

### Proposition de contribution individuelle

Atelier n°3 : État de droit, justice et droits fondamentaux

#### Intitulé de la proposition :

#### **Reconstruire l'État de droit au sein d'un régime illibéral : Le délicat défi de la Pologne**

*Mathilde CHAVATTE*

*Doctorante contractuelle en droit public*

*Université de Lille*

*CRDP-ERDP, ULR n°4487*

*« La loi est une chose importante, mais la loi n'est pas sacrée.  
Après tout, vous avez posé des questions sur la décence -  
le bien de la nation est au-dessus de la loi !  
Si la loi perturbe ce bien, alors nous ne devons pas le considérer  
comme quelque chose que nous ne pouvons pas violer et changer.  
C'est ce que je dis - la loi est de nous servir !  
La loi qui ne sert pas la nation est l'anarchie ! »<sup>1</sup>*

En Pologne, la crise de l'État de droit ne s'est pas traduite par sa disparition brutale, mais par une déformation progressive de ses institutions, de ses garanties et de ses équilibres. Longtemps présentée comme un modèle de réussite après la transition post-communiste<sup>2</sup>, son histoire constitutionnelle récente marque un tournant vers une démocratie illibérale<sup>3</sup>.

Définie comme un « mouvement par lequel une démocratie se transforme progressivement à travers ses caractéristiques identitaires en un régime autoritaire, tout en conservant son apparence initiale »<sup>4</sup>, la démocratie illibérale connaît un succès croissant au sein de l'Union européenne (UE) (Pologne, Hongrie, Roumanie ou encore Turquie) mais également au-delà des frontières européennes (Israël, Russie et, pour certains, les États-Unis).

---

<sup>1</sup> Paroles prononcées par le député Kornel Morawiecki à la tribune parlementaire à l'occasion d'un débat consacré aux nominations au TK en novembre 2015 [[intervention en ligne](#)].

<sup>2</sup> Drwesi B., « La « transition » polonaise : Mythes et enjeux de la transformation systémique. », in *Politique et Sociétés*, vol. 24, n°2-3, 2005, pp. 11-32.

<sup>3</sup> Zalewski F., « L'émergence d'une démocratie Antilibérale en Pologne », in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2016/4 n°47, 2016. pp. 57-86.

<sup>4</sup> Philippe X., « La légitimation constitutionnelle des démocraties », in *Pouvoirs*, vol. 169, n°2, 2019, p. 33.

Ces démocraties illibérales trouvent en outre leur fondement dans la place qu'occupe le système judiciaire au sein de leur ordre institutionnel. En effet, bien que « l'indépendance de la justice [soit] la condition première de tout État de droit »<sup>5</sup>, ce principe se trouve bafoué dans ces régimes, caractérisés par une justice neutralisée, politisée, partielle et dépendante d'un pouvoir politique en place. Tel est le cas de la Pologne.

Mais que signifie réellement *État de droit* ? La notion d'*État de droit* est précaire<sup>6</sup>, tout le monde s'en prévaut mais une définition claire et nette reste difficile à établir<sup>7</sup>.

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'*État de droit* apparaît comme un État dans lequel « le pouvoir ne peut user que des moyens autorisés par l'ordre juridique en vigueur, tandis que les individus disposent de voies de recours juridictionnelles contre les abus qu'il est susceptible de commettre »<sup>8</sup>. Dès lors, les pouvoirs publics doivent, d'une part, respecter la norme juridique et, d'autre part, des mécanismes de contrôle juridictionnel doivent exister pour en contrôler le respect, et, le cas échéant, sanctionner les manquements. Si l'on s'en tient donc à cette définition, il peut sembler difficile d'affirmer que la Pologne bafoue les principes de l'*État de droit*.

Cette définition de l'*État de droit* semble toutefois inachevée<sup>9</sup>, il s'agit tout au plus d'un concept devant nécessairement s'adapter aux évolutions sociétales et à son environnement.

Un véritable « culte de l'État de droit »<sup>10</sup> s'est ainsi développé, faisant l'objet d'un mouvement de mondialisation<sup>11</sup>. L'UE, elle-même, en a fait l'un de ses fondements<sup>12</sup> et l'une des conditions à l'adhésion d'un État à l'UE.

C'est à ce titre que le concept d'*État de droit* a été inscrit à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE). L'article 7 du TUE prévoit, quant à lui, la sanction du non-respect de ces valeurs et donc de la violation de l'État de droit.

Dès lors, même si une définition figée de l'État de droit ne peut exister, des critères matériels permettent d'identifier la violation ou non de ce concept fondamental, des critères notamment

---

<sup>5</sup> Jouanjan O., « L'État de droit démocratique », in *Jus Politicum*, juillet 2019, n°22.

<sup>6</sup> Raynaud P. & Rials S. (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, PUF, Paris, 1996, 776 p.

<sup>7</sup> Toutes ces hypothèses ont été plus longuement étayées dans la thèse de. Heuschling L., *État de droit, Rechtsstaat, Rule of law*, Dalloz, Paris, 2002, p.11.

<sup>8</sup> Chevallier J., *op. cit.*, p. 12.

<sup>9</sup> Nagli B., *L'État de droit*, Que sais-je ?, Paris, 2025, 125 p.

<sup>10</sup> Chevallier J., *L'État de droit*, 2<sup>e</sup> éd, Montchrestien, Paris, coll. clefs, 1994, p.7 ; Julien-Laferrière F., « L'État de droit et les libertés », in *Pouvoir et Liberté, Etudes offertes à Jacques Bourgeon*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p.153.

<sup>11</sup> Chevallier J., « La mondialisation de l'État de droit », in *Mélanges Philippe Ardant*, LGDJ, Paris, 1999, pp. 325-337.

<sup>12</sup> Voir en ce sens : Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur l'État de droit dans l'Union européenne, par MM. Philippe BONNECARRÈRE et Jean-Yves LECONTE, Sénateurs, [\[en ligne\]](#), publié le 18 mars 2021, [consulté le 07 mai 2026].

identifiés au travers du droit de l'UE. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ainsi que les travaux du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne ont permis de contribuer à définir en substance l'*État de droit*. L'*État de droit* se caractérise ainsi par les principes de « la légalité, qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable, démocratique et pluraliste; la sécurité juridique; l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif; des juridictions indépendantes et impartiales; un contrôle juridictionnel effectif, y compris le respect des droits fondamentaux; et l'égalité devant la loi »<sup>13</sup>.

Or, à partir de 2015, l'arrivée au pouvoir du parti Droit et justice (*PiS*)<sup>14</sup> a ouvert en Pologne une série de réformes rapidement analysées comme une remise en cause profonde de l'*État de droit*<sup>15</sup> notamment par l'atteinte portée à l'indépendance de la justice mais également à l'indépendance de la presse, aux droits LGBT ou encore au principe de primauté de l'UE.

Il faudra attendre les élections législatives d'octobre 2023 pour que la restauration de l'*État de droit* redevienne une priorité gouvernementale grâce à la victoire de la coalition pro-européenne menée par Donald Tusk et qui souhaite dès lors corriger les réformes du *PiS*, restaurer l'*État de droit* et répondre aux exigences européennes<sup>16</sup>.

Dès lors, la question n'est plus seulement celle de la dégradation de l'*État de droit*, mais celle de sa reconstruction dans un contexte où les institutions ont déjà été altérées. La reconstruction de l'*État de droit* s'impose comme un enjeu politique et constitutionnel majeur et pourtant au combien délicat. En effet, celle-ci ne consiste pas seulement à annuler les réformes illibérales, mais interroge la capacité d'un ordre constitutionnel à se rétablir après une phase d'illibéralisme, sans rompre avec les exigences démocratiques et européennes. Ainsi, si le défi de la Pologne, dans la reconstruction de l'*État de droit*, apparaît certes comme juridique, il est également institutionnel et démocratique.

En effet, cette difficulté de restaurer l'*État de droit* dans un régime illibéral s'explique avant tout par le fait que l'*État de droit* a été déconstruit de manière « légale » (I) ; malgré tout, la volonté de restauration, née depuis 2023, fait de la Pologne un laboratoire de reconstruction de l'*État de droit*, un laboratoire se trouvant toutefois limité (II).

---

<sup>13</sup> §4 de la recommandation (UE) 2018/103 de la Commission du 20 décembre 2017 concernant l'état de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 et (UE) 2017/1520 ; COM(2014) 158 final, section 2, annexe I.

<sup>14</sup> En mai 2015, Duda est élu président de la République de Pologne et permet donc au parti *PiS* (traduit du polonais « Prawo i Sprawiedliwość », dans la suite de l'article, le parti sera dénommé par son anacronyme *PiS*) d'arriver au pouvoir, il est renforcé par les élections législatives d'octobre 2015 qui donnent ainsi une majorité au *PiS*, lui permettant d'introduire une série de réformes.

<sup>15</sup> À titre d'exemples :

Par la Commission européenne : Communiqué de presse, « La Commission européenne engage une procédure d'infraction contre la Pologne au sujet des mesures empiétant sur le pouvoir judiciaire », 29/07/2017, Bruxelles.  
Par le Parlement européen : Résolution du Parlement européen, 21 octobre 2021, 2021/2935(RSP).

<sup>16</sup> Chavatte M., « Le « Non » sonne le glas d'une politique ultranationaliste », in *RDUE*, 1-2024, pp. 102-105.

## **I : La déconstruction « légale » de l'État de droit par un régime illibéral**

Les régimes illibéraux méconnaissent les principes de l'État de droit, une méconnaissance volontaire mais, selon eux, justifiée au profit de la Nation et s'appuyant sur leur légitimité démocratique et qui passe par l'affaiblissement progressif des « garanties classiques » de l'État de droit (A), tel que l'indépendance de la justice, notamment constitutionnelle, conduisant les pouvoirs exécutifs et législatifs polonais à venir neutraliser le TK, cet exemple constitue l'illustration « parfaite » d'une instrumentalisation des mécanismes juridiques et constitutionnels en place (B).

### ***A : L'affaiblissement progressif des « garanties classiques » de l'État de droit***

« La République de Pologne est un État démocratique de droit mettant en œuvre les principes de la justice sociale. », tel est ce que dispose l'article 2 de la Constitution de 1997. Cette affirmation constitutionnelle apparaît pourtant bafouée depuis maintenant plus de dix ans.

En 2015, le parti *PiS* arrive au pouvoir en Pologne en remportant, d'une part, l'élection présidentielle de mai 2015, faisant d'Andrzej Duda le nouveau Président de la République, et, d'autre part, les élections législatives d'octobre 2015, lesquelles confèrent ainsi une majorité absolue au *PiS*.

Cette majorité absolue, obtenue dans les deux chambres du Parlement<sup>17</sup>, a dès lors permis au *PiS* d'obtenir « un contrôle total aussi bien sur le parlement que sur l'exécutif, un cas qui n'avait jamais eu lieu en Pologne depuis la fin du système communiste en 1989 »<sup>18</sup>. Celle-ci apparaît toutefois insuffisante pour initier une révision de la Constitution, un obstacle que le *PiS* a cherché à contourner en empruntant de nouvelles voies pour parvenir à ses fins<sup>19</sup>.

Une série de réformes a alors très vite été introduite, notamment vis-à-vis du Tribunal constitutionnel (TK). C'est principalement dans la réforme du système judiciaire que « le non-respect de l'état de droit a trouvé son apogée »<sup>20</sup>, caractérisant désormais la Pologne de « démocratie illibérale »<sup>21</sup> ou encore de « régime autoritaire »<sup>22</sup>.

Le point de départ réside dans l'annulation par Duda de la nomination de cinq juges au TK, pourtant légalement nommés par son prédécesseur, Bronisław Komorowski. En décembre 2015,

---

<sup>17</sup> Le Parlement polonais est bicaméral et se compose ainsi d'une chambre basse, la Diète (*Sejm*), et d'une chambre haute, le Sénat.

<sup>18</sup> Garlicki L., « Pologne », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2016, p. 847.

<sup>19</sup> Ménard A., « Pologne : l'intensification de la crise de l'État de droit », in *RDUE*, 1/2022, p. 45.

<sup>20</sup> Blay-Grabarczyk K., « État de droit et autoritarisme détourné en Pologne », in Collot P.-A. (dir.), *Le constitutionnalisme abusif en Europe*, Mare & Martin, Paris, 2022, pp. 175-200.

<sup>21</sup> Hochmann T., « La Cour européenne des droits de l'homme face aux démocraties illibérales. Pour une application contre l'article 17 contre les États », in *RFDA* 2020, p. 725.

<sup>22</sup> Zima A., « La Pologne depuis 2015, un régime autoritaire ? », in *Annuaire français de Relations internationales*, vol. XX, 2019.

cinq nouveaux juges sont alors choisis et prêtent serment ; pure coïncidence ou manoeuvre stratégique, tous sont partisans du *PiS*. Il en va de même pour la nouvelle présidente du TK, Julia Przyłębska, nommée le 20 décembre 2016 par Duda. Le 28 décembre 2015, la loi réformant le fonctionnement du TK est adoptée et introduit notamment le vote à la majorité qualifiée pour les décisions les plus importantes.

La Commission européenne, « gardienne » des principes énoncés dans l'article 2 du TUE<sup>23</sup>, est très rapidement venue considérer les mesures introduites par le *PiS* comme contraires à l'État de droit.

Outre la réforme du système judiciaire, le nouveau parti en place a progressivement mis la main sur d'autres contre-pouvoirs<sup>24</sup> tels que les médias et la fonction publique. Certaines réformes sont également venues porter atteinte à certaines libertés individuelles et le principe de primauté du droit européen a été remis en cause.

Concernant l'indépendance de la presse, le 30 décembre 2015, le Parlement polonais adopte une loi qui confie au gouvernement le pouvoir de nomination et de révocation des dirigeants de la télévision et de la radio publiques<sup>25</sup>. Alors que la presse est considérée comme un « chien de garde de la démocratie »<sup>26</sup>, celle-ci est désormais sous la mainmise de la nouvelle majorité politique, puisque la direction des Conseils d'administration a principalement été confiée à des personnes issues du *PiS* ou proches de celui-ci<sup>27</sup>, transformant dès lors les médias publics « en instruments de propagande gouvernementale »<sup>28</sup>.

La politique conservatrice, ultra nationaliste et illibérale du *PiS* a dès lors porté atteinte à de nombreuses libertés fondamentales, affaiblissant ainsi de nouveau un État de droit déjà fragilisé<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> Kohlhauer E., « Heurs et malheurs de la légitimité : le cas de l'État de droit dans l'Union européenne », in *RDP*, 2021-4, p. 1047 ; COM(2014) 158 final, pp. 5-6.

<sup>24</sup> La Pologne s'appuie dès lors sur une conception de l'« État total » ainsi « le renforcement du rôle de l'État passe par un affaiblissement structurel des contre-pouvoirs, principalement les médias et la justice, dont le rôle est d'empiéter sur le pouvoir de l'État. Pour cela, les démocraties illibérales utilisent les moyens légaux, en réformant la loi et en utilisant les mécanismes du marché. » : Krakovsky R, « L'État de droit en Pologne et en Hongrie - Un défi pour l'Europe », in *site de l'Institut Montaigne*, [\[en ligne\]](#), publié le 16 décembre 2020, [consulté le 11 mai 2026] .

<sup>25</sup> La loi du 30 décembre 2015 portant modification de la loi relative à la radio et à la télévision, Dz. U., 2016, poz. 25 et la loi du 22 juin 2016 sur le Conseil national des médias, Dz. U., 2016, poz. 929.

<sup>26</sup> Cour EDH, 25 juin 2002, *Colombani et al. c/ France*, req. n°51279/99, § 55.

<sup>27</sup> Blay-Grabarczyk K., *op. cit.*.

<sup>28</sup> « Pologne », *Reporters sans frontières* ; « Pologne : le PiS met les médias au pas », *Radio France*, 17/02/2021.

<sup>29</sup> Nombreuses sont les libertés fondamentales restreintes ou encore bafouées par la nouvelle politique mise en place par le *PiS*. On citera à titre d'exemple : le durcissement de la loi sur l'avortement (Iwaniuk J., « En Pologne, l'avortement devient quasiment illégal après une décision de justice », *Le Monde*, 22/10/2020 ; TK, 22 octobre 2020, K 1/20, OTK ZU A/2021, poz. 4.) ; ou encore l'atteinte aux droits LGBT (Su R., « En Pologne, Andrzej Duda relance l'offensive contre les LGBT », *Le Monde*, 16/06/2020 ; « Droits des LGBT+ : l'UE passe à l'offensive en lançant des procédures contre la Hongrie et la Pologne », *Le Monde*, 15/07/2021).

Enfin, en neutralisant le TK, le *PiS* a contribué à remettre en cause le principe de primauté du droit européen, comme l'illustre la décision du 14 juillet 2021<sup>30</sup> par laquelle le TK a jugé contraire à la Constitution une ordonnance de la CJUE<sup>31</sup> relative à la chambre disciplinaire de la Cour suprême.

Prenant leur fondement dans la refonte du système judiciaire, l'atteinte à l'indépendance de la justice, et *a fortiori* à l'État de droit, apparaît comme l'illustration « parfaite » d'une instrumentalisation des mécanismes juridiques préexistants afin de satisfaire les volontés partisans au détriment du droit lui-même.

### ***B : Neutraliser le TK ou l'illustration d'une instrumentalisation des mécanismes juridiques***

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution polonaise de 1997, le TK<sup>32</sup> « a été le gardien de la démocratie de l'État de droit et d'une politique pro-européenne »<sup>33</sup> en vertu de son article 2.

Toutefois, l'arrivée au pouvoir du *PiS* en 2015, en remportant les élections présidentielles et législatives, a permis au parti de contrôler les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, c'est ainsi que le TK a commencé à être neutralisé.

Créé en 1985, c'est-à-dire avant la rupture avec le communisme, le TK a connu sa première transformation, positive cette fois, en 1989 lorsque le principe « d'État de droit démocratique » fut inscrit dans la Constitution<sup>34</sup>, faisant du TK « le gardien de ce principe »<sup>35</sup>. Dès lors, en fervent défenseur de ce principe, il permet l'élaboration de droits et libertés au travers de sa jurisprudence, cela a permis au TK de bénéficier « d'une très grande autorité et d'une grande confiance de la part du public »<sup>36</sup>.

Sa position est par la suite renforcée avec la Constitution de 1997 qui intègre le TK dans le Titre VIII « Les Cours et tribunaux ». Désormais, la Constitution prévoit que les juges du TK sont

---

<sup>30</sup> TK, 14 juillet 2021, P 7/20.

<sup>31</sup> CJUE, ord., 14 juillet 2021, C-204/21 R, *Commission/Pologne*.

<sup>32</sup> Tiré du polonais *Trybunał Konstytucyjny* celui-ci a été créé par l'amendement constitutionnel de 1982 et la loi sur le TK datant de 1985.

<sup>33</sup> Gren M. & Florczak-Wator M., « Déconstruction et reconstruction du Tribunal constitutionnel polonais - Du déclin aux perspectives de refondation de l'institution », in *RDP*, juin 2024, pp. 37 à 43.

<sup>34</sup> Inséré à l'art. 1 de la Constitution polonaise de 1952 par l'art. 1 de la loi du 29 décembre 1989 sur l'amendement de la Constitution de la République populaire polonaise.

<sup>35</sup> Gren M. & Florczak-Wator M., *op. cit.*

<sup>36</sup> Gren M. & Florczak-Wator M., *op. cit.*

indépendants dans l'exercice de leurs fonctions (art. 195) et ses décisions sont obligatoires *erga omnes* et définitives (art. 190)<sup>37</sup>.

Les compétences du TK sont multiples, il exerce notamment un contrôle de constitutionnalité et de conformité des lois aux traités ratifiés, il contrôle également la conformité des partis politiques aux objectifs constitutionnels ou encore il vient constater l'empêchement dans l'exercice de la fonction de Président de la République<sup>38</sup>.

Jusqu'en 2015, le TK était dès lors considéré comme « l'un des organes les plus importants du système institutionnel, jouissant d'une position constitutionnelle forte et de compétences importantes. Sa jurisprudence [était] extrêmement pro-démocratique et pro-européenne. »<sup>39</sup>.

Souhaitant entamer une série de réformes importantes mais n'ayant pas obtenu une majorité suffisante pour réviser la Constitution, le *PiS* a souhaité contourner cette difficulté en passant par le biais des lois ordinaires, une manoeuvre inconstitutionnelle<sup>40</sup>. Ces inconstitutionnalités manifestes auraient dès lors pu être détectées et sanctionnées par le TK (art. 188), ce qui a conduit la nouvelle majorité à vouloir venir neutraliser cette instance.

L'immixtion du pouvoir politique en place dans le système judiciaire, et notamment au sein du TK, a ainsi débuté avec la nomination des juges constitutionnels. Composé de quinze juges nommés par le Sejm pour un mandat de 9 ans (art. 194), ces derniers doivent prêter serment devant le Président de la République avant leur entrée en fonction, c'est par ce biais que le Président Duda a pu contourner la règle de droit et ainsi « placer ses pions ».

Entre novembre et décembre 2015, cinq nouveaux juges avaient été élus suite à l'expiration du mandat de certains juges<sup>41</sup> ; toutefois, Duda avait refusé la prestation de serment de trois des juges nouvellement élus, ce qui avait permis au Sejm, nouvellement élu et composé en majorité du *PiS*, d'élire de nouveaux juges, partisans de leurs idéaux politiques.

Dans un arrêt<sup>42</sup>, le TK est venu éclairer la lecture du texte constitutionnel. Il a dès lors affirmé que la prestation de serment des juges constitutionnels nouvellement élus par le Président de la République était une obligation ; en ce sens, refuser de recevoir le serment impliquerait que le Président de la République prenne part au processus de prise de décisions relatives à la composition

---

<sup>37</sup> Art. 6 §3 de la loi du 29 avril 1985 sur le TK : Les décisions du TK devaient être validées par le Parlement. Wyrzykowski M., « Présentation du Tribunal constitutionnel Polonais », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°3, novembre 1997.

<sup>38</sup> Pour en savoir plus sur les compétences du TK : Wyrzykowski M., *op. cit.*

<sup>39</sup> Gren M. & Florczak-Wator M., *op. cit.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Garlicki L. « Pologne », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XXXI-2015, pp. 849 à 860.

<sup>42</sup> TK, 3 décembre 2015, K 34/15.

du TK, une faculté dont il ne dispose pas<sup>43</sup>. Toutefois, l'arrêt du TK n'a pu rétablir la situation antérieure et ainsi produire ses effets puisque les élections des nouveaux juges constitutionnels par le Sejm étaient régulières<sup>44</sup>.

Ce premier épisode met en lumière la stratégie du *PiS* en rendant possible l'adoption de réformes selon des formes légales tout en vidant de leur substance les principes constitutionnels, une stratégie au fondement des démocraties illibérales voire autoritaires. En effet, ces dernières continuent de faire prévaloir les principes et droits des démocraties libérales dans leur texte constitutionnel mais s'en éloignent de façon quasi systématique, le texte ne leur servant que de base de légitimité<sup>45</sup>.

D'autre part, en décembre 2015, une loi relative au fonctionnement du TK a été adoptée<sup>46</sup>. Celle-ci a dès lors fait l'objet d'un recours au TK mais la loi de décembre 2015 étant entrée en vigueur, celle-ci doit-elle s'appliquer lors de l'examen de sa constitutionnalité ?, le TK ayant été privé de la possibilité d'examiner la conformité des dispositions de la loi modificatrice à la Constitution avant son entrée en vigueur.

Dans un arrêt du 9 mars 2016<sup>47</sup>, le TK a constaté que, d'une part, les solutions juridiques introduites par la loi de décembre 2015 empêchent l'indépendance de celui-ci vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif, ne garantissant dès lors pas un contrôle efficace et fiable de ce dernier et le conduisant ainsi à sa paralysie, et que, d'autre part, le processus d'adoption de cette même loi était défectueux puisqu'un principe constitutionnel prévoit l'examen du projet de loi en trois lectures ; or, celui-ci a été violé en raison du fait que lors de la deuxième lecture, le Sejm avait adopté des amendements modifiant radicalement le contenu du projet de loi étudié lors de la première lecture<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> Garlicki L., *op. cit.* p. 849.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Le Pillouer A., « Le Réalisme de Nanterre », in *Quelles doctrines constitutionnelles pour quel(s) droit(s) constitutionnel(s) ?*, Magnon X. Et Mouton S. (dir.), Marre & Martin, Paris, 2022, p. 71 : Ces démocraties « s'efforcent [donc] de trouver dans le système constitutionnel des ressources argumentaires susceptibles de justifier leur comportement. En d'autres termes, la raison qui pousse ces régimes autoritaires à édicter et à maintenir en vigueur des textes constitutionnels qui professent des principes démocratiques et/ou libéraux, conduit également leurs organes gouvernementaux à s'efforcer de justifier leurs décisions en se référant auxdits principes. ».

<sup>46</sup> Art. 197 de la Constitution : « l'organisation du Tribunal constitutionnel et la procédure devant celui-ci sont déterminées par une loi ».

Loi du 22 décembre 2015 sur la modification de la loi sur le TK : celle-ci prévoit notamment que : « 1) la quasi-totalité des saisines soumises à la procédure de contrôle abstraite devaient être examinées par la formation plénière du Tribunal (jusqu'à présent, de telles affaires pouvaient aussi être examinées par des formations de 5 ou 3 juges) ; 2) le quorum de la formation plénière du Tribunal a été augmenté à au moins 13 juges participant à la séance ; 3) les arrêts et décisions ne peuvent être rendus par la formation plénière qu'à la majorité des deux tiers des voix (jusqu'à présent, la majorité absolue des juges présents suffisait) ; 4) la formation plénière est obligée d'examiner les saisines dans l'ordre de leur enregistrement. » : Garlicki L., *op. cit.* p. 849.

<sup>47</sup> TK, 9 mars 2016, K47/15.

<sup>48</sup> En effet, les amendements concernaient des procédures disciplinaires contre les juges du TK et les règles de leur destitution, or ce point se trouvait sans lien avec le projet traité lors de la première lecture au Sejm.



Dans ce même arrêt, le TK vient explicitement affirmer que les dispositions de la loi de décembre 2015 violent le principe de la séparation tripartite des pouvoirs et introduisent la possibilité que les pouvoirs exécutif et législatif puissent s'immiscer au sein du pouvoir judiciaire, entraînant dès lors une violation de l'indépendance du TK et de ses juges.

Toutefois, bien que déclarée inconstitutionnelle sur le fond et sur la forme, la validité de l'arrêt K47/15 a été contestée au motif que la composition du TK (douze juges) n'était pas conforme à la loi en vigueur (c'est-à-dire celle de décembre 2015 dont la constitutionnalité a été contestée et qui prévoit un quorum de la formation plénière du TK à treize juges participant à la séance). Cela a conduit à la non-publication de l'arrêt du TK au *Dziennik Ustaw* (Journal officiel) entraînant à ce qu'il ne puisse produire des effets et à laisser la loi de décembre 2015 en vigueur.

Ces réformes successives procèdent ainsi à la volonté de supprimer le principal contre-pouvoir à la majorité, en privant le TK de tout moyen d'action. Il apparaît dès lors légitime de s'interroger sur la Constitution de 1997 et notamment à savoir si celle-ci a été un rempart suffisant ou a-t-elle révélé ses limites face à une majorité politique déterminée ?

Si « l'efficacité des garanties institutionnelles paraît aujourd'hui illusoire, à tel point qu'une révision inconstitutionnelle du régime devient envisageable »<sup>49</sup>, notons tout de même que le TK ne s'est pas entièrement « écrasé » face au *PiS*. En effet, dans les arrêts des 3 et 9 décembre 2015 et du 9 mars 2016, le TK a continué de faire prévaloir la loi de juin 2015 quant à son fonctionnement, un risque amenant à la non-publication de nombreux arrêts et permettant ainsi à la majorité de faire entrer en vigueur des lois manifestement inconstitutionnelles, la décision d'inconstitutionnalité de la part du TK n'ayant plus d'incidence lorsque l'arrêt n'est pas publié au motif que celui-ci ne respectait pas la loi en vigueur de décembre 2015 au profit de celle de juin 2015<sup>50</sup>.

Adopter des réformes selon des formes légales tout en vidant de leur substance les principes constitutionnels, telle est donc la politique menée par le *PiS* depuis 2015. Toutefois, la « résistance » exercée par certaines institutions, les avis et recommandations des instances européennes<sup>51</sup> et l'arrivée au pouvoir en octobre 2023 de l'opposition permettent d'observer une lueur d'espoir quant au rétablissement de l'État de droit en Pologne. Celle-ci se heurte malgré tout à la difficulté de réhabiliter les institutions polonaises capturées sans pour autant créer une nouvelle crise de légitimité et ainsi de rétablir pleinement l'État de droit.

## **II : La Pologne : un laboratoire de reconstruction de l'État de droit limité**

---

<sup>49</sup> Zagorski W., « Une réforme de la justice en trompe l'oeil : la reconstruction de l'état de droit en Pologne », in *JP Blog*, 7 décembre 2017.

<sup>50</sup> À noter que cette « résistance » est suivie notamment par la Cour suprême qui, dans une résolution du 26 avril 2016, a décrété que « un arrêt du Tribunal, même non-publié [au *Dziennik Ustaw*], de non-conformité d'une disposition contrôlée annule la présomption de constitutionnalité de cette disposition dès la proclamation de l'arrêt par le Tribunal constitutionnel ».

<sup>51</sup> Entendu au sens large et comprenant les institutions de l'UE et les organes du Conseil de l'Europe, en particulier la Commission de Venise.

Si l'UE pense être un acteur efficace de protection de l'État de droit, la portée de ses mécanismes reste toutefois à relativiser (A) ; de plus, force est de constater que, malgré les intentions louables que l'on peut accorder, d'une part, au nouveau gouvernement polonais depuis fin 2023 et aux instances européennes, d'autre part, l'illibéralisme s'inscrit dans une certaine durabilité (B).

### ***A : L'Union européenne : entre levier de restauration et mécanisme de pression partielle***

Entrée en 2004 dans l'UE, la Pologne avait été considérée comme une démocratie « dotée d'institutions solidement établies garantissant l'existence d'un état de droit, le respect des droits de l'homme ainsi que le respect et la protection des minorités »<sup>52</sup>. Cette question de l'État de droit apparaît comme l'un des piliers de l'UE et est ainsi devenue l'une des valeurs communes à tous les États membres de l'UE<sup>53</sup>. En 2011, la Pologne brillait comme « le “ bon élève “ de l'UE et une success story économique »<sup>54</sup> grâce à sa « rapide “ européanisation “ ». Toutefois, avec l'arrivée au pouvoir du *PiS* dès 2015, les institutions de l'UE sont rapidement venues constater des atteintes à l'état de droit<sup>55</sup>.

Les institutions de l'UE, et en particulier la Commission européenne (dite Commission) et le Parlement européen<sup>56</sup>, ont ainsi pu mettre en lumière les dysfonctionnements et atteintes à l'État de droit. Disposant de mécanismes institutionnels, appelés « boîte à outils pour l'état de droit »<sup>57</sup>, la Commission a, dès le 13 janvier 2016, instauré une mesure préventive, appelée dialogue, avec la Pologne pour sauvegarder l'État de droit. Un avis a également été émis par la Commission le 1<sup>er</sup> juin 2016, venant formaliser l'évaluation de la situation polonaise, exposer les préoccupations de la Commission et avoir pour objectif final de trouver une solution<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> « Fiche thématique n° 12 - Note sur la situation politique et économique de la Pologne et ses relations avec l'UE sans la perspective de l'adhésion », in *site du Parlement européen*, 24 octobre 2000.

<sup>53</sup> Art. 2 du TUE : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Pour approfondir la question de la construction de la notion d'état de droit au sein du Conseil de l'Europe voir : Boy N., « La notion d'état de droit au sein du Conseil de l'Europe à l'aune des crises hongroise et polonaise », in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, Dossier : « La crise de l'état de droit à l'aune des exemples polonais et hongrois », 2020, chronique n°54.

<sup>54</sup> Paczesniak A. et De Waele J.-M., « Pologne : les libertés en péril ? », in *Politique internationale*, n°152 - été 2016.

<sup>55</sup> De nombreux rapports, avis, etc. ont ainsi constaté des atteintes à l'état de droit par la Pologne, voir en ce sens : Communiqué de presse, « L'État de droit et la démocratie menacés en Pologne: le Parlement prêt pour les prochaines étapes », in *site du Parlement européen*, 15/11/2017 ; COM (2017) 835 final, 20 décembre 2017.

<sup>56</sup> Résolution du Parlement européen, 21 octobre 2021, 2021/2935(RSP).

<sup>57</sup> Sur la « boîte à outils pour l'état de droit » voir « Que fait la Commission pour faire respecter l'état de droit ? », in *site de la Commission européenne*.

<sup>58</sup> Communiqué de presse, « La Commission adopte un avis sur la situation de l'état de droit en Pologne », 01/06/2016, Bruxelles.

Toutefois, la menace de l'État de droit ne s'atténuant pas et les dialogues et avis formulés à l'encontre de la Pologne n'ayant pas engendré les finalités souhaitées, la Commission a formulé, le 27 juillet 2016, une recommandation<sup>59</sup> dans laquelle elle expose « les raisons pour lesquelles elle considère qu'une menace systémique envers l'état de droit en Pologne subsiste et formulant des recommandations sur la manière d'y remédier »<sup>60</sup>.

Inefficaces, telles apparaissent donc les mesures ne liant pas l'État membre aux avis et recommandations formulées par les institutions de l'UE, et en l'espèce de la Commission, puisque la Pologne n'a suivi aucun des avis et recommandations de celle-ci. En effet, à considérer que l'efficacité se mesure à double niveau, c'est-à-dire, d'une part, que la mesure européenne est efficace à partir du moment où l'État opère un changement de comportement (efficacité partielle) et que, d'autre part, la mesure européenne est également efficace lorsqu'elle atteint sa finalité (efficacité totale) ; alors, si la mesure prise par les institutions de l'UE n'aboutit, ni à un changement de comportement de la part de l'État membre concerné, ni à sa finalité, c'est-à-dire en l'espèce le rétablissement de l'État de droit, la mesure est ainsi considérée comme inefficace.

Poursuivant ses réformes portant atteinte à l'État de droit, la Commission a enclenché, non pas une mais plusieurs procédures d'infraction à l'encontre de la Pologne<sup>61</sup>. Ces procédures d'infraction, qui sont au départ des mises en demeure informelles à l'État membre concerné, ont amené la Commission à porter l'affaire devant la CJUE<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Tous comme les avis, les recommandations, au titre de l'art. 288 TFUE, sont des actes non obligatoires qui ne lient donc pas les États membres.

<sup>60</sup> Communiqué de presse, « Recommandation de la Commission concernant l'état de droit en Pologne: questions et réponses », 27/07/2016, Bruxelles.

<sup>61</sup> Les procédures d'infraction enclenchées contre la Pologne pour atteinte à l'état de droit :

1. 29 juillet 2017 : Communiqué de presse, « La Commission européenne engage une procédure d'infraction contre la Pologne au sujet des mesures empiétant sur le pouvoir judiciaire », 29/07/2017, Bruxelles.
2. 2 juillet 2018 : Communiqué de presse, « État de droit: la Commission engage une procédure d'infraction en vue de préserver l'indépendance de la Cour suprême polonaise » 02/07/2018, Bruxelles.

Les deux procédures d'infraction du 29 juillet 2017 et du 2 juillet 2018 conduisent le gouvernement polonais à supprimer les dispositions contestées.

3. 3 avril 2019 : Communiqué de presse, « État de droit: la Commission européenne engage une procédure d'infraction en vue de mettre les juges polonais à l'abri de tout contrôle politique », 03/04/2019, Bruxelles.
4. 29 avril 2020 : Communiqué de presse, « État de droit: la Commission européenne lance une procédure d'infraction pour préserver l'indépendance des juges en Pologne », 29/04/2020, Bruxelles.
5. 15 juillet 2021 : contre les résolutions anti-LGBT
6. 22 décembre 2021 : à la suite des arrêts du 7 octobre 2021

De manière générale, c'est-à-dire des affaires qui ne portent pas seulement sur l'atteinte à l'état de droit, la Commission a déclenché 95 procédures d'infraction au 09 mai 2026 envers la Pologne depuis son adhésion à l'UE.

<sup>62</sup> Ainsi la Commission a formé un recours devant la CJUE a plusieurs reprises :

1. Le 20 décembre 2017 : CJUE, 20 juin 2019, C-192/18, *Commission/Pologne*.
2. Le 24 septembre 2018 : CJUE, gr. ch., 24 juin 2019, C-619/18, *Commission/Pologne*.
3. Le 10 octobre 2019 : CJUE, gr. ch., 15 juillet 2021, C-791/19, *Commission/Pologne*.
4. Le 31 mars 2021 : CJUE, gr. ch., 05 juin 2023, C-204/21, *Commission/Pologne*.

La formation d'un recours devant la CJUE par la Commission à l'encontre de la Pologne s'est avérée efficace dans une certaine mesure. En effet, à la suite de certains arrêts rendus par la CJUE, la Pologne est venue supprimer les dispositions contestées<sup>63</sup>. D'autres changements de comportements ont également été observés sans produire les effets escomptés, c'est-à-dire le rétablissement de l'État de droit. En effet, le 10 octobre 2019<sup>64</sup>, la Commission a saisi la CJUE qui a dès lors rendu une ordonnance le 8 avril 2020<sup>65</sup> en jugeant que la Pologne devait immédiatement suspendre l'application des dispositions nationales relatives aux pouvoirs de la chambre disciplinaire de la Cour suprême en ce qui concerne les affaires disciplinaires concernant les juges, confirmant ainsi pleinement la position de la Commission. À la suite de cette ordonnance, la chambre disciplinaire a ainsi cessé d'engager des procédures disciplinaires en réponse à l'ordonnance du 8 avril 2020 mais a tout de même continué de retirer l'immunité de certains juges afin de permettre leur poursuite pénale.

Dans une troisième affaire<sup>66</sup>, la « Cour prévoit pour la première fois l'imposition d'une astreinte dans le cadre des “ affaires polonaises ” »<sup>67</sup>, une astreinte journalière s'élevant à 1 000 000 €, un montant conséquent et inédit mais justifié par la CJUE<sup>68</sup>. Cette astreinte fait écho au refus systématique de la Pologne de se conformer aux décisions de la Cour, la Pologne a également refusé de payer les astreintes imposées par celle-ci. Dès lors, la Commission, en remplissant « son obligation légale de percevoir les sanctions financières imposées par la Cour conformément à son ordonnance du 20 septembre 2021 »<sup>69</sup>, a réduit « les paiements effectués à la Pologne au titre du budget de l'UE à hauteur des impayés »<sup>70</sup>.

---

<sup>63</sup> Exemple : à la suite de l'arrêt CJUE, gr. ch., 24 juin 2019, C-619/18, *Commission/Pologne* qui est venu confirmer pleinement la position de la Commission et a conduit les autorités polonaises à supprimer les dispositions contestées.

<sup>64</sup> Communiqué de presse, « État de droit: la Commission européenne saisit la Cour de justice d'un recours contre la Pologne pour mettre les juges à l'abri de tout contrôle politique », 10/10/2019, Bruxelles.

<sup>65</sup> CJUE, gr. ch., ord., 8 avril 2020, C-791/19 R, *Commission/Pologne* & CJUE, gr. ch., 15 juillet 2021, C-791/19, *Commission/Pologne*.

<sup>66</sup> CJUE, gr. ch., ord., 27 octobre 2021, *Commission c. Pologne*, C-204/21 R.

<sup>67</sup> Vöhler J., « Les ‘affaires polonaises’ et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en matière d'État de droit », in *Europe des Droits & Libertés*, mars 2022/1, n°5, pp. 190-204.

<sup>68</sup> CJUE, gr. ch., ord., 27 octobre 2021, *Commission c. Pologne*, C-204/21 R, point 58.

Vöhler J., *op. cit.* : « Pour justifier ce montant inédit, la Cour indique que la non-exécution des mesures provisoires par la Pologne risquait de « causer un préjudice grave et irréparable à l'ordre juridique de l'Union et, partant, aux droits que les justiciables tirent du droit de l'Union ainsi qu'aux valeurs, énoncées à l'article 2 TUE, [...], notamment celle de l'État de droit » ».

<sup>69</sup> Bayer L., « Commission moves to cut Polish funds over unpaid coal mine fine », *Politico*, 08/02/2022.

<sup>70</sup> Vöhler J., *op. cit.*

Ces éléments permettent de mettre en lumière les limites auxquelles se confrontent les mécanismes de certaines institutions européennes, et en particulier ceux de la Commission. Ainsi, la CJUE apparaît comme l'institution la plus apte à défendre efficacement l'État de droit au sein de l'UE<sup>71</sup>.

Les mécanismes dont disposent les institutions européennes ne s'arrêtent pas là puisqu'il est possible de demander la suspension du droit de vote d'un État membre au Conseil. Ainsi, le 20 décembre 2017<sup>72</sup>, la Commission a demandé au Conseil européen de déclencher, sur le fondement de l'article 7 TUE, une procédure de sanction à l'encontre de la Pologne. Toutefois, le déclenchement de ce mécanisme de sanction nécessite l'unanimité (moins la voix de l'État concerné), cette condition a ainsi permis à la Pologne d'échapper au déclenchement de l'article 7 TUE grâce au soutien de la Hongrie<sup>73</sup>, rendant dès lors le mécanisme inopérant ; ainsi, la démonstration de l'efficacité de ce mécanisme n'a jamais pu être démontrée pour le moment<sup>74</sup>.

Toutefois, pour contourner la procédure de déclenchement de l'article 7 TUE, un mécanisme de conditionnalité des fonds européens<sup>75</sup> au respect de l'État de droit a été adopté en décembre 2020. Ce mécanisme vise à suspendre les différentes aides financières de l'UE à un État membre se rendant coupable de violations de l'État de droit et à éviter que les fonds européens ne soient détournés par des gouvernements dont les actions vont à l'encontre des valeurs de l'UE.

La Pologne a, pour l'heure, échappé au déclenchement du mécanisme de conditionnalité par la Commission, cette dernière n'ayant pu « démontrer que les atteintes à l'indépendance des juges menacent directement la gestion du budget et les intérêts financiers de l'Union, comme l'exige le règlement »<sup>76</sup>.

L'efficacité de ce mécanisme est relative puisque, bien que non appliqué en Pologne, celui-ci a été enclenché à l'encontre de la Hongrie en avril 2022 avec un gel de 6,3 milliards d'euros opté par le

---

<sup>71</sup> Vöhler J., *op. cit.* : « Par son ordonnance et son arrêt des 14 et 15 juillet 2021, la Cour souligne une fois de plus son ambition de défendre l'État de droit dans l'Union européenne. Sur la base d'une jurisprudence abondante en matière d'État de droit, la Cour dispose désormais de nombreux moyens, tant procéduraux que substantiels, pour faire face au déficit systémique de l'État de droit en Pologne »

Benoît-Rohmer F., « La Pologne, la Cour de Justice et l'État de droit : une histoire sans fin ? », in *Europe des droits & libertés*, mars 2020/1, pp. 136-151 : « En raison de l'incapacité des autorités politiques de l'Union de traiter efficacement la question polonaise par les procédures offertes par les traités, le débat s'est déporté vers la Cour de Justice. Celle-ci a fait son devoir pour préserver le système juridique de l'Union d'atteintes à l'État qui compromettent non seulement le bon fonctionnement de l'espace judiciaire, mais l'ensemble des politiques de l'Union. »

<sup>72</sup> Communiqué de presse, « État de droit : la Commission européenne prend des mesures pour défendre l'indépendance de la justice en Pologne », 20/12/2021, Bruxelles.

<sup>73</sup> La Commission avait également demandé à 2 reprises le déclenchement de l'art. 7 TUE à l'encontre de la Hongrie (2018 et 2020), mais encore une fois, le soutien mutuel que s'apporte la Hongrie et la Pologne n'ont pas permis son déclenchement.

<sup>74</sup> Krakovsky R., *op. cit.*

<sup>75</sup> Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

<sup>76</sup> Maurice E., « Etat de droit : le pari incertain de la conditionnalité », in *Site de la Fondation Robert Schuman* [[en ligne](#)], publié le 13 mars 2023, [consulté le 11 mai 2026].

Conseil<sup>77</sup>. Toutefois, en décembre 2023, la Commission est venue dégeler 10,2 milliards d'euros pour la Hongrie<sup>78</sup> conduisant le Parlement européen à saisir la CJUE. L'avocate générale de la Cour estime dès lors que « la Commission ne peut verser des fonds de l'Union en faveur d'un État membre tant que les réformes législatives requises ne sont pas entrées en vigueur ni effectivement appliquées » et que « la Commission a manqué à son obligation de motivation au titre de l'article 296 TFUE en ne fournissant aucune explication indiquant pourquoi elle s'était écartée des exigences énoncées dans ses décisions d'approbation de 2022 »<sup>79</sup>. Le comportement de la Commission remet donc effectivement en cause l'efficacité de ce principe ; la décision de la CJUE, très attendue, pourrait amener, si elle suit les conclusions de l'avocate générale, à contraindre la Hongrie à rembourser les fonds reçus.

Les instruments dont disposent les institutions européennes n'ont certes pas pleinement démontré leur efficacité pour le moment mais les récentes décisions rendues par la CJUE permettent de protéger davantage la sauvegarde de l'État de droit. Dès lors, les mécanismes actuels s'apparentent davantage comme des mécanismes de pression partielle plutôt que de réels leviers de restauration.

Toutefois, les recommandations formulées par l'UE afin de restaurer l'État de droit en Pologne depuis 2016 pourraient enfin trouver écho auprès de la coalition pro-européenne, menée par Donald Tusk, qui a remporté les élections législatives en octobre 2023.

## ***B : L'illibéralisme et le temps***

Peut-on réellement « sortir » d'un régime illibéral ? Tel est l'espoir né au lendemain des élections législatives polonaises d'octobre 2023. Sortant vainqueur de ces élections, la coalition pro-européenne menée par Donald Tusk<sup>80</sup> a, dès son arrivée au gouvernement, affiché sa volonté claire de restaurer l'État de droit, une restauration passant notamment par la réforme du système judiciaire<sup>81</sup>.

Pour restaurer l'État de droit, notamment au travers de la réforme du TK, trois scénarios ont été formulés<sup>82</sup> comme la suppression et la re-crédation du TK, ou de mettre un terme au mandat de tous

---

<sup>77</sup> Communiqué de presse du Conseil de l'UE, « Mécanisme de conditionnalité liée à l'État de droit: le Conseil décide de suspendre 6,3 milliards d'euros, les mesures correctives prises par la Hongrie n'étant que partielles », 12 décembre 2022.

<sup>78</sup> Malingre V., « Déblocage des fonds pour la Hongrie : le Parlement européen va saisir la justice », *Le Monde*, 13/03/2024.

<sup>79</sup> Conclusions de l'avocate générale dans l'affaire C-225/24, *Parlement européen contre Commission européenne*, 12 février 2026.

<sup>80</sup> Collen V., « L'opposition pro-européenne prête à gouverner en Pologne », *Les Echos*, le 15/12/2023.

<sup>81</sup> Krzysztozek A., « Pologne : le gouvernement de Donald Tusk s'attelle à restaurer l'indépendance des juges », *Euractiv*, 05/03/2014.

<sup>82</sup> Gren M. et Florczak-Wator M., *op. cit.*

les juges<sup>83</sup>, ou enfin de révoquer les juges dits « mal nommés » et évaluer les autres juges au cas par cas<sup>84</sup>.

Le gouvernement Tusk s'est alors inspiré du troisième scénario. Le ministre de la justice actuel, Adam Bodnar, a dès lors présenté la réforme au travers de 10 piliers<sup>85</sup> comportant notamment la nomination de juges dits compétents mais également la mise en place d'une formation pour les présidents des tribunaux.

Mais une autre question hante les esprits : que faire des décisions du TK rendues avec la participation des juges dits « mal nommés » ? Faut-il que celles-ci continuent à produire des effets ? Les supprimer ? Autant de possibilités qui ont chacune leurs effets positifs mais aussi négatifs. Les experts du projet Batory ont dès lors estimé que les juges « mal nommés » « ne peuvent plus prendre de décisions et que les jugements rendus avec leur participation sont invalides et donc nuls et nonavenus »<sup>86</sup>. Cette proposition met cependant en péril le principe de sécurité juridique concernant les décisions rendues dans des affaires individuelles, ainsi ces décisions ne seront pas annulées et continueront de produire leurs effets.

Par la suite, le 13 septembre 2024, le Sejm a adopté deux lois réformant le TK allant dans le sens du projet Batory. Concernant le statut des juges au TK, il est prévu que « une personne qui a occupé le poste de président de la République de Pologne, de député, de sénateur, de membre du Parlement européen ou qui a été membre du Conseil des ministres, secrétaire d'État, sous-secrétaire d'État ou représentant du gouvernement peut se présenter au poste de juge du Tribunal si au moins 4 ans se sont écoulés depuis la fin du mandat, l'expiration du mandat ou la cessation de ses fonctions »<sup>87</sup>.

Concernant les autres juges du TK, ces derniers pourront prendre leur retraite dans un délai d'un mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi<sup>88</sup>. Les fonctions de président du TK seront assurées, à titre provisoire, par le juge ayant la plus grande expérience judiciaire du Tribunal<sup>89</sup> ; enfin, l'Assemblée générale des juges du TK devra présenter un nouveau candidat au poste du Président du TK au président de la République dans les six mois<sup>90</sup>.

---

<sup>83</sup> Ce scénario aurait nécessité une révision de la Constitution afin de mettre fin prématurément au mandat des juges actuels du TK, permettant ainsi le renouvellement du Tribunal avec désormais des juges élus à la majorité des 3/5e par le Sejm : Rochowicz P., « Reforma TK z pakietem Bodnara - plan niezbyt realny, ale ambitny », *Rzeczpospolita*, 06 mars 2024 & « Reforma Trybunału Konstytucyjnego. Minister Bodnar przedstawił planowane zmiany », *Bankier*, 04 mars 2024.

<sup>84</sup> Scénario proposé par la Fondation Stefan Batory.

<sup>85</sup> Gajos-Kaniewska D., « Reforma sądownictwa w 10 punktach. Nowy plan Bodnara », *Rzeczpospolita*, 21/11/2024.

<sup>86</sup> Gren M. et Florczak-Wator M., *op. cit.* & Art. 10 de la loi du 13/09/2024 sur le règlement introduisant la loi sur le TK.

<sup>87</sup> Art. 17 de la loi du 13/09/2024 à propos du TK.

<sup>88</sup> Art. 15 de la loi du 13/09/2024 sur le règlement introduisant la loi sur le TK.

<sup>89</sup> Art. 14 de la loi du 13/09/2024 sur le règlement introduisant la loi sur le TK.

<sup>90</sup> *Ibid.*

Ces réformes, se voulant de rétablir l'État de droit en Pologne, ont toutefois été critiquées par les instances européennes, telles que l'UE<sup>91</sup> ou encore la Commission de Venise. En effet, cette dernière, dont les avis n'ont point de caractère contraignant, a considéré que l'expiration du mandat de tous les juges actuels était contraire au principe de l'inamovibilité des juges puisque seuls trois des juges sont « mal nommés ». Elle souligne ainsi la volonté de restaurer l'État de droit mais les moyens d'y parvenir doivent « rester conformes aux normes européennes et à l'État de droit »<sup>92</sup>.

Cette critique de la Commission de Venise a dès lors surpris le gouvernement polonais puisque ce dernier s'était appuyé sur l'un de ses avis<sup>93</sup> prévoyant que, « dans le cas de réformes apportant une amélioration significative de l'ensemble du système, il puisse être mis fin prématurément au mandat des titulaires de fonctions, afin de ne pas paralyser les efforts de réforme nécessaires »<sup>94</sup>.

De plus, la Commission de Venise est venue déplorer le comportement du nouveau gouvernement. En effet, en voulant restaurer l'état de droit, celui-ci est venu emprunter au *PiS* des comportements condamnables puisque, par une résolution du Sejm du 6 mars 2024<sup>95</sup>, le gouvernement a décidé de ne plus publier les arrêts du TK, la non-publication de ces arrêts conduisant dès lors à leur non-effectivité puisque, conformément à l'article 190 alinéa 3, la décision du Tribunal prend effet le jour de sa publication au Journal officiel. La Commission de Venise a dès lors souligné qu'il s'agissait d'une « violation flagrante de l'indépendance du tribunal et de l'État de droit »<sup>96</sup>, un comble pour un gouvernement ayant pour objectif principal de restaurer l'état de droit.

Il apparaît dès lors difficile pour le gouvernement polonais de procéder à la restauration de l'État de droit tout en se conformant aux standards européens suite aux nombreux excès commis par le *PiS* depuis 2015<sup>97</sup>.

La captation institutionnelle exercée par le *PiS* pendant presque dix ans amène donc à s'interroger sur la possibilité de restaurer l'État de droit par le droit ou s'il est légitime de mettre celui-ci entre parenthèses pour le restaurer ? Finalement, peut-on réellement reconstruire l'État de droit avec les

---

<sup>91</sup> « Pologne : le Parlement vote une réforme du Tribunal constitutionnel dont le fonctionnement était critiqué par l'UE », *Franceinfo*, le 13/09/2024.

<sup>92</sup> CDL-AD(2024)35, § 31.

<sup>93</sup> CDL-AD(2021)051, Kosovo – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, § 60.

CDL-AD(2024)018, 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 de Pologne, § 57.

<sup>94</sup> CDL-AD(2024)35, § 32.

<sup>95</sup> Résolution du Sejm de la République de Pologne du 6 mars 2024 sur l'élimination des effets de la crise constitutionnelle de 2015-2023 dans le cadre des activités du Tribunal constitutionnel, *Monitor Polski* (pt 198).

<sup>96</sup> CDL-AD(2016)026, § 82.

<sup>97</sup> Iwaniuk J., « En Pologne, « il faut rétablir l'État de droit pas à pas », *Le Monde*, 12/04/2024.



instruments juridiques d'un ordre constitutionnel fragilisés ? L'illégalité n'apparaît-elle nécessaire dans cette situation ? Les interrogations sont nombreuses et restent, pour l'heure, énigmatiques<sup>98</sup>.

Cette restauration de l'État de droit tant souhaitée se heurte, au-delà des avis des institutions de l'UE, et de la Commission de Venise, à la survivance de l'illibéralisme en Pologne.

En effet, l'élection du nouveau président de la République de Pologne, survenue en juin 2025, a permis au *PiS* de garder une certaine main-mise sur l'État au travers de l'élection de Karol Nawrocki, homme politique indépendant mais soutenu par le *PiS*.

Cette élection apparaît comme une défaite pour le gouvernement de Tusk puisqu'il se heurte encore une fois à des difficultés de mettre en œuvre les réformes souhaitées. En effet, le Président de la République peut bloquer les réformes en engageant son droit de veto<sup>99</sup>, une arme qui, utilisée à de multiples reprises, pourrait contribuer à la paralysie institutionnelle et empêcher la sortie de la Pologne de l'illibéralisme.

Ainsi, sortir de l'illibéralisme et restaurer l'État de droit apparaît, à l'aune de l'exemple polonais, délicat. La restauration de l'État de droit en Pologne se heurte ainsi, pour le moment, à des obstacles concrets tels que l'enracinement d'institutions déformées par les réformes antérieures et les vetos politiques.

---

<sup>98</sup> Petit Y., « Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l'État de droit », in *Civitas europas*, 2018/1, n°40, pp. 154 à 160 ; Bienvenu H., « La Pologne cherche des « plans B » pour rétablir l'État de droit », *Mediapart*, 20/03/2026.

<sup>99</sup> « La Pologne tente de restaurer l'indépendance de la justice, le président met son veto », *Courrier international*, 20/02/2026.