



**DROITS FONDAMENTAUX
ET ÉTAT DE DROIT**

Rapport sur la visite en Pologne Observations des autorités sur le rapport

15-16 décembre 2025



**Comité économique
et social européen**

Rapport sur la visite en Pologne

15-16 décembre 2025



Droits Fondamentaux et État de Droit

Rapport sur la visite en Pologne 15-16 décembre 2025

Dans le cadre des efforts du CESE pour promouvoir les droits fondamentaux et l'état de droit, une délégation du groupe «Droits fondamentaux et état de droit» du Comité s'est rendue en Pologne les 15 et 16 décembre 2025. La délégation a rencontré plusieurs représentants de la société civile, en particulier des organisations de la société civile, des partenaires sociaux, des médias et des professions juridiques. Une réunion distincte a été organisée avec les autorités polonaises, au cours de laquelle elles ont eu l'occasion de réagir à certains des points qui leur ont été présentés. L'objectif de ce rapport est de refléter et de restituer fidèlement les points de vue de la société civile. La dernière visite du groupe «Droits fondamentaux et état de droit» du CESE en Pologne remontait aux 3, 4 et 5 décembre 2018.

1. Droits fondamentaux des partenaires sociaux

Les participants constatent que le système polonais de **dialogue social** a évolué ces trente dernières années, principalement dans le cadre tripartite du Conseil du dialogue social. Selon les participants, la surreprésentation des organisations d'employeurs au sein du Conseil rend le consensus plus difficile, bien que des efforts soient déployés pour remédier à ce déséquilibre. Ils reconnaissent que le Conseil jouit officiellement de prérogatives importantes, y compris le droit de proposer des actes législatifs. Les partenaires sociaux ont le droit de rédiger conjointement des propositions législatives au sein du Conseil. Toutefois, ces initiatives, telles qu'une récente proposition concernant les marchés publics, sont souvent au point mort en raison d'un manque de suivi de la part du gouvernement. Les participants indiquent que, bien que le gouvernement sollicite régulièrement les avis du Conseil, les délais légaux de **consultation** sont souvent raccourcis, ce qui empêche une analyse législative approfondie, et ils ajoutent que les positions équilibrées du Conseil sont souvent ignorées au profit de considérations politiques. Les autorités polonaises font observer que les avis écrits présentés par le Conseil sont appréciés. Les participants soulignent également le fait que les projets de loi présentés par les députés sont exemptés des exigences en matière de consultation. Ils indiquent que, si le recours à ce «contournement» législatif était exceptionnel par le passé, il est devenu une voie standard pour les actes législatifs controversés sous l'administration précédente, évitant systématiquement les consultations et les analyses d'impact. Pour ces raisons, les participants estiment que le dialogue social

s'est considérablement affaibli et ne s'est que partiellement rétabli depuis le changement de gouvernement.

Les participants évoquent une nouvelle loi sur la **négociation collective**, adoptée en lien avec la directive relative à des salaires minimaux adéquats, mais ils expriment leur scepticisme quant à son incidence pratique. Ils attirent l'attention sur la tradition que la Pologne entretient de longue date en ce qui concerne le niveau de détail de la réglementation légale du travail, qui, selon eux, ne laisse qu'une marge de manœuvre limitée pour la négociation collective autonome. Certains participants soulignent la nécessité d'élargir l'espace de négociation, notamment en autorisant des dérogations dans certains domaines, tels que l'aménagement du temps de travail. Ils mettent également en évidence une modification importante de la législation, qui simplifie la procédure d'extension d'une convention collective aux travailleurs et aux employeurs qui ne sont encore couverts par aucun accord.

En ce qui concerne l'**évolution du droit du travail**, les participants évoquent les modifications législatives en cours et à venir, y compris les directives sur la transparence des rémunérations et sur le travail via une plateforme. Certains participants critiquent ce qu'ils qualifient de «surenchère réglementaire» dans la transposition des directives de l'Union, faisant valoir qu'une réglementation excessive impose des charges inutiles aux entreprises polonaises. Les employeurs mentionnent les efforts actuellement déployés pour recenser les possibilités de simplifier les procédures et de renforcer la liberté économique. Les autorités polonaises indiquent que le gouvernement a récemment présenté plusieurs propositions de déréglementation, qui sont en cours d'examen. Les participants attirent l'attention sur les **réformes judiciaires** introduites sous le précédent gouvernement, notant que les procédures prolongées devant les tribunaux du travail et du commerce, dont les affaires s'étendent sur plusieurs années, combinées à la remise en question de l'impartialité des jugements, ont créé une incertitude quant à la force exécutoire et au caractère définitif des décisions de justice. Selon les participants, cette situation sape la confiance dans le système judiciaire et a des répercussions négatives tant sur les travailleurs que sur les entreprises.

En ce qui concerne l'**affiliation à des organisations**, les participants font observer que le taux de syndicalisation reste en dessous de 20 %, un chiffre largement inférieur à la moyenne de l'UE. Le nombre de membres d'organisations patronales est très faible, ce qui reflète une économie dominée par les microentreprises et les petites entreprises qui sont réticentes à s'affilier en raison des cotisations et des contributions, tandis que des progrès sont observés en ce qui concerne les taux d'affiliation parmi les moyennes et les grandes entreprises. Les participants se déclarent préoccupés par le fait que les jeunes travailleurs, ainsi que les salariés de secteurs tels que les technologies de l'information, ne manifestent qu'un intérêt limité en ce qui concerne l'affiliation à des organisations.

Certains participants font part de leurs préoccupations concernant l'**application des règles en matière de protection des données**, y compris le règlement général sur la protection des données (RGPD). Tout en reconnaissant l'intention protectrice des règles, ils indiquent que les employeurs invoquent souvent les règles en matière de protection de la vie privée pour refuser aux syndicats l'accès aux données des salariés nécessaires à des activités telles que les référendums de grève ou l'élection d'inspecteurs sociaux du travail. Les appels répétés au gouvernement n'ont pas donné lieu à des ajustements législatifs visant à faciliter l'accès des syndicats aux données. Les autorités polonaises répondent que l'autorité chargée de la protection des données leur a confirmé que les syndicats avaient le droit de recevoir de telles listes. Les participants indiquent que les dynamiques de syndicalisation au

sein des entreprises entraînent parfois des représailles de la part des employeurs, y compris le licenciement de militants syndicaux. À cet égard, ils soulignent une amélioration depuis la dernière visite de la délégation du groupe DFED en 2018, à la suite d'une modification récente de la loi: les tribunaux peuvent désormais ordonner aux employeurs de maintenir la relation de travail jusqu'à la conclusion d'une procédure judiciaire, ce qui permet aux militants syndicaux licenciés de reprendre le travail et de poursuivre leurs efforts de syndicalisation.

En ce qui concerne la **liberté de réunion**, le régime de réunions cycliques est resté en vigueur, permettant aux autorités de réserver des espaces publics pour des événements récurrents. Les participants regrettent que ce mécanisme continue de limiter les possibilités de contre-manifestations. Bien que les organisateurs puissent contester les interdictions de réunion devant les tribunaux administratifs, les participants font observer que la longueur des procédures judiciaires compromet souvent l'exercice du droit de réunion. Si moins d'interdictions de manifestations ont été signalées récemment, les participants restent préoccupés par le fait que des obstacles pratiques continuent de limiter la mobilisation visible des syndicats à des moments critiques, et qu'aucun changement ne soit en vue à cet égard.

2. **Liberté d'association et liberté de réunion**

Les participants indiquent qu'à la suite des élections législatives de 2023, la société civile s'attendait à un rétablissement rapide **des normes démocratiques et de l'espace civique** après des années de détérioration, mais ils font état de progrès limités et décevants. Selon eux, de nombreuses organisations de la société civile (OSC) se sentent fatiguées et désorientées après de longues années de mobilisation, et l'engagement public a décliné parce que les citoyens pensent que la démocratie a déjà été officiellement rétablie. Ils reconnaissent que les contraintes politiques, notamment les tensions entre le gouvernement et le président, ainsi que les divisions internes au sein de la coalition au pouvoir, ont ralenti les réformes, mais ils estiment également que le gouvernement ne se montre pas toujours suffisamment déterminé à agir. Les participants notent que les OSC ne se sentent pas suffisamment reconnues pour leur rôle dans la défense de la démocratie et de l'état de droit. Les autorités polonaises reconnaissent les attentes des OSC en matière de changement et déclarent qu'un projet de loi couvrant la coopération de ces organisations avec les autorités locales et d'autres questions entrera bientôt dans le processus législatif.

Les participants notent que l'**environnement opérationnel des OSC** reste largement inchangé, avec une charge administrative persistante liée aux activités d'enregistrement, d'établissement de rapports et de surveillance. Les procédures d'enregistrement varient considérablement d'une région à l'autre et entraînent souvent de longs retards qui découragent les OSC nouvellement créées. Les participants regrettent que les propositions élaborées conjointement par les experts du gouvernement et de la société civile en vue de simplifier ces procédures n'aient pas été mises en œuvre. Ils se déclarent préoccupés par le fait que de nouvelles discussions parlementaires sur la transparence et l'influence étrangère pourraient raviver les réglementations restrictives, ce qui, selon eux, risquerait d'entraîner une ingérence excessive de l'État dans le fonctionnement interne des OSC. Les autorités polonaises indiquent qu'elles ont nommé des fonctionnaires dans chaque ministère pour assurer la liaison avec la société civile. Les participants font état de comportements inquiétants à l'égard du militantisme, soulignant que des manifestations pacifiques ont été présentées comme perturbatrices et critiquées publiquement par les responsables politiques, en particulier en ce qui concerne les groupes d'action

pour le climat. Selon les participants, les OSC travaillant sur les questions relatives à la migration continuent d'être confrontées à des tentatives de criminalisation et les militants qui soutiennent les migrants et les demandeurs d'asile subissent des actes de poursuite et de harcèlement, en particulier à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie. Les participants mettent en évidence une augmentation de la rhétorique xénophobe à l'égard des Ukrainiens, qui se traduit par des discours de haine, des intimidations et des incidents violents.

Les participants déclarent que le **financement** reste l'un des principaux défis non résolus. D'après eux, les règles relatives au financement public sont complexes, incohérentes entre les niveaux national et local, et particulièrement difficiles à appréhender pour les petites OSC. Les participants indiquent que des fonctionnaires de l'administration précédente font l'objet d'une enquête pour utilisation prétendument abusive du Fonds pour la justice par le détournement de ressources destinées aux victimes de la criminalité vers des organisations chrétiennes très proches du gouvernement. Selon eux, les enquêtes et les poursuites en la matière sont lentes et d'une portée limitée. Ils demandent des garanties contre l'utilisation abusive des fonds publics, faisant part de leur inquiétude quant au fait que, en l'absence de mécanismes de protection adéquats, les fonds normalement destinés aux OSC resteront vulnérables à des pratiques similaires à l'avenir. Les participants font observer que le financement au niveau local repose souvent sur une sous-traitance des services sociaux assortie de ressources insuffisantes, ce qui a épuisé la capacité organisationnelle des OSC. Ils se félicitent par contre de la création d'un nouveau fonds de soutien aux petites organisations rurales, ce qui constitue une avancée positive.

Les participants notent que des mécanismes formels de **dialogue civil** sont en place et que certaines améliorations récentes ont été introduites, telles qu'un nouveau portail de consultation publique pour les projets de loi. Toutefois, ils se déclarent préoccupés par le fait que de nombreuses nouvelles lois ont été adoptées sans aucune consultation et que, lorsque des consultations ont eu lieu, les délais de présentation des commentaires étaient parfois trop courts pour permettre une contribution significative. Les participants estiment également que, même lorsque des observations sont présentées, elles sont rarement prises en compte dans le résultat législatif, ce qui suscite des doutes quant à l'efficacité globale de ces mécanismes. Les participants observent un taux élevé de participation électorale chez les jeunes et un grand intérêt pour les politiques non traditionnelles, mais ils soulignent que les partis traditionnels n'ont pas réussi à les attirer. Ils mettent en garde contre le fait que les jeunes s'appuient presque exclusivement sur les médias sociaux pour obtenir des informations, ce qui est susceptible d'amplifier les discours radicaux, et ils soulignent qu'il s'impose que tant les autorités que la société civile adaptent leurs méthodes de communication en conséquence.

Comme lors de la session avec les partenaires sociaux, les participants déclarent que la **liberté de réunion** s'est améliorée en ce qui concerne la perception de la sécurité lors des manifestations. Toutefois, ils notent que le système des «assemblées cycliques», qui accorde la priorité aux rassemblements autorisés récurrents par rapport à d'autres manifestations, reste en place, ce qui limite l'accès à l'espace public. Selon les participants, aucune responsabilité publique n'est assumée pour les abus antérieurs, et un comité nommé par le gouvernement se contente de recueillir des informations, sans indication claire quant à des mesures de suivi.

3. Liberté d'expression et liberté des médias

Les participants indiquent que la Pologne connaît une baisse significative de la **liberté des médias** depuis 2015 et que, bien qu'un nouveau gouvernement soit arrivé au pouvoir en 2023 avec des promesses de réforme, les problèmes constitutionnels ne sont toujours pas résolus. Ils notent que la coexistence de deux autorités de régulation des médias a créé une anomalie juridique de longue date dans la gouvernance des médias de service public. Les changements intervenus dans les équipes de gestion des radiodiffuseurs publics et l'entrée en vigueur du règlement européen sur la liberté des médias en août 2025 sont considérés comme des évolutions positives récentes. Les participants déclarent qu'une vaste réforme du système des médias est prévue pour l'année à venir et qu'elle devrait dissoudre le Conseil des médias, rétablir la responsabilité de la gestion des médias de service public au profit du Conseil national de l'audiovisuel et introduire des modifications dans le financement des médias de service public, conformément aux exigences du règlement européen sur la liberté des médias. Ils espèrent qu'une réforme créera un cadre capable de rétablir l'indépendance et la transparence des médias et d'aligner le système médiatique polonais sur les normes européennes.

Les participants notent que le niveau actuel d'**impartialité des radiodiffuseurs de service public** reste insuffisant, car ces derniers continuent de faire preuve de partialité politique, les représentants du parti au pouvoir dominant le temps d'antenne. De l'avis des participants, la gestion des médias publics semble davantage axée sur le maintien de bonnes relations avec le gouvernement que sur la garantie d'une couverture impartiale. Les responsables politiques sont considérés comme favorisant les médias qui reflètent leurs points de vue, et le public lui-même manifeste un intérêt limité pour des reportages impartiaux. Selon les participants, ces facteurs se combinent et suscitent une faible demande du public en faveur de médias publics indépendants, laissant la lutte pour l'impartialité largement limitée aux professionnels des médias, qui souhaitent bénéficier d'un soutien plus fort de la société dans cet effort. La propagande explicite et les humiliations de l'opposition qui étaient véhiculées sous le gouvernement précédent ont disparu, ce qui marque une évolution positive. Les autorités polonaises ont indiqué qu'elles travaillaient sur un projet de loi élaboré avec la contribution des médias et des OSC afin de dépolitiser les conseils d'administration des médias de service public.

Les participants déclarent que la **fragilité financière** constitue un problème structurel fondamental pour les médias indépendants. Les grandes entreprises technologiques ont capté la majorité des recettes publicitaires, les systèmes traditionnels de distribution de la presse s'effondrent et aucun soutien systémique de l'État n'est en place. Ils notent que des propositions telles que celle d'une taxe numérique ont été examinées mais n'ont pas encore été adoptées, laissant les médias indépendants dans une situation dans laquelle ils doivent lutter pour survivre. Les participants expriment également leur appréhension à l'égard des futurs cadres de financement de l'UE, notant la possibilité que le soutien aux OSC actives dans le secteur des médias et aux médias indépendants puisse être réduit ou réorienté vers d'autres acteurs opérant dans le même domaine, tandis que les priorités plus larges de l'UE mettent de plus en plus l'accent sur la compétitivité et la sécurité plutôt que sur les droits fondamentaux et l'espace civique. Les autorités polonaises indiquent que des programmes de subventions pour les médias locaux sont en préparation pour l'année prochaine.

Les participants estiment que la **désinformation** constitue une menace majeure pour l'écosystème des médias. Ils soulignent le fait que la Pologne a connu des manipulations en ligne de grande ampleur pendant les élections, ainsi que des niveaux élevés d'activité coordonnée non authentique sur les

médias sociaux. Des sujets tels que les discours anti-migration et anti-UE, ainsi que l'opposition aux droits des personnes LGBTIQ+ sont fortement amplifiés en ligne, et les participants notent l'émergence de nouvelles formes de communication opérant dans une zone grise réglementaire, y compris les activités d'influenceurs et les messages politiques fondés sur l'IA. Les participants se déclarent préoccupés par l'état de la résilience démocratique tant au niveau national qu'à l'échelon européen: ils regrettent que le gouvernement n'ait pas encore mis en œuvre la législation sur les services numériques et craignent que le président puisse opposer son veto à cet acte législatif, retardant ainsi l'adoption de nouvelles mesures nécessaires. Les participants estiment qu'ils ont une influence limitée sur la mise en œuvre du bouclier européen de la démocratie, bien que les pays d'Europe orientale soient plus exposés à l'ingérence étrangère.

Les participants observent que si les agressions physiques contre les **journalistes** sont rares, des pressions juridiques persistent sous la forme de poursuites stratégiques altérant le débat public (poursuites-bâillons). Toutefois, ils constatent des améliorations depuis la mise en place du nouveau gouvernement, étant donné qu'aucune nouvelle poursuite-bâillon n'a été engagée par les autorités publiques. Les participants se déclarent préoccupés par le harcèlement en ligne ciblant les femmes, par la persistance de lois sur la diffamation en matière pénale et par les conditions de travail catastrophiques des journalistes, en particulier les jeunes professionnels. Selon eux, les environnements de travail précaires, la faiblesse des rémunérations et l'absence de représentation syndicale effective reflètent la crise plus large du secteur des médias et réduisent l'attrait du journalisme en tant que profession. Les autorités polonaises font observer que les salaires des journalistes sont déterminés par le marché et ne sont pas influencés par des décisions politiques.

4. **Droit à la non-discrimination**

Les participants indiquent que le **cadre juridique** en matière de non-discrimination reste fragmenté et inégal. Ils notent que la protection la plus forte est inscrite dans le droit du travail et que les tribunaux l'appliquent de façon cohérente, tandis que la protection en dehors de l'emploi est faible et rarement appliquée. Selon les participants, le programme d'action national pour l'égalité de traitement requiert une mise à jour urgente, une responsabilité institutionnelle plus claire et une budgétisation adéquate, étant donné que l'absence de structures stables en matière d'égalité continue d'entraver la mise en œuvre aux niveaux national et local. Ils se déclarent préoccupés par le fait que les directives de l'Union sur l'égalité soient mises en œuvre de manière minimale. Selon eux, la suppression du ministère de l'égalité et les retards dans la mise en place d'un organisme de promotion de l'égalité pleinement habilité affaiblissent la protection institutionnelle, tandis que le financement insuffisant et l'exacerbation des clivages politiques nuisent à l'application effective des normes de non-discrimination. Les autorités polonaises indiquent que le programme sur l'égalité de traitement a récemment été révisé, étant donné que de nombreuses dispositions ne reflétaient pas les besoins actuels de la société, et qu'il sera mis en œuvre à partir de 2026.

Les participants déclarent que les **politiques migratoires** sont caractérisées par une insécurité juridique, une inégalité de traitement et des garanties limitées contre les abus. Ils soulignent des retards dans les décisions relatives aux permis de séjour et de travail, ce qui place les migrants dans une situation de dépendance à l'égard des employeurs et les dissuade de faire valoir leurs droits en cas de violation de ceux-ci. Ils notent que les récentes modifications apportées aux régimes d'exemption de visa et la simplification des régimes de travail pour les ressortissants de certains pays ont poussé de

nombreux migrants économiques à travailler au noir. Selon les participants, la suspension et la différenciation des régimes de protection internationale et temporaire ont entraîné une inégalité de traitement fondée sur la nationalité, en particulier entre les citoyens ukrainiens et d'autres groupes fuyant la guerre en Ukraine. Les autorités polonaises indiquent qu'un nouvel acte juridique est en cours d'élaboration et que la protection temporaire des Ukrainiens est garantie jusqu'en mars 2027. Les participants notent que certains réfugiés sont exposés au risque de sans-abrisme en raison de la fermeture des centres d'accueil et d'une aide sociale insuffisante. Ils font également état de graves lacunes dans l'accès aux soins de santé mentale, en particulier pour les enfants réfugiés, en raison des barrières linguistiques, des coûts et des capacités limitées du système de santé publique. Ils observent que certains groupes de migrants, tels que les personnes franchissant la frontière entre la Pologne et la Biélorussie, sont souvent empêchés de demander l'asile et restent dans un vide juridique sans accès aux soins de santé ou à la régularisation de leur statut. Selon les participants, le traitement des mineurs non accompagnés dépend de leur statut juridique, les mesures de rétention étant utilisées pour ceux qui n'ont pas demandé de protection internationale, malgré les normes internationales interdisant de telles pratiques.

Les participants estiment que les **discours haineux et les crimes de haine** restent insuffisamment pris en compte dans l'ensemble de la société, notant que de nombreuses victimes, en particulier les migrants, ne signalent pas certains incidents en raison de leur méfiance à l'égard des services répressifs et de l'incohérence des réponses policières. Les participants se déclarent préoccupés par le fait que les efforts déployés par l'État pour lutter contre la radicalisation se concentrent de manière disproportionnée sur les personnes issues de l'immigration, tout en ignorant la radicalisation et la violence croissantes au sein de la population majoritaire. Selon eux, ce déséquilibre renforce l'insécurité et normalise l'hostilité à l'égard des minorités. Les autorités polonaises déclarent que des procureurs spécialisés sont en train d'être formés pour traiter les infractions motivées par des préjugés, tandis qu'une modification du code pénal couvrant l'orientation sexuelle et l'identité de genre a fait l'objet d'un veto du président, ce qui reflète l'opposition politique au gouvernement. Les participants se déclarent préoccupés par le fait que les politiques de lutte contre le **sans-abrisme** reposent sur des réponses d'urgence plutôt que sur des solutions à long terme, notant que les refuges et les services conditionnels ne s'attaquent pas aux causes structurelles. Ils font observer que l'absence d'accès garanti à un logement stable porte atteinte au droit à la dignité. Selon eux, l'absence de stratégie nationale pour mettre fin au sans-abrisme et la dépendance à l'égard des autorités locales reflètent un manque plus large d'engagement politique. Ils appellent de leurs vœux l'adoption d'une approche du «logement d'abord» et le renforcement de la responsabilité de l'État.

Les participants observent que les **Roms** continuent de faire l'objet de discriminations structurelles, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de l'accès aux services, sous l'effet de stéréotypes persistants et de l'antitsiganisme. Ils notent que, malgré des programmes relativement solides et une coopération avec les autorités publiques, les préjugés au niveau local et les représentations négatives des médias ont compromis la mise en œuvre. Selon eux, le sous-signalment des actes de discrimination reflète la faiblesse de la confiance dans les institutions, tandis que des progrès à long terme nécessitent des politiques publiques soutenues ainsi qu'une reconnaissance culturelle.

Les participants indiquent que les **droits des femmes** restent fortement limités, en particulier en ce qui concerne la santé et les droits en matière de sexualité et de procréation. Si l'avortement est autorisé dans des circonstances limitées, il reste criminalisé et est, dans les faits, inaccessible. Ils signalent qu'en raison des poursuites et du harcèlement que subissent les professionnels de santé, les militants et les proches des femmes concernées, les médecins craignent de pratiquer des avortements et mettent ces interventions en suspens. Selon les participants, l'accès à la contraception est très limité et s'accompagne d'obstacles liés à l'obtention de prescriptions, aux coûts de l'intervention et à son remboursement limité. Ils se déclarent également préoccupés par les réponses inadéquates à la violence fondée sur le genre, par l'absence d'une politique globale de lutte contre la violence qui soit alignée sur les normes de l'UE et par l'absence d'une éducation sexuelle complète dans les écoles. Les autorités polonaises indiquent qu'elles ont informé les hôpitaux que les avortements relevant des exceptions légales pouvaient être effectués et que, depuis 2024, une nouvelle définition du viol fondée sur le consentement était en vigueur. Les participants rappellent que la réglementation en matière de santé publique a servi, pendant la pandémie de COVID-19, à restreindre les manifestations tenues par des organisations de femmes, ce qui a donné lieu à des amendes et à des intimidations. Ils dénoncent le harcèlement et les campagnes de dénigrement à l'encontre des OSC en raison de leur soutien aux droits des femmes.

Les participants déclarent que la situation des **personnes LGBTIQ+** a connu des avancées limitées sur le plan juridique. Ils font observer que les propositions relatives aux unions civiles ont été considérablement édulcorées et qu'elles n'offrent qu'une reconnaissance minimale aux couples de même sexe. Ils soulignent que, malgré une résolution de la Cour suprême supprimant les obstacles à la reconnaissance juridique du genre, l'absence d'une loi globale sur la reconnaissance du genre a conduit à des pratiques judiciaires incohérentes. Les participants se déclarent préoccupés par le manque de protection contre la haine en ligne et la cyberviolence, en particulier compte tenu des retards dans la mise en œuvre du règlement sur les services numériques. Les autorités polonaises indiquent que les travaux relatifs à une loi sur le partenariat civil ont commencé et des consultations sont en cours.

État de droit

Les participants regrettent que le processus global de rétablissement de **l'état de droit** soit au point mort, étant donné que seule une partie limitée du paquet législatif promis a été adoptée. Ils indiquent que l'ancien président et le président actuel ont tous deux opposé leur veto à la plupart des actes législatifs relatifs à l'état de droit ou y ont fait obstacle, et que ce schéma, combiné à des renvois systématiques à un Tribunal constitutionnel encore sous contrôle politique, a, dans les faits, bloqué les efforts de réforme. Selon eux, ce conflit interinstitutionnel limite considérablement la capacité d'action du gouvernement, mais est également de plus en plus utilisé pour justifier l'absence de progrès concrets. Les participants se déclarent préoccupés par l'incidence du veto présidentiel à la mise en œuvre du droit de l'Union, notant que des obligations essentielles, telles que la transposition du règlement sur les services numériques, sont devenues sujettes à des conflits partisans. Selon eux, l'obstruction à la législation liée à l'UE risque de compromettre les engagements juridiques de la Pologne et d'affaiblir la sécurité juridique. Ils sont déçus que la Commission européenne ait décidé de clôturer, en 2024, le contrôle de l'état de droit au titre de l'article 7 du traité TUE, faisant valoir que cette mesure prématurée avait entraîné un relâchement de la pression politique sans améliorations structurelles correspondantes et la suppression de l'une des rares incitations efficaces en faveur des

réformes. Selon eux, les problèmes non résolus liés à l'état de droit ont profondément ébranlé la confiance du public dans les institutions. Les autorités polonaises prennent acte des préoccupations exprimées par les OSC, déclarant qu'elles engageaient un dialogue, mais qu'elles étaient limitées par l'opposition persistante entre le gouvernement et le président.

Les participants estiment que l'indépendance et l'impartialité du Tribunal constitutionnel restent compromises par les nominations de membres perçus comme étant liés au gouvernement précédent, et que les tentatives législatives visant à remédier à la situation concernant le Tribunal ont été bloquées par le président. Selon eux, la conséquence la plus grave de cette situation est non seulement une paralysie juridique, mais aussi un effondrement de la confiance du public, étant donné que les citoyens ne perçoivent plus le Tribunal comme un protecteur des droits constitutionnels. Ils font observer que le rétablissement de cette confiance demandera plus que des modifications législatives et nécessitera un engagement politique soutenu. Les autorités répondent qu'elles cherchent un compromis pour adopter une réforme du Tribunal constitutionnel. Les participants indiquent que des problèmes d'indépendance similaires persistent au sein de la Cour suprême et du **pouvoir judiciaire** au sens large en raison du maintien d'un Conseil national de la magistrature composé illégalement. Ils notent que plus de 2 000 «néo-juges» ont été nommés ou promus au moyen de procédures entachées d'irrégularités, ce qui crée une incertitude systémique, étant donné que les verdicts rendus par ces juges peuvent être contestés. Selon eux, cette circonstance illustre la manière dont les conflits institutionnels se traduisent par un préjudice réel pour les individus. Les participants indiquent qu'il y a eu un vaste débat entre experts sur la manière de remédier à la situation, le gouvernement proposant une solution législative qui répartirait les juges en différentes catégories, tandis que la société civile préconise plutôt des évaluations individualisées pour déterminer si l'influence politique a eu une incidence sur des nominations spécifiques. Ils se déclarent préoccupés par le fait qu'en l'absence de réforme du Conseil avant la fin de son mandat actuel en 2026, les mêmes problèmes structurels persisteront indépendamment du changement politique. Les autorités polonaises indiquent qu'un acte législatif est en cours d'élaboration pour réexaminer le cas des «néo-juges» en sous-groupes et permettre de nouvelles nominations à la suite d'une évaluation des compétences, ainsi que pour réformer le Conseil afin de garantir l'impartialité au moyen de procédures internes de nomination révisées. Les participants notent également que l'ancien médiateur disciplinaire a usé de sa position pour engager des procédures à l'encontre des procureurs défendant l'état de droit, mais qu'il a été remplacé en 2025. Ils soulignent que la surpopulation constitue une préoccupation majeure en ce qui concerne la situation carcérale.

Les participants estiment que la Pologne ne dispose pas d'un système cohérent et efficace de prévention et de lutte contre la **corruption**, notant en particulier l'absence d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption depuis plusieurs années. Selon eux, la concentration continue des rôles de ministre de la justice et de procureur général a créé un conflit d'intérêts structurel, et ils indiquent que les efforts visant à séparer ces fonctions n'ont pas progressé au-delà des discussions menées au niveau du gouvernement, en raison de préoccupations quant à un éventuel veto présidentiel. Bien que le conflit en cours avec le président soit perçu comme un frein aux progrès, les participants soulignent que l'abandon des efforts de réforme permettrait un contrôle politique continu des poursuites. Selon eux, le gouvernement a présenté une proposition visant à dissoudre le bureau central de lutte contre la corruption sans fournir de cadre stratégique plus large ni de justification suffisante. De leur avis, la redistribution prévue de ses compétences à d'autres services risque d'affaiblir la capacité globale de lutte contre la corruption. Ils reconnaissent que des progrès ont été accomplis dans les enquêtes et les

poursuites dans les affaires de corruption, y compris celles impliquant des personnalités politiques de haut niveau, mais soulignent que ces évolutions ne sauraient compenser l'absence d'une politique globale de lutte contre la corruption. Les participants se félicitent de l'adhésion de la Pologne au Parquet européen, ce qui constitue une étape cruciale vers un contrôle plus objectif des fonds de l'UE.

Les participants observent des progrès mitigés en matière de **consultations et de transparence**: les mécanismes de consultation formelle se sont étendus, en particulier au Parlement, et l'engagement du public s'est accru. Toutefois, ils se déclarent préoccupés par le fait que de nombreuses initiatives menées par le gouvernement sont encore adoptées sans consultation et que les informations sur les processus en cours sont souvent insuffisamment diffusées. Selon eux, la transparence est traitée comme une conformité formelle plutôt que comme un outil visant à instaurer la confiance. Ils estiment que les mécanismes de transparence existants, tels que les dispositions relatives à l'accès à l'information et la réglementation en matière de lobbying, sont largement inefficaces. Ils regrettent que les travaux visant à réformer la loi sur les déclarations de patrimoine soient au point mort, malgré des consultations avancées avec les OSC, et qu'aucune autre solution concrète n'ait été présentée. Les participants font également état de progrès limités en ce qui concerne la numérisation de la justice. Si certains outils de gestion électronique des documents fonctionnent bien, ils ne sont pas interopérables entre le ministère public et le système judiciaire, ce qui empêche un partage efficace des informations et nuit à l'efficacité. Les participants ajoutent que la numérisation reste inégale dans le pays et manque de normes unifiées.

**Observations des autorités
sur le rapport sur la visite en Pologne
15 – 16 décembre 2025**

1. Droits fondamentaux des partenaires sociaux

Le bureau de la protection des données à caractère personnel souligne que, dans l'application des règlements relatifs à la protection des données à caractère personnel, et notamment le règlement général sur la protection des données (RGPD), il devrait toujours être tenu compte du principe consistant à trouver un équilibre entre le droit au respect de la vie privée et l'exercice des autres droits, y compris la liberté d'association et l'activité syndicale.

Les dispositions du RGPD ne visent pas à restreindre les activités des syndicats, mais plutôt à garantir que le traitement des données à caractère personnel est effectué conformément aux principes de licéité, de minimisation et d'adéquation. Le cadre juridique applicable permet le partage des données des travailleurs avec les syndicats, à condition qu'il existe une base juridique appropriée à cet effet, découlant notamment des dispositions du droit du travail ou du consentement de la personne concernée. Dans les positions et interprétations qu'il a publiées, le bureau de la protection des données a indiqué que les syndicats peuvent être autorisés à recevoir certaines données à caractère personnel des travailleurs si cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs missions statutaires, telles que l'organisation de référendums relatifs à une grève ou l'élection d'«inspecteurs sociaux du travail». Dans chaque cas, l'étendue de ces données devrait être limitée au minimum nécessaire.

Les affaires éventuelles dans lesquelles les employeurs invoquent, sans justification, les règlements relatifs à la protection des données peuvent résulter d'une interprétation erronée de la loi, plutôt que du contenu des dispositions du RGPD elles-mêmes. Dans de telles situations, la solution appropriée consiste à apporter de la clarté dans l'application pratique de la loi et à prendre des mesures d'ordre éducatif, plutôt que d'introduire nécessairement des modifications législatives.

2. Liberté d'association et liberté de réunion

La réforme en cours de la «loi relative aux activités d'utilité publique et au volontariat» comprend un ensemble de mesures structurelles et correctives visant à simplifier les procédures, en augmentant le niveau de financement, à savoir par exemple:

1. des modifications de l'article 19 *bis*:
 - a. un relèvement du seuil financier pour les tâches concernées à 20 000 PLN;
 - b. une augmentation du plafond des fonds alloués par les collectivités locales, lequel passe de 20 % à 30 % du total annuel des subventions;
2. l'élaboration d'un projet de déclaration post-inspection, qui vient remplacer le protocole d'inspection formel, comme cela apparaît dans les modifications apportées aux articles 31, paragraphe 1, et 32 de la loi en question. Toutefois, l'incidence réelle de ces mesures dépendra de leur mise en œuvre cohérente et fidèle.

Le projet de modification prévoit le transfert de ressources du Fonds de soutien aux organisations d'utilité publique (OPP) vers le Fonds de soutien au développement de la société civile, l'objectif étant de renforcer la société civile dans son ensemble.

Le 1^{er} janvier 2026, de nouveaux règlements d'application sont entrés en vigueur, proposant une standardisation des modèles de documents utilisés pour les offres, les accords et formulaires de compte rendu à destination des ONG recourant à la comptabilité simplifiée, ainsi qu'un règlement relatif aux règles de comptabilité simplifiées.

Le nouveau fonds de soutien aux petites organisations rurales (le programme *Moc Małych Społeczności*), mentionné dans le rapport, sera reconduit en 2026.

La Pologne maintient des programmes de subventions publiques à grande échelle pour soutenir les ONG, quel que soit leur profil thématique; elle verse notamment des aides aux organisations de veille

démocratique et aux médias civiques. Par exemple, le programme de l'Institut national de la liberté visant à soutenir le développement des organisations civiques polonaises se caractérise comme un instrument gouvernemental à long terme (2018-2030) doté d'une enveloppe annoncée de 585 millions de PLN, conçue pour soutenir le développement institutionnel et les activités statutaires des ONG, y compris les flux d'aide d'urgence.

De plus, en mai 2025, le gouvernement actuel a créé une commission spéciale chargée d'enquêter sur les mécanismes de répression à l'encontre des organisations de la société civile et des militants sociaux, pour la période entre 2015 et 2023. Les travaux de la commission déboucheront sur quatre rapports concernant respectivement les médias publics, le harcèlement juridique (poursuites stratégiques altérant le débat public, ou «poursuites-bâillons»), les actions de la police contre les manifestants, et les activités d'agences n'appartenant pas à la police (y compris s'agissant de la surveillance des citoyens). Les citoyens qui ont participé à la défense de la démocratie entre 2015 et 2023 et qui ont subi une répression ou un préjudice de la part des autorités peuvent contacter la commission et, par exemple, lui fournir des informations.

3. Liberté d'expression et liberté des médias

Les autorités polonaises se félicitent d'apprendre que la disparition de la propagande dans les médias publics a été constatée par les participants. En ce qui concerne la remarque relative à l'impartialité insuffisante des radiodiffuseurs de service public, il est important de noter que l'évaluation de l'impartialité des journalistes ne relève pas du rôle des autorités publiques. Ces dernières sont en même temps chargées de garantir l'indépendance des médias publics.

La loi polonaise sur les médias fixe un nombre important de règles visant à garantir l'indépendance et le pluralisme des médias de service public polonais (voir article 13, article 21, article 21 *bis*, paragraphe 1, et article 22 de la loi). Toutefois, en raison du démantèlement des règles appropriées dans les domaines de la nomination et de la révocation des autorités chargées des médias ainsi que du financement, l'indépendance des médias de service public n'a pas été garantie au cours des années précédant la visite. C'est la raison pour laquelle le régime polonais des médias publics est actuellement en cours de transition. Un projet de loi complet, visant à mettre en œuvre la législation européenne sur la liberté des médias et à renforcer ses normes dans les médias de service public, en est actuellement à la dernière étape des consultations publiques et intrarégionales; il devrait entrer très prochainement dans la phase suivante de la procédure gouvernementale.

S'agissant de l'indépendance éditoriale et fonctionnelle, il est envisagé d'introduire les garanties supplémentaires suivantes:

- ☐ conférer un rôle plus large aux comités de programme, séparer les fonctions de rédacteur en chef et celles de chef du conseil d'administration, mettre en place des procédures d'autorégulation visant à préserver l'indépendance éditoriale, élargir la participation sociale, définir des règles objectives et claires pour la nomination et la révocation des autorités des médias de service public (chef de la direction, conseil de surveillance, comité de programme), et mettre en place un système de financement stable.

En ce qui concerne la fragilité financière des médias d'information indépendants, les autorités polonaises sont pleinement conscientes des problèmes financiers rencontrés par les médias traditionnels. C'est pourquoi le gouvernement polonais soutient les initiatives visant à garantir l'accès aux aides destinées aux médias d'information traditionnels, notamment dans le cadre du bouclier européen de la démocratie, de la composante «actualités» du volet «médias» de la proposition AgoraEU, ainsi que des outils législatifs visant à garantir des conditions de concurrence équitables sur le marché des médias de l'UE. Cet aspect a été clairement souligné au cours de la présidence polonaise

du Conseil de l'Union européenne dans les conclusions du Conseil sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de médias audiovisuels et aux services de plateformes de partage de vidéos (C/2025/2954).

En ce qui concerne le soutien au niveau national, les autorités polonaises sont heureuses d'annoncer que le régime pilote de subventions en faveur des médias locaux a été lancé et est doté d'un budget de 10 000 000 PLN.

En ce qui concerne l'activité des influenceurs, une partie d'entre eux — qui exercent une activité commerciale — est couverte par la définition des fournisseurs de médias en vertu de la loi polonaise sur la radiodiffusion et est classée comme telle par l'autorité nationale de régulation des médias, le Conseil national de la radiodiffusion. Les conclusions du Conseil susmentionnées ont également soulevé un aspect important: la nécessité d'une approche réglementaire plus unifiée entre tous les États membres à l'égard des influenceurs.

4. Droit à la non-discrimination

Égalité et lutte contre les discriminations

Les mécanismes de lutte contre la discrimination sont couverts par différents types de textes de loi: normes constitutionnelles, lois sectorielles et règlements d'application. Depuis 2022, la Pologne dispose d'un instrument stratégique pluriannuel actualisé destiné à assurer la coordination et la mise en œuvre des dispositions en matière de non-discrimination: le programme national d'action pour l'égalité de traitement 2022-2030. Il prévoit expressément: l'analyse et suivi de la loi de 2010 sur l'égalité de traitement et son application; la création ou le renforcement de systèmes de données sur l'égalité; et l'amélioration des mécanismes de coopération au niveau central et au niveau des voïvodies, y compris en ce qui concerne la visibilité des actions en faveur de l'égalité menées par l'administration sur le terrain. Il comporte huit domaines prioritaires: politique de lutte contre les discriminations, travail et sécurité sociale, éducation, santé, accès aux biens et services, sensibilisation, collecte des données et recherche, coordination. Depuis 2026, le programme dispose d'un budget spécifique et indépendant. L'un de ses objectifs actuels est de dispenser une formation sur l'égalité de traitement aux fonctionnaires des administrations des voïvodies, dans toute la Pologne. Les autorités étant conscientes que le dispositif nécessite une mise à jour urgente, des analyses internes du programme ont été lancées récemment, étant donné que bon nombre de ses dispositions ne reflétaient pas les besoins actuels des différents groupes sociaux. Les travaux officiels relatifs à sa mise à jour seront effectués en 2026-2027.

Le 13 décembre 2023, le gouvernement a créé un portefeuille de niveau ministériel consacré à l'égalité (un poste de ministre de l'égalité), dont les tâches étaient définies par un règlement du Premier ministre. Il s'agit notamment des missions suivantes: mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'égalité et actions de lutte contre la discrimination, avec l'indication explicite des motifs de discrimination tels que l'identité de genre et l'orientation sexuelle; actions de coordination; préparation de propositions législatives; et soutien/supervision des travaux avec les autres ministres, les bureaux centraux, les voïvodies, les autorités locales et les ONG. Le ministère de l'égalité a été en activité jusqu'en juillet 2025. Depuis lors et jusqu'en février 2026, les questions d'égalité de traitement ont été assumées au niveau national par le secrétaire d'État à la Chancellerie du Premier ministre, qui a ensuite été nommé Plénipotentiaire du gouvernement pour l'égalité.

La capacité institutionnelle consacrée à cette question ne se limite pas à un poste ministériel. Au sein de la Chancellerie du Premier ministre, il existe depuis 2024 une unité organisationnelle dotée d'un mandat défini, le département de l'égalité de traitement, responsable de l'analyse juridique/sociale, de la coordination interministérielle, de l'élaboration de la législation et des programmes

gouvernementaux et de leur révision, ainsi que de la coopération dans le cadre des procédures devant les organismes européens et internationaux de défense des droits de l'homme dans les domaines pertinents. Son mandat couvre également la violence domestique et la violence fondée sur le genre, renforçant ainsi la cohésion intersectorielle des politiques.

Droits des femmes

La question de l'admissibilité de l'interruption de grossesse est régie par les dispositions de la loi du 7 janvier 1993 relative à la planification familiale, à la protection du fœtus humain et aux conditions d'admissibilité de l'interruption de grossesse (Journal des lois de la République de Pologne, 2022, acte 1575), ci-après dénommée «loi sur la planification familiale». Conformément à l'article 4 *bis*.1 de la loi susmentionnée, l'interruption de grossesse peut être effectuée par un médecin si:

- 1) la grossesse constitue une menace pour la vie ou la santé d'une femme enceinte (article 4 *bis*, paragraphe 1.1, de la loi sur la planification familiale);
- 2) il existe une présomption raisonnable que la grossesse résulte d'un acte interdit (article 4 *bis*, paragraphe 1.3, de la loi sur la planification familiale).

Le libellé actuel de la disposition susmentionnée résulte de la publication au Journal des lois de 2021, acte 175 de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 22 octobre 2020, réf. K 1/203, qui déclare que l'article 4 *bis*.1.2 de la loi sur la planification familiale est incompatible avec l'article 38 en liaison avec l'article 30 en liaison avec l'article 31.3 de la Constitution de la République de Pologne. Cette disposition autorisait l'interruption de grossesse lorsque des examens prénataux ou d'autres indications médicales pointaient une forte probabilité d'atteinte grave et irréversible du fœtus ou une maladie incurable mettant la vie en danger. Dans le cadre juridique existant (qui reste contesté sur les plans politique et constitutionnel), le gouvernement a pris des mesures administratives et judiciaires ciblées en 2024 afin d'accroître la sécurité juridique pour les cliniciens et de garantir un accès pratique aux procédures légales d'avortement, sans dépasser les motifs légaux.

Le ministère de la santé a pris un certain nombre de mesures à cet égard, en veillant à ce que les patientes aient réellement accès à des services garantis liés à l'interruption de grossesse, conformément aux dispositions de la loi sur la planification familiale actuellement en vigueur.

Afin de donner aux patientes l'accès à des services de santé liés à l'interruption de grossesse, y compris dans les cas où le médecin fait référence à la «clause de conscience», une solution législative a déjà été adoptée en 2024, laquelle oblige les hôpitaux à fournir ce service sur le lieu où les services médicaux sont prestés. Cette solution a été adoptée en modifiant les dispositions du règlement du ministre de la santé relatif aux conditions générales des contrats de prestation de services de soins de santé. Le règlement modificatif est entré en vigueur le 30 mai 2024. Il en résulte qu'à l'heure actuelle, le prestataire de soins de santé qui exécute des contrats avec le Fonds national de santé (NFZ — *Narodowy Fundusz Zdrowia*), dans les cas où l'interruption de grossesse est autorisée par les dispositions de la législation généralement applicable, est tenu de fournir des services d'interruption de grossesse au lieu où les services sont prestés, indépendamment de la référence faite par le médecin à la «clause de conscience».

Le non-respect de cette obligation entraîne une pénalité contractuelle pouvant aller jusqu'à 2 % du montant de l'obligation contractuelle pour chaque manquement constaté. Néanmoins, en cas de violation de l'obligation susmentionnée, le président du Fonds ou le directeur de la section provinciale du NFZ peut également résilier le contrat en tout ou en partie, sans préavis.

En août 2024, le Premier ministre et le ministre de la santé ont présenté et publié des orientations visant à modifier l'application pratique des dispositions existantes et à faire en sorte que l'État «se

tienne aux côtés des femmes» dans le cadre juridique actuel, tout en reconnaissant les contraintes législatives pour obtenir une majorité parlementaire en faveur d'une libéralisation plus large.

Les orientations du ministère de la santé à l'intention des hôpitaux et des responsables cliniques (30 août 2024) clarifient les deux motifs légaux d'interruption (risque pour la vie ou la santé; grossesse résultant d'un viol présumé), en traitant explicitement la santé mentale comme faisant partie de la «santé» et en indiquant qu'un certificat de psychiatrie peut être suffisant. Elles soulignent également que le statut n'exige pas que le risque soit «soudain» ou «immédiat» et que le fait d'exiger un second avis ou un conseil médical peut constituer un obstacle à l'accès à un service de santé garanti — exposant les installations médicales à des conséquences contractuelles et à des sanctions financières de la part du NFZ ainsi qu'à des sanctions administratives de la part du médiateur des patients.

Il s'agit du premier document de ce type du ministère de la santé, dont l'intention était de permettre la bonne application des dispositions juridiques applicables en matière d'accès à la procédure d'avortement, et donc d'améliorer la disponibilité réelle de la procédure d'avortement légalement autorisée. Le document a été diffusé par le Fonds national de santé par l'intermédiaire du système de gestion de la circulation de l'information auprès des prestataires de soins de santé qui exécutent un contrat avec le Fonds, notamment en matière de soins hospitaliers dans le domaine de l'obstétrique et de la gynécologie. Il a également été publié sur le site web du ministère de la santé afin de garantir une accessibilité totale à toutes les parties intéressées.

De l'avis du médiateur pour les droits des patients, les actions du ministère de la santé ont considérablement facilité l'accès des patients aux services, ce qui se traduit par une réduction du nombre de signalements de patients concernant d'éventuelles irrégularités.

L'efficacité des mesures prises pour garantir l'accès effectif aux procédures d'avortement légalement autorisées est également démontrée par les données sur le nombre de procédures menées, qui montrent que 885 procédures d'avortement ont été enclenchées en 2024, soit plus de deux fois plus qu'en 2023 et plus de sept fois plus qu'en 2021. En 2020, c'est-à-dire au cours de la dernière année précédant l'entrée en vigueur de la décision du Tribunal constitutionnel déclarant inconstitutionnel l'un des motifs d'interruption de grossesse, 1076 procédures d'avortement ont été réalisées. L'augmentation du nombre de procédures légales d'avortement témoigne de l'augmentation de la disponibilité de ces procédures et de l'efficacité des mesures prises jusqu'à présent.

Les actions et interventions dans le domaine de la mise en œuvre par les patients de leur droit aux services, y compris l'interruption légale de grossesse, sont menées par le NFZ, qui contrôle la mise en œuvre de ces services.

Des mesures importantes sont également prises par le médiateur pour les droits des patients. Afin de faciliter l'accès des patients à l'information et à l'assistance, le médiateur pour les droits des patients fournit gratuitement, pendant 24 heures, des informations sur les patients par téléphone, qui permettent aux patients de signaler toute difficulté qu'ils rencontrent, y compris de manière anonyme. Le médiateur mène des enquêtes et, si des irrégularités sont constatées, émet des recommandations ou des décisions ordonnant la cessation de la faute afin de traiter correctement l'affaire et d'éliminer les irrégularités. En outre, le médiateur pour les droits des patients a mis en place une équipe d'intervention chargée de prendre des mesures en cas d'information sur des irrégularités. Ces informations proviennent d'informations émanant de patients (y compris anonymes), mais aussi, entre autres, du suivi des informations diffusées par les médias. L'équipe examine les cas individuels et évalue l'urgence du dossier. Dans les situations d'urgence, ses membres prennent des mesures d'intervention, c'est-à-dire qu'ils contactent le prestataire de soins de santé ou d'autres autorités, institutions et organisations non gouvernementales compétentes par téléphone ou par écrit.

Le procureur général a publié des lignes directrices nationales (en août 2024) visant à normaliser la pratique des poursuites dans les affaires impliquant un refus d'avortement légal et des questions liées à l'avortement pharmacologique. Ces orientations soulignent, entre autres, que les procédures dans ce domaine empiètent sur la sphère la plus intime de la vie des femmes et doivent être menées dans le respect de la dignité, sans victimisation pour autant. Elles relèvent également que la simple publication d'informations — dans l'absolu — sur les possibilités d'avortement ne crée pas, en soi, de responsabilité pénale.

Le gouvernement a mis en place une voie d'accès concrète pour la contraception d'urgence au début du mois de mai 2024: un règlement du ministère de la santé a élaboré un programme pilote qui permet aux pharmacies de nouer un contrat avec le NFZ et de fournir une contraception d'urgence (acétate d'ulipristal), sur la base d'une prescription du pharmacien, à des personnes de 15 ans et plus. Le ministère a explicitement défini ce programme pilote comme un itinéraire juridiquement réalisable pour améliorer l'accès et a affiché comme objectif stratégique de permettre à terme la disponibilité sans ordonnance en Pologne, comme dans la plupart des États membres de l'UE.

Les mesures décrites ci-dessus visent à garantir un accès pratique aux procédures d'avortement légalement autorisées. Toutefois, des modifications législatives ont également été engagées au niveau légal. À l'heure actuelle, trois projets de loi sont en cours d'examen à la Diète polonaise concernant, entre autres, l'extension de la recevabilité des procédures d'avortement.

Il existe également un projet de loi parlementaire modifiant le code pénal (document n° 611), qui suppose une dépénalisation partielle de l'interruption de grossesse avec le consentement de la femme concernée. L'un des projets susmentionnés (document n° 177) tient également compte des propositions du Comité des ministres du Conseil de l'Europe visant à modifier la loi du 6 novembre 2008 sur les droits des patients et le médiateur des droits des patients en ce qui concerne le droit du patient de s'opposer à l'avis ou à la décision d'un médecin. Les projets de loi susmentionnés sont des projets parlementaires, dont le contenu et les travaux dépendent du résultat des travaux parlementaires et de la décision du président de la République de Pologne.

En ce qui concerne la politique de lutte contre la violence, depuis 2018, la Pologne a adopté des instruments législatifs et programmatiques qui renforcent la protection des victimes, la coordination institutionnelle et le suivi. L'une des principales évolutions juridiques a été le paquet de modifications de 2020, qui a renforcé les mécanismes permettant d'adopter des décisions de protection liées à des situations de violence domestique, y compris l'obligation imposée par un tribunal à un auteur de quitter un logement commun et les restrictions à l'approche du logement et de son environnement immédiat.

Les pouvoirs dont dispose actuellement un agent de police pour prendre des mesures préventives à l'encontre d'une personne qui commet des violences domestiques et qui constitue une menace pour la victime de violences domestiques ont été considérablement étendus par l'application de mesures d'isolement, sous la forme d'un ordre de quitter immédiatement le logement commun et son environnement immédiat ou encore d'une mesure d'interdiction d'approcher le logement commun et son environnement immédiat. Les dispositions modifiées permettent à l'autorité de police d'émettre, conjointement, une injonction de quitter le logement commun et son environnement immédiat et une injonction interdisant à l'auteur de l'infraction d'approcher le logement commun et son environnement immédiat, une injonction interdisant à l'auteur de l'infraction d'approcher la victime de violence domestique à une distance déterminée en mètres, une interdiction de contacter la victime de violence domestique et une interdiction d'entrer et de rester dans les locaux d'une école, d'un établissement d'enseignement, de soins ou d'activités artistiques, d'un établissement sportif fréquenté par la victime de violence domestique, ou encore du lieu de travail de la victime.

Au niveau de la programmation des politiques, le Conseil des ministres a établi le programme gouvernemental de lutte contre la violence domestique pour la période 2024-2030. En tant que programme pluriannuel, il fixe des objectifs, des domaines d'action, des acteurs chargés de la mise en œuvre et des modalités de suivi, l'ensemble constituant le cadre global du gouvernement en matière de prévention, de protection et de soutien.

En janvier 2024, à l'initiative du ministère de l'égalité, le Premier ministre a retiré la demande présentée en 2020 par l'ancien gouvernement au Tribunal constitutionnel, qui prévoyait d'examiner la conformité de la convention d'Istanbul avec la Constitution.

Le budget annuel du département de l'égalité de traitement pour les missions de lutte contre la violence s'élève à 50 millions de PLN, dont 27 millions pour le fonctionnement de 38 centres d'assistance spécialisés pour les personnes victimes de violence. À partir de 2024, lesdits centres de soutien spécialisés recevront 10 millions de PLN supplémentaires, ce qui représente près de 40 % de leur budget annuel.

En 2025, le programme de protection des collectivités locales contre la violence a été mis à jour afin de s'aligner sur les lignes directrices du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), en mettant également en œuvre les recommandations de la convention d'Istanbul. De nouvelles priorités ont été recensées. Par exemple, pour la première fois, le programme a fourni un financement aux gouvernements locaux pour des mesures préventives visant à lutter contre les sources de violence domestique, y compris la violence fondée sur le genre, ainsi que des fonds pour la surveillance (comme l'ont demandé les personnes travaillant dans le système de prévention de la violence domestique) et la lutte contre la violence à l'égard des groupes exclus, tels que les femmes LBTI et les travailleuses du sexe.

Le gouvernement a introduit un nouvel instrument obligatoire dans les programmes scolaires: un volet d'éducation à la santé, applicable à partir du 1^{er} septembre 2026. Le ministère de l'éducation nationale présente cette matière comme couvrant la santé dans ses dimensions physique, mentale, sociale, environnementale et numérique.

Le ministère de la santé a pris un certain nombre de mesures à cet égard, en veillant à ce que les patients aient réellement accès à des services garantis, y compris l'interruption de grossesse, conformément aux dispositions de la loi sur la planification familiale actuellement en vigueur.

Droits des personnes LGBTIQ+

Au niveau ministériel, les questions d'égalité comprennent explicitement la politique de lutte contre la discrimination en ce qui concerne l'orientation sexuelle et l'identité de genre, et le Plénipotentiaire du gouvernement pour l'égalité de traitement, rattaché à la chancellerie du Premier ministre, a un mandat permanent couvrant les politiques et l'analyse juridique dans le domaine de l'égalité de traitement et de la violence fondée sur le genre.

Le gouvernement a officiellement fait progresser les travaux législatifs sur les partenariats enregistrés, en lançant un texte actuellement connu sous le nom de «loi sur le statut de la personne liée par une relation de proximité et sur la convention de vie commune». Cet instrument vise à renforcer la protection juridique des familles constituées d'un couple de même sexe ou d'un couple de sexe différent non engagé dans un mariage; il fixe les règles relatives à la conclusion et à la dissolution d'un partenariat enregistré et définit les droits et obligations des partenaires. Au cours de l'été 2025, après de nombreuses discussions et réunions au sein du gouvernement, un consensus politique sur la forme que doit prendre l'acte a été trouvé. Cette loi a été mise à jour à l'automne 2025, puis adoptée par le Conseil des ministres en décembre 2025. Le projet de loi est en cours d'examen par une commission spéciale au Parlement.

Dans son arrêt du 20 mars 2026, la Cour administrative suprême a jugé que les bureaux d'état civil polonais doivent transcrire les certificats de mariage étrangers des couples de même sexe si l'union a été légalement conclue dans l'UE. Cet arrêt s'appuie sur un arrêt antérieur de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de novembre 2025 (C-713/23), qui met l'accent sur le droit à la vie familiale et l'interdiction de la discrimination. Le gouvernement polonais est actuellement en train d'exécuter cet arrêt.

La Cour administrative suprême a rendu une résolution historique en mars 2025, dans laquelle elle indiquait que les demandes de modification du marqueur de sexe dans un acte de naissance devaient être entendues dans le cadre d'une procédure gracieuse, que le changement ne pouvait intervenir qu'à la demande de la personne concernée et que, outre le demandeur, seul le conjoint pouvait participer à la procédure.

Parallèlement, dans le cadre du renforcement des protections contre la haine et la violence, le gouvernement a adopté des travaux législatifs sur les discours de haine et les crimes de haine. Une description législative gouvernementale des modifications apportées au code pénal (adoptée par le Conseil des ministres en mars 2025) énonce l'intention d'étendre les caractéristiques protégées pour certaines infractions afin d'y inclure l'âge, le genre, le handicap et l'orientation sexuelle, ce qui constitue une approche directement pertinente pour protéger les personnes LGBTIQ+ contre la violence motivée par des préjugés. Malheureusement, le président a renvoyé la loi devant le Tribunal constitutionnel, qui a estimé que la modification de la loi était incompatible avec la Constitution de la République de Pologne.

Les questions liées à la sensibilisation aux différences entre les personnes d'horizons divers — y compris les différences raciales et ethniques — ainsi qu'à la prévention et à la lutte contre les crimes dits de haine constituent actuellement un élément essentiel des activités policières, y compris s'agissant des initiatives de formation et de prévention. Ces activités sont menées principalement dans le cadre du développement professionnel local, notamment en coopération avec les plénipotentiaires (conseillers) pour la protection des droits de l'homme des Commandants de la police régionale et du Commandant de la police métropolitaine de Varsovie.

Il existe un document important qui vise à systématiser les activités dans ce domaine, à savoir le ***Plan d'action de la police pour 2022-2025 relatif à la lutte contre les discours de haine et les infractions d'incitation à la haine fondées sur la nationalité, l'origine ethnique, la religion ou l'absence de confession religieuse, ainsi que contre la promotion du fascisme et autres systèmes totalitaires***, approuvé en janvier 2022 par le Commandant en chef adjoint de la police. L'un des objectifs de ce plan est d'organiser des réunions annuelles entre les coordinateurs chargés de cette question et les représentants des directions régionales de la police (KWP) et de la direction de la police métropolitaine de Varsovie (KSP). En septembre 2025, le bureau de prévention de la direction de la police nationale a organisé un séminaire de formation intitulé ***«Actions préventives de la police dans le domaine des discours de haine, des crimes de haine et des cybermenaces»***.

Cette initiative s'adressait aux coordinateurs de la prévention sociale de la direction générale de la police régionale (KWP) et de la direction générale de la police métropolitaine de Varsovie (KSP), ainsi qu'aux professeurs de l'école de police de Szczytno et aux écoles de police dispensant des cours dans ces domaines (23 participants au total). Son objectif était de renforcer les compétences professionnelles, y compris l'acquisition de compétences pratiques, en matière de prévention des discours de haine et des cybermenaces.

Dans le cadre du séminaire, des représentants de l'association Tolerado ont organisé une session de formation intitulée ***«Mes pronoms sont... Situation sociale des personnes LGBTQ+»***, axée sur les groupes minoritaires sur le plan de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre qui sont vulnérables

aux discours de haine, au harcèlement en ligne et aux crimes de haine commis à leur rencontre. Une partie de la session consistait en des conférences et portait sur diverses questions liées au fonctionnement de la communauté LGBT+ dans la société. Les intervenants ont fourni au public des connaissances générales sur la communauté LGBT+, y compris sur le plan de la terminologie; ils ont abordé des questions liées à la communication, ont résumé les positions de la Société polonaise de sexologie, y compris concernant la santé des personnes homosexuelles, la situation sociale, sanitaire et juridique des personnes transgenres, ils ont souligné les éléments les plus importants et intéressants de l'histoire des queers et ont partagé des récits portant sur les «familles arc-en-ciel», sans oublier des sujets sur les identités transgenre et non-binaire.

5. État de droit

L'efficacité globale des juridictions ordinaires et administratives reste relativement stable. Le temps nécessaire estimé pour trancher les affaires civiles, commerciales et administratives a diminué ces dernières années, et le taux de résolution des affaires en première instance a augmenté. Dans le même temps, il convient de souligner l'augmentation systématique de la confiance exprimée par les entreprises envers l'indépendance des tribunaux et l'impartialité des juges en Pologne (une augmentation de 2 points de pourcentage par rapport à 2024 et de 6 points de pourcentage par rapport à 2021).

En vue d'améliorer l'efficacité des procédures judiciaires, les mesures suivantes sont en cours d'élaboration et de mise en œuvre: utilisation d'outils technologiques avancés (IA) dans le travail judiciaire; numérisation du système judiciaire; renforcement du personnel d'appui aux tribunaux; modifications de la compétence des juridictions de droit commun, avec la possibilité de transférer certaines catégories d'actes de procédure ou d'affaires aux référendaires de justice, sous réserve de contraintes constitutionnelles (l'administration de la justice restant du ressort des juges).

Le rapport de visite ne rend pas pleinement compte de la portée, de l'intensité et du caractère systématique des mesures de réforme prises par le gouvernement polonais dans le cadre de la mise en œuvre du **plan d'action pour le rétablissement de l'état de droit**, en particulier si l'on pense à la complexité extrême du contexte institutionnel et politique. Le gouvernement a également mis en œuvre des mesures non législatives et élaboré d'autres solutions visant à atteindre les objectifs de réforme prévus.

Des **travaux législatifs** approfondis ont été entrepris par le gouvernement polonais depuis décembre 2023 afin de garantir l'état de droit et de contrer les effets négatifs de la crise constitutionnelle touchant le domaine judiciaire, qui résultent des réformes menées entre 2015 et 2023. Ces travaux ont notamment porté sur les textes suivants:

1. la loi du 12 juillet 2024 modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature;
2. la loi du 23 janvier 2026 modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature et le code électoral;
3. le projet de loi visant à rétablir le droit à un tribunal indépendant et impartial établi par la loi en réglementant les effets des résolutions du Conseil national de la magistrature adoptées pendant la période 2018-2025 (UPRO2);
4. le projet de loi modifiant la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun et certaines autres lois (UD206);
5. un autre projet de loi modifiant la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun et certaines autres lois (UD358);
5. le projet de loi modifiant la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun (UPRO1);
6. le nouveau projet de loi sur la Cour suprême.

Se référant à la clôture de la procédure prévue à **l'article 7 du TUE à l'encontre de la Pologne**, le gouvernement polonais souligne que l'essence de cette procédure réside dans l'existence d'un risque manifeste de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2 du TUE, plutôt que dans l'exercice de pressions politiques. En conséquence, ayant conclu qu'un tel risque n'existait plus, la Commission européenne a retiré la proposition motivée qui avait conduit à l'ouverture de la procédure en 2017.

En ce qui concerne la **réforme du Tribunal constitutionnel**, il convient de noter que la CJUE, dans son arrêt du 18 décembre 2025 dans l'affaire C-448/23, a jugé que, en raison du non-respect par le Tribunal constitutionnel des exigences d'un tribunal indépendant et impartial établi par la loi — résultant d'irrégularités dans la nomination de trois juges en décembre 2015 et de son président en décembre 2016 — la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité sur l'Union européenne. Cet arrêt confirme que les mesures prises par l'actuel gouvernement polonais, qui visaient à atténuer les conséquences négatives du fonctionnement du Tribunal constitutionnel, étaient justifiées. Ces mesures comprennent à la fois des initiatives législatives — comme l'adoption de la loi du 13 septembre 2024 sur le Tribunal constitutionnel et de la loi du 13 septembre 2024 introduisant des dispositions d'application de cette loi — et des mesures non législatives, en particulier l'adoption de la résolution du Conseil des ministres du 18 décembre 2024 visant à contrer les effets négatifs de la crise constitutionnelle dans le système judiciaire (exposant les raisons du refus de publication des décisions du Tribunal constitutionnel). Il convient également de noter que ces actes ont ensuite été déclarés inconstitutionnels par le Tribunal constitutionnel, à la demande du président de la République de Pologne, dans son arrêt du 29 juillet 2025 (affaire Kp 3/24). Dans ces circonstances, il convient de conclure que le meilleur moyen de garantir une composition appropriée et un bon fonctionnement du Tribunal constitutionnel est de pourvoir systématiquement les postes vacants, c'est-à-dire que la Diète de la République de Pologne doit élire de nouveaux juges conformément aux procédures applicables.

En ce qui concerne l'allégation d'illégalité de la composition du **Conseil national de la magistrature**, le gouvernement polonais renvoie à l'arrêt de la CJUE du 24 mars 2026 dans l'affaire C-521/21, qui précise que l'appréciation de l'indépendance d'un juge doit tenir compte non seulement de l'acte de nomination, faisant éventuellement état d'un Conseil national de la magistrature constitué de manière irrégulière et de l'absence de contrôle juridictionnel effectif de la procédure de concours, mais aussi de l'ensemble des circonstances liées à cette nomination. Par conséquent, les juridictions nationales sont tenues de procéder à une évaluation indépendante de l'indépendance de la formation de jugement et, le cas échéant, de cesser d'appliquer les dispositions nationales et leur interprétation adoptée dans la jurisprudence, y compris celle du Tribunal constitutionnel, dans la mesure où elles s'opposent à une telle évaluation. L'arrêt confirme donc le caractère systémique des défaillances dans les procédures de nomination des juges, résultant de la participation d'un Conseil national de la magistrature mal constitué, tout en soulignant la nécessité urgente de réformer cet organe constitutionnel. En réponse, le gouvernement polonais a présenté à la Diète, le 29 décembre 2025, un projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature et le code électoral (imprimé n° 2108). Lors de son adoption, le 29 janvier 2026, l'acte a été transmis au président pour signature. Le 19 février 2026, le président a demandé le réexamen de la loi (imprimé n° 2268), qui est actuellement examinée par la commission «Justice et droits de l'homme» de la Diète.

En ce qui concerne la **séparation des fonctions du procureur général et du ministre de la justice**, un projet de loi modifiant la loi sur le ministère public et certaines autres lois (UD95) a été adopté par

le comité permanent du Conseil des ministres, le 5 décembre 2024. Des travaux sont actuellement en cours sur un ensemble complet de projets d'actes d'exécution de l'acte susmentionné.

En ce qui concerne les préoccupations relatives aux progrès limités en matière de **numérisation de la justice**, le ministère de la justice met actuellement en œuvre le projet de tribunal numérique (*Cyfrowy Sąd*). Il vise à créer des dossiers numériques unifiés pour tous les systèmes judiciaires et à garantir une communication électronique bidirectionnelle entre les citoyens et les juridictions, ainsi qu'entre les procureurs et les juridictions.



Comité économique et social européen

Rue Belliard 99
1040 Bruxelles
BELGIQUE

www.eesc.europa.eu



Printed by the EESC-CoR Printing and Distribution Unit, Belgium

EESC-2026-6-FR

© Union européenne, 2026

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.
Toute utilisation ou reproduction des photographies/illustrations est
soumise à une autorisation préalable à demander directement aux
détenteurs de leurs droits d'auteur.



Office des publications
de l'Union européenne



Print:
QE-01-26-003-FR-C
ISBN 978-92-830-7029-0
doi:10.2864/7830600

PDF:
QE-01-26-003-FR-N
ISBN 978-92-830-7028-3
doi:10.2864/8463255

FR