

Pologne: une résistible ascension autoritaire

La Pologne connaît une dérive autoritaire suite à l'arrivée au pouvoir du président Andrzej Duda et de son nouveau gouvernement. Les premiers signes sont très préoccupants, avec des mesures touchant à l'autonomie de la justice, à l'indépendance des médias et aux libertés individuelles*.

Ewa TARTAKOWSKY,
LDH Paris 10/11,
membre du comité
de rédaction d'*H&L*

A l'Est, rien de nouveau ? Si, hélas ! Depuis les dernières élections législatives d'octobre 2015, la Pologne traverse une véritable crise politique, incarnée par le parti Droit et Justice (PiS), sorti gagnant après que son candidat, Andrzej Duda, a été élu Président de Pologne en mai de la même année. Fort de ces deux victoires, possédant une écrasante majorité à la Diète (chambre basse du Parlement polonais), le nouveau gouvernement et le Président ne s'interdisent rien. Ce qui inquiète, au-delà de l'opposition démocratique polonaise. De fait, une série de lois récentes s'en prend frontalement aux droits et libertés. Le conflit s'est notamment enflammé avec l'affaire du Tribunal constitutionnel (TC) (voir encadré p. 28), lorsque le nouveau gouvernement a souhaité, à son arrivée, «réparer la situation»⁽¹⁾. De quoi s'agit-il ? En l'occurrence, de la désignation, par la majorité de l'ancienne Diète (Plateforme civique et Parti paysan polonais, PO-PSL), de cinq juges du TC. La démarche fait suite au vote d'une réforme de la loi sur le TC, laquelle loi permet à la majorité d'alors de désigner cinq juges (au lieu de trois, selon les règles de la loi précédente). Mais le président Duda refuse d'investir ces cinq nouveaux juges ; c'est que, deux semaines plus tard, se tiennent des élections législatives... Son parti, le PiS, est donné gagnant. Il sera alors possible de proposer une nouvelle réforme législative et de contourner l'investiture des juges choisis par le PO-PSL. Ce scénario se confirme, et le PiS fait passer un

train de réformes concernant le TC et choisit cinq nouveaux juges, lesquels sont, eux, immédiatement investis par le Président, décision qui est soumise... au TC. Ce dernier prend du recul, en déclarant non constitutionnelles les réformes successives – tant celle de l'ex-majorité PO-PSL que celle du PiS –, et tente un compromis en appelant le Président à investir les trois juges choisis par l'ancienne Diète et les deux relevant de la nouvelle. L'ouverture tourne à l'impasse : le Président persiste dans son refus d'investir des juges choisis par l'ancienne majorité – ce qui poserait problème, car il faudrait désinvestir les trois déjà investis. Le président du TC, lui, n'autorise pas les cinq juges, choisis par le PiS, à siéger. L'opposition, quant à elle, exige le respect des décisions du TC.

Une inquiétude qui dépasse les frontières

Cette affaire cristallise un débat déjà ancien, et qui remonte à la façon dont la Table ronde de 1989 a été négociée. Deux visions de la transition s'affrontent alors : l'une, démocratique et apaisée, mise sur l'élaboration de lois démocratiques et le respect des libertés ; l'autre, nettement revancharde, prône la chasse aux sorcières et des valeurs traditionalistes, singulièrement dans le domaine des mœurs. Pour l'opinion publique polonaise, le combat reprend... La société civile se mobilise. En novembre 2015 se crée le Comité de défense de la démocratie (Komitet Obrony Demokracji, KOD)⁽²⁾. Le nom du KOD fait référence au Komitet Obrony Robotników (Comité de défense des

ouvriers), fondé en 1976 par des intellectuels opposés au régime, et qui participera du succès de Solidarnosc. Présent dans un premier temps uniquement sur les réseaux sociaux, le KOD organise presque chaque semaine des manifestations massives dans toutes les grandes villes de la Pologne pour protester contre les décisions à caractère antidémocratique de l'exécutif et de la Diète ; il est également à l'origine d'une initiative législative citoyenne actuellement en cours de procédure, concernant le TC.

L'affaire dépasse très vite les frontières nationales. Un débat inédit sur la situation de la Pologne a lieu le 19 janvier 2016 devant le Parlement européen, débat finalement assez calme dans lequel le Premier ministre polonais se



© DR - LICENCE CC

* L'actualité sur ce sujet étant fluctuante, précisons que cet article a été écrit début février 2016.



Une manifestation organisée par le KOD (Comité de défense de la démocratie) devant la Diète à Varsovie, en décembre 2015.

réfugie derrière la saisine de la Commission de Venise⁽³⁾ par le gouvernement, suite aux controverses concernant les réformes du TC – l'opinion est attendue pour le moins de mars. Entre-temps, la Commission européenne décide d'entamer la procédure du contrôle de l'Etat de droit en Pologne. Frans Timmermans, son vice-président, souligne que la « *situation est inquiétante* » car « *les décisions du Tribunal constitutionnel ne sont pas respectées* » et les « *récents changements dans les médias publics inquiètent également* ». De fait, parmi les lois qui mobilisent la société civile figure celle sur l'audiovisuel, entrée en vigueur à vitesse grand V, comme d'ailleurs un grand nombre de projets du PiS⁽⁴⁾. Présentée à la Diète le 28 décembre 2015, elle

y est votée le 30, puis le 31 au Sénat, et publiée au JO le 7 janvier 2016⁽⁵⁾. Ce texte change les règles de désignation de la direction et du Conseil de surveillance des médias publics : jusqu'alors, leurs membres étaient choisis par le Conseil de radio-télévision d'Etat (KRRiT). Désormais, ils relèvent de la compétence du ministère du Trésor public. Les mandats des membres actuels s'arrêtent d'ailleurs au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, et le principe même du mandat est supprimé : les membres de ces organes peuvent être à tout moment révoqués par le ministre. Le KRRiT ne sera plus consulté sur des changements éventuels des statuts des entreprises publiques de médias, et il est évincé des

décisions majeures liées aux médias publics.

Or, selon l'article 213 de la Constitution, c'est le KRRiT qui « *veille à la liberté d'expression, au droit à l'information et à l'intérêt public dans la radio-télévision* ». Ce qui n'arrête pas le PiS, qui considère les médias publics comme partiels et entend y mettre fin. « *Nous espérons que cette narration médiatique, [présente jusqu'alors] avec laquelle nous sommes en désaccord, cessera d'exister. Et nous allons réellement montrer aux Polonais de manière précise ce que nous faisons* », déclare ainsi la porte-parole du PiS, à l'unisson avec le chef du groupe parlementaire PiS, pour qui « *ces dernières semaines, par rapport aux questions liées au Tribunal constitutionnel, nous avons*

(1) Voir à ce sujet l'article qui retrace les détails de cette affaire : Hanna Bednarz, « *Querelle autour du Tribunal constitutionnel en Pologne : lutte pour le pouvoir sous prétexte d'amélioration de la juridiction constitutionnelle* », lettre électronique « *Droits de l'Homme en Europe centrale et orientale* » de la LDH, n° 16, janvier 2016, www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2016/01/Lettre-Europe-centrale-et-orientale-n%C2%Bo-16-janvier-2016.pdf.

(2) Voir à ce sujet l'article de l'association Solidarité France Pologne, « *Contre les dérives autoritaires en Pologne : la création du Comité de défense de la démocratie* », lettre électronique « *Droits de l'Homme en Europe centrale et orientale* » de la LDH, n° 16, janvier 2016.

(3) Créée en 1990, la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite Commission de Venise, est un organe consultatif du Conseil de l'Europe composé d'experts indépendants en droit constitutionnel.

(4) L'attitude du PiS vis-à-vis des médias est également perceptible dans l'interdiction faite aux journalistes d'accéder aux couloirs de la Diète (ordonnance du 31 décembre 2015 du maréchal de la Diète). La dernière fois, une telle interdiction a eu lieu en 2007, lorsque le PiS était également au pouvoir.

(5) Au sujet de la situation des médias en Pologne, voir l'article de Seweryn Blumsztajn, à paraître dans la prochaine lettre électronique « *Droits de l'Homme en Europe centrale et orientale* » de la LDH.

eu à faire avec un travail particulièrement malhonnête des médias publics». La loi sur l'audiovisuel provoque de nombreuses manifestations en Pologne ainsi que la réaction de l'Association européenne des journalistes (AEJ), qui dénonce «la prise de contrôle des radios et télévisions publiques», mesure opposée à toute règle communément acceptée de la liberté d'expression et de l'indépendance des médias.

«Traditions nationales, valeurs patriotiques»

Dans la foulée, le PiS s'apprête à présenter une nouvelle «grande» réforme de la loi sur l'audiovisuel, qui devra être présentée à la Diète dans les semaines qui viennent⁽⁶⁾. Celle-ci porte sur les contenus. Outre la poursuite de la «purge» du personnel – les contrats signés avant l'entrée de la nouvelle loi

(6) PAP, <http://kurier.pap.pl/depesza/160039/>.

s'arrêteront trois mois après son entrée en vigueur et pourront être reconduits si les directeurs les estiment pertinents –, ce nouveau grand projet définit la nouvelle mission des médias publics devenus nationaux. Il s'agit, entre autres, de «cultiver des traditions nationales et des valeurs patriotiques et humanistes, contribuer à répondre aux besoins spirituels des auditeurs et téléspectateurs [...]». Les médias devraient «servir le développement de la culture, de la science et de l'éducation, en prenant surtout en compte le patrimoine intellectuel et artistique polonais». Ils devraient aussi «respecter le système de valeurs chrétiennes, en prenant comme bases les règles universelles d'éthique» et «servir au renforcement de la famille». Ils auraient pour mission de «diffuser les prises de position de la Diète, du Sénat, du

Président, du Premier ministre, de la Chambre suprême de contrôle et du médiateur de la République ainsi que de présenter de manière fiable et pluraliste les prises de position des partis politiques enregistrés [...]». Pour atteindre tous ces objectifs, il est prévu que les membres de la direction soient élus par le nouveau Conseil des médias nationaux, et révocables à tout moment. Réduit à son rôle constitutionnel de «garant de la liberté d'expression, du droit à l'information et de l'intérêt public», le KRRiT serait vidé de toute compétence particulière de décision.

Internet : tous sous contrôle

Autre motif d'émotion : la loi sur la police, dite de surveillance, entrée en vigueur le 7 février 2016. Elle étend les compétences de la police et d'autres

Affaire du Tribunal constitutionnel : chronologie des faits

25 juin 2015 – la Diète (majorité PO-PSL) vote la réforme de la loi sur le Tribunal constitutionnel (TC) qui permet le choix des cinq juges du TC (au lieu de trois selon la loi d'avant), dont le mandat se termine en 2015. Cette loi change la procédure concernant la date de désignation des nouveaux candidats.

8 octobre – la Diète (majorité PO-PSL) choisit cinq nouveaux juges à la place de ceux dont le mandat se terminait respectivement le 6 novembre (trois juges), le 2 décembre (un juge) et le 8 décembre (un juge). Les deux derniers auraient dû être choisis par la Diète élue en octobre dernier, selon la loi d'avant la réforme.

23 octobre – le PiS saisit le TC pour le contrôle de la conformité de la loi du 25 juin avec la Constitution.

25 octobre – le PiS gagne les élections législatives, en obtenant la majorité absolue.

10 novembre – le PiS retire la saisine du TC et annonce une nouvelle réforme de cette loi.

17 novembre – les députés PO-PSL saisissent le TC pour le contrôle

de la conformité de la loi du 25 juin avec la Constitution (adoptée avec les voix PO-PSL).

19 novembre – la Diète (majorité PiS) vote une nouvelle réforme de la loi sur le TC, en changeant la date de désignation des candidats pour le poste des juges au TC. Le 23 novembre, les députés PO saisissent le TC.

25 novembre – la Diète valide l'absence de valeur juridique des décisions du 5 octobre concernant le choix des cinq juges.

2 décembre – la Diète (majorité PiS) choisit cinq nouveaux juges du TC à la place de ceux choisis par la majorité PO-PSL de la précédente Diète. Ils sont immédiatement investis par le Président. Le TC est à nouveau saisi par rapport aux décisions du 25 novembre et du 2 décembre.

3 décembre – le TC déclare non constitutionnelle la réforme de la loi sur le TC du 25 juin, dans la mesure où elle permet de choisir deux juges dont le choix relève de la nouvelle Diète.

9 décembre – le TC déclare non constitutionnelle la réforme de la loi

sur le TC du 19 novembre, dans la mesure où elle permet de choisir trois juges à la place de ceux choisis en octobre par la majorité PO-PSL.

22 décembre – en s'opposant à la décision du président du TC de ne pas autoriser les cinq juges choisis par le PiS à statuer, la majorité PiS propose et vote une nouvelle réforme de la loi sur le TC. Elle fait passer de neuf à treize le nombre de juges nécessaires pour statuer sur la constitutionnalité des lois. Le TC est à nouveau saisi pour juger de la constitutionnalité de cette loi.

7 janvier 2016 – le TC déclare qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les décisions de la Diète du 25 novembre et du 2 décembre, car il s'agit d'actes juridiques à caractère interne et non normatif. Le TC se prononce sur la non-validité des décisions de la majorité PiS du 25 novembre, concernant la non-validité des juges choisis par la Diète avec la majorité PO-PSL.

Hanna Bednarz, docteure en droit, LL.M., avocate (Pologne)



Le Premier ministre Beata Szydło se justifiant devant le Parlement européen, le 19 janvier 2016.

services assimilés, notamment dans le domaine de surveillance sur Internet, de manière quasi automatique, « dans le but d'identifier, de prévenir, de lutter contre les infractions », « de sauver des vies ou soutenir des activités de sauvetage », « de réaliser des activités législatives ». Inutile de souligner le caractère flou et particulièrement dangereux de ces définitions pour les libertés individuelles, sachant que ce contrôle peut durer jusqu'à dix-huit mois. Le médiateur de la République, le Conseil judiciaire d'Etat, l'inspecteur général de protection des données personnelles, le Conseil de l'ordre des avocats d'Etat, le Conseil de l'ordre des conseillers juridiques d'Etat ainsi des associations comme la fondation Helsinki Pologne ou la fondation Panoptykon ont manifesté leur désaccord total avec cette loi liberticide, tant elle ouvre la porte à des dérives au nom de la lutte contre la criminalité. Le KOD, en coopération avec la Fondation pour l'action démocratique, a non seulement lancé un appel au gouvernement mais propose, là encore, des mécanismes juridiques garantissant la protection de la vie privée.

La dernière loi sur la «procuration» (*prokuratura*, équivalent du parquet), votée le 30 janvier par le Sénat, inquiète également les observateurs et les organisations de défense des droits de l'Homme : c'est qu'elle fusionne la fonction de procureur général avec celle du ministre de la Justice... Il s'agit d'une régression, on revient à la période des années 1990-2010.

Les magistrats du parquet soumis à l'exécutif

En Pologne, le procureur général dirige la procuration, gardienne de l'Etat de droit ; à ce titre, elle défend l'intérêt de l'Etat, saisit les tribunaux compétents par rapport aux décisions administratives non conformes au droit polonais, poursuit les crimes et sert d'organe consultatif. Depuis la réforme de 2010, le procureur général est nommé par le président de la République parmi des candidats désignés par le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur de la procuration. La réforme non seulement confond les deux fonctions mais élargit les compétences du procureur général, et, partant, du ministre de la Justice. Le même homme dirigera donc directement les enquêtes

préliminaires, le travail d'instruction de la justice et pourra prendre des décisions aussi stratégiques que celle de poursuivre. Par ailleurs, les magistrats de la procuration ne seront plus désignés par voie de concours mais choisis par le procureur général et le principe du mandat est, là encore, supprimé, ce qui livre ces magistrats aux désirs de l'exécutif. Les défenseurs des droits, dont la fondation Helsinki Pologne, jugent sévèrement la nouvelle loi, qualifiée de particulièrement dangereuse pour les libertés démocratiques.

A l'Est, donc, du nouveau... sujet d'inquiétudes ! D'autant que ce mouvement autoritaire et liberticide doit être replacé dans une perspective plus globale : à l'est (Hongrie, Tchéquie...) comme à l'ouest (pour ne citer que la France), des partis conservateurs gagnent si ce n'est les élections, au moins une importante adhésion idéologique et électorale. La Pologne est de ces pays où le parti conservateur a gagné toutes les récentes élections et possède la majorité absolue dans toutes les chambres législatives. Cette situation appelle sans conteste à plus de vigilance, plus de solidarité active en Europe. ●

« La dernière loi sur la «procuration» (équivalent du parquet), votée le 30 janvier par le Sénat, inquiète observateurs et organisations de défense des droits de l'Homme : c'est qu'elle fusionne la fonction de procureur général avec celle du ministre de la Justice... »