



Recommandation de la Commission concernant l'état de droit en Pologne: questions et réponses

Bruxelles, le 27 juillet 2016

La Commission européenne a adopté aujourd'hui une recommandation sur l'état de droit relative à la situation en Pologne, dans laquelle elle expose ses préoccupations et formule des recommandations sur la manière d'y remédier.

Pourquoi la Commission adopte-t-elle une recommandation concernant l'état de droit en Pologne?

L'état de droit est l'une des valeurs fondamentales sur lesquelles l'Union européenne est fondée. La Commission est chargée non seulement d'assurer le respect du droit de l'Union, mais également de garantir les valeurs fondamentales de l'Union avec le Parlement européen, les États membres et le Conseil. Les événements survenus récemment en Pologne, en particulier le différend politique et juridique concernant la composition du Tribunal constitutionnel, l'absence de publication des décisions rendues par ce dernier, ainsi que la révision de la loi relative au Tribunal constitutionnel et son incidence sur l'efficacité du contrôle de constitutionnalité de la nouvelle législation suscitent des inquiétudes quant au respect de l'état de droit.

À la suite d'un débat au sein du collège des commissaires, le 13 janvier, la Commission a engagé un [dialogue](#) sur la situation en Pologne au titre du cadre pour l'état de droit.

En dépit du dialogue intensif mené avec les autorités polonaises depuis le 13 janvier, la crise relative au Tribunal constitutionnel n'a pas encore été résolue.

Le 1er juin 2016, la Commission a adopté un [avis](#) sur l'état de droit en Pologne afin de formaliser son évaluation de la situation. Elle y exposait ses préoccupations et cherchait à orienter le dialogue en cours avec les autorités polonaises vers une solution.

Le 22 juillet, le Parlement polonais a adopté une nouvelle loi relative au Tribunal constitutionnel. Après avoir examiné cette loi, la Commission est parvenue à la conclusion qu'un certain nombre d'importants sujets de préoccupation subsistaient (voir ci-dessous).

Deuxième étape du processus prévu dans le cadre pour l'état de droit, la Commission a publié ce jour une recommandation exposant les raisons pour lesquelles elle considère qu'une menace systémique envers l'état de droit en Pologne subsiste et formulant des recommandations sur la manière d'y remédier.

Quelle mesure la Commission recommande-t-elle de prendre aux autorités polonaises?

La Commission estime nécessaire que le Tribunal constitutionnel polonais soit en mesure d'exercer un véritable contrôle constitutionnel des actes législatifs. Elle recommande en particulier que les autorités polonaises:

- mettent intégralement en œuvre les décisions du Tribunal constitutionnel des 3 et 9 décembre 2015, qui exigent que les trois juges légalement désignés en octobre 2015 par l'assemblée précédente puissent prendre leurs fonctions de juge au Tribunal constitutionnel et que les trois juges désignés par la nouvelle assemblée sans base juridique valable n'occupent pas le poste de juge sans avoir été légitimement nommés;
- publient et exécutent intégralement la décision rendue par le Tribunal constitutionnel le 9 mars 2016, ainsi que toutes ses décisions ultérieures, et veillent à ce que la publication des décisions futures soit automatique et ne dépende d'aucune décision des pouvoirs exécutif ou législatif;
- veillent à ce que toute réforme de la loi relative au Tribunal constitutionnel soit conforme aux décisions de cette juridiction, y compris ses décisions des 3 et 9 décembre 2015 et du 9 mars 2016, et tiennent pleinement compte de l'avis de la Commission de Venise; veillent à ce que l'efficacité de la mission du Tribunal constitutionnel, garant de la Constitution, ne se trouve pas compromise par des exigences, que ce soit isolément ou en raison de leur effet combiné;
- veillent à ce que le Tribunal constitutionnel puisse examiner la compatibilité de la nouvelle loi relative au Tribunal constitutionnel adoptée le 22 juillet 2016 avant son entrée en vigueur, et

publient et exécutent pleinement la décision du Tribunal sur ce point;

- s'abstiennent d'actes et de déclarations publics susceptibles de miner la légitimité et l'efficacité du Tribunal constitutionnel.

La Commission souligne qu'il est essentiel que les différentes institutions publiques jouent loyalement le jeu de la coopération qu'on attend d'elles en ce qui concerne les questions liées à l'état de droit pour qu'une solution soit apportée à la situation actuelle. La Commission encourage également les autorités polonaises à solliciter l'avis de la Commission de Venise sur la nouvelle loi relative au Tribunal constitutionnel adoptée le 22 juillet.

La Commission invite le gouvernement polonais à régler les problèmes recensés dans la présente recommandation dans un délai de trois mois à compter de la réception de cette dernière, et à informer la Commission des mesures prises à cet effet.

La loi adoptée le 22 juillet 2016 résout-elle tous les problèmes?

Le 22 juillet dernier, le Parlement polonais a adopté une nouvelle loi relative au Tribunal constitutionnel, qui remplace la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel. La Commission considère que, même si certaines améliorations ont été apportées par rapport à la loi de modification adoptée le 22 décembre 2015 et que certains problèmes ont été réglés, un certain nombre de préoccupations importantes déjà exprimées demeurent. Il s'agit notamment de la nomination des juges du Tribunal constitutionnel, de l'absence de publication et de la non-exécution des décisions rendues le 9 mars par ce dernier et des décisions rendues depuis cette date. En outre, un certain nombre de nouvelles dispositions également sources de préoccupations ont été introduites. Il s'agit notamment des nouvelles dispositions relatives au rôle du procureur général, au report de délibérations, aux mesures transitoires concernant les affaires pendantes et à la création d'une période de *vacatio legis*. De manière générale, les effets de certaines dispositions de la loi adoptée le 22 juillet, qu'ils soient considérés isolément ou ensemble, suscitent des inquiétudes quant à l'efficacité du contrôle de constitutionnalité et à l'état de droit.

Quels sont les aspects de l'évolution de la situation en Pologne qui suscitent les inquiétudes de la Commission?

1. La nomination de juges au Tribunal constitutionnel

Avant les élections législatives à la Diète (la chambre basse du Parlement polonais) du 25 octobre 2015, l'assemblée sortante a désigné, le 8 octobre, cinq personnes destinées à être «nommées» juges par le président de la République. Trois juges devaient occuper des sièges devenus vacants durant la législature qui se terminait, tandis que les deux autres devaient occuper des sièges qui deviendraient vacants pendant la législature suivante, laquelle a débuté le 12 novembre.

Le 19 novembre, la nouvelle assemblée, dans le cadre d'une procédure accélérée, a modifié la loi relative au Tribunal constitutionnel, introduisant la possibilité d'annuler les nominations judiciaires effectuées par l'assemblée précédente et de proposer la nomination de cinq nouveaux juges. Le 25 novembre, la nouvelle assemblée a annulé les cinq nominations effectuées par l'assemblée précédente; le 2 décembre, elle a procédé à la nomination de cinq nouveaux juges.

Le 3 décembre, le Tribunal constitutionnel a jugé que l'assemblée précédente était en droit de nommer trois juges pour occuper les sièges devenus vacants au cours de son mandat, mais pas de procéder aux deux nominations relatives aux sièges devenant vacants au cours de la nouvelle législature. Il a également précisé que le président était tenu de recueillir sans délai le serment des trois juges légitimement désignés. Le 9 décembre, le Tribunal constitutionnel a jugé que la nouvelle assemblée n'était pas en droit d'annuler les désignations se rapportant aux trois nominations survenues au cours de la législature précédente, mais était autorisée à nommer les deux juges dont le mandat commençait pendant la nouvelle législature.

En conséquence de ces décisions, le président de la République est tenu de «nommer» les trois juges désignés par l'assemblée précédente (c'est-à-dire de recueillir leur serment). Or, entre-temps, il a recueilli le serment de l'ensemble des cinq juges désignés par la nouvelle assemblée. Les décisions du Tribunal constitutionnel n'ont donc pas été exécutées, ce qui est préoccupant au regard de l'état de droit, et les institutions de l'État restent en désaccord au sujet de la composition du Tribunal.

La loi relative au Tribunal constitutionnel adoptée le 22 juillet ne dissipe pas ces craintes et est incompatible avec les décisions des 3 et 9 décembre et avec l'avis de la Commission de Venise. La loi impose au président du Tribunal constitutionnel d'attribuer des affaires à tous les juges qui ont prêté serment devant le président de la République, mais qui n'ont pas encore pris leurs fonctions de juge. Ces dispositions permettraient aux trois juges qui ont été nommés illégalement par la nouvelle assemblée de la Diète en décembre 2015 de prendre leurs fonctions en occupant les postes vacants pour lesquels l'assemblée précédente avait déjà légalement désigné trois juges.

2. L'absence de publication et la non-exécution de la décision rendue le 9 mars 2016 par le Tribunal constitutionnel et des décisions rendues depuis cette date

Le 22 décembre 2015, le Parlement polonais a, à la suite d'une procédure accélérée, approuvé une loi modifiant la loi relative au Tribunal constitutionnel, qui concerne le fonctionnement de celui-ci ainsi que l'indépendance de ses juges. Dans une lettre du 23 décembre 2015 adressée au gouvernement polonais, la Commission a demandé à être informée de la situation constitutionnelle en Pologne. Le 23 décembre 2015, le gouvernement polonais a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur la loi du 22 décembre 2015. Toutefois, le Parlement polonais n'a pas attendu cet avis pour prendre de nouvelles mesures, et la loi a été publiée au Journal officiel et est entrée en vigueur le 28 décembre 2015.

Le 9 mars 2016, le Tribunal constitutionnel a jugé que la loi du 22 décembre 2015 était anticonstitutionnelle. Cette décision n'a, jusqu'à présent, pas été publiée au Journal officiel. Le 11 mars 2016, la Commission de Venise a émis un avis dans lequel elle constatait que les modifications apportées le 22 décembre 2015 étaient incompatibles avec l'état de droit. À la suite de la décision du 9 mars 2016, le Tribunal constitutionnel a recommencé à statuer sur des affaires. Le gouvernement polonais n'a pas participé à ces procédures et n'a, jusqu'à présent, pas publié au Journal officiel les décisions rendues depuis le 9 mars 2016 par le Tribunal constitutionnel.

Le refus de publier la décision du 9 mars crée un niveau d'incertitude et de controverse qui compromet non seulement cette décision, mais aussi toutes les décisions ultérieures du Tribunal constitutionnel. Étant donné que ces décisions sont rendues, après celle du 9 mars 2016, conformément aux dispositions applicables avant le 22 décembre 2015, le risque d'une controverse permanente sur chaque future décision porte atteinte au bon fonctionnement de la justice constitutionnelle en Pologne. Depuis sa décision du 9 mars 2016, le Tribunal constitutionnel a rendu, à ce jour, 20 décisions, dont aucune n'a été publiée au Journal officiel.

La loi relative au Tribunal constitutionnel adoptée le 22 juillet ne dissipe pas ces craintes.

3. Révision de la loi relative au Tribunal constitutionnel et efficacité du contrôle de constitutionnalité de la nouvelle législation

La recommandation expose les préoccupations de la Commission concernant l'incidence de la législation récente relative au Tribunal constitutionnel sur l'efficacité du contrôle de constitutionnalité. Le 22 juillet dernier, la Diète a adopté une nouvelle loi sur le fonctionnement du Tribunal constitutionnel, qui abroge la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel. Cette loi fait suite à la loi de modification adoptée le 22 décembre 2015, qui a été déclarée anticonstitutionnelle par le Tribunal constitutionnel.

Loi adoptée le 22 décembre 2015

En ce qui concerne la loi adoptée le 22 décembre 2015, la Commission a déjà estimé, ainsi qu'elle l'a énoncé dans son avis du 1er juin 2016, que l'effet des modifications relatives au quorum, à la majorité des voix, au traitement des affaires par ordre chronologique, au délai minimal pour la tenue des audiences, en particulier l'effet combiné de ces changements, a compromis l'efficacité de la mission du Tribunal constitutionnel en tant que garant de la Constitution.

Loi adoptée le 22 juillet 2016

En ce qui concerne la loi adoptée le 22 juillet 2016, la Commission considère que, même si certaines améliorations ont été apportées par rapport à la loi de modification adoptée le 22 décembre 2015 et que certains problèmes ont été réglés, un certain nombre de préoccupations importantes déjà évoquées demeurent et de nouvelles dispositions problématiques ont été introduites (voir ci-dessus). De manière générale, les effets de certaines dispositions de la loi adoptée le 22 juillet 2016, qu'ils soient considérés isolément ou ensemble, suscitent des inquiétudes quant à l'efficacité du contrôle de constitutionnalité et à l'état de droit.

Efficacité du contrôle de constitutionnalité de la nouvelle législation

La Commission estime que tant que le Tribunal constitutionnel sera empêché d'assurer pleinement un véritable contrôle de la constitutionnalité, il ne sera procédé à aucun examen utile de la conformité des actes législatifs avec les droits fondamentaux. Cela suscite de sérieuses inquiétudes en ce qui concerne l'état de droit, étant donné, en particulier, qu'un certain nombre d'actes législatifs particulièrement sensibles ont été récemment adoptés par la Diète et qu'ils devraient pouvoir faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, comme, notamment, une loi sur les médias, une loi portant modification de la loi sur la police et certaines autres lois, une nouvelle loi sur la fonction publique, une loi sur le Conseil national des médias et une nouvelle loi contre le terrorisme.

Quelles mesures la Commission a-t-elle prises à ce jour en réaction à cette situation?

M. Timmermans, premier vice-président, s'est vu confier par le président **Juncker** la responsabilité d'activer, si nécessaire, le mécanisme de protection de l'état de droit mis en place par l'UE (voir ci-

dessous) et de veiller au respect de l'état de droit. La Commission entend clarifier les faits, en concertation avec les autorités polonaises.

Au vu des événements relatifs au **Tribunal constitutionnel**, le premier vice-président **Timmermans** a écrit aux autorités polonaises le 23 décembre 2015, les priant de lui transmettre de plus amples informations sur la situation. Dans cette lettre, il demandait aux autorités polonaises d'expliquer les mesures prévues au sujet des différentes décisions du Tribunal constitutionnel.

M. Timmermans y recommandait également aux autorités polonaises de consulter la Commission de Venise avant d'adopter les propositions de modifications de la loi sur le Tribunal constitutionnel. Les autorités polonaises ont demandé une appréciation juridique à la Commission de Venise le 23 décembre 2015, mais elles ont mené le processus législatif à terme sans attendre d'avoir reçu son avis.

Le 13 janvier 2016, le collège des commissaires européens a tenu un [premier débat d'orientation](#) sur la situation en matière d'état de droit en Pologne. Ce débat a été suivi de nombreux échanges écrits entre la Commission et les autorités polonaises.

Le 19 janvier, la Commission a participé à un débat en séance plénière au Parlement européen consacré à la situation en Pologne, avec la Première ministre polonaise, Mme Beata Szydło. La Commission a fait part de ses préoccupations et a souligné que, dans le cadre du dialogue avec la Pologne, son analyse au titre du cadre pour l'état de droit serait objective, non partisane et fondée sur des éléments probants.

M. Timmermans, premier vice-président de la Commission, s'est rendu à Varsovie les 5 avril et 24 mai pour des échanges avec ses homologues polonais en vue de débloquer la situation. De nombreux échanges ont eu lieu entre la Commission et les autorités polonaises lors de réunions à différents niveaux. Toutefois, en dépit de ces échanges, il n'a pas été possible de trouver une solution aux problèmes relevés par la Commission. D'autres réunions ont eu lieu entre les réunions du collège des 18 mai et 1er juin, mais n'ont pas permis d'avancées significatives et concrètes.

Le 1er juin dernier, la Commission a adopté un [avis](#) sur l'état de droit en Pologne afin d'y formaliser son évaluation de la situation actuelle. Le 24 juin 2016, le gouvernement polonais a adressé à la Commission une lettre par laquelle il accusait réception de son avis du 1er juin sur l'état de droit. Par la suite, le dialogue entre la Commission et le gouvernement polonais s'est poursuivi.

Le 22 juillet 2016, la Diète a adopté une nouvelle loi relative au Tribunal constitutionnel. La Commission a formulé des observations et discuté du contenu du projet de loi avec les autorités polonaises aux différents stades de la procédure législative.

Qu'est-ce que le cadre pour l'état de droit?

Le 11 mars 2014, la Commission européenne a adopté [un nouveau cadre pour faire face aux menaces systémiques qui pourraient peser sur l'état de droit](#) dans n'importe lequel des 28 États membres de l'UE. Ce cadre prévoit un outil qui permet à la Commission d'entamer un dialogue avec l'État membre concerné afin d'empêcher toute escalade dans les menaces systémiques envers l'état de droit.

Le cadre a pour objectif de permettre à la Commission de trouver une solution avec l'État membre concerné, de manière à prévenir l'apparition d'une menace systémique envers l'état de droit qui pourrait se muer en «risque clair de violation grave» susceptible d'entraîner le recours à la procédure dite «de l'article 7». Lorsqu'il existe des indices clairs d'une menace systémique envers l'état de droit dans un État membre, la Commission peut lancer une procédure préalable au déclenchement du mécanisme prévu à l'article 7 en engageant un dialogue avec l'État membre concerné au moyen du cadre pour l'état de droit.

Le cadre pour l'état de droit permet à la Commission d'exercer le rôle qui lui est dévolu par les traités en toute transparence et vise à limiter la nécessité de recourir à la procédure de l'article 7.

Le cadre pour l'état de droit comprend trois étapes (voir également le graphique à l'annexe 1):

- **évaluation de la Commission:** la Commission rassemble et examine toutes les informations utiles et apprécie s'il existe des indices clairs d'une menace systémique envers l'état de droit. Si, sur la base de ces éléments, la Commission estime qu'il existe en effet une situation de menace systémique envers l'état de droit, elle engage un dialogue avec l'État membre concerné, en lui adressant un «avis sur l'état de droit», motivant ses préoccupations.
- **recommandation de la Commission:** dans un deuxième temps, si le problème n'a pas trouvé de solution satisfaisante, la Commission peut adresser à l'État membre une «recommandation sur l'état de droit». Dans ce cas, elle lui recommande de résoudre les problèmes recensés dans un certain délai et de l'informer des mesures prises à cet effet. La Commission rend sa recommandation publique.

- **suivi de la recommandation de la Commission:** dans un troisième temps, la Commission contrôle le suivi donné à sa recommandation par l'État membre. Si aucune suite satisfaisante n'est réservée à la question dans le délai imparti, il est possible de recourir à la «procédure de l'article 7», qui peut être déclenchée par une proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen, ou de la Commission.

L'ensemble du processus est fondé sur un dialogue permanent entre la Commission et l'État membre concerné. La Commission tient le Parlement européen et le Conseil régulièrement et étroitement informés.

À quelle étape du cadre pour l'état de droit nous trouvons-nous actuellement?

L'adoption de la recommandation sur l'état de droit fait partie de la deuxième étape de la procédure. Les autorités polonaises ont désormais été invitées à régler les problèmes recensés dans cette recommandation dans un délai de trois mois à partir de la réception de cette dernière, et à informer la Commission des mesures prises à cet effet.

Qu'est-ce que la procédure de l'article 7?

La procédure prévue à l'article 7 du traité sur l'Union européenne (TUE) vise à assurer que tous les États membres respectent les valeurs communes de l'UE, y compris l'état de droit. Elle prévoit deux possibilités juridiques dans une telle situation: un mécanisme de prévention s'il existe un «risque clair de violation grave des valeurs [de l'Union]» (article 7, paragraphe 1, du TUE) et un mécanisme de sanction si l'on constate «l'existence d'une violation grave et persistante» des valeurs sur lesquelles se fonde l'Union, y compris l'état de droit (article 7, paragraphe 2, et article 7, paragraphe 3, du TUE). L'article 7 du TUE n'a jamais été utilisé.

Le mécanisme de prévention autorise le Conseil à donner à l'État membre concerné un avertissement avant qu'une violation grave ne se soit effectivement concrétisée. Le mécanisme de sanction autorise le Conseil à agir si une violation grave et persistante est réputée exister. Il peut notamment suspendre certains droits découlant de l'application des traités à l'État membre de l'UE en question, y compris les droits de vote de cet État membre au Conseil. Dans un tel cas, il faut que la «violation grave» ait persisté un certain temps.

La procédure prévue à l'article 7 peut être déclenchée par un tiers des États membres, par le Parlement européen (dans le cas du mécanisme de prévention prévu à l'article 7, paragraphe 1, du TUE) ou par la Commission européenne.

Pour constater l'existence d'un risque clair de violation grave de l'état de droit, le Conseil, après approbation du Parlement européen, doit statuer sur décision des quatre cinquièmes de ses membres et atteindre un seuil identique s'il souhaite adresser des recommandations à l'État membre concerné. Le Conseil doit entendre les États membres concernés avant d'adopter une telle décision.

Pour constater l'existence d'une violation grave et persistante de l'état de droit, le Conseil européen doit statuer à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. L'État membre concerné doit d'abord être invité à présenter ses observations.

Pour sanctionner un État membre pour violation grave et persistante de l'état de droit, le Conseil doit statuer à la majorité qualifiée. Pour révoquer ou modifier ces sanctions, le Conseil doit aussi statuer à la majorité qualifiée.

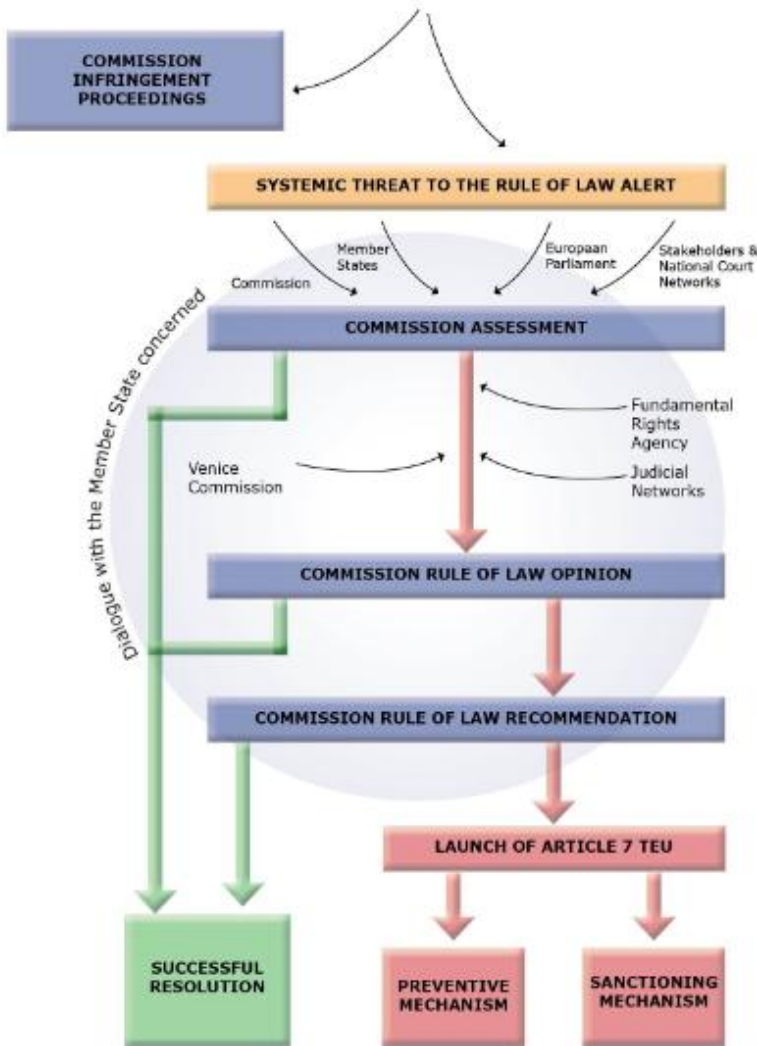
Conformément à l'article 354 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le membre du Conseil européen ou du Conseil représentant l'État membre en cause ne prend pas part au vote et l'État membre en cause n'est pas pris en compte dans le calcul des majorités nécessaires à ces constatations.

La procédure de l'article 7 a-t-elle déjà été utilisée?

Depuis 2009, l'Union européenne a plusieurs fois fait face, dans certains de ses États, à des situations qui ont révélé des problèmes spécifiques liés à l'état de droit. La Commission y a réagi en exerçant une pression politique et en engageant des procédures d'infraction en cas de violation du droit de l'UE. Il n'a jamais été recouru jusqu'ici aux mécanismes de prévention et de sanction prévus à l'article 7.

ANNEXE I

A rule of law framework for the European Union



Pour en savoir plus:

[IP/16/2643](#)

MEMO/16/2644

Personnes de contact pour la presse:

[Mina ANDREEVA](#) (+32 2 299 13 82)

[Tim McPHIE](#) (+ 32 2 295 86 02)

Renseignements au public: [Europe Direct](#) par téléphone au [00 800 67 89 10 11](#) ou par [courriel](#)