



Avis de la Commission sur l'état de droit en Pologne et cadre pour l'état de droit: Questions et réponses

Bruxelles, le 1er juin 2016

La Commission européenne a adopté aujourd'hui un avis concernant l'état de droit en Pologne

Pourquoi la Commission a-t-elle entamé un dialogue le 13 janvier sur la situation en Pologne et le cadre pour l'état de droit?

L'état de droit est l'une des valeurs fondamentales sur lesquelles l'Union européenne est fondée. Au-delà de sa tâche consistant à assurer le respect du droit de l'Union, la Commission est également chargée, avec le Parlement européen, les États membres et le Conseil, de garantir les valeurs fondamentales de l'Union. Les événements survenus récemment en Pologne, en particulier le différend politique et juridique concernant la composition du Tribunal constitutionnel, ainsi que l'absence de publication des jugements rendus par le Tribunal constitutionnel, 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, sur l'évolution récente de la situation en Pologne, la Commission a entamé un dialogue et demandé des informations sur la situation afférente au Tribunal constitutionnel et sur les modifications apportées à la loi concernant la radio et la télévision publiques. Le premier débat sur ces événements en Pologne faisait suite à un exposé de la situation présenté par le premier vice-président Timmermans (chargé du cadre pour l'état de droit), le commissaire Oettinger (chargé de la politique des médias) et la commissaire Jourová (chargée de la justice).

Pourquoi la Commission adopte-t-elle un avis sur l'état de droit en Pologne?

En dépit du dialogue constructif mené avec les autorités polonaises depuis le 13 janvier, la crise relative au Tribunal constitutionnel n'a pas été résolue. C'est pourquoi la Commission a jugé nécessaire de formaliser son appréciation de la situation actuelle quant à l'état de droit en Pologne dans l'avis adopté aujourd'hui. Le 18 mai, le collège des commissaires a débattu de la situation sur la base d'un exposé oral du premier vice-président Timmermans consacré à l'état d'avancement du dialogue approfondi mené avec les autorités polonaises, et a examiné un projet d'avis sur l'état de droit. Le premier vice-président s'est rendu en Pologne le 24 mai pour discuter avec la Première ministre polonaise et les autres parties concernées. Toutefois, malgré ce dialogue, le gouvernement polonais n'a pas encore pris les mesures concrètes qui s'imposent pour remédier aux inquiétudes de la Commission. La Commission adopte cet avis aujourd'hui afin de contribuer à orienter ces utiles discussions en cours sur les mesures concrètes qui s'imposent pour dissiper la menace systémique qui pèse sur 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, le 8 octobre, l'assemblée sortante a désigné cinq personnes destinées à être «nommées» en tant que 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 sur le Tribunal constitutionnel, introduisant la possibilité d'annuler les désignations judiciaires effectuées par l'assemblée précédente et de proposer de nommer cinq nouveaux juges. Les modifications apportées à la loi ont également réduit la durée du mandat du président et du vice-président du Tribunal de neuf à trois ans, les mandats en cours prenant fin automatiquement dans un délai de trois mois à compter de la date d'adoption des modifications. Le 25 novembre, la nouvelle assemblée a annulé les cinq désignations effectuées par l'assemblée précédente; le 2 décembre, elle a proposé de nommer cinq nouveaux juges.

Le Tribunal constitutionnel a été appelé à statuer sur les décisions des deux assemblées, la précédente

et la nouvelle. Il a rendu deux jugements, les 3 et 9 décembre 2015.

Le 3 décembre, le Tribunal a jugé que l'assemblée précédente était en droit de désigner trois juges pour occuper les sièges devenus vacants au cours de son mandat, mais pas de procéder aux deux désignations relatives aux sièges devenus 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 valablement élus.

Le 9 décembre, le Tribunal a jugé que la nouvelle assemblée n'était pas en droit d'annuler les désignations se rapportant aux trois nominations intervenues au cours de la législature précédente, mais bien de désigner les deux juges dont le mandat commençait pendant la nouvelle législature. Le Tribunal constitutionnel a également invalidé le raccourcissement de la durée du mandat de son président et de son vice-président actuels.

En conséquence de ces jugements, 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 jugements du Tribunal constitutionnel n'ont donc pas été exécutés, 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 correcte du Tribunal.

2. Le fonctionnement du Tribunal constitutionnel

Le 22 décembre 2015, le parlement polonais a, à la suite d'une procédure accélérée, approuvé une loi modifiant la loi sur le 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 avant de prendre de nouvelles mesures et la loi a été publiée au Journal officiel puis 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. Cet arrêt n'a, jusqu'à présent, pas été publié au Journal officiel. Le 11 mars 2016, la Commission de Venise a émis un avis dans lequel elle constatait que les modifications apportées par la loi du 22 décembre 2015 étaient incompatibles avec l'état de droit. À la suite de l'arrêt du 9 mars 2016, le Tribunal constitutionnel a repris son activité de dire le droit. Le gouvernement polonais n'a pas participé à ces procédures et n'a, jusqu'à présent, pas publié au Journal officiel les arrêts rendus depuis le 9 mars 2016 par le Tribunal constitutionnel.

Le refus de publier l'arrêt du 9 mars crée un niveau d'incertitude qui compromettra non seulement cet arrêt, mais aussi tous les arrêts ultérieurs du Tribunal constitutionnel. Étant donné que ces arrêts seront rendus, après l'arrêt du 9 mars, conformément aux dispositions applicables avant le 22 décembre 2015, le risque d'une controverse permanente sur chaque futur arrêt portera atteinte au bon fonctionnement de la justice constitutionnelle en Pologne. Ce risque s'est déjà concrétisé dans la mesure où le Tribunal constitutionnel a, à ce jour, rendu neuf arrêts depuis son arrêt du 9 mars 2016 et qu'aucun n'a été publié au Journal officiel.

3. Effectivité du contrôle constitutionnel de nouvelles lois (loi sur les médias et autres textes de loi)

Le parlement polonais a adopté une série de nouveaux actes législatifs sensibles, tels qu'une nouvelle loi sur les médias; d'autres sont en préparation. Par lettres du 1er février 2016 et du 3 mars 2016, la Commission a demandé au gouvernement polonais de l'informer de l'état d'avancement et du contenu de plusieurs réformes législatives, mais les autorités polonaises ne lui ont, jusqu'à présent, pas transmis ces informations.

La Commission considère comme indispensable que le Tribunal constitutionnel puisse pleinement assurer un contrôle constitutionnel effectif des actes législatifs.

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

Dans le cadre de la Commission actuelle, 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 consultation avec les autorités polonaises.

Au vu des événements récents 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 différents arrêts 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 certes demandé une appréciation juridique à la Commission de Venise le 23 décembre 2015, mais elles ont mené le processus législatif à terme avant de recevoir son avis.

La Commission leur a adressé un nouveau courrier le 30 décembre 2015 afin d'obtenir des informations complémentaires au sujet des projets de réformes dans le domaine de la **gouvernance des organismes de radiodiffusion publics en Pologne**. Le premier vice-président Timmermans y demandait aux autorités polonaises de lui préciser dans quelle mesure il avait été tenu compte des dispositions applicables du droit de l'Union et de la nécessité de promouvoir le pluralisme des médias lors de l'élaboration de la nouvelle «petite loi sur les médias».

Le 7 janvier 2016, la Commission a reçu la réponse de la Pologne à sa lettre concernant la loi sur les médias, réponse dans laquelle les autorités polonaises n'ont pas atteint le pluralisme des médias. Le 11 janvier 2016, la Commission a reçu la réponse de la Pologne au sujet de la réforme du Tribunal constitutionnel.

Le 13 janvier 2016, le collège des commissaires a tenu un premier débat d'orientation afin d'évaluer la situation en Pologne en recourant au cadre pour l'état de droit adopté en mars 2014.

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 trouver des solutions à 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 encore 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 débouché sur des progrès importants et concrets.

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:** dans un premier temps, 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. Faute de suite satisfaisante donnée dans le délai imparti, la Commission, le Parlement européen ou un groupe de dix États membres pourra recourir à la «procédure de l'article 7».

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 sommes-nous actuellement?

L'adoption de l'avis de la Commission sur l'état de droit fait partie de la première étape de la procédure. Les autorités polonaises ont été invitées à soumettre leurs observations. Après examen de cette réponse, ou si aucune observation n'est soumise, la Commission pourrait formuler une recommandation sur l'état de droit. Nous passerions alors à la deuxième étape du cadre pour l'état de droit. Le délai dont dispose la Commission pour formuler une recommandation sur l'état de droit n'est pas défini.

Qu'est-ce que la procédure au titre 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 encore jamais été utilisé auparavant.

Le mécanisme de prévention autorise le Conseil à donner à l'État membre concerné un avertissement avant qu'une violation grave 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.

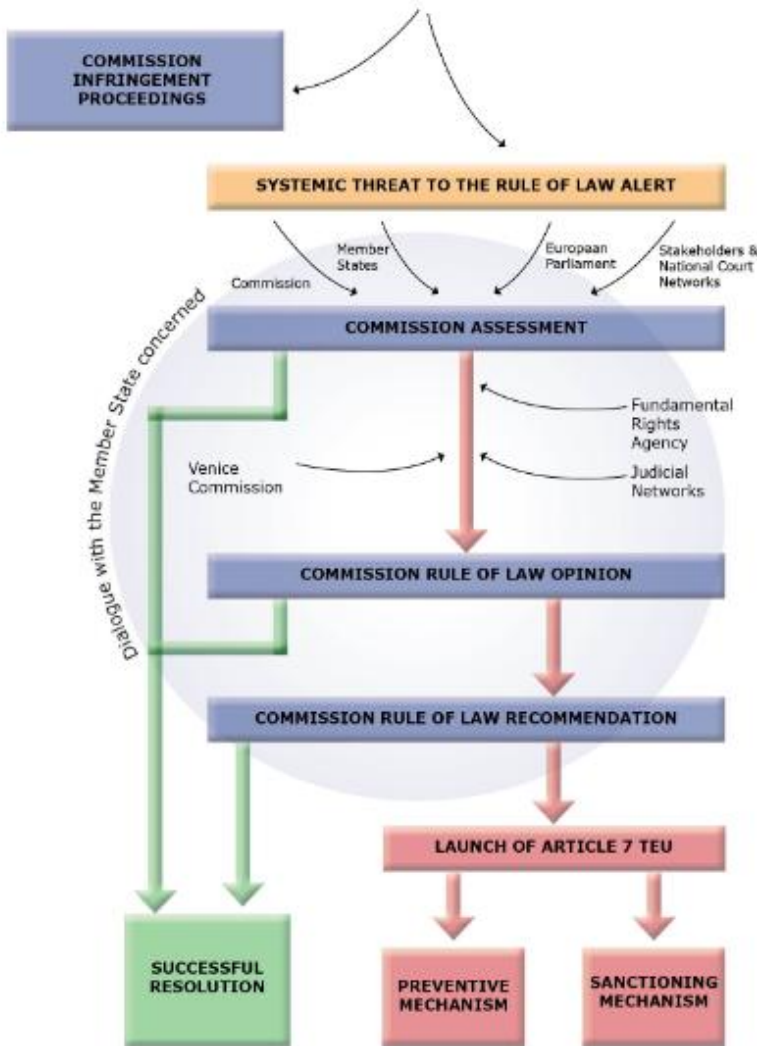
Conformément à l'article 354 du TFUE, le membre du Conseil européen ou du Conseil représentant l'État membre en cause ne prend pas part au vote et l'État membre en cause n'est pas pris en compte dans le calcul des majorités nécessaires à ces constatations.

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

Depuis 2009, l'Union européenne a plusieurs fois fait face à des situations, dans certains pays de l'UE, 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/16/2015](#)

MEMO/16/2017

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](#)