

DÉCLARATION PUBLIQUE – AMNESTY INTERNATIONAL

28 juin 2023

EUR 37/6931/2023

AILRC-FR

POLOGNE. LA LOI INSTAURANT UNE COMMISSION SPÉCIALE CONSTITUE UNE MENACE POUR LES DROITS HUMAINS

Le 14 avril 2023, le Parlement polonais a adopté la Loi relative à la Commission chargée d'enquêter sur l'influence russe sur la sécurité intérieure de la Pologne entre 2007 et 2022 (« loi sur la Commission d'enquête »)¹. La loi en question, dite « Lex Tusk »², est entrée en vigueur le 31 mai 2023. Elle prévoit la création d'une commission spéciale non judiciaire, composée de neuf membres élus à la majorité simple par la Diète, la chambre basse du Parlement. Cette commission sera chargée d'enquêter sur l'influence russe sur la sécurité intérieure de la Pologne, et vise en particulier les fonctionnaires, les cadres haut placés et toute autre personne ayant supposément agi au détriment non seulement de la sécurité nationale, mais plus largement des « intérêts » du pays. Les membres de la commission ne seront pas tenus de répondre de leur comportement dans le cadre de ses travaux et ils bénéficieront donc, en définitive, d'une immunité les exemptant de toute obligation de rendre compte de leurs actes.

Amnesty International est profondément préoccupée par le risque que cette loi soit utilisée pour cibler et jeter le discrédit sur des membres de l'opposition, des voix dissidentes et toute autre personne susceptible de se présenter à des élections pour accéder à des fonctions politiques, ou d'émettre des critiques à l'égard du gouvernement. L'étendue des pouvoirs de cette Commission est particulièrement inquiétante car tout lien avec la Russie pourrait nuire à la réputation d'une personne, mettre en danger sa santé et sa sécurité et saper ses ambitions politiques. La Commission serait par exemple en mesure de rendre une décision interdisant à une personne de participer à toute activité impliquant l'utilisation de fonds publics pendant 10 ans, ce qui reviendrait à l'empêcher de se présenter à des élections pour accéder à des fonctions politiques durant cette période. L'absence quasi-totale de recours permettant de contester les décisions de la Commission est particulièrement préoccupante, notamment l'absence de garanties procédurales et d'accès à un recours effectif.

L'adoption de la loi sur la Commission d'enquête puis sa promulgation par le chef de l'État polonais ont déjà suscité des critiques à l'échelle nationale³ et internationale⁴ dénonçant la violation de la Constitution polonaise et des obligations de la Pologne au regard du droit international relatif aux droits humains. Le chef de l'État a déclaré que la loi sur la Commission

¹ Publiée au Journal des lois sous le numéro 1030. Le texte de loi est disponible en polonais à l'adresse suivante : https://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/2838_u.htm

² La loi a été officieusement baptisée « Lex Tusk » en référence à Donald Tusk, chef de l'un des principaux partis d'opposition et ancien président du Conseil européen. Son nom a été explicitement mentionné dans l'exposé des motifs du texte de loi, en lien avec la politique du gouvernement polonais, dirigé par Donald Tusk de 2007 à 2014, à l'égard de la Russie. Selon certains commentateurs, Donald Tusk serait donc directement ciblé par la proposition de loi. La proposition de loi avec exposé des motifs est disponible à l'adresse suivante : <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/99808ECB3BB72A3FC125890B0038A8F1/%24File/2838.pdf>

³ Voir en particulier la résolution n°02/2023 du 1^{er} juin 2023 du Comité des sciences juridiques de l'Académie polonaise des sciences, portant sur l'ajout dans le système juridique polonais de la loi sur la Commission d'État chargée d'enquêter sur l'influence russe sur la sécurité intérieure de la Pologne entre 2007 et 2022 et approuvée par les doyens de la quasi-totalité des facultés de droit de Pologne ; ce texte est disponible en polonais à l'adresse suivante : <https://knp.pan.pl/index.php/strona-glowna?view=article&id=274:uchwala-nr-02-2023-komitetu-nauk-prawnych-polskiej-akademii-nauk-z-01-06-2023-r-w-sprawie-wprowadzenia-do-polskiego-porzadku-prawnego-ustawy-o-panstwowej-komisji-ds-badania-wplywow-roznych-na-bezpieczenstwo-wewnetrzne-rp-w-latach-2007-2022&catid=48>

⁴ Les États-Unis, soit l'un des plus proches alliés de la Pologne, ont par exemple fait part publiquement de leurs préoccupations concernant cette loi : Département d'État des États-Unis, communiqué de presse, 29 mai 2023, <https://www.state.gov/concerns-over-potential-use-of-new-polish-legislation-to-target-opposition/>

d'enquête serait renvoyée devant la Cour constitutionnelle pour évaluation ; néanmoins, cela n'empêchera pas cette Commission controversée d'être instaurée et de commencer à remplir ses fonctions. En outre, cette évaluation semble vaine au regard des efforts déployés depuis des années par le gouvernement pour saper l'indépendance de la Cour constitutionnelle et instiller une influence politique dans sa composition et ses procédures.

Le 2 juin 2023, le chef de l'État a soumis au Parlement polonais une proposition de modification de la loi. La proposition visait à éliminer certains des aspects les plus controversés du texte, notamment en modifiant la capacité de la Commission à imposer des « mesures » (de fait, des sanctions pénales), en modifiant la procédure de recours contre les décisions de la Commission pour que les appels soient examinés par des tribunaux de droit commun et non plus des tribunaux administratifs, ainsi qu'en excluant la possibilité pour un-e membre du Parlement de siéger à la Commission. Le 16 juin 2023, la Diète a modifié la loi en conséquence. Néanmoins, les dispositions restantes continuent de soulever de vives préoccupations en matière de droits humains. Conformément à la procédure législative polonaise, la loi a maintenant été transmise à la chambre haute du Parlement pour examen⁵.

LES PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS D'AMNESTY INTERNATIONAL

La loi sur la Commission d'enquête prévoit l'instauration d'une institution définie comme étant un organe administratif et qui, à première vue, cumule les fonctions d'enquête, de poursuites judiciaires et de sanctions potentielles, ce qui constitue une atteinte au principe de séparation des pouvoirs et à l'état de droit. En somme, la Commission d'enquête fonctionnerait comme un organe investi de pouvoirs qui sont, en temps normal, réservés au pouvoir judiciaire et aux services d'enquête et de renseignement. Par ailleurs, la loi n'exige pas que les membres de la Commission bénéficient d'une quelconque expérience en matière d'enquête ou d'une formation juridique. Les membres de la Commission seront élus à la majorité simple par la Diète, ce qui garantit au parti au pouvoir la possibilité de choisir les membres qui y siégeront. Il est donc à craindre que ces derniers puissent manquer d'indépendance et d'impartialité.

Si la loi prévoit que les audiences soient généralement publiques, le choix d'exclure les médias des procédures et de tenir certaines audiences à huis clos est laissé à la totale discrétion de la Commission. Cela lui permettrait donc de mener ses activités et ses délibérations à l'abri des regards. L'instauration de ce type d'institution n'est pas sans rappeler les pratiques ayant entraîné de graves violations des droits humains en Europe centrale et de l'Est pendant les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, en particulier contre toute personne considérée comme dissidente ou critique à l'égard des autorités.

Les protocoles de fonctionnement de cette Commission ainsi que les pouvoirs qui lui sont conférés constituent une violation du principe d'égalité des armes, du droit à être entendu par un tribunal indépendant, et du droit à une audience publique. Or, il est crucial de garantir la pleine indépendance des organes remplissant des fonctions judiciaires (allant des tribunaux de droit commun aux commissions d'enquête établies légalement, entre autres) et de veiller à ce qu'ils soient libres de toute influence politique. Les personnes chargées de prendre des décisions doivent être libres de statuer sur les affaires qui leur sont présentées en toute indépendance et impartialité, sur la base des faits et conformément à la loi, et sans aucune ingérence, pression ou influence indue émanant d'une branche du gouvernement ou de toute autre source⁶. Pour que la justice soit respectée, il est indispensable que le tribunal soit impartial et qu'il soit perçu comme tel⁷. De plus, le droit à une audience publique est une garantie essentielle de l'équité et de l'indépendance du processus judiciaire, ainsi qu'un moyen de préserver la confiance des citoyens dans le système judiciaire⁸.

⁵ Des informations sur l'état d'avancement du travail parlementaire sur cette modification sont disponibles sur le site internet de la Diète : <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2838>

⁶ Amnesty International, *Pour des procès équitables – Deuxième édition*, Index AI : POL 30/002/2014, p. 115.

⁷ Amnesty International, *Pour des procès équitables*, p. 120.

⁸ Amnesty International, *Pour des procès équitables*, p. 126.

Amnesty International est également préoccupée par le fait que la loi sur la Commission d'État va à l'encontre du principe de la légalité des délits et des peines. La notion de « demeurer sous influence russe », telle qu'énoncée dans la loi, n'est pas définie avec précision, ce qui ouvre la voie à des interprétations et des applications discrétionnaires, arbitraires et abusives. En outre, la loi permettrait d'imposer des sanctions rétroactives pour des faits ayant eu lieu avant son entrée en vigueur et qui n'étaient pas considérés comme des infractions à ce moment-là. Selon le droit international relatif aux droits humains et les normes y afférentes, une personne ne peut être poursuivie ou sanctionnée pour un acte ou une omission qui ne constituait pas une infraction au regard du droit national ou international au moment des faits. Par ailleurs, les infractions pénales doivent être clairement définies et ces définitions appliquées précisément au moment où un acte illégal est présumé avoir été commis, pour permettre aux individus d'adapter leur comportement en conséquence⁹.

La loi ne prévoit pas non plus de garanties procédurales pour veiller au principe d'égalité des armes et permettre à toute personne faisant l'objet d'une enquête de la part de la Commission de bénéficier d'une défense adéquate. Plus précisément, une personne ciblée par la Commission ne bénéficie pas expressément du droit à un avocat, à une procédure régulière et à un recours significatif ou effectif. Les pouvoirs conférés à la Commission annulent *de facto* le principe de « l'égalité des armes », car la personne visée n'a pas véritablement la possibilité de préparer et de présenter sa défense, ni de contester les arguments et les éléments de preuve présentés contre elle, sur un pied d'égalité.

La loi sur la Commission d'enquête pourrait également avoir des conséquences négatives sur l'espace civique. La Commission sera habilitée à enquêter sur les cas d'influence russe présumée dans le cadre des activités des ONG, des défenseur-e-s des droits humains, des journalistes, des partis politiques et d'autres personnes critiques à l'égard des autorités¹⁰. Le gouvernement sera donc en mesure d'utiliser la Commission comme un outil pour faire taire les voix critiques sur les violations des droits humains et autres actes illicites du gouvernement. La loi prévoit par exemple explicitement la possibilité d'enquêter sur l'influence russe à la frontière de l'État¹¹. Cela signifie que les ONG qui surveillent et signalent les violations des droits humains aux frontières extérieures de l'État, notamment celles que subissent les migrant-e-s et les réfugié-e-s, peuvent faire l'objet de poursuites devant la Commission¹². Les pouvoirs de la Commission constituent une nouvelle tentative de réduire l'espace dédié à la société civile, notamment en raison de l'effet dissuasif que la loi aura sur divers acteurs et organisations de la société civile¹³.

Dans ce contexte, Amnesty International formule les recommandations suivantes :

AUX AUTORITÉS POLONAISES

Amnesty International engage les autorités polonaises à abroger de toute urgence la loi sur la Commission d'État.

AUX INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Amnesty International salue la procédure d'infraction lancée par la Commission européenne et compte sur cette dernière pour continuer à traiter la loi sur la Commission d'enquête avec la plus grande urgence. Dans le cadre de l'examen de la

⁹ Amnesty International, *Pour des procès équitables*, p. 147.

¹⁰ Le vice-ministre de la Défense, Wojciech Skurkiewicz, a déjà annoncé que des journalistes devraient comparaître devant cette commission. https://www.press.pl/tresc/76760,minister-pis-o-komisji-ds_-badania-wplywow-rosyjskich_----powinno-stanac-przed-ta-komisja-wielu-dziennikarzy---

¹¹ Voir Amnesty International, "Poland/Belarus Border: A Protection Crisis", <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2021/09/poland-belarus-border-crisis/>

¹² Amnesty International, *Pologne. Sur d'autres frontières, la cruauté l'emporte sur la compassion*, EUR 37/5460/2022, 11 avril 2022, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur37/5460/2022/fr/>

¹³ Amnesty International : *Pologne. « On nous traite comme des criminel-le-s. » Réduction des libertés et harcèlement des militant-e-s LGBTI en Pologne*, EUR 37/5882/2022, 20 juillet 2022, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur37/5882/2022/fr/>

réponse des autorités polonaises à la lettre de mise en demeure, la Commission européenne devrait solliciter la contribution d'experts de la société civile en ce qui concerne la loi et ses conséquences sur les droits fondamentaux.

Amnesty International demande au Parlement européen de continuer à suivre de près l'évolution de la situation en Pologne, parallèlement aux mesures prises par la Commission européenne et le Conseil européen.

Amnesty International enjoint au Conseil européen d'aborder pleinement la question de la loi sur la Commission d'enquête dans le contexte des procédures en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1 du Traité sur l'Union européenne, étant donné que cette loi s'inscrit dans le cadre plus large des questions relatives à l'état de droit et à l'indépendance du pouvoir judiciaire déjà explicitement mentionnées dans la proposition motivée de la Commission européenne. Compte tenu du contexte plus général d'attaque contre les droits fondamentaux en Pologne et des conséquences pour la population du pays, le Conseil doit aborder toutes les questions clés qui menacent les droits prévus par l'article 2 du Traité sur l'Union européenne.

AUX INSTITUTIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amnesty International appelle la Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) à inclure dans son avis sur la loi sur la Commission d'enquête les conséquences négatives évidentes que celle-ci aura sur la protection des droits humains, l'état de droit et la réduction de l'espace réservé à la société civile, déjà mis à mal.

Enfin, Amnesty International demande à la secrétaire générale du Conseil de l'Europe, à la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) d'inclure la loi sur la Commission d'enquête dans leurs dialogues avec les autorités polonaises et à plaider pour son abrogation, au regard des graves préoccupations en matière de droits humains exprimées par les États, les organisations de la société civile et les experts internationaux.