légitimité mais à restaurer l'indépendance du CNM et, en général, à inverser l'impact négatif largement critiqué de la réforme de 2017 sur l'indépendance de la justice dans le pays.

69. En outre, l'objectif de rétablir rapidement le CNM dans une composition fondée sur l'élection des juges par leurs pairs ne pourrait être atteint si les juges en exercice avaient le droit de porter individuellement leurs affaires devant les tribunaux.

70. En ce qui concerne un éventuel droit à compensation, la Commission de Venise et la DGI observent qu'en Pologne, les membres judiciaires du CNM continuent d'occuper leur poste dans le système judiciaire avec le salaire de juge et ne perçoivent qu'une rémunération supplémentaire pour chaque jour où ils sont tenus de siéger en tant que membres du CNM (*per diem*).

71. Compte tenu de la nécessité urgente de réformer le CNM, la Commission de Venise et la DGI sont donc d'avis qu'il pourrait être justifié d'exclure le droit d'accès au tribunal pour contester la cessation anticipée du mandat. Néanmoins, malgré la difficulté d'identifier des juges impartiaux pour statuer sur ces questions, la Commission et la DGI estiment que, pour éviter tout risque de violation de l'article 6 de la CEDH par la Cour européenne des droits de l'homme, il conviendrait de prévoir un recours qui, pour ne pas compromettre l'impact de cette réforme, ne devrait pas suspendre la cessation du mandat.

## **G. Conseil social**

72. Le projet de loi envisage la création d'un « conseil social », en tant qu'organe consultatif du CNM (nouvel article 27a). Il semble que l'objectif sous-jacent soit de renforcer la participation de la société civile et du public aux affaires du CNM, surtout si l'on considère que la Constitution polonaise n'aborde pas cet aspect de manière adéquate. Des questions peuvent se poser quant à la constitutionnalité du conseil consultatif en l'absence d'un soutien constitutionnel explicite. En outre, il y a lieu de se demander si un tel conseil garantit effectivement l'influence légitime de la société civile, ou si cette influence serait mieux facilitée par des réformes de la composition du CNM lui-même.

73. Les dispositions du projet de loi sur les tâches du Conseil social et les procédures applicables ne sont pas suffisamment détaillées. Le conseil est censé donner des avis sur les candidats à la magistrature et sur d'autres questions à la demande du présidium du CNM, mais le fait de laisser la « procédure détaillée » au conseil lui-même peut être problématique. L'expérience d'organes similaires dans d'autres pays suggère que la confiance peut être minée s'il y a des tensions entre les organes décisionnels et les organes consultatifs. Le processus d'évaluation des candidats à la magistrature est sensible et, plutôt que d'être laissé à la pratique, il doit faire l'objet de lignes directrices plus claires dans la loi, précisant notamment les motifs de l'avis consultatif, son champ d'application, les règles relatives à la collecte d'informations, les

---

<sup>42</sup> CourEDH, *Gyulumyan et autres c. Arménie*, n° [25240/20](#), §84, 21 novembre 2023.

obligations du CNM en ce qui concerne l'avis soumis, y compris la nécessité de fournir les raisons pour lesquelles il n'est pas suivi.

#### H. Procédure d'adoption du projet de loi

74. La Commission de Venise note que le débat sur la réforme s'est déroulé dans un climat politique de méfiance et de tensions sociétales persistantes. Dans ce contexte, une procédure appropriée et transparente pour l'adoption d'une nouvelle loi revêt une importance particulière. Il est donc louable que le ministère de la justice, puis la commission de la justice et des droits de l'homme du Sejm aient organisé des consultations publiques au cours de la préparation de ce projet de loi. Le temps accordé aux consultations était suffisant, compte tenu de l'urgence de la réforme. Le résultat de la consultation a été significatif, avec de nombreux avis divergents sur le projet de loi. Le processus de consultation a également été étendu, même si les membres actuels du CNM ont fait valoir qu'ils n'avaient pas été en mesure de commenter le projet de loi lors de l'audition par la commission des affaires juridiques du Sénat. Par ailleurs, la consultation a impliqué un large éventail de parties prenantes, d'associations professionnelles de juges et d'organisations de la société civile.

75. La Commission de Venise et la DGI estiment que cette approche constitue clairement une amélioration significative par rapport à la pratique antérieure, lorsque la procédure accélérée était utilisée par les autorités polonaises pour adopter d'importantes réformes judiciaires, comme l'a critiqué la Commission de Venise<sup>43</sup>.

#### I. La nécessité de garanties constitutionnelles

76. Si les nouvelles dispositions proposées par le projet de loi sont importantes et d'une grande portée, il est important d'en assurer la stabilité. Il serait contraire à l'objectif de rétablir la confiance dans le système judiciaire que les règles statutaires puissent être modifiées lors du prochain changement de gouvernement. Il semble donc souhaitable d'inscrire dans la Constitution elle-même le mode d'élection des membres du CNM, la sécurité de leur mandat, les principales fonctions du CNM<sup>44</sup>, et les formes de participation de la société civile. La question du mandat conjoint des membres du CNM et de la composition du CNM en fonction des normes européennes (et des meilleures pratiques) pourraient également être abordée à cette occasion.

### IV. Conclusions

77. A la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a évalué le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature de Pologne et, à la demande du ministre polonais de la Justice, elle l'a fait dans le cadre de sa procédure d'urgence. Etant donné le peu de temps disponible, le présent avis ne peut couvrir tous les aspects du projet de loi et se concentre uniquement sur ses principales caractéristiques, en particulier celles qui, au cours de la visite à Varsovie, sont apparues comme les plus controversées.

78. La Commission de Venise souhaite souligner d'emblée que la réforme du Conseil national de la magistrature de Pologne doit être analysée avant tout comme une mesure d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Reczkowicz, Dolińska-Ficek et Ozimek, Advance Pharma Sp. z o.o. et Wałęsa*. La Pologne a l'obligation internationale

---

<sup>43</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)017](#), Pologne - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur les tribunaux communs, à la loi sur la Cour suprême et à d'autres lois, § 18.

<sup>44</sup> CCJE, [Avis 2021\(24\)](#), L'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, § 10.



de se conformer à ces arrêts. La Cour européenne des droits de l'homme a explicitement constaté que la crise de l'État de droit en Pologne trouve son origine dans la suppression du droit du pouvoir judiciaire d'élire les membres du CNM et que le maintien en fonction du CNM actuel peut conduire à l'aggravation de cette crise. Dans ce contexte, le projet de loi peut donc être considéré comme une mesure visant à « restaurer » l'État de droit en Pologne. La Commission de Venise souhaite souligner à cet égard que toute mesure prise en vue de « restaurer » l'État de droit doit répondre aux exigences générales de l'État de droit. Toutefois, dans ce contexte, un certain équilibre entre différents principes - apparemment contradictoires - de l'État de droit est nécessaire.

79. Dans le présent avis, la Commission de Venise n'a pas examiné la question de savoir *si* une réforme visant à restaurer le droit du pouvoir judiciaire d'élire les membres du CNM était nécessaire - cette nécessité ayant été clairement établie par la Cour européenne des droits de l'homme - mais principalement la question de savoir dans *quelle mesure les moyens choisis* par les autorités polonaises pour atteindre cet objectif dans le projet de loi sont conformes aux normes européennes de l'État de droit.

80. En ce qui concerne l'élection des quinze membres judiciaires du CNM par la communauté judiciaire, le modèle d'élection directe prévu dans le projet de loi est conforme aux normes européennes, puisqu'il prévoit l'élection par les juges eux-mêmes et des quotas pour les juges de différents niveaux et juridictions, ce qui est un moyen d'assurer une large représentation du pouvoir judiciaire au sein du CNM.

81. En ce qui concerne l'exclusion du droit de se présenter aux élections pour les juges qui ont été nommés ou promus pendant les activités du CNM telle que réformée en 2017, la Commission de Venise et la DGI sont d'avis que l'exclusion générale envisagée de 2 000 à 3 000 juges sur environ 10 000 du droit d'être candidats ne permet pas d'évaluation individuelle et soulève donc des questions de proportionnalité. La Commission de Venise et la DGI recommandent donc de réexaminer les critères d'éligibilité des juges candidats à l'élection du CNM.

82. En ce qui concerne l'organisation du processus électoral par la Commission nationale électorale, la Commission de Venise et la DGI estiment que ce rôle de gestion permet de préserver l'intégrité de la procédure électorale dans les circonstances actuelles. Elles recommandent de prévoir des motifs, un champ d'application et des conditions plus stricts pour la participation aux auditions publiques.

83. En ce qui concerne la cessation anticipée des fonctions des membres actuels du CNM à la date de l'élection des nouveaux membres du CNM, la Commission de Venise et la DGI, tout en soutenant le principe selon lequel l'inamovibilité des titulaires de fonctions en général et des membres des Conseils judiciaires en particulier devrait être garantie, prennent note du fait que la réforme sauvegardera l'indépendance du pouvoir judiciaire, qu'elle suit les normes européennes et qu'elle est conçue pour remédier au mode de nomination de l'actuel CNM, conformément aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, la révocation anticipée *ex lege* des membres judiciaires en exercice du CNM semble donc justifiée dans les circonstances particulières du cas polonais et compatible avec les normes européennes.

84. En ce qui concerne un recours judiciaire contre la cessation anticipée *ex lege* des fonctions des membres judiciaires actuels du CNM, étant donné que la réforme ne vise pas à compromettre la légitimité mais à restaurer l'indépendance du CNM, et à la lumière de la nécessité urgente de réformer cette dernière, la Commission de Venise et la DGI sont d'avis qu'il pourrait être justifié de ne pas prévoir un tel recours ; toutefois, elles considèrent que, pour éviter tout risque de violation de l'article 6 de la CEDH par la Cour européenne des droits de l'homme, il conviendrait de prévoir une voie de recours, qui ne devrait pas suspendre la cessation.



85. En ce qui concerne la création d'un Conseil social, bien que l'on puisse se demander si un tel conseil garantit effectivement l'influence légitime de la société civile, ou si cette influence serait plus facilitée par des réformes de la composition du CNM lui-même, la Commission de Venise et la DGI recommandent de préciser les motifs de l'avis consultatif, sa portée, les règles de collecte des informations, les obligations du CNM à l'égard de l'avis soumis, y compris la nécessité de fournir des raisons de ne pas le suivre.

86. Enfin, la Commission de Venise et la DGI estiment qu'il est souhaitable d'inscrire dans la Constitution elle-même, lorsque les circonstances le permettent, le mode d'élection des membres du CNM, la sécurité de leur mandat, les principales fonctions du CNM et les formes de participation de la société civile.

87. La Commission de Venise et la DGI restent à la disposition de l'Assemblée parlementaire et des autorités polonaises pour toute assistance supplémentaire en la matière.