

*LE CONTRÔLE DE LA CONSTITUTIONNALITE DU DROIT :
MODÈLE POLONAIS*

Andrzej Gwiżdż

I

Dans la science polonaise du droit, la position juridique et le rôle de la Constitution comme loi fondamentale de l'État a depuis longtemps suscité un vif intérêt et fait l'objet d'études et de nombreuses publications¹. Maintes fois aussi dans la littérature des problèmes constitutionnels se trouve exprimée l'idée que l'édification d'un système hiérarchisé des sources du droit, couronné de règles de rang suprême formulées par la loi fondamentale et auxquelles toutes les autres règles devraient être subordonnées, constitue dans un certain sens l'acquis de la pensée juridique mondiale, qu'elle traduit une conviction qui accompagnait l'évolution de cette idée dès l'Antiquité, mais prit une importance particulière à la lumière des réformes institutionnelles qui se sont dessinées dans la conception bourgeoise de l'État et du droit dès l'acceptation de cette idée et la mise en oeuvre de la théorie dite des constitutions écrites. On formulait également l'opinion selon laquelle dans un État où est amorcé le processus des changements socio-économiques et politiques à caractère socialiste, il est particulièrement important de garantir à la Constitution — pour que ce processus se déroule de façon satisfaisante — une place appropriée dans le système de droit et une position convenable dans le fonctionnement de la vie de l'État.

Cependant, pendant longtemps, on sous-estimait toutes les conséquences qui en découlent nécessairement. On pouvait rencontrer l'opinion selon laquelle, puisque dans les États bourgeois, à la base de contradictions entre les différentes sources du droit se trouvent les conflits d'intérêts entre les différentes classes sociales, l'absence, ou du moins l'affaiblisse-

¹ Cf., p. ex., S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* [La Constitution comme loi fondamentale de la République Populaire de Pologne], 2^e éd., Warszawa 1969.

ment des conflits de classe de ce genre dans les pays socialistes, où la Constitution est proclamée être loi fondamentale de l'État, aura pour effet l'absence de conflits entre les différentes sources du droit. On croyait que dans un État de type socialiste la constitutionnalité du droit rentrerait en quelque sorte dans la nature même des choses, sans qu'il fût nécessaire de construire des systèmes institutionnels supplémentaires garantissant un contrôle efficace de cette constitutionnalité. Cependant, il s'est avéré qu'également sous le régime constitutionnel propre aux pays entrés dans la voie de l'édification du socialisme apparaissent des contradictions et des conflits d'intérêts susceptibles d'engendrer des processus de désintégration du système juridique en vigueur, mettant en danger sa consistance par suite de l'adoption et de la mise en vigueur d'actes normatifs de rang inférieur, dont le contenu est en contradiction avec les actes normatifs de rang supérieur. Ce fut un phénomène apparu dans les pays socialistes, notamment au début des années cinquante, et qui, conjointement avec d'autres phénomènes négatifs de cette période, allait être plus tard qualifié de grave menace pour le système dont l'édification était proclamée par les forces politiques dirigeantes de l'État.

Pendant les années soixante on a vu apparaître dans l'évolution du constitutionnalisme socialiste une nette tendance au renforcement de l'efficacité juridique de la Constitution en tant que partie de l'ordre juridique en vigueur. On voyait s'affirmer la conviction qu'il fallait voir dans la Constitution non seulement un acte politique fondamental de haute portée idéologique et éducative, mais aussi une loi fondamentale, acte normatif ayant une force obligatoire déterminée avec toutes les conséquences qui en découlent. Et que cette façon de considérer le caractère juridique de la Constitution devrait être non seulement celle de la doctrine mais aussi, sinon surtout, celle de tous les organes d'État qui créent, interprètent et appliquent le droit. Cette tendance très caractéristique, qu'on appelait tendance à « juridiciser la Constitution », n'a pas échappé — fait significatif — à l'attention des observateurs étrangers de l'évolution du droit socialiste². Il semble que cette tendance n'a pas partout ni pleinement marqué la pratique des organes d'État, mais en tout cas on ne saurait la nier. Dans le domaine du droit constitutionnel elle a trouvé son expression dans certaines conceptions juridiques des constitutions des pays socialistes des dix ou douze dernières années. Ces constitutions mettent l'accent davantage, par rapport aux lois fondamentales antérieures, non seulement sur la suprématie de la Constitution dans le

²A. Roussillon, *Le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois dans les pays socialistes*, « Revue de droit public et de la science politique », 1977, n° I.

système constitutionnel de l'État, mais aussi sur le devoir de veiller à ce que tous les actes normatifs soient réellement conformes à la Constitution, en imposant les tâches qui en découlent au parlement lui-même (il en est ainsi en Roumanie), ou à l'organe de présidence de l'État (c'est le cas de l'U.R.S.S. et de la République Démocratique Allemande), ou encore à un organe spécial de type judiciaire (solution adoptée encore antérieurement en Yougoslavie, et plus tard en Tchécoslovaquie, sans qu'elle y fût appliquée dans la pratique). Par ailleurs, dans la littérature juridique soviétique des années soixante ont été formulés plusieurs projets de création d'un organe spécial de contrôle de la constitutionnalité du droit sous forme de Conseil constitutionnel, de Commission constitutionnelle ou de Comité constitutionnel du Soviet Suprême de l'U.R.S.S.³ Un Comité constitutionnel de l'Assemblée Nationale a été créé ces dernières années en République Populaire de Hongrie.

En Pologne, le problème dont nous parlons a été abordé au cours des travaux relatifs à la modification de la Constitution, qui fut finalement accomplie par une loi du 10 février 1976⁴. A l'issue du débat qui s'était alors engagé, une nouvelle disposition fut insérée dans la Constitution, aux termes de laquelle le Conseil de l'État — organe de présidence de l'État ou, comme l'appellent certains auteurs, « la tête collégiale de l'État » — a le devoir de « veiller à la conformité du droit avec la Constitution »⁵. Cette disposition méritait une appréciation positive pour autant qu'elle formulait d'une façon plus claire que jamais auparavant le principe de la suprématie de la Constitution, l'impératif de ne créer que des actes normatifs conformes à la Constitution. Cependant, la valeur pratique de cette disposition suscitait dès le début des doutes sérieux dans les milieux juridiques, et il allait s'avérer peu après que ce pouvoir du Conseil de l'État était pratiquement resté lettre morte et que de ce fait il ne pouvait contribuer à la solution du problème d'un contrôle effectif de la constitutionnalité du droit.

Dans ce contexte on a vu revivre avec une force nouvelle les idées qui avaient depuis longtemps vivement intéressé les dirigeants et les militants du Parti Démocrate, parti regroupant les représentants relativement nombreux de l'intelligentsia ayant une formation juridique, notamment des membres actifs des différentes professions juridiques. Ces idées

³ J. P. Iliński, B. W. Scetinin, *Konstitucionnyj kontroV i ohrana konstitucionnoj zakonnosti v socialisticskih stranah*, « Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo », 1979, n° 9, et les ouvrages cités de Eremenko, Safir, etc.

⁴ Dziennik Ustaw (Journal des Lois, dans la suite cité J. des L.) n° 5, texte 29. Cf. W. Sokołewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r. [La Constitution de la R.P.P. après les amendements de 1976]*, Warszawa 1978, pp. 107-112.

⁵ D'après la nouvelle numération : l'art. 30 al. 1^{er} pt 3 de la Constitution.

s'inspiraient des expériences connues sur le continent européen depuis le début de l'entre-deux-guerres, notamment autrichiennes. Car c'est particulièrement en Autriche que la conviction qu'il était nécessaire de, contrôler la constitutionnalité du droit était associée — principalement sous l'influence de Kelsen — à celle qu'il fallait confier les fonctions de contrôle en question à un organe spécial à caractère judiciaire auquel on prit coutume, en Autriche et plus tard dans certains autres pays, de donner le nom de « tribunal constitutionnel » (ou un autre, semblable). Ce type de contrôle de la constitutionnalité du droit s'est répandu en Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale, où l'on peut voir sans doute une réaction spécifique aux dangers menaçant la légalité constitutionnelle, qu'avaient porté, dans les années trente, les différents courants et tendances antidémocratiques, en particulier ceux marqués par l'idéologie fasciste. Aussi n'était-ce pas sans l'influence des vœux et espoirs caractéristiques de l'évolution du constitutionnalisme européen à cette époque-là qu'en 1946 déjà on tenta en Pologne de formuler la proposition de créer un Tribunal Constitutionnel⁶. Cette proposition, revêtant une forme concrète, a été avancée la dernière fois par le Parti Démocrate dans les résolutions de son 12^e Congrès en 1981. Le 9^e Congrès du Parti Ouvrier Unifié Polonais, qui s'est tenu la même année, a recommandé dans sa résolution finale aux instances compétentes du parti d'examiner l'opportunité d'initier la création d'un Tribunal Constitutionnel ou de confier les fonctions de ce genre à la Cour Suprême. A la fin de 1981, une résolution prise conjointement par les organes présidant les groupes de députés du Parti Ouvrier Unifié Polonais, du Parti Paysan Unifié et du Parti Démocrate a créé un comité d'experts⁷ qui, en une quinzaine de mois, a élaboré la conception et ensuite les projets concrets de textes juridiques instituant le premier Tribunal Constitutionnel dans l'histoire de la Pologne.

La loi du 26 mars 1982 modifiant la Constitution de la République Populaire de Pologne⁸ a ajouté un article à la Constitution, l'article 33a, apportant le fondement constitutionnel à la création du Tribunal. La loi du 21 avril 1985⁹ a fixé les compétences, l'organisation et le mode de procéder du Tribunal, tandis qu'une résolution de la Diète du 31 juillet

⁶ Pour plus de détails à ce sujet v. Leszek Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny [Le Tribunal Constitutionnel]*, « Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego », 1983, n° 1.

⁷ C'étaient : Andrzej Burda, Henryk Groszyk, Arnold Gubiński, Andrzej Gwiźdź, Jerzy Jodłowski, Leszek Kubicki et Jan Ziemiński.

⁸ J. des L. n° 11, texte 83.

⁹ J. des L. n° 22, texte 98 (traduction anglaise : *Constitutional Tribunal Act of April 29, 1985*, Biblioteka Sejmowa, Dział Informacji, Warszawa 1985).

1985^{10 11 12} a réglé en détail la procédure à suivre devant lui. Enfin, par une résolution du 12 novembre 1985, la Diète a élu les premiers membres du Tribunal¹¹. Le 25 avril 1986 s'est ouverte la première audience à laquelle nous reviendrons plus loin.

Reprenant encore à la fin de la première partie de notre article la question des prémisses qui avaient abouti à la création du Tribunal Constitutionnel, citons le professeur Kazimierz Działocha, de l'Université de Wrocław, un des plus grands spécialistes en la matière, et juge audit Tribunal. Il écrit entre autres à juste titre : « Une profonde crise économique et la crise de confiance sociale envers les initiatives du pouvoir ont fait que pour la n-tième fois consécutive dans la Pologne d'après-guerre on s'est interrogé sur les causes des échecs et rendu compte de la nécessité de trouver des garanties efficaces d'un fonctionnement de la vie publique qui serait en accord avec les principes déclarés et socialement acceptés du système socio-politique en vigueur. Une vague de critiques visant les solutions juridiques existantes et celle de recherches de solutions nouvelles ont fait surgir, entre autres, le voeu de garantir efficacement la légalité et, dans ce cadre, la constitutionnalité des activités publiques. Dans cette situation, invoquer les idées et les principes de la Constitution signifiait la référence en quelque sorte aux principes fondamentaux du système et la conviction — partagée par la société et par le pouvoir que préoccupaient les activités susceptibles de faire redouter leur caractère inconstitutionnel — que ces principes exigeaient une protection efficace. Devant le peu de fonctionnalité du système existant incomplet des garanties de la constitutionnalité des activités publiques, notamment en matière de création du droit, a été avancé le voeu — qui n'avait pas été étranger à la pensée politique et juridique polonaise — d'instituer un Tribunal Constitutionnel »¹².

II

Les dispositions constitutionnelles et légales précitées permettent avant tout de définir la compétence du Tribunal Constitutionnel polonais. Il est appelé à se prononcer, sous diverses formes, sur la constitutionnalité

¹⁰ J. des L. n° 39, texte 184.

¹¹ Voici la première composition du Tribunal : le prof. Alfons Klafkowski, Président ; le prof. Leonard Lukaszuk, Vice-Président ; Czesław Bakalarski, le prof. Kazimierz Buchała, le prof. Kazimierz Działocha, le prof. Henryk de Fiumel, Mme le prof. Natalia Gajl, le prof. Henryk Groszyk, Adam Józefowicz, Andrzej Kabat, Remigiusz Orzechowski et Stanisław Paweła — juges.

¹² K. Działocha, *Przesłanki ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce* [Les raisons de l'institution d'un Tribunal Constitutionnel en Pologne].

des lois et d'autres actes normatifs des organes directeurs et centraux de l'État. Le Tribunal Constitutionnel n'est donc pas un tribunal des conflits, comme cela a lieu dans certains pays occidentaux. Il ne peut pas, non plus, trancher les conflits électoraux ni ceux liés aux institutions de démocratie directe. Il n'est pas appelé (à connaître des affaires liées à la responsabilité que les personnes assumant les plus hautes fonctions publiques encourent pour avoir violé la Constitution ou les lois (responsabilité constitutionnelle)¹³ ; il ne lui appartient pas de donner des avis sur la proclamation de l'état de siège, de déclarer l'expiration du mandat du chef de l'État ni de contrôler les comptes des partis politiques¹⁴. La compétence du Tribunal Constitutionnel polonais est limitée au contrôle de la constitutionnalité du droit. Comme l'ont justement souligné certains auteurs¹⁵, ce Tribunal doit cependant exercer ses fonctions sous des formes diversifiées parmi lesquelles on peut notamment distinguer celles consistant : 1° à statuer sur les requêtes soumises par des ayants droit tendant à déclarer l'inconstitutionnalité d'actes normatifs ; 2° à répondre aux questions juridiques en cette matière posées notamment par des organes judiciaires ; 3° à adresser aux organes compétents d'État créateurs du droit des remarques sur les irrégularités et les lacunes constatées dans le droit, et 4° à soumettre périodiquement à la Diète des informations sur les principaux problèmes que soulèvent l'activité et la jurisprudence du Tribunal.

Cependant, certaines questions demandent à être précisées. Disons d'abord que sont soumis au contrôle du Tribunal tous les actes normatifs émanant des organes d'État déterminés, donc tous les actes instituant des normes juridiques déterminées, quelle que soit la forme de ces actes — décrets, règlements, arrêtés, etc. Le critère objectif a donc un caractère matériel — il est fondé sur le caractère juridique de l'acte — et non formel. Du point de vue de la compétence du Tribunal peu importe le nom de

¹³ A cet effet a été institué en même temps un organe judiciaire spécial appelé Tribunal d'État. Cf. à ce sujet A. Gubin ski, *Trybunał Stanu* [Le Tribunal d'État], « Państwo i Prawo », 1983, n° 5/6.

¹⁴ De telles compétences ou similaires appartiennent à certains tribunaux constitutionnels dans d'autres pays. L'analyse la plus complète de ces compétences dans la littérature spécialisée polonaise a été faite par L. Garlicki: *Sądowa kontrola konstytucyjności ustaw w państwach współczesnych. Zagadnienia wybrane* [Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois dans les États contemporains. Problèmes choisis], « Studia Prawnicze », 1982, n° 3/4, et *Sądowa ochrona Konstytucji we współczesnym państwie kapitalistycznym — Trybunał Konstytucyjny* [La protection judiciaire de la Constitution dans l'État capitaliste contemporain — Le Tribunal Constitutionnel], texte polycopié, Puławy 1985.

¹⁵ A. Szmyt, *Właściwość Trybunału Konstytucyjnego* [La compétence du Tribunal Constitutionnel], « Nowe Prawo », 1986, n° 2.

Pacte, sa classification dans une catégorie d'actes déterminée, etc. En revanche, une restriction a lieu quant aux sujets : seuls relèvent du contrôle du Tribunal les actes normatifs rendus par des organes dont le champ d'activité s'étend à l'ensemble du pays, tandis que les actes rendus par les organes locaux du pouvoir et de l'administration d'État restent en dehors de la compétence du Tribunal. Nous avons eu l'occasion d'exprimer l'opinion que cette limitation de compétence est plutôt temporaire¹⁶. Car lorsqu'à l'avenir les conseils du peuple (organes locaux du pouvoir d'État) seront devenus des organes réellement autonomes, avec des compétences normatives sensiblement élargies, la question d'un contrôle effectif de l'exercice de ces compétences reviendra certainement sur le tapis. Restent également en dehors de la compétence du Tribunal les conventions internationales signées par la Pologne. C'est une solution très discutable, notamment en ce qui concerne les conventions qui, après leur ratification par le Conseil de l'État, acquièrent — dans des cas déterminés — force obligatoire directe, également dans les rapports intérieurs.

Passons à d'autres problèmes.

Le législateur, en se décidant à confier le contrôle de la constitutionnalité du droit à un organe judiciaire indépendant du parlement, s'est trouvé face à une difficulté particulière. Comme on le sait, aux termes de la Constitution de la R.P.P., la Diète est l'organe suprême du pouvoir d'État, Tunique défenseur et représentant des droits souverains de la Nation, organe auquel sont et doivent être entièrement subordonnés tous les autres organes directeurs de l'État. Aucun organe d'État n'est doté de compétences susceptibles d'amoinrir la position prééminente de la Diète. La Constitution ne donne non plus à aucun organe d'État un droit de veto à l'égard des lois votées par la Diète. Les actes normatifs du Conseil des ministres, du Président du Conseil et des ministres ne peuvent être rendus qu'en vertu des lois et en vue de leur mise en application. Comment, dans cet état de choses, instaurer un contrôle de la constitutionnalité des lois par un organe judiciaire indépendant, cela sans heurt, sans porter atteinte aux principes fondamentaux du système socio-économique en vigueur ? Il semble que le législateur polonais a trouvé une solution judiciaire, et la seule possible en cette matière.

Avant toutefois d'exposer cette solution touchons encore un problème significatif lié à ce qui précède.

Comme nous le savons, dans de nombreux systèmes juridiques la tâche de divers tribunaux constitutionnels est axée sur le contrôle de la constitutionnalité des lois, On part de la thèse que c'est le but principal

¹⁶ A. Gwizdź, *Trybunał Konstytucyjny [Le Tribunal Constitutionnel]*, « Państwo i Prawo », 1983, n° 12.

(voire unique) de l'activité d'un tel tribunal. Mais le législateur polonais ne pouvait pas faire de même. C'est que, pour diverses raisons qu'il serait difficile d'exposer de façon complète ici, les actes normatifs du gouvernement, du premier ministre et des ministres jouent dans la vie publique polonaise — en particulier dans l'administration et la gestion de l'économie nationale — un très grand rôle, incomparablement plus grand que dans beaucoup d'autres pays. Dans cet état de choses, on était contraint à ne pas ramener le souci de voir le droit conforme à la Constitution au contrôle de la constitutionnalité des lois, mais tout au contraire, à l'étendre au contrôle d'autres actes normatifs de rang inférieur et aussi au contrôle de la conformité de ces actes avec les lois. Et c'est dans ce sens que sont allées les décisions du législateur. Ajoutons à ce propos que dans ce cas le législateur n'était nullement entravé par la position des organes créateurs du droit — du Conseil de l'État, du Conseil des ministres, du Premier Ministre, des ministres, etc., parce que la Constitution ne qualifie de suprême aucun de ces organes. Il n'y avait donc rien qui eût milité en faveur de l'attribution au Tribunal Constitutionnel de la compétence de rendre en cette matière des arrêts à caractère obligatoire. La Constitution statue donc que les arrêts du Tribunal prononçant la non-conformité des actes normatifs autres que la loi à la Constitution ou à la loi ont force obligatoire.¹⁷ Et la Constitution ajoute que dans ces cas le Tribunal doit « appliquer des mesures nécessaires à la liquidation de cette non-conformité ».

Or — et je reviens au fil précédent de mes développements — l'art. 33a al. 2 ne contient pas de disposition analogue qui concernerait les arrêts déclarant l'inconstitutionnalité des lois. Au contraire, nous lisons plus loin dans cet article que les arrêts de ce genre sont soumis à être examinés (et non à être appliqués, par exemple) par la Diète. Cette disposition ne peut être entendue que d'une seule façon, à savoir que l'arrêt du Tribunal déclarant l'inconstitutionnalité d'une quelconque loi n'équivaut pas, pour la Diète, à l'abrogation de cette loi, mais signifie une sorte de signal ou d'avertissement sur lequel la Diète doit prendre position mais qu'elle peut aussi repousser. La Constitution ne dit pas comment la Diète doit procéder avec les arrêts du Tribunal, mais on peut admettre que le parlement enverra les arrêts qui lui sont soumis aux commissions compétentes (la plupart du temps, sans doute, à la Commission des Travaux Législatifs), pour débattre ensuite de leur bien-fondé en séance plénière.

¹⁷ Une opinion différente en cette matière est représentée seulement par F. Siemieński, *Problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym* [Le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois dans l'État socialiste], « *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* », 1972, n° 4.

A l'issue de ce débat, le parlement soit modifiera la législation dans le sens indiqué par le Tribunal, soit ne reconnaîtra pas, à la majorité des voix, fondé l'arrêt du Tribunal. Une telle solution de la question du contrôle de la constitutionnalité des lois semble judicieuse, car elle ne porte pas atteinte à la position suprême de la Diète dans le système des organes d'État, et en même temps, en conférant la compétence utile à l'organe spécialisé de contrôle qu'est le Tribunal, garantit que rien n'échappera à l'attention de la Diète, que dans chaque cas de cette compétence un signal utile sera donné à la Diète.

Ajoutons que le contrôle de la constitutionnalité du droit, assumé par le Tribunal, peut porter aussi bien sur les actes normatifs entiers que sur leurs dispositions particulières, qu'il peut concerner tant le contenu de ces actes que la procédure suivant laquelle ils ont été rendus, qu'il peut enfin s'étendre aux compétences créatrices du droit de l'organe qui a rendu l'acte contrôlé. Seul le contrôle *ex post* est admissible, le contrôle préalable n'est pas prévu.

En récapitulant cette partie, de l'article, nous pouvons constater ce qui suit.

Le Tribunal Constitutionnel examine les requêtes en déclaration de la non-conformité avec la Constitution ou une loi ordinaire des actes normatifs (ou de leurs dispositions particulières) indiqués par le requérant et il statue en cette matière, la force juridique de ses arrêts n'étant pas la même dans tous les cas. Les arrêts déclarant l'inconstitutionnalité des lois sont soumis à l'examen de la Diète, tandis que les arrêts déclarant la non-conformité avec la Constitution ou les lois d'autres actes normatifs ont force obligatoire, le Tribunal étant appelé à appliquer les mesures nécessaires à la liquidation des non-conformités.

III

Voyons maintenant comment est organisé le Tribunal Constitutionnel.

Quelques règles fondamentales à cet égard ont été fixées par la Constitution. Ainsi arrête-t-elle que le Tribunal est un organe d'État distinct, indépendant de tous les autres organes d'État. Il porte les caractéristiques d'un organe de la justice, comme en témoigne ne serait-ce que son nom de « tribunal », lequel, bien que plus rarement employé dans le langage juridique polonais contemporain, n'a jamais servi à désigner autre chose qu'un organe judiciaire. Les membres du Tribunal sont élus par l'organe représentatif suprême — le parlement (alors que — ce qui mérite d'être souligné dans ce contexte — les juges à la Cour Suprême et dans tous

les autres tribunaux de droit commun ou d'exception sont désignés par le Conseil de l'État). Les membres du Tribunal Constitutionnel sont indépendants, ce qui signifie qu'ils n'obéissent qu'à la Constitution.

L'on sait l'importance des conditions juridiques de l'indépendance des juges. Une de telles conditions peut être la durée du mandat des juges du Tribunal. Du point de vue des garanties juridiques de l'indépendance du Tribunal, la solution optimale consisterait à déclarer ses membres inamovibles jusqu'à l'âge de la retraite. Cependant, le législateur polonais a choisi la solution de mandat d'une durée déterminée. Deux règles servent à renforcer l'indépendance des juges : la durée relativement longue du mandat qui est de huit ans, et l'irréligibilité. La continuité du fonctionnement du Tribunal est assurée par la règle que tous les quatre ans on procède à l'élection de la moitié de ses membres ¹⁸.

Le Tribunal comprend douze membres, dont un Président, un Vice-Président et dix juges. Le Président et le Vice-Président ont le droit de faire partie des corps statuants' à l'égal des autres membres du Tribunal, c'est-à-dire des juges. Peut être élu membre du Tribunal celui qui se distingue par son savoir juridique et qui remplit les conditions de capacité requises pour être juge à la Cour Suprême ou à la Haute Cour Administrative. Les fonctions de membre du Tribunal sont incompatibles avec le mandat de député à la Diète et avec l'emploi dans les services publics. En revanche, elles sont compatibles avec celles de professeur dans une école supérieure ou à l'Académie Polonaise des Sciences. Les membres du Tribunal Constitutionnel ont une rétribution mensuelle relativement élevée. A l'entrée en fonctions, le membre du Tribunal prête serment devant le Maréchal de la Diète, qui est un serment de fidélité à la Constitution et aux principes qui en découlent du système politique et socio-économique de l'État.

La révocation d'un membre du Tribunal est une hypothèse tout à fait exceptionnelle. Cette révocation ne peut être faite que par la Diète et dans l'un des cas suivants limitativement énumérés par la loi : 1° désistement du membre du Tribunal, 2° incapacité permanente de travail provoquée par maladie, infirmité ou dépérissement, 3° condamnation par un jugement judiciaire passé en force de chose jugée, 4° manquement au serment, 5° sentence disciplinaire condamnant à l'exclusion du Tribunal.

Le Tribunal Constitutionnel est unique et homogène, il ne se divise pas en chambres, n'a pas de filiales en dehors de son siège qui est à Varsovie.

¹⁸ De cette manière ce n'est pas le Tribunal mais ses membres particuliers qui sont élus pour une durée déterminée. Le Tribunal fonctionne en permanence.

IV

La législation a défini également la procédure du Tribunal Constitutionnel. La décision essentielle à cet égard est que le Tribunal, comme tout autre organe judiciaire, ne peut agir que sur requête (la sienne propre également). Il était donc capital de déterminer, comme cela se fait dans divers pays, les sujets ayant le droit d'engager la procédure devant le Tribunal Constitutionnel.

Le législateur distingue deux groupes de requérants. L'un comprend : le Présidium de la Diète, les commissions parlementaires ou 50 députés ; le Conseil de l'État ou son Président ; le Tribunal d'État ; le Président de la Chambre Suprême de Contrôle ; le Conseil des ministres ou son Président ; le Premier Président de la Cour Suprême ; le Président de la Haute Cour Administrative ; le Président de l'Arbitrage Économique d'État ; le Procureur Général de la République Populaire de Pologne et le Comité exécutif du Conseil National du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale. Ces requérants peuvent agir en toutes affaires, aussi bien à leur propre initiative qu'à l'issue de l'analyse des plaintes ou des propositions des particuliers ¹⁹. L'autre groupe comprend les sujets qui ne peuvent agir que dans les cas où l'acte normatif concerné régit les matières relevant du champ d'activité du sujet intéressé, fixé par les dispositions juridiques. Ce sont : les conseils du peuple de voïvodie et leurs presidiums, la Commission centrale de coopération des unions socialistes de jeunesse, les organes statutaires compétents des organisations nationales du mouvement professionnel ou coopératif, y compris les organisations socio-professionnelles d'exploitants individuels. On a l'impression que ce groupe pourrait être élargi à l'avenir, car il est très souhaitable que chaque organisation sociale dont l'activité statutaire s'exerce dans un quelconque domaine lié aux droits du citoyen et libertés civiles puisse agir devant le Tribunal Constitutionnel en défense de ces droits et libertés dès qu'ils sont menacés de violation par un acte normatif contraire à la Constitution ou aux lois.

Au cours des travaux préparatoires de la loi sur le Tribunal Constitutionnel a été vivement discuté le problème de laisser les particuliers agir devant le Tribunal en inconstitutionnalité d'actes normatifs déterminés. Il y avait beaucoup d'arguments en faveur d'une telle solution. Bien que son importance pratique eût été sans doute minime (du moins au début parce que l'institution même, sans tradition en Pologne, est encore peu connue des particuliers), elle aurait eu sa signification et aurait harmonisé avec l'ensemble des institutions juridiques liées à la création du Tribunal.

¹⁹ En ce qui concerne les actes normatifs relatifs à la défense de l'État et aux Forces armées de la R.P.P., seuls ont le droit d'agir le Présidium de la Diète, le Conseil de l'État, le Conseil des ministres et le Comité de Défense du Pays.

Cependant l'opinion a prévalu limitant les requérants possibles à deux groupes susmentionnés. Il se peut que cette décision ait été quelque peu influencée par la crainte de voir le Tribunal encombré par les requêtes des particuliers.

Les questions juridiques que nous avons mentionnées peuvent être adressées au Tribunal par divers organes judiciaires et extrajudiciaires, mais seulement par l'intermédiaire : a) du Premier Président de la Cour Suprême, du Président de la Haute Cour Administrative ou du Président de l'Arbitrage Économique d'État ou b) des organes directeurs et centraux de l'administration d'État.

Le Tribunal Constitutionnel examine les propositions et les questions juridiques à l'audience publique qui est conduite suivant les règles de procédure déterminées. Dans des cas prévus par la loi, le Code de procédure civile est subsidiairement appliqué. L'audience se termine par un arrêt qui est définitif. Dans des cas exceptionnels prévus par des dispositions légales, le Conseil des ministres ou son président ainsi que le Conseil de l'État ou son président peuvent demander un nouvel examen de l'affaire par le Tribunal statuant au complet.

Il convient encore d'attirer l'attention sur une formation très importante du Tribunal Constitutionnel. Elle a son origine dans la thèse que la force juridique supérieure de la Constitution signifie non seulement la défense de rendre des actes normatifs contraires à la Constitution, mais aussi l'impératif de rendre des actes garantissant les conditions nécessaires à une application intégrale des principes juridiques du système constitutionnellement établis. C'est pourquoi le Tribunal Constitutionnel a des devoirs en cette matière également. Les débats *de lege ferenda* doivent se dérouler notamment à l'assemblée générale des juges du Tribunal tenue au moins une fois par an. Elle s'occupe de l'activité du Tribunal et des problèmes découlant de sa jurisprudence. Le Tribunal a le devoir d'informer la Diète des grands problèmes que font surgir cette activité et cette jurisprudence, et aussi de présenter à la Diète et aux autres organes créateurs du droit ses remarques sur les irrégularités et les lacunes du droit auxquelles il faut remédier pour assurer la consistance du système juridique de la République Populaire de Pologne. Voilà ce qui semble offrir de très vastes possibilités d'actions inspiratrices du Tribunal en faveur de l'amélioration de la qualité du droit polonais.

V

1. Passant aux remarques finales, signalons d'abord que le Tribunal Constitutionnel a déjà tenu ses premières audiences et rendu ses premiers arrêts. La première requête dont il fut saisi était celle du Présidium

du Conseil du peuple de la voïvodie de Wrocław. Elle demandait au Tribunal de déclarer deux articles d'un règlement du Conseil des ministres ²⁰ contraires à la loi en vertu de laquelle ce règlement a été rendu, et aussi de déclarer leur inconstitutionnalité, car leur contenu, de l'avis des requérants, portait atteinte au principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi. Le 25 avril 1986, le juge du Tribunal Constitutionnel Kazimierz Działocha ouvrit la première audience publique dans l'histoire du Tribunal²¹. Ont participé à la procédure : d'un côté, le Présidium du Conseil du peuple de la voïvodie de Wrocław représenté par un de ses membres ainsi que le Procureur Général de la R.P.P. qui avait soutenu le requérant, représenté par le Procureur Général suppléant²², et de l'autre côté, le Conseil des ministres représenté par deux personnes : le Secrétaire d'État à ce Conseil et le Sous-Secrétaire d'État au ministère de la Justice. L'affaire a été examinée par un corps statuant composé de trois juges. Il a laissé administrer les preuves documentaires invoquées par les parties et, sur l'ordre du Tribunal, les preuves par experts. Les experts, Mme Sławomira Wronkowska, professeur à la Chaire de Théorie de l'État et du Droit à l'Université de Poznań, et M. Józef Piątowski, professeur de droit civil à l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences, ont exposé leurs avis et répondu aux questions posées par les participants à la procédure. L'audience s'est déroulée en trois séances dont chacune a duré plusieurs heures. A la dernière, le 28 mai, le Tribunal a rendu son arrêt aux termes duquel il déclare contraires au droit les dispositions attaquées et ordonne au Conseil des ministres de les modifier comme il se doit dans un délai de trois mois à compter de la signification aux parties de l'arrêt avec motifs par écrit²³. Peu après, le Tribunal Constitutionnel fut saisi d'une nouvelle affaire. Le Comité exécutif du Conseil National du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale a adressé au Tribunal une requête tendant à déclarer contraires à la loi en vertu de laquelle elles avaient été rendues,

²⁰ Le règlement attaqué fixait le montant des frais d'exploitation à subir par les personnes logées dans les immeubles dont l'État et des particuliers sont les copropriétaires.

²¹ Le Tribunal siège provisoirement dans le bâtiment de la Diète où dans l'une des salles se tiennent les audiences publiques. Les usages dans la salle d'audience sont celles de tous les tribunaux polonais. Les juges à l'audience portent la toge et la toque. Le président du corps statuant porte une chaîne à l'emblème de l'État (aigle blanc).

²² Le Procureur Général a le droit de participer *ex lege* à toutes les audiences du Tribunal Constitutionnel.

²³ Avant d'avoir reçu cet arrêt, le porte-parole du gouvernement a fait savoir que le Conseil des ministres avait l'intention de saisir le Tribunal Constitutionnel d'une requête en nouvel examen du cas par le Tribunal Statuant au complet.

certaines dispositions d'un règlement du Conseil des ministres et d'un arrêté du ministre du Commerce intérieur et des Services. La requête demandait aussi que fût déclaré nul un autre arrêté de ce ministre, lié à cette affaire, qui aux dires du requérant aurait été rendu sans se conformer à la procédure prévue par la loi concernée²⁴. Un élément intéressant de la procédure dans cette affaire c'était la question de savoir, à trancher par le Tribunal, si le droit polonais admet la subdélégation de l'autorisation donnée par le législateur à rendre les actes d'application. A l'audience qui s'est tenue le 16 juin 1986 ont pris part: d'un côté, le mandataire du Comité exécutif du Conseil National du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale et le représentant du Procureur Général de la R.P.P. qui, dans ce cas également, a soutenu, quoique non en tous les points, le requérant, et de l'autre côté, le Conseil des ministres représenté par le Secrétaire d'État à ce Conseil et le Sous-Secrétaire d'État au ministère de la Justice ainsi que le ministre du Commerce intérieur et des Services, représenté par le directeur du bureau juridique à ce ministère. L'auteur de cet article a été entendu en sa qualité d'expert en technique législative. Le Tribunal a également admis les preuves documentaire et testimoniale. Il a déclaré contraires à la loi les dispositions citées par les requérants et ordonné leur modification. En particulier, le Tribunal a jugé fondée l'opinion, soutenue aussi par l'expert, selon laquelle en droit polonais la subdélégation est défendue, ce qui signifie qu'il est inadmissible que le Conseil des ministres, autorisé par une loi à rendre des dispositions d'application de cette loi, puisse déléguer cette autorisation, à l'insu du législateur, à l'un des ministres (dans ce cas, le ministre du Commerce intérieur et des Services). Quant à l'autre arrêté du ministre du Commerce intérieur et des Services, contesté par les requérants, le Tribunal a déclaré que cet arrêté avait bien été pris sans respecter intégralement la procédure en vigueur, mais que l'atteinte portée à celle-ci n'était pas de nature à faire déclarer la nullité de l'acte. Sur quoi l'audience fut close.

2. Le Tribunal Constitutionnel fonctionne donc comme un rouage du mécanisme de l'État. Sans que le cadre doctrinal général du système politique ait été enfreint, il est l'oeuvre de la pensée juridique polonaise. Parmi les modèles de contrôle effectif de la constitutionnalité du droit, il représente un modèle nouveau, le modèle polonais, empruntant à des

²⁴ La requête concernant notamment certaines dispositions du règlement du Conseil des ministres du 28 octobre 1983, rendu en vertu de la loi du 26 octobre 1982 sur l'éducation à la sobriété et la lutte contre l'alcoolisme, ainsi que des arrêtés connexes du ministre du Commerce intérieur et des Services du 2 novembre 1983 et du 26 février 1985.

solutions antérieures, mais en apportant de nouvelles, notamment en ce qui concerne les rapports entre le Tribunal et le parlement.

La création du Tribunal Constitutionnel a eu un vif retentissement dans l'opinion publique et suscité un intérêt considérable des milieux juridiques²⁵. Quels espoirs peut-on attacher à cette juridiction ? La réponse viendra pour une grande part du côté de la pratique. Les formules employées par notre Constitution ne sont pas tellement générales que l'on ne puisse pas l'interpréter, comme on le prétend parfois. Cependant la Constitution, du moins dans certaines de ses dispositions, est suffisamment générale pour ouvrir la voie à différentes interprétations, et par la voie de conséquence à une interprétation créatrice. Le Tribunal profitera-t-il — dans quelle mesure et dans quel sens — de ces possibilités, voilà une des questions essentielles auxquelles la réponse reste encore inconnue.

C'est la pratique également qui nous apportera une réponse à la question concernant l'influence positive du Tribunal sur l'évolution de la législation. Il résulte, comme on le sait, de la Constitution non seulement qu'il est défendu de rendre des actes normatifs contraires à la Constitution, mais qu'il faut rendre des actes garantissant les conditions juridiques toujours plus sûres de l'application intégrale des principes constitutionnels du système politico-social en vigueur. A mon avis, la pratique devrait établir la coutume pour le Tribunal Constitutionnel de soumettre périodiquement au parlement des informations et propositions et de les rendre publiques. Cela pourrait contribuer essentiellement au développement d'une législation fidèle à la Constitution.

Quel est le rôle social fondamental que le Tribunal Constitutionnel aura à jouer, à quoi peut-on s'attendre d'une façon générale de sa part ? Il n'est conçu — comme l'est le Conseil Constitutionnel français — pour être avant tout le gardien du caractère infranchissable par le parlement de ses compétences législatives, ni — comme c'est le cas en Autriche ou en You-

²⁵Des articles relativement nombreux ont paru, notamment dans les revues juridiques scientifiques. En dehors de ceux cités plus haut, cf. également : Z. Czeszejko - Sochackii, *Trybunał Konstytucyjny w PRL (wybrane zagadnienia)* [Le Tribunal Constitutionnel en R.P.P. (Problèmes choisis)], « Państwo i Prawo », 1986, n° 1 ; idem, *Trybunał Konstytucyjny a adwokatura* [Le Tribunal Constitutionnel et le barreau], « Palestra », 1986, n° 2 ; L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa* [Le Tribunal Constitutionnel et le rôle des juridictions dans la protection de la constitutionnalité du droit], « Państwo i Prawo », 1983, n° 12 ; Z. Rykowski et W. Sokolewicz, *Kontrola konstytucyjności ustaw w PRL* [Le contrôle de la constitutionnalité des lois en R.P.P.], « Studia Prawnicze », 1983, n° 2 ; J. Stembrowicz, *Trybunał Konstytucyjny — oczekiwania i możliwości* [Le Tribunal Constitutionnel — espoirs et possibilités], « Wiąż », 1985, n°s 1-3, et beaucoup d'autres.

goslavie — entre autres pour veiller à la structure fédérative de l'État. Il sera sans doute moins un organe de contrôle judiciaire des activités du parlement qu'avant tout un organe de contrôle indirectement parlementaire — quoique en fait judiciaire — des activités de l'administration. On peut attendre, à mon avis, du Tribunal Constitutionnel qu'il contribuera avant tout à l'intégration du système global de droit de la R.P.P. et garantira la protection croissante des droits et libertés civils entendus comme droits de l'individu organisé en société. De là une importance particulière de la protection des droits des communautés sociales de toutes sortes auxquelles on cherche aujourd'hui à assurer l'autonomie. L'on sait que c'est l'une des conditions nécessaires d'un développement social favorable de notre État, et dans ce domaine le rôle du Tribunal Constitutionnel doit s'avérer particulièrement significatif et efficace.