
Le Parlement au temps du coronavirus

Pologne

Le Parlement polonais au temps du coronavirus.

La pandémie a été instrumentalisée pour renforcer encore la mainmise du parti au pouvoir sur les institutions

Spasimir Domaradzki

Docteur en droit, Université de Varsovie.

La pandémie de Covid-19 a provoqué des turbulences imprévisibles dans le monde entier. Les gouvernements ont dû s'adapter à une menace inattendue et nouvelle. La réaction chinoise au virus, y compris le confinement total et le mépris des droits de l'Homme, était conforme au système politique du pays, mais difficilement applicable dans les États démocratiques. Cependant, la gravité et la propagation rapide de la pandémie ont conduit les gouvernements du monde entier à prendre des décisions radicales et souvent irrationnelles fondées sur la peur et l'inquiétude.

Toutefois, la crise de Covid-19 est apparue non seulement comme une menace pour la santé publique, mais aussi comme une occasion inattendue d'exploiter son caractère unique afin de résoudre certaines questions politiques et de détourner l'attention de l'opinion publique des problèmes sociaux, économiques et politiques brûlants. Cette analyse porte sur le cas polonais et son expérience dans la gestion de la pandémie avec un focus sur le problème concernant l'organisation de l'élection présidentielle.

1. La réglementation polonaise de l'état d'urgence

Suivant un modèle présent dans d'autres lois fondamentales européennes, la Constitution polonaise contient des réglementations étendues relatives aux situations exceptionnelles, comme le prévoit le chapitre XI intitulé « *Mesures extraordinaires* ». Outre les dispositions distinctes sur l'état de guerre, la Constitution reconnaît trois situations possibles : la loi martiale, l'état d'urgence et l'état de catastrophe naturelle. La Constitution prévoit une loi martiale en cas de menaces extérieures, d'agression armée ou d'obligation conventionnelle de défense commune. Par conséquent, la loi martiale est peu pertinente en ce cas présent.

Les dispositions constitutionnelles concernant l'état de catastrophe naturelle attribuent une

compétence assez limitée aux autorités de l'État, puisque l'article 232 fait référence explicitement à la « *prévention ou à l'élimination des conséquences d'une catastrophe naturelle ou d'un accident technologique présentant les caractéristiques d'une catastrophe naturelle* »¹. Cependant, la Constitution définit les catastrophes nationales comme des « *conséquences qui menacent la vie et la santé de nombreuses personnes* ».

La pandémie de Covid-19 semble donc correspondre à l'article 230 reconnaissant, entre autres, que dans le cas d'atteinte à la sécurité des citoyens et à l'ordre public, il faut instaurer l'état d'urgence. Il est important de noter que, dans ce cas, le Conseil des ministres doit demander au Président d'introduire ledit état d'urgence. L'introduction de ce type de mesure extraordinaire est limitée dans le temps. L'état d'urgence déclaré par le Président peut durer jusqu'à 90 jours et ne peut être prolongé qu'une seule fois pour 60 jours supplémentaires avec l'accord du Parlement.²

La Constitution est très précise quant à la question de la limitation des droits de l'Homme en cas d'application de la loi martiale ou de l'état d'urgence. L'article 233 interdit explicitement la limitation des libertés et des droits suivants : article 30 (dignité de la personne), articles 34 et 36 (citoyenneté), article 38 (protection de la vie), articles 39, 40 et 41§4 (traitement humain), article 42 (imputation de la responsabilité pénale), article 45 (accès à un tribunal), article 47 (droits de la personne), article 53 (conscience et religion), article 63 (pétitions), ainsi que les articles 48 et 72 (famille et enfants). Cet article interdit aussi explicitement toute discrimination fondée sur la race, le sexe, la langue, la religion, l'origine sociale. Cela laisse aux autorités un arsenal assez limité de restrictions : l'article 22 (liberté d'activité économique), l'article 41§1, §3 et §5 (liberté personnelle), l'article 50 (inviolabilité du domicile), l'article 52§1, et l'article 41§2.1 (droit à des conditions de travail sûres et hygiéniques), ainsi que l'article 66§2 (droit au repos).

La loi sur l'état d'urgence³ prévoit que le Gouvernement peut demander au Président l'instauration de l'état d'urgence « *en cas de menace particulière pour le système constitutionnel de l'État, la sécurité des citoyens et l'ordre public, y compris les activités à caractère terroriste ou liées au cyberspace, qui ne peuvent pas être surmontées par le recours à des mesures constitutionnelles ordinaires* »⁴.

Il est important de noter que les dispositions du chapitre XI sont explicitement limitées par les principes d'exceptionnalité, de légalité, de proportionnalité, d'opportunité, de protection du système juridique et des organes représentatifs enrôlés dans l'article 228⁵. Chacun de ces principes constitue une garantie pour le prompt rétablissement du fonctionnement « normal » du système politique. Les garanties protègent le système politique établi contre les tentations de centralisation du pouvoir et les éventuelles dérives autoritaires des élites politiques en place.

Dans ce texte, seuls quelques aspects du rôle des principes de sauvegarde de l'état d'urgence

¹ [Art. 232 Constitution de la République de Pologne](#) du 2 avril 1997.

² [Art. 230 Constitution de la République de Pologne](#) du 2 avril 1997

³ [Loi sur l'état d'urgence](#) du 21 juin 2002, JO L 287 du 31.10.2002. 2002Nr 117poz. 985.

⁴ Art. 2, p.1 de la loi sur l'état d'urgence.

⁵ L. Garlicki, Droit constitutionnel polonais. Plan de la conférence, Varsovie 2002, pp. 424--426, Krzysztof Prokop, Les états d'urgence dans la Constitution de la République de Pologne du 2 avril 1997 Temida2, Białystok 2005, pp. 17-18.

seront abordés.

i. Le principe de proportionnalité

Il définit les limites de l'intervention nécessaire de l'État pour faire face à la menace au-delà des moyens disponibles dans des circonstances ordinaires⁶. Ce principe limite les autorités de l'État en termes de moyens, de temps et précise la manière d'appliquer ces moyens pour résoudre le problème. L'adéquation de la réaction du gouvernement à des situations extraordinaires peut relever du tribunal d'État, qui est habilité à statuer sur les questions de responsabilité politique. Ainsi, les autorités sont limitées dans leurs actions, non seulement par la spécificité de la situation extraordinaire, mais aussi par la nature de leurs actions soumises à la responsabilité politique et juridique. Il est important de noter que le principe de proportionnalité ne concerne pas seulement l'introduction de l'état d'urgence, mais s'applique à toute la période d'exécution.

La portée limitée de la réponse du gouvernement à de telles situations est encadrée par le gel de toute procédure susceptible de modifier la nature du système politique démocratique. Les élections parlementaires et présidentielle, de même que les référendums locaux, ne peuvent pas être organisés. Dans le même temps, les mandats de tous les organes élus sont automatiquement prolongés. La seule exception concerne la possibilité d'organiser des élections locales, mais uniquement dans les régions où des mesures⁷ extraordinaires ne sont pas introduites⁷.

ii. Le principe d'opportunité

Il encadre l'objectif des autorités, qui est ramené à l'obligation que leurs actions « *soient proportionnées au degré de menace et visent à rétablir le plus rapidement possible les conditions permettant le fonctionnement normal de l'État* »⁸. Une faiblesse notable de ce principe réside dans l'absence de référence explicite au rétablissement du plein respect des droits de l'Homme et des libertés publiques⁹. La pression temporelle imposée par cette disposition impose au gouvernement de trouver au plus vite une solution pour résoudre la situation extraordinaire.

Enfin, et ce n'est pas le moins important dans ce contexte, les dispositions de l'article 228 qui interdisent explicitement l'introduction de toute modification de « *la Constitution, des lois sur les élections au Sejm, au Sénat et aux organes de l'administration locale, de la loi sur l'élection présidentielle, ainsi que des lois sur les mesures extraordinaires* ». L'objectif est évident : éviter toute modification de la loi fondamentale et des principes de l'ordre démocratique et assurer sa réémergence, une fois les circonstances extraordinaires passées.

⁶ Par circonstances ordinaires ou normalité, j'entends le fonctionnement quotidien de l'État lorsqu'aucun état d'urgence, catastrophe naturelle, loi martiale ou état de guerre n'est déclaré.

⁷ Art. 228, p.7

⁸ Art. 228. P.5

⁹ Procop, op.cit. p. 33, T. Jasudowicz, Granice korzystania praw człowieka - rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich (Frontières de l'exercice des droits de l'homme - solutions de la Constitution de la République de Pologne sur la base des normes européennes), [dans :] Constitution de la République de Pologne de 1997 et adhésion de la Pologne à l'Union européenne, ed. C. Mik, Toruń 1999, p. 67.

iii. Les mesures

Le 4 mars, le premier cas confirmé de Covid-19 a été hospitalisé. Dix jours plus tard, le gouvernement a annoncé l'introduction de « *l'état de menace pandémique* », suivi une semaine plus tard par « *l'état de pandémie* ». Le gouvernement a décidé de fonder sa stratégie sur la loi concernant la prévention et la lutte contre les infections et les maladies contagieuses¹⁰. Il est intéressant de noter que l'unité administrative utilisée dans la loi est la voïvodie (province) et, d'après sa formulation, il apparaît que les principaux acteurs sont les voïvodes (gouverneurs) qui peuvent ainsi introduire un état de menace épidémique ou un état de pandémie sur certaines parties ou sur l'ensemble du territoire de la voïvodie. En cas de propagation de la pandémie, le ministre de la Santé devient la personne responsable de la gestion de crise. Toutefois, contrairement aux situations extraordinaires prévues par la Constitution, l'état de menace pandémique et l'état de pandémie ne nécessitent pas le gel des échéances politiques et le report des élections.

Le 13 mars, le ministre de la Santé a publié le premier décret concernant les restrictions liées au Covid-19 relatives à la liberté de circulation, la fermeture des commerces, le fonctionnement des institutions et des lieux de travail et l'interdiction des rassemblements¹¹. Une semaine plus tard, le décret sur l'état de la menace de pandémie a été révoqué et un nouveau décret sur l'état de la pandémie a été introduit¹². Le nouveau décret a élargi les dispositions existantes et a introduit des exigences supplémentaires relatives à l'acquisition de propriétés et de terrains conformément aux plans de lutte contre la pandémie. Quatre jours plus tard, de nouvelles restrictions ont encore été introduites, limitant la liberté de mouvement sur le lieu de travail, la participation à des activités bénévoles et indispensables à la vie quotidienne. L'interdiction totale des rassemblements publics a été introduite (à l'exception des réunions familiales), des restrictions sur les transports publics et l'imposition de limites aux cérémonies et rassemblements religieux¹³. En outre, le Parlement a adopté une loi concernant la prévention, la lutte et le combat contre la Covid-19, les autres maladies infectieuses et les situations de crise conjoncturelle¹⁴. Ainsi, le cadre juridique de la lutte contre la Covid-19 a été façonné sur la base des décrets ultérieurs du ministre de la Santé.

2. Le contexte politique

La remise en cause du constitutionnalisme polonais déclenchée par la pandémie de Covid-19 ne peut être comprise sans un bref résumé de la situation politique. Depuis 2015, le pays est gouverné

¹⁰ Loi sur la prévention et la lutte contre les infections et les maladies contagieuses, JO L. 2008 No. 234 item 1570. [Loi du 5 décembre 2008](#) sur la prévention et la lutte contre les infections de leurs maladies infectieuses chez l'homme.

¹¹ [Ordonnance du ministre de la santé du 13 mars 2020](#) sur la déclaration d'un état de risque épidémique sur le territoire de Pologne, Varsovie, 13 mars 2020, point 433. Et [Ordonnance du ministre de la Santé du 20 mars 2020](#) sur l'annulation de l'état de risque épidémique sur le territoire de Pologne, Journal des lois de Varsovie, 20.03.2020, point 490.

¹² [Ordonnance du ministre de la Santé du 20 mars 2020](#) sur la déclaration de l'état de l'épidémie sur le territoire de la République de Pologne, Varsovie, 20 mars 2020 Point 491.

¹³ [Ordonnance du ministre de la Santé du 24 mars 2020](#) modifiant l'ordonnance sur la déclaration de l'état de l'épidémie sur le territoire de de Pologne, Journal des lois 2020, point 522.

¹⁴ Loi sur les solutions spéciales relatives à la prévention, à la lutte et au combat contre le Covid-19, les autres maladies contaminantes et les situations de crise conjoncturelle. [Loi du 2 mars 2020](#) sur les solutions spéciales relatives à la prévention, la lutte et le combat contre le Covid-19, les autres maladies contagieuses et les situations de crise conjoncturelle.

par le parti Droit et justice (PiS), allié à deux partenaires de coalition, *Solidarność* et *La Pologne ensemble*. Lors des élections parlementaires de 2015, le parti a remporté une victoire écrasante pour la première fois dans l'histoire post-communiste, obtenant plus de 50% des sièges dans les deux chambres du Parlement¹⁵. En mai 2015, le candidat du PiS, Andrzej Duda, a également remporté l'élection présidentielle, assurant ainsi un contrôle total du parti sur les principales institutions.

Cette victoire écrasante s'accompagne d'une promesse de changements révolutionnaires concernant la redistribution inégale des richesses durant le quart de siècle de démocratie post-communiste. Les fautes politiques de l'ancienne coalition ont été présentées comme une excuse afin de parvenir à un contrôle total de l'État. Le point culminant de ce processus a été le conflit autour du Tribunal constitutionnel, qui a conduit à un conflit sur l'État de droit entre la Pologne et l'Union européenne, et est devenu l'aspect le plus tangible de la transformation opérée par Droit et justice (PiS). Poussée en marge de la prise de décision politique, l'opposition s'est déclarée "totale"¹⁶. Dans le même temps, la coalition dirigée par le PiS a lancé un processus d'occupation de toutes les positions dans les structures de l'État, indépendamment de la logique des promotions et nominations et de la professionnalisation de l'appareil de l'État. Cette profonde polarisation politique a considérablement accru l'importance de la participation politique aux élections parlementaires de 2019 et à l'élection présidentielle de 2020, qui ont atteint un taux de participation parmi les plus élevés¹⁷.

Si les élections parlementaires de 2019 ont confirmé l'attrait du parti Droit et justice et des politiques mises en œuvre, la course très serrée entre les candidats à l'élection présidentielle est apparue particulièrement importante pour deux raisons. D'une part, une éventuelle perte de contrôle du PiS aurait considérablement sapé ses efforts pour faire avancer ses réformes. Dans le cadre d'une cohabitation, il lui aurait été beaucoup plus difficile de faire passer ses réformes au même rythme. D'autre part, cela aurait non seulement constitué une première défaite du parti depuis 2015, mais aussi ébranlé la logique des changements systémiques profonds promis par Jarosław Kaczyński. L'élection présidentielle est donc apparue comme cruciale pour la poursuite du *statu quo* politique dans le pays.

3. Les effets de la crise sanitaire sur le scrutin présidentiel

Conformément aux dispositions constitutionnelles, la présidente du Sejm, Elżbieta Witek, a annoncé début février que le premier tour du scrutin présidentiel se tiendrait le 10 mai, ce qui a marqué le lancement de la campagne électorale. Après l'enregistrement officiel des candidats, il devint évident que la candidate de la Plateforme civique (PO), Małgorzata Kidawa-Błońska, prétendait être la concurrente la plus sérieuse. Mais ayant obtenu de mauvais résultats, cela augmentait les chances des autres candidats et divisait de manière significative les voix de

¹⁵ La chambre basse - Sejm (460 sièges) et la chambre haute - Senat (100 sièges).

¹⁶ Polish Times, Grzegorz Schetyna : « [Nous serons une opposition totale. Nous allons empêcher la destruction de l'État](#) ». 26.2.2016.

¹⁷ Lors des élections parlementaires de 2019, le taux de participation a été de 61,74% et lors de l'élection présidentielle de 2020, il a été de 64,51% au premier tour et de 68,18% au second. La deuxième participation la plus élevée aux élections parlementaires en Pologne a été enregistrée lors des premières élections semi-libres en 1989, avec 62,7% des voix au premier tour. Les scrutins présidentiels sont beaucoup plus disputés et le second tour de 1995 a été le plus disputé de toute l'histoire post-communiste de la Pologne avec 68,23%.

l'opposition.

La pandémie de Covid-19 et sa couverture médiatique ont eu un impact direct sur la campagne présidentielle. De nombreux candidats se sont empressés d'atténuer les conséquences négatives potentielles des rassemblements publics et ont suspendu leur campagne. Cependant, la perspective d'un report du scrutin était contraire aux intérêts du PiS, puisque les sondages indiquaient une victoire d'Andrzej Duda contre ses principaux concurrents. De plus, tout report risquait d'accroître la déception de la population quant aux actions du gouvernement durant la pandémie. Les résultats positifs des sondages et le faible score de la principale concurrente, Małgorzata Kidawa-Błońska, étaient autant de conditions favorables pour le PiS.

De plus, les restrictions de plus en plus importantes ont eu un impact immédiat sur le fonctionnement quotidien de la société. Elles ont rendu de plus en plus difficile l'organisation et la conduite de l'élection. Fin mars, l'Ombudsman a écrit au Premier ministre et à la Commission centrale électorale pour demander le report du scrutin et l'instauration de « *l'état de catastrophe naturelle* ». Dans sa lettre, l'Ombudsman a insisté sur le fait que « *les limitations des droits de l'Homme introduites par les décrets et les lois adoptées en la matière vont bien au-delà des limites légales de ces lois et n'ont aucune base juridique. Pour cette raison, l'état d'urgence est indispensable* ». ¹⁸

La détermination du gouvernement à organiser l'élection présidentielle s'est principalement manifestée à travers les arguments de Jarosław Kaczyński, chef du parti (PiS) et véritable maître des horloges de la politique polonaise. Tout en affirmant qu'aucune condition ne justifiait l'instauration de l'état d'urgence, il a laissé entendre que l'opposition souhaitait le contraindre à violer la Constitution ¹⁹.

Contre l'opinion largement partagée, selon laquelle l'élection devrait être reportée, le gouvernement a poursuivi les préparatifs du premier tour prévu le 10 mai. Les bulletins de vote ont ainsi été imprimés ²⁰. La législation relative à la pandémie a été alors complétée par des « boucliers anticrise », à savoir des lois permettant au gouvernement de gérer les conséquences de la crise. Le PiS a introduit discrètement une disposition étendant le vote par correspondance aux personnes âgées de plus de 60 ans. Bien que ce groupe d'âge fasse partie du noyau dur de son électorat, il était évident que le but ultime du gouvernement était d'organiser le scrutin à tout prix. La solution du gouvernement a été d'organiser finalement une élection par correspondance pour tous les citoyens. Cette idée a donné lieu à une scission entre le PiS et son partenaire de coalition *La Pologne ensemble*, qui a abouti à la démission de Jarosław Gowin de son poste de vice-Premier ministre. Sous la pression du partenaire de la coalition, de la Commission électorale centrale et d'une obstruction procédurale au Sénat, contrôlé avec une faible marge par l'opposition depuis 2019, le gouvernement a accepté de

¹⁸ RPO : *l'état de catastrophe naturelle aurait dû être introduit il y a longtemps*, Gazeta Prawna, 29.3.2020.

¹⁹ Kacper Rogacin, *Pourquoi le gouvernement n'instaure-t-il pas l'état d'urgence ? Il y a des raisons ? "Un état d'urgence changerait la date de l'élection présidentielle*. Monika Platek, *Ce qui compte, c'est le contenu, pas le nom. Le gouvernement a déclaré et introduit l'état d'urgence*, Gazeta Wyborcza, 23.3.2020.

²⁰ Tomasz Dereszyński, *Élection présidentielle 2020 : Le coronavirus devient fou et l'état d'urgence doit être instauré. Le vote doit être reporté. A quand les élections ?* 26.3.2020, Polish Times.

reporter le scrutin, qui a finalement eu lieu les 28 juin et 12 juillet.

L'impossibilité d'organiser les élections dans le délai légal a donné à l'opposition (PO) l'occasion inattendue de remplacer sa candidate, Małgorzata Kidawa-Błońska, peu convaincante, par le maire de Varsovie, Rafał Trzaskowski. Ce changement, préoccupant pour le parti au pouvoir, a permis une campagne beaucoup plus active et disputée. Le président sortant Andrzej Duda a remporté son second mandat avec une faible marge, soit 51,03 %. Cela a confirmé les préoccupations du parti au pouvoir, selon lesquelles toute nouvelle prolongation du scrutin aurait eu un impact négatif sur le résultat du PiS. L'élection présidentielle de juin-juillet a soulevé de nouvelles questions sur la légalité du scrutin.

Depuis 2015, le système politique polonais est exposé à la « guerre totale » entre les partis au pouvoir et ceux de l'opposition. Les victimes de ce conflit sont le Tribunal constitutionnel, la Cour suprême, le Conseil national de la magistrature, les médias indépendants, les fonctionnaires et les entreprises publiques. Même si la pandémie de Covid-19 a surpris la Pologne, ses conséquences auraient pu être moins graves et plus prévisibles dans un régime politique fondé sur le recensement. Au lieu de cela, les spécificités de la nouvelle réalité sanitaire ont été rapidement intégrées dans la lutte politique quotidienne. C'est le gouvernement qui prend les décisions finales, notamment en ce qui concerne le cadre juridique, les moyens et les conséquences de la lutte contre la pandémie. La Constitution est explicite sur le fait qu'en cas de circonstances extraordinaires, le pouvoir est concentré dans les mains de l'exécutif, le Parlement jouant un rôle secondaire. Toutefois, bien que le gouvernement n'ait introduit aucune des situations extraordinaires prévues par la Constitution, il devient encore plus évident que lorsque le système politique est entièrement contrôlé par un seul parti politique, le Parlement se transforme en un organe d'approbation de la volonté du gouvernement.

S'il apparaît trop tôt pour analyser toutes les conséquences pratiques de l'expérience de l'élection présidentielle de 2020 sur la tradition juridique et la culture politique de la Pologne, il semble évident que la tentative d'organiser ce scrutin coûte que coûte et au mépris des circonstances extraordinaires existantes a ajouté un autre précédent dans la nouvelle expérience juridique de la Pologne. L'instrumentalisation des dispositions juridiques et l'adaptation du cadre juridique aux besoins du parti au pouvoir sont des pratiques qui correspondent davantage à des formes de gouvernement autoritaires que démocratiques.

Le paradoxe de la politique polonaise est que, tout en disposant d'un cadre juridique bien développé, capable de gérer les circonstances extraordinaires causées par la pandémie, le gouvernement a refusé de les appliquer au nom des avantages politiques court-termistes. Il est impossible de savoir si la pandémie de Covid-19 aurait été mieux gérée si l'état d'urgence avait été instauré, mais il ne fait guère de doute que la pandémie a été instrumentalisée pour renforcer encore la mainmise du parti au pouvoir sur les institutions.