



DECLASSIFIÉ¹
AS/Mon(2017)14
9 mai 2017
fmondoc14_2017
or. Anglais

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Varsovie (3-5 avril 2017)

Corapporteurs: M. Yves Cruchten, Luxembourg, Groupe socialiste, et M. Thierry Mariani, France, Groupe du Parti populaire européen

I. Introduction

1. Le 4 février 2016, M. Schennach et plusieurs de ses collègues ont présenté une proposition de résolution sur «Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne», dans laquelle ils font part de leur préoccupation en relation avec *«les récents changements et réformes, en particulier en ce qui concerne le fonctionnement de la Cour constitutionnelle et les nouvelles lois relatives à la radiodiffusion ou à la police, [qui] ont fait naître des préoccupations quant à l'engagement constant de la Pologne en faveur des principes essentiels du Conseil de l'Europe, et plus particulièrement de l'État de droit²»*. Le 27 mai 2016, le Bureau de l'Assemblée a chargé la commission de suivi d'établir un rapport sur «Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne». Le 23 juin 2016, la commission nous a désignés comme corapporteurs pour le présent rapport. Outre la situation du Tribunal constitutionnel et de la loi sur la surveillance déjà mentionnée, les récents changements apportés à la loi sur le ministère public, au cadre juridique régissant les manifestations et les rassemblements ainsi que les réformes prévues du système judiciaire ont retenu toute notre attention au cours de la visite.

2. Lors de notre visite, nous avons notamment rencontré le Président de la Cour suprême de Pologne, les sous-secrétaires d'État à la Culture et aux Affaires intérieures, le médiateur, le président et les membres du Conseil supérieur de la magistrature, les dirigeants de tous les partis politiques parlementaires, le président de l'Association du Barreau polonais, l'ancien président du Tribunal constitutionnel, des hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, des représentants d'organisations non-gouvernementales, notamment d'organisations de journalistes, ainsi que des représentants de l'OSCE/BIDDH. Le programme de notre visite fait l'objet de l'annexe 1 à la présente note.

3. Nous tenons à remercier la délégation polonaise auprès de l'Assemblée parlementaire pour l'organisation du programme et son précieux soutien pendant notre visite. Nous remercions également la Fondation Helsinki des droits de l'homme de Pologne pour son aide dans l'organisation des rencontres avec la société civile. Nous regrettons toutefois profondément que ni le Président ou des membres du Tribunal constitutionnel, ni le Président de la République ou son Premier ministre – ou leurs représentants – ni le ministre de la Justice, n'aient été prêts à rencontrer notre délégation, alors que tous jouent un rôle central dans les développements, ainsi que dans la crise politique et constitutionnelle sur lesquels l'Assemblée nous a demandé de faire rapport. Nous espérons pouvoir les rencontrer à l'occasion d'une prochaine visite pour la préparation de notre rapport.

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion des 15-16 mai 2017.

² Doc. 13978(2016)

II. Contexte

4. La crise politique a éclaté au lendemain des élections législatives de 2015. Ces élections se sont déroulées dans un climat politique de plus en plus polarisé et alors que le mécontentement de la société polonaise à l'égard de son élite dirigeante grandissait. Les élections générales pour renouveler le Sejm et le Sénat, qui se sont tenues le 25 octobre 2015, ont été remportées par le parti «Droit et justice» (également connu sous son acronyme, PiS), qui a obtenu 235 sièges sur 460 au Sejm, la chambre basse du Parlement – et ainsi la majorité absolue³. C'est la première fois qu'un parti réussit, à lui seul, à avoir la majorité absolue depuis les premières élections libres et équitables de 1991. Il ne dispose cependant pas de suffisamment de sièges pour avoir la majorité des deux-tiers requise pour modifier la Constitution polonaise. La Plateforme civique, au pouvoir pendant huit ans avec le Parti populaire polonais, son partenaire de coalition, a décroché 138 sièges (il en a perdu 59). La Gauche unie, une coalition constituée par plusieurs partis politiques de gauche, n'a pas franchi le seuil fixé à 8 % pour qu'une coalition puisse avoir des députés au parlement.

5. Le PiS a vu dans sa victoire écrasante un blanc-seing des électeurs pour réformer en profondeur le système politique et la société polonaise. En même temps, il a eu l'impression que les structures étatiques et les institutions démocratiques étaient dominées par les autorités précédentes et qu'elles leur étaient favorables, ce qui pouvait l'empêcher de mettre son programme de réforme en œuvre. La nouvelle majorité au pouvoir s'est donc ostensiblement employée à «dépolitiser» ces institutions et à les contrôler. Dans ce contexte, le Tribunal constitutionnel, qui disposait de pouvoirs juridiques considérables pour bloquer ou empêcher les ambitieux programmes de réforme du parti au pouvoir s'ils n'étaient pas conformes aux dispositions de la Constitution a été la première institution à se retrouver dans le collimateur du PiS. Le fait que la majorité au pouvoir perçoive le Tribunal constitutionnel comme un obstacle à son programme de réforme a été renforcé par le fait que l'ancienne majorité avait modifié la loi régissant la nomination des juges constitutionnels afin de pourvoir les cinq postes de juges constitutionnels qui deviendraient vacants en 2015, y compris ceux, au nombre de deux, dont le mandat arrivait à terme après la tenue des élections. Pour les nouvelles autorités, l'ancienne majorité, sachant qu'elle ne serait plus aux commandes des institutions du pouvoir, a clairement voulu assurer ses arrières au Tribunal afin de protéger ses intérêts après les élections.

6. La nouvelle majorité a entrepris de remédier à cette situation inacceptable – pour elle – et de placer ses propres sympathisants au Tribunal constitutionnel juste après les élections. La manière dont elle s'y est prise n'a pas tardé à provoquer une crise constitutionnelle majeure, sur laquelle nous reviendrons plus loin. Cette crise a été aggravée par le fait que les nouvelles autorités ont cherché à mettre en œuvre des réformes dans d'autres institutions, en particulier dans les médias publics, la police et la justice, qui, selon le PiS, étaient dominées et contrôlées par les anciennes autorités. Ces tentatives controversées de contrôler des institutions constitutionnellement indépendantes de l'État ont suscité un tollé national et international tel que la Commission européenne a décidé d'ouvrir une procédure sur l'État de droit en Pologne. C'est la première fois que la Commission ouvre une telle procédure à l'encontre de l'un de ses États membres.

7. La procédure sur l'État de droit semble – pour l'instant – dans une impasse. Tout en considérant que les réponses des autorités polonaises à ses demandes officielles sont insuffisantes, la Commission estime que la balle est maintenant dans le camp du Conseil européen, qui doit décider des suites à donner. Pour sa part, le Conseil européen semble considérer que toute suite relève absolument de la responsabilité de la Commission européenne. Dans ce contexte, les relations entre la Pologne et l'Union européenne ont continué de se dégrader, comme l'ont montré les développements suscités par la réélection de M. Tusk à la présidence du Conseil européen.

8. Au vu des développements dans le pays, la Commission de Venise a été saisie – notamment par les autorités polonaises – pour donner son avis sur plusieurs textes législatifs, en particulier ceux relatifs au Tribunal constitutionnel. Dans ses avis, la Commission de Venise a émis de graves critiques et fait part de sérieuses préoccupations concernant plusieurs dispositions clairement contraires aux normes européennes. Les autorités polonaises ont malheureusement réagi avec colère aux critiques et ont ouvertement riposté en accusant la Commission de Venise de partialité. De notre point de vue, cette réaction est regrettable et injustifiée, et n'est rien de plus qu'une manière de «tuer le messenger», ce qui est inacceptable. Nous saisissons l'occasion qui nous est donnée de saluer le travail d'une très grande qualité effectué par la Commission de Venise et de l'assurer de notre confiance en son impartialité.

III. Crise constitutionnelle

9. Comme mentionné plus haut, les développements au Tribunal constitutionnel ont provoqué une crise constitutionnelle majeure qui a entravé le fonctionnement indépendant de cette importante institution.

³ Le PiS a aussi 61 sièges sur 100 au Sénat.

10. Le Tribunal constitutionnel polonais se compose de 15 juges élus par le Sejm à la majorité simple pour un mandat non renouvelable de neuf ans. Les candidats sont proposés par le président du Sejm ou par 50 députés. Les mandats de trois juges expiraient le 6 novembre 2015 et les mandats de deux autres les 2 et 8 décembre 2015.

11. La crise a sans doute débuté le 25 juin 2015, soit trois mois avant les élections législatives, lorsque le Sejm alors contrôlé par la précédente majorité conduite par la Plateforme civique (7^e législature) a adopté une loi relative au Tribunal constitutionnel qui permettait à la législature sortante du Sejm de pourvoir les postes de tous les juges constitutionnels dont les mandats devaient prendre fin en 2015. Ainsi le 8 octobre 2015, juste avant les élections, le Sejm a élu cinq nouveaux juges constitutionnels. Avant de prendre leur fonction, les juges nouvellement élus doivent prêter serment devant le Président, conformément à l'article 21 (1) de la loi relative au Tribunal constitutionnel. Le Président Duda, membre du Parti Droit et Justice, a toutefois refusé de recevoir le serment des cinq juges nouvellement élus.

12. La loi du 25 juin 2015 sur le Tribunal constitutionnel a été contestée devant le Tribunal constitutionnel par un groupe de députés du Sejm. Le 3 décembre 2015, le Tribunal constitutionnel a jugé l'article 137 de cette loi inconstitutionnelle dans la mesure où il permettait à l'ancien Sejm d'élire deux juges dont les mandats n'arriveraient à échéance qu'après la première session du Sejm nouvellement constitué, soit en décembre 2015. L'élection par l'ancien Sejm des trois juges dont les mandats expiraient le 6 novembre a été jugée constitutionnelle. Le Tribunal a également considéré qu'en vertu de l'article 21 (1), le Président est tenu d'accepter sans délai le serment des nouveaux juges élus et que toute autre interprétation de cette disposition serait contraire à la Constitution.

13. Le 19 novembre 2015, le nouveau Sejm a adopté une série d'amendements controversés à la loi relative au Tribunal constitutionnel qui prévoyaient, en particulier, la mise en place d'un mandat de trois ans, renouvelable une fois, pour le président du Tribunal constitutionnel, et mettaient fin au mandat du président sortant et de son vice-président; le texte précisait par ailleurs que le mandat d'un juge constitutionnel prenait effet dès sa prestation de serment devant le Président de la République. Ces amendements ont été promulgués par le Président Duda dès le lendemain. Le 25 novembre, le Sejm a adopté une résolution qui annulait les cinq nominations des juges au Tribunal constitutionnel du 8 octobre 2015⁴ et qui en nommait cinq autres, dont le Président Duda a entendu la prestation de serment dans la nuit, à 1h30 du matin (!).

14. Ces amendements ont été contestés devant le Tribunal constitutionnel qui a jugé, le 9 décembre 2015, qu'à l'exception de la mise en place du mandat de trois ans pour la fonction de président du Tribunal, les amendements du 19 novembre étaient inconstitutionnels. Il a également jugé que le Sejm ne pouvait nommer que deux juges le 25 novembre et non pas 5, trois juges ayant été élus constitutionnellement par le Sejm précédent.

15. En vertu de l'article 190 de la Constitution, les arrêts du Tribunal constitutionnel sont obligatoires et définitifs, et doivent être publiés sans délai dans le journal officiel dans lequel le texte normatif a été publié. Le 10 décembre 2015, à l'apogée de la crise, le cabinet du Premier ministre a toutefois suspendu la publication des arrêts de la Cour en date du 3 décembre, au motif que la décision avait été prise en l'absence des cinq juges élus le 25 novembre.

16. Le 22 décembre 2015, le Sejm a adopté une nouvelle série d'amendements à la Loi relative au Tribunal constitutionnel qui prévoyaient notamment que le Tribunal statue, en règle générale, en formation plénière, le quorum étant alors fixé à 13 juges sur 15 qui rendent leur décision à la majorité des deux tiers. L'ancienne version de la loi exigeait, pour que le Tribunal puisse statuer en formation plénière, la présence d'au moins neuf juges, qui pouvaient statuer à la majorité simple. Les amendements disposaient en outre que le Tribunal doit examiner les demandes dont il est saisi dans l'ordre dans lequel elles ont été enregistrées (et donc sans donner la priorité aux affaires importantes) et conféraient au Président de République ou au ministre de la Justice la faculté d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge constitutionnel. Il est clair que l'effet cumulé de ces amendements visait à rendre impossible le fonctionnement du Tribunal constitutionnel dans sa composition légale, bien que politiquement contestable. Ces amendements ont été contestés devant le Tribunal constitutionnel qui a décidé d'examiner l'affaire en formation plénière en se fondant sur la loi antérieure, sans appliquer les amendements. Le 9 mars 2016, le Tribunal a jugé les amendements du 22 décembre contraires à la Constitution. Là encore, les autorités ont refusé de publier l'arrêt.

⁴ Dont les trois nominations jugées constitutionnelles par le Tribunal constitutionnel.

17. Le 23 décembre 2015, le ministre polonais des Affaires étrangères a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur les amendements à la loi relative au Tribunal constitutionnel. L'avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa session plénière de mars 2016⁵.

18. La Commission de Venise a notamment rappelé que, dans une démocratie fondée sur l'Etat de droit, les autorités ont l'obligation d'exécuter intégralement les décisions des tribunaux et en particulier du Tribunal constitutionnel. La Commission de Venise a donc appelé les autorités polonaises à respecter leurs obligations internationales en matière de démocratie et d'Etat de droit et de publier et respecter les décisions du Tribunal constitutionnel. Elle a en outre soutenu la position du Tribunal pour qui les amendements doivent être examinés en se fondant sur une version non modifiée de la loi.

19. S'agissant des amendements, la Commission de Venise a souligné que l'imposition d'une obligation de tenir une audience et de statuer dans un ordre chronologique strict n'est pas conforme aux normes européennes. Elle a également conclu qu'un quorum de 13 juges sur 15, combiné à l'obligation de statuer à la majorité qualifiée des deux tiers était excessive et ne pouvait qu'entraîner un dysfonctionnement de la Cour, en violation des normes européennes en matière de prééminence du droit. Elle a également fait part de ses préoccupations quant aux dispositions conférant au Président ou au ministre de la Justice la faculté d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge constitutionnel, qu'elle considère extrêmement contestables et susceptibles de mettre en péril l'indépendance du Tribunal.

20. Le 22 juillet 2016, le Sejm a adopté une nouvelle loi relative au Tribunal constitutionnel qui, si elle tient compte de plusieurs recommandations de la Commission de Venise relatives aux amendements de décembre, ignore plusieurs problèmes. Il est encourageant de constater que la nouvelle loi ramène le quorum de la formation plénière de 13 à 11 juges⁶, supprime la majorité qualifiée des deux tiers pour les décisions et limite les affaires devant être examinées en formation plénière, autant d'éléments qui, conjugués, constituent de sérieux obstacles au bon fonctionnement du Tribunal. Elle supprime en outre la disposition très critiquée conférant au Président polonais ou au ministre de la Justice la faculté d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre des juges constitutionnels.

21. Par ailleurs, en vertu de la loi, le président du Tribunal est choisi par le Président de la République parmi trois candidats proposés par l'Assemblée générale des juges du Tribunal, chaque juge n'ayant qu'une seule voix. Concrètement, cela signifie qu'un groupe de trois juges peut présenter un candidat. Le Président polonais jouit d'un pouvoir discrétionnaire considérable dans la procédure de nomination et un président du Tribunal peut être nommé sans avoir le soutien de la majorité des juges. En outre, la loi dispose que la présence du Procureur général est obligatoire dans toutes les affaires examinées en formation plénière. En son absence, l'affaire en question ne peut pas être examinée, le Procureur général peut donc bloquer la procédure en ne paraissant pas à l'audience.

22. La nouvelle loi introduit toute une série d'exceptions à la règle selon laquelle les affaires doivent être examinées dans l'ordre chronologique de leur enregistrement, et confère au Président du Tribunal le droit de modifier l'ordre des affaires dans des circonstances exceptionnelles pour protéger les libertés individuelles des citoyens, la sécurité nationale ou l'ordre constitutionnel. Bien qu'il s'agisse d'un développement bienvenu par rapport à la loi précédente, il devrait appartenir au Tribunal de décider lui-même de l'ordre des affaires à examiner. Un recours contre cette disposition a été déposé devant le Tribunal constitutionnel, qui l'a jugée contraire au principe de la séparation des pouvoirs et donc inconstitutionnelle.

23. En vertu de la nouvelle loi, le président du Tribunal «demande» la publication des arrêts dans le journal officiel pour qu'ils puissent entrer en vigueur – il ne l'«ordonne» plus, comme c'était le cas dans la loi précédente. La différence a son importance alors que le Premier ministre a refusé de publier les décisions du Tribunal dans le contexte de la crise constitutionnelle. Comme cela a été mentionné, un tel refus est contraire aux obligations de la Pologne en matière de prééminence du droit et cette disposition devrait être modifiée.

24. Le 16 août 2016, le gouvernement a publié 21 arrêts du Tribunal constitutionnel, mais pas les décisions des 9 mars et 11 août 2016.

25. Le mandat du président du Tribunal a pris fin le 19 décembre 2016. La nouvelle loi, entrée en vigueur dès le lendemain, ne porte plus sur la procédure du Tribunal, mais sur sa présidence. L'Assemblée générale du Tribunal qui doit élire un nouveau Président parmi les candidats en lice doit désormais être présidée non

⁵ CDL-AD(2016)001.

⁶ Ce quorum reste beaucoup plus élevé que dans la plupart des pays européens, mais il est suffisamment bas pour ne pas mettre en péril le fonctionnement du Tribunal constitutionnel et son efficacité.

pas par le vice-président, qui a un mandat constitutionnel, mais par un président par intérim, soit le juge ayant la plus longue expérience judiciaire en général. En l'occurrence, il s'agissait d'une juge récemment nommée, Julia Przylebska.

26. La nouvelle loi permet à une minorité de juges d'élire le président du Tribunal, contrairement à la jurisprudence du Tribunal. Le «Président par intérim» a immédiatement convoqué une assemblée de juges qui a proposé trois candidats, parmi lesquels figurait Julia Przylebska, à la fonction de Président. Les trois juges contestés qui avaient été «nommés» en décembre 2015 ont été autorisés à participer à l'assemblée avec droit de vote – assemblée que huit juges ont boycottée. Elle a ensuite été nommée Présidente du Tribunal par le Président de la République polonaise le 21 décembre 2016. La nouvelle Présidente a également renvoyé le vice-président en congés forcés avec effet immédiat, ce qui a un impact sur la majorité du Tribunal en cas de vote.

27. Tous les interlocuteurs rencontrés ou presque ont indiqué que le Tribunal constitutionnel est désormais contrôlé par les autorités au pouvoir. En même temps, les problèmes relatifs à la composition du Tribunal qui ont été à l'origine de la crise constitutionnelle n'ont pas été résolus. De ce fait, trois juges dont la nomination le 2 décembre a été déclarée illégale sur décision du Tribunal constitutionnel, participent aux travaux de ce même Tribunal, ce qui soulève des questions quant à la légalité des arrêts auxquels ces juges ont participé et porte atteinte au principe de la sécurité juridique.

28. En vertu du droit constitutionnel polonais, les tribunaux ordinaires peuvent statuer sur la constitutionnalité d'une loi ou d'une décision du gouvernement dans des cas individuels, ce qui permet dans une certaine mesure de vérifier en permanence la constitutionnalité des lois et des décisions gouvernementales, quoique par des tribunaux ordinaires. L'importance de la Cour suprême en est renforcée en tant que plus haute juridiction d'appel, y compris pour l'uniformité du droit en relation avec les décisions sur la constitutionnalité des textes législatifs et des décisions gouvernementales contestés.

IV. Réforme du système judiciaire

29. À peine au pouvoir, les nouvelles autorités ont annoncé et engagé une série de réformes du système judiciaire. Dans le contexte décrit plus haut, en particulier au paragraphe 27, la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, également connu sous son abréviation polonaise KRS, est particulièrement préoccupante.

30. En vertu de la Constitution actuellement en vigueur, le Conseil national de la magistrature, un organe autonome dont les membres magistrats sont élus par les pairs, nomme tous les juges du pays. En février 2017, il nous a été signalé que le gouvernement prévoyait de le réformer. Conformément aux projets d'amendements à la loi relative au Conseil national de la magistrature et à d'autres lois polonaises, les mandats de tous les membres magistrats prendront fin dans les 90 jours suivant l'adoption du projet de loi. Leurs remplaçants seront choisis par le Parlement polonais. En outre, le Conseil sera divisé en deux chambres – l'une composée de membres magistrats et l'autre de représentants politiques. Les deux chambres devront s'entendre sur chaque nomination et les représentants politiques pourront s'opposer aux décisions des membres magistrats.

31. Le projet de loi a été évalué par l'OSCE/BIDDH qui, dans son avis, note qu'il résulterait des amendements proposés que *«la législature et non le judiciaire désignerait les 15 représentants des juges...»* au Conseil national de la magistrature (KRS), permettant ainsi au législatif et à l'exécutif d'exercer *«une influence décisive sur la sélection des juges»*. De l'avis de l'OSCE/BIDDH, les amendements proposés *«suscitent de graves préoccupations en ce qui concerne des principes démocratiques essentiels, en particulier la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice»*. Il conclut que s'ils étaient adoptés, *«les amendements saperaient les fondements mêmes d'une société démocratique régie par l'État de droit»*. Dans ce contexte, l'OSCE/ODIHR recommande aux autorités polonaises de revoir entièrement les amendements et de ne pas les adopter⁷.

32. Pour beaucoup d'interlocuteurs que nous avons rencontrés à Varsovie, il s'agit clairement d'une tentative de prise de contrôle politique du système judiciaire par les autorités, ce qui limitera sinon anéantira l'indépendance de la justice, quel que soit le parti au pouvoir. Le risque de politisation du KRS nous est malheureusement apparu évident lorsque nous avons rencontré le KRS en commission plénière et que certains représentants nommés par le parlement ont semblé décidé à perturber le bon déroulement de notre rencontre avec le KRS.

⁷ OSCE/ODIHR JUD-POL/305/2017-Final.

33. Le projet de loi a été adopté en première lecture le 5 avril 2017, alors que la majorité de nos interlocuteurs prédisait que les amendements seraient adoptés en dernière lecture successivement. Cependant, d'après nos informations, la loi a fait l'objet de vifs débats et est toujours en cours d'examen devant le Parlement; elle pourrait être considérablement modifiée. À notre demande, la commission de suivi a donc décidé de saisir la Commission de Venise pour un avis sur les amendements à la nouvelle loi sur le Conseil national de la magistrature, lorsque cette dernière aura été adoptée et au cas où cette loi différerait substantiellement du projet de texte déjà évalué par l'OSCE/BIDDH.

34. Les amendements à la loi relative au ministère public adoptés en mars 2016 sont un autre problème potentiel. En effet, ces amendements suppriment la fonction du procureur général indépendant établie en 2009 et la fusionnent à nouveau avec celle du ministre de la Justice. Si les fonctions de procureur général et de ministre de la justice ont également été fusionnées dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe, les pays en question ont mis en place des dispositions juridiques qui interdisent clairement au ministre de la justice de dispenser des instructions concernant des affaires spécifiques et confèrent aux procureurs de niveau inférieur le droit d'ignorer ces instructions, le cas échéant. Or la législation polonaise ne prévoit pas ce genre de dispositions, ce qui, combiné au fait que le rôle du ministre de la Justice dans les procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs aurait été renforcé, pourrait porter gravement atteinte à l'indépendance du ministère public. Notre inquiétude est aggravée par le fait que le ministre de la Justice, agissant en qualité de procureur général, a remis en cause l'élection de trois juges constitutionnels qui avaient été nommés avant 2010. Le procureur général/ministre de la Justice a aussi contesté l'élection du Président de la Cour suprême qui avait soutenu le Tribunal constitutionnel dans son épreuve de force et s'était exprimé contre une réforme judiciaire qui restreindrait gravement l'indépendance de la justice ordinaire. Aucun motif légal justifiant ces contestations n'a pu nous être communiqué.

35. Vu l'importance de la réforme du ministère public et les préoccupations soulevées à cet égard, la commission de suivi a décidé, à notre demande, de saisir la Commission de Venise pour avis sur la loi modifiée relative au ministère public.

V. Loi sur les rassemblements

36. En décembre 2016, le Sejm a adopté une série d'amendements à la loi sur les rassemblements qui prévoient notamment qu'un rassemblement peut être interdit s'il coïncide avec un rassemblement «cyclique», défini comme un rassemblement organisé par un même organisateur au moins quatre fois par an ou chaque année depuis plus de trois ans. Au départ, il avait été proposé d'interdire toute manifestation en même temps que les rassemblements officiels organisés par les pouvoirs publics ou par l'Église. Cette disposition a toutefois été supprimée durant la procédure d'adoption. Le 29 décembre 2016, le Président a renvoyé la loi devant le Tribunal constitutionnel pour avis sur sa constitutionnalité. Le 17 mars, le Tribunal a jugé que la loi était conforme aux dispositions de la Constitution et la loi a été promulguée par le Président Duda.

37. Les réunions sur la loi telle qu'adoptée que nous avons pu avoir pendant notre visite ont apaisé la plupart de nos craintes. En réalité, il semble que cette loi vise principalement à empêcher les manifestations non-autorisées dans un périmètre de 100 m autour d'une manifestation autorisée. Si cela peut limiter les contre-manifestations en certaines occasions, nous relevons que d'autres États membres, sinon tous, ont un cadre légal du maintien de l'ordre en vertu duquel les manifestations et les contre-manifestations se déroulent dans des espaces séparés.

38. Plusieurs questions relatives au statut cyclique des manifestations demeurent. À notre connaissance, aucun autre État membre n'a pris des dispositions similaires, mais cela ne signifie pas qu'elles vont à l'encontre des normes communes, sauf si le statut de «rassemblement cyclique» s'applique uniquement à un groupe /type restreint d'organisations ou de manifestations. Alors que, d'après nos informations, le statut cyclique devait initialement être réservé aux manifestations «historiques» ou «culturelles», les autorités nous ont informés que ce n'est pas le cas et qu'il n'existe aucune restriction. Nous entendons clarifier ce point lors d'une prochaine visite et dans l'intervalle, nous demandons aux autorités de veiller à ce que l'octroi du statut cyclique aux manifestations ne fasse pas l'objet de pratiques discriminatoires.

V. Remarques finales

39. Au cours de notre visite, nous avons également eu plusieurs réunions sur l'environnement médiatique et sur la loi sur la police du point de vue de la surveillance. Nous tenons à remercier les autorités pour les nombreuses informations que nous avons reçues; elles ont répondu à plusieurs de nos questions mais méritent aussi un examen approfondi. Nous avons l'intention de présenter un rapport sur ces points à une prochaine occasion.

ANNEXE 1 – Programme de la visite d'information à Varsovie (3–5 avril 2017)

Corapporteurs: M. Yves CRUCHTEN, Luxembourg, Groupe socialiste

M. Thierry MARIANI, France, Groupe du Parti populaire européen

Secrétariat: M^{me} Caroline RAVAUD, Chef du Secrétariat, commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
M. Bas KLEIN, Adjoint au Chef du Secrétariat, commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Objectifs de la visite:

- Evolutions politiques générales et état de la démocratie
- Réforme de la Cour constitutionnelle et du système judiciaire
- Réforme des médias
- Liberté de réunion et d'expression

Lundi 3 avril 2017

- 14:30 Table ronde avec des organisations de la société civile sur l'état de la démocratie et la réforme judiciaire (*)
- Maciej Nowicki, Directeur adjoint, et Małgorzata Szuleka, juriste et coordinatrice de projets, Helsinki Foundation for Human Rights
 - Ewa Kulik-Bielińska, directrice de la Fondation Stefan Batory
 - Karolina Kędziora, juriste, Association polonaise sur la loi anti-discrimination
 - Filip Pazderski, juriste, Institut des affaires publiques
 - Mirosław Wróblewski, Ph.D., Association Zbigniew Hołda
- 17:30-18:30 Rencontre avec l'Institut de la culture juridique «Ordo Juris» (*)
- 18:30-19:30 Rencontre avec le Professeur Andrzej Rzepliński, ancien Président du Tribunal constitutionnel

Mardi 4 avril 2017

- 08:00-09:00 Rencontre avec M. Paweł Lewandowski, Sous-secrétaire d'État, Ministère de la Culture
- 09:00-10:00 Rencontre avec l'Association des journalistes (Stowarzyszenie Dziennikarzy RP)
- M. Andrzej Maślankiewicz – Secrétaire général de l'association
 - M. Tomasz Miłkowski – spécialiste des affaires internationales
- 10:00-11:00 Rencontre avec des hauts responsables du ministère de la Justice
- Service de la coopération internationale et Bureau des droits de l'homme
- Président de la réunion – M. Krzysztof Masło – Procureur, Directeur
 - M. Paweł Jaros – Juge, Chef du service des procédures internationales en matière de droits de l'homme
 - M. Paweł Kaczor – Juge, Spécialiste en chef, service des procédures internationales en matière de droits de l'homme
 - M. Maciej Lis – Spécialiste, service des procédures internationales en matière de droits de l'homme
- Bureau de surveillance administrative
- M. Łukasz Kurnicki – Juge, Spécialiste en chef, service pour le développement des tribunaux ordinaires
- Ressources humaines et Bureau de l'organisation des tribunaux ordinaires et militaires
- M. Paweł Kamiński – Spécialiste en chef, assistant judiciaire, service de l'Ecole nationale de la magistrature et du Bureau du procureur
- Bureau de la législation
- M. Michał Antoniak – Chef du service de lois, du système des tribunaux ordinaires et du service pénitentiaire

- 11:15-12:30 Rencontre avec des représentants du Conseil national de la magistrature: M. Dariusz Zawistowski, Président
- 12:45-13:45 Rencontre avec l'Association des journalistes (Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich): M. Krzysztof Skowroński, M^{me} Dorota Zielińska
- 14:00-15:00 Rencontre avec des dirigeants des partis politiques parlementaires (PiS): M. Włodzimierz Bernacki, M. Stanisław Piotrowicz, M. Krzysztof Czabański, M. Daniel Milewski
- 15:00-16:00 Rencontre avec des dirigeants des partis politiques parlementaires (PO): M. Andrzej Halicki, M. Bogdan Klich, M^{me} Agnieszka Pomaska, M. Aleksander Pociąg, M. Borys Budka
- 16:00-17:00 Rencontre avec des dirigeants des partis politiques parlementaires (Kukiz'15): M. Paweł Kukiz, M. Stanisław Tyszka
- 17:00-18:00 Rencontre avec des dirigeants des partis politiques parlementaires (Nowoczesna): M^{me} Katarzyna Lubnauer, M^{me} Kamila Gasiuk-Pihowicz, M. Zbigniew Gryglas
- 18:00-19:00 Rencontre avec des dirigeants des partis politiques parlementaires (PSL): M. Mieczysław Kasprzak

Mercredi 5 avril 2017

- 09:00-10:00 Rencontre avec l'association du barreau: prof. Piotr Kardas, M^{me} Małgorzata Mączka-Pacholak, avocate
- 10:00-11:00 Rencontre avec la Présidente de la Cour suprême, prof. Małgorzata Gersdorf
- 11:15-12:15 Rencontre avec M. Sebastian Chwałek, Sous-secrétaire d'État, Ministère de l'Intérieur
- 12:30-13:30 Rencontre avec M. Adam Bodnar, Commissaire aux droits de l'homme, accompagné par M^{me} Agnieszka Grzelak, Directrice adjointe, Bureau des affaires constitutionnelles, internationales et constitutionnelles européennes; M^{me} Aleksandra Kistowska, conseillère principale, service des droits fondamentaux et des libertés, M^{me} Barbara Kurach, Chef, service de la coopération internationale
- 13:45-14:30 Rencontre avec le Conseil national de radiodiffusion: M. Krzysztof Czabański, M^{me} Elżbieta Kruk, M^{me} Joanna Lichočka
- 14:45-15:45 Rencontre avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE
- 16:00-17:00 Rencontre avec l'association de juges "IUSTITIA": M^{me} Małgorzata Stanek, M^{me} Monika Frąckowiak, M. Arkadiusz Tomczak, M. Tomasz Marczyński

() Réunions organisées par le Secrétariat de l'Assemblée parlementaire*