

LÀ RÉFORME DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL POLONAIS

Mirosław Wyrzykowski*

Introduction

1. En Pologne, l'idée de la création d'un Tribunal Constitutionnel a été plusieurs fois suggérée par la doctrine juridique et par un des partis politiques de l'époque, le Parti Démocrate, à l'occasion des multiples crises politiques sous le régime communiste. Elle s'incarna paradoxalement puisque la révision de la Constitution de 1952, instituant le Tribunal Constitutionnel s'est faite au printemps 1982, pendant l'état de siège dirigé contre les tendances libératrices et démocratiques, incarnées dans le mouvement social sous l'égide du syndicat «Solidarité». L'introduction de deux nouvelles institutions dans l'ordre constitutionnel, à savoir le Tribunal d'Etat, statuant sur la responsabilité constitutionnelle des représentants des pouvoirs publics, et le Tribunal Constitutionnel, statuant sur le contrôle de constitutionnalité, apparaissait comme une concession politique du parti communiste. Cette concession n'a pas eu lieu sans adaptation du mécanisme de justice constitutionnel aux impératifs de l'Etat socialiste. Le caractère suspect de son origine fut reproché au système institué dans les années 1980.

Le modèle de contrôle de constitutionnalité adopté par un amendement de 1982¹ à la Constitution, ainsi que par la loi sur le Tribunal Constitutionnel de 1985^{* 1 2}, reflétait les principes fondamentaux du régime communiste, en particulier le principe de l'homogénéité du pouvoir d'Etat et son aspect principal, la suprématie du Parlement dans l'organisation des pouvoirs publics³. La solution adoptée dans l'alinéa 2 de l'article 33 de la précédente Constitution, selon lequel les décisions du Tribunal constatant la non conformité d'une loi à la Constitution sont soumises à l'examen de la Diète, était la conséquence directe du principe d'homogénéité du pouvoir d'Etat. Cela signifiait que la décision du Tribunal prononçant l'inconstitutionnalité d'une loi n'était pas définitive, mais était soumise à l'examen du rédacteur de cette loi, c'est-à-dire de la Diète. La Diète avait le droit de rejeter la solution du Tribunal, à la majorité qualifiée des deux-tiers des

* Professeur de droit administratif à la Faculté de droit et d'administration de l'Université de Varsovie; Directeur du Centre de Constitutionnalisme et de culture juridique à l'Institut des Affaires Publiques (ONG).

¹ Dz. U. (Dziennik Ustaw - Journal des Lois) 1982, nr 11, poz. 83.

² Dz. U. 1985, nr 22, poz. 98 et pour les modifications, Dz. U. 1991, nr 109, poz. 470; 1993, nr 47, poz. 213; 1994, nr 122, poz. 593; 1995, nr 13, poz. 59; 1996, nr 77, poz. 367.

³ Massias Jean-Pierre, *Socialisme et contrôle de constitutionnalité*, thèse Clermont-Ferrand, 1991.

voix, en présence d'au moins la moitié des députés. Ce défaut d'autorité de la chose jugée des décisions du Tribunal Constitutionnel en matière de constitutionnalité de la loi était considéré comme la faiblesse la plus grave du contrôle de constitutionnalité.

Bien que la Petite Constitution de 1992⁴ ait introduit le principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs, jusqu'au 17 octobre 1997, date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution du 2 avril 1997⁵, ainsi que de la nouvelle loi sur le Tribunal Constitutionnel du 1er août 1997⁶, cet examen par la Diète des décisions du Tribunal prononçant l'inconstitutionnalité d'une loi n'a pas été aboli. De plus, il va demeurer partiellement en vigueur encore deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, c'est-à-dire jusqu'au 17 octobre 1999. En effet, en vertu des dispositions de l'article 239 alinéa 1 de la Constitution, pendant une période de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la Constitution, les décisions du Tribunal sur la non conformité à la Constitution des lois votées avant le jour de son entrée en vigueur, donc votées avant le 17 octobre 1997, ne sont pas considérées comme définitives et sont en conséquence susceptibles d'examen par la Diète dans les conditions susmentionnées. Ces dispositions, limitant la portée des décisions du Tribunal en matière de constitutionnalité des lois, ne concernent cependant ni les décisions rendues à la suite des questions de droit adressées au Tribunal ni les décisions relatives aux lois votées sous l'empire de la nouvelle Constitution.

2. A partir de 1989, le Tribunal a pris à sa charge la compétence du Conseil d'Etat (organe supprimé par l'amendement constitutionnel d'avril 1989) en matière d'interprétation universellement obligatoire des lois, c'est-à-dire d'explication des dispositions d'une loi, soulevant des doutes quant à leur compréhension et de directives interprétatives qui fixent le sens et la portée de dispositions législatives. Le caractère universellement obligatoire de l'interprétation avait pour conséquence que l'interprétation du Tribunal s'imposait à toutes les autorités, et notamment aux juridictions, y compris la Cour Suprême.

Il convient de rappeler qu'à partir de 1989 le Tribunal effectuait - sur demande des pouvoirs publics autorisés - l'interprétation du droit universellement obligatoire. L'arrêt établissant l'interprétation définissait la signification d'une disposition aussi bien avant sa présentation (principe de rétroactivité de l'interprétation) que pour l'avenir, après la prise de la résolution. La généralité de l'interprétation signifiait qu'elle obligeait tout organe appliquant la loi, de la prendre en compte dans toutes les affaires non encore définitives. L'interprétation fixée liait les organes appliquant la loi autant dans les affaires terminées et reprises sur la base de dispositions pertinentes, que dans les affaires

⁴ Loi Constitutionnelle du 17 octobre 1992 sur les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif de la République Polonaise, et sur les collectivités territoriales, Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426; 1995, nr 38, poz. 184 et nr 150, poz. 729; 1996, nr 106, poz. 488.

⁵ Le texte de la nouvelle Constitution a été adopté par l'Assemblée Nationale (Diète et Sénat réunis) le 2 avril 1997, puis soumis à référendum le 25 mai 1997. Il a été signé par le Président de la République le 1er octobre 1997 et publié au Journal des Lois le 2 octobre 1997. Cf. *Documents à l'appui*, n° 1 (extraits).

⁶ Dz. U. 1997, nr 102, poz. 643 (texte voté en première lecture, pas d'amendement du Sénat); cf. *Documents à l'appui*, n° 2.

examinées à la suite d'une cassation ou d'une révision extraordinaire (qui peut être déposée devant la Cour Suprême pour une décision de la Haute Cour Administrative), si elle n'était pas examinée avant la promulgation de la résolution au Journal Officiel. Le Tribunal pouvait proclamer l'interprétation universellement obligatoire de dispositions dont l'interprétation avait été établie par la Cour Suprême. Enfin, le Tribunal pouvait établir une nouvelle interprétation d'une disposition déjà objet d'une interprétation, si le requérant invoquait un changement du contexte social qui justifierait une autre compréhension de la disposition.

Cette question de l'interprétation universellement obligatoire et abstraite de la loi était sujette à d'importantes controverses entre le Tribunal et la Cour Suprême. Cela tenait à deux éléments. Premièrement, l'interprétation universelle signifiait qu'elle liait aussi les juges - ce qui était difficile à mettre en accord avec le principe d'indépendance des juges. Deuxièmement, de sérieuses difficultés résultaient de la durée de la force obligatoire de l'interprétation. Le Constituant a retiré au Tribunal Constitutionnel pour la confier à la Cour Suprême⁷.

3. Durant la période au cours de laquelle le Tribunal a fonctionné sous l'empire de la loi sur le Tribunal Constitutionnel de 1985, le Tribunal a traité: 85 affaires concernant la conformité des lois à la Constitution, 27 affaires concernant la conformité d'autres actes normatifs aux lois et à la Constitution, 15 affaires concernant des questions de droit, 75 affaires en matière d'interprétation universellement obligatoire des lois, 112 affaires conclues par des décisions à caractère procédural ou des avis adressés à la Diète.

I. Le statut du Tribunal Constitutionnel: un statut réaffirmé

A. Le statut constitutionnel de l'institution

Sous l'empire de la précédente Constitution et de la loi relative au Tribunal Constitutionnel, le statut du Tribunal Constitutionnel était l'objet de vives controverses. S'il est vrai que de nombreux arguments plaident pour que le Tribunal soit reconnu comme une juridiction (son nom; la qualification de ses membres comme juges et la reconnaissance de leur indépendance; l'exercice de ses fonctions de justice se traduisant par une décision en forme de jugement sur la constitutionnalité et la légalité, ou sur les affaires relatives à l'activité des partis politiques), d'autres arguments intercèdent en faveur d'un statut distinct de celui des organes juridictionnels (système constitutionnelle, définition constitutionnelle de la Cour Suprême comme cour exerçant le contrôle juridictionnel sur toutes les juridictions). On admettait donc que le Tribunal soit un organe de type juridictionnel, et que sa sphère de compétence soit le contrôle de conformité de la loi à la Constitution, réalisé dans la forme d'un jugement.

La Constitution du 2 avril 1997 résout de façon décisive les doutes concernant le statut du Tribunal Constitutionnel. Les dispositions concernant le Tribunal Constitu-

⁷ L'attribution de cette compétence au Tribunal Constitutionnel depuis 1989 était l'objet de critiques de la part de la Cour Suprême qui acceptait très mal cette situation juridique de dépendance.

tionnel (art. 188-197) sont comprises dans le chapitre VIII intitulé «Cours et Tribunaux». Les cours, c'est-à-dire la Cour Suprême, les tribunaux de droit commun, les cours administratives et les tribunaux militaires rendent la justice. La Constitution règle le statut de deux tribunaux: le Tribunal Constitutionnel et le Tribunal d'Etat, qui statue sur la responsabilité constitutionnelle pour atteinte à la constitution ou à la loi, dans l'exercice de leurs fonctions de: Président de la République, Président et membres du Conseil des Ministres, Président de la Banque Nationale de Pologne, Président de la Chambre Suprême de Contrôle, membres du Conseil National de la Radiophonie et de la Télévision, personnalités auxquelles le président du Conseil des Ministres a confié la mission de diriger un ministère, Commandant en Chef des Forces Armées, ainsi que de députés et de sénateurs en cas de violation des règles d'incompatibilité (interdiction d'exercer une activité économique rétribuée ou d'acquérir la propriété du patrimoine du Trésor Public ou des collectivités territoriales - art. 197 en lien avec l'art. 107).

A la différence du régime constitutionnel antérieur, la nouvelle Constitution de la République de Pologne règle de façon très détaillée le domaine d'activité du Tribunal, le caractère juridique de ses jugements, les sujets ayant le droit de déposer une requête en confirmation de la constitutionnalité du droit, ainsi que la composition du Tribunal.

B. Le statut des juges constitutionnels

Sous l'empire de la précédente Constitution, les juges du Tribunal n'étaient pas qualifiés déjugés mais de «membres du Tribunal». Il est vrai que le statut de «membre» était incontestablement celui déjugé, mais il est toutefois bien venu que la Constitution et la nouvelle loi sur le Tribunal Constitutionnel recourent à une notion précise pour définir le juge du Tribunal.

1. La composition du Tribunal Constitutionnel

Le Tribunal se compose de quinze juges. Le nombre des juges composant le Tribunal a été augmenté de trois par rapport au nombre déjugés du Tribunal qui fonctionnait sous l'empire de la loi de 1985. Ceci est justifié par l'augmentation des compétences du Tribunal et en particulier par l'afflux prévu des plaintes constitutionnelles individuelles, mécanisme introduit en 1997. A la différence de la législation précédente, le nombre des juges est défini dans la Constitution.

2. La nomination au Tribunal Constitutionnel

Pour pouvoir être juge au Tribunal Constitutionnel, il faut remplir deux conditions.

La première condition exigée par les dispositions constitutionnelles concerne la qualité de juriste requise. Le candidat doit pouvoir «se distinguer par sa connaissance du droit».

A cette première condition, s'ajoutent, aux termes de la loi sur le Tribunal Constitutionnel, les qualifications exigées pour occuper le poste déjugé à la Cour Suprême ou à la Haute Cour Administrative. Cela signifie que pour être juge au Tribunal Constitutionnel, la personne doit remplir les critères suivants: a) disposer de la citoyenneté polonaise et de tous ses droits civils et civiques b) avoir un caractère irréprochable c)

avoir fini des études supérieures de droit et obtenu le titre de magister d) se distinguer par un très haut niveau de connaissance du droit et son expérience professionnelle e) disposer des qualifications légales prévues pour être juge, ainsi que pouvoir justifier d'une durée de travail de dix ans ou d'un emploi déjugé, procureur, arbitre, conseiller juridique, avocat, ou encore d'un emploi sur un poste indépendant dans les organes de l'administration publique impliquant une pratique juridique associée à la prise de décision. Les qualifications pour exercer les fonctions à la Haute Cour Administrative, dans les points a - c, sont convergentes avec les qualifications énumérées nécessaires pour être nommé juge à la Cour Suprême. A part cela, la loi sur la Haute Cour Administrative du 11 mai 1995 exige que le candidat au poste de juge soit âgé au minimum de trente cinq ans, qu'il ait occupé pendant au moins dix ans la fonction de juge ou procureur, ou qu'il ait exercé pendant au moins dix la profession d'avocat, notaire ou conseiller juridique, ou encore qu'il ait occupé dans des institutions publiques un poste lié à l'exercice ou la création du droit administratif. Le candidat doit faire preuve d'une grande connaissance dans le domaine de l'administration publique, du droit administratif et des autres domaines du droit liés au fonctionnement des organes de l'administration publique.

Les professeurs ou docteurs habilités en sciences juridiques, travaillant dans des écoles supérieures polonaises, à l'Académie Polonaise des Sciences ou bien sur tout autre emploi scientifique et de recherche, ne sont pas obligés de remplir les conditions relatives aux qualifications pour la fonction déjugé (juge stagiaire et assesseur) et, de plus, ne doivent pas justifier d'une période de travail de dix ans ou d'un emploi dans la fonction déjugé, procureur, arbitre, conseiller juridique ou avocat ou encore d'un emploi dans une fonction indépendante au sein d'un organe de l'administration publique auquel est lié une pratique juridique associée à la prise de décision.

Sur les douze membres en poste jusqu'au 30 novembre 1997, dix sont professeurs de droit et deux sont juges. A compter du 1er décembre, le Tribunal comptera quinze membres (cf infra), et trois juges arriveront au terme de leur mandat. C'est donc six nouveaux juges qui entreront au Tribunal.

3. La durée du mandat déjugé

Elle est de neuf ans et a un caractère individuel. Cela constitue un changement important par rapport au régime précédent selon lequel les membres du Tribunal étaient choisis pour huit ans avec renouvellement par moitié tous les quatre ans. C'est seulement par le biais de l'interprétation des dispositions de la loi sur le Tribunal qu'avait été apprécié le caractère individuel du mandat d'un membre du Tribunal, dont la durée devait être comptée à partir du moment de la nomination sur le poste vacant. Avec le nouveau texte, nous avons donc une prolongation d'une année de la cadence de renouvellement par rapport au régime précédent. Ceci se justifie par la volonté de dissocier la période de renouvellement des juges de celle de l'organe qui les nomme, la Diète, dont le mandat est de quatre ans.

Les juges du Tribunal sont choisis pour un mandat unique. Le renouvellement du mandat est interdit (art. 194 al. 1, point 2). Cette limitation du mandat est absolue, c'est-

à-dire aussi bien immédiatement après la fin du mandat du juge qu'après un certain délai. Cette disposition est considérée comme une garantie de l'indépendance des juges.

4. Le mode d'élection des juges

L'organe compétent pour désigner les membres du Tribunal reste la Diète. Dans les projets de Constitution présentés, ainsi que durant les travaux constitutionnels, il avait été proposé d'attribuer le choix de certains juges à d'autres pouvoirs publics constitutionnels. L'objectif était d'augmenter le niveau d'indépendance des juges et en particulier d'empêcher qu'une majorité parlementaire se reflète dans celle des juges. Était également invoqué l'argument de l'inopportunité de l'élection des juges par l'organe dont les actes sont précisément contrôlés par le Tribunal. Le contrôlé ne devrait pas choisir lui-même ses contrôleurs. Certaines propositions suggéraient que participent aussi à la procédure d'élection des juges, le Sénat, le Président de la République ou encore le Conseil National de la Magistrature considéré sans raison comme un organe d'autogestion des juges. Finalement, on a maintenu la procédure d'élection des juges par la Diète. La doctrine en droit constitutionnel accorde à cette solution une pleine justification sur la base des principes fondamentaux du régime de l'Etat démocratique de droit.

Le droit de présenter des candidats à la fonction de juge au Tribunal est accordé uniquement au Présidium de la Diète ou à au moins cinquante députés (auparavant à au moins quinze députés ou une commission parlementaire). Le Présidium de la Diète est un organe dirigeant les travaux de cette chambre du Parlement et se compose du Président et des Vice-Présidents. Le fait de confier au Présidium de la Diète le droit de présentation des candidats est une indication de la volonté de rechercher un accord des plus grandes formations politiques parlementaires sur la composition du Tribunal. En même temps, si cet accord s'avérait impossible, pour ne pas prolonger la période de vacance, au moins cinquante députés ont le droit de présenter à la Diète un candidat. Il serait souhaitable que les plus importants groupes parlementaires puissent aboutir à un compromis quant à la composition du Tribunal et n'abusent pas du monopole de nomination dont dispose le Parlement. L'élection du juge a lieu à la majorité absolue des voix en présence d'au moins la moitié des députés. La pratique fait apparaître un certain consensus débouchant sur l'instauration d'une représentativité du Tribunal au sein duquel on trouve des juges représentant les principales forces politiques. Une tentative de la majorité sortante de vouloir élire avant la fin de son mandat les six prochains juges (cf *supra*) a fait sortir de sa réserve habituelle le Président du Tribunal, Andrzej Zoll. Face aux protestations pré-électorales que cette affaire a suscitées, ce renouvellement anticipé n'a pas eu lieu⁸.

⁸ Une fois de plus, même si à cette occasion le Tribunal Constitutionnel n'était pas pris sous le feu médiatique en qualité d'arbitre du débat politique - effaçant la prépondérance exercée auprès des citoyens par le Défenseur des Droits Civiques (ombudsman) comme symbole de l'autorité indépendante qui les protège - on a pu de nouveau mesurer l'importance politique du Tribunal.

5. Les garanties d'indépendance du juge

La Constitution, aussi bien que la loi sur le Tribunal Constitutionnel, prévoient les garanties principales d'indépendance des juges.

- Il s'agit avant tout du principe de **non renouvellement du mandat** (cf supra).
- D'autre part, le juge a **droit au retour sur le poste occupé antérieurement** ou un poste équivalent.
- Un facteur important d'indépendance est aussi le **niveau de rémunération**, qui doit correspondre à la dignité de la fonction et au champ des devoirs du juge. La loi sur le Tribunal d'Etat prévoit que cette rémunération est égale à celle du Vice-Président de la Diète.
- L'indépendance du juge est garantie par le mécanisme de **l'incompatibilité** de la fonction avec l'exercice de fonctions publiques qui serait en contradiction avec les règles d'indépendance telles qu'elles existent pour les juges ordinaires, et avec le fait d'être membre de certaines organisations sociales. Pendant la période d'exercice des fonctions de juge, il est donc interdit d'être membre d'un parti politique ou d'un syndicat, d'être député ou sénateur.
- La garantie d'indépendance du juge nécessite aussi **l'immunité**, c'est-à-dire la garantie constitutionnellement définie de ne pas voir engagée sa responsabilité pénale ou qu'il ne soit pas attenté à la liberté du juge sans l'accord préalable du Tribunal Constitutionnel. Le juge du Tribunal ne peut être arrêté ni détenu, sauf en cas de flagrant délit, si sa détention est indispensable à la bonne marche de la procédure. Le Président du Tribunal est informé sans délai de la détention. Il peut ordonner la libération immédiate du détenu.
- Le juge du Tribunal est par principe **inamovible**. L'interruption du mandat du juge a lieu seulement dans quatre situations et reste exceptionnelle: 1. Le renoncement par le juge à ses fonctions 2. La constatation par une décision de la commission médicale de son incapacité permanente à s'acquitter des devoirs de sa tâche en raison d'une maladie, d'un handicap ou d'une perte de force 3. La condamnation par un jugement définitif 4. Une décision, rendue avec autorité de chose jugée, de révocation de la fonction de juge.
- La procédure est dirigée par le Tribunal; sa transmission au Président de la Diète est assurée par le Président du Tribunal. Il faut noter que sous l'empire de la loi précédente, le droit de révocation était attribué à la Diète.
- Le juge du Tribunal **n'est pas responsable à raison de son comportement dans l'exercice de ses fonctions sauf pour cause disciplinaire**, atteinte aux dispositions légales, atteinte à la dignité de son office ou tout autre comportement non éthique qui pourrait entamer la confiance envers sa personne. La procédure disciplinaire est à double degré et se déroule devant le Tribunal qui statue en première instance en collège de cinq juges et en seconde instance en assemblée plénière.

6. La nomination du Président et du vice-président du Tribunal

Sous l'empire de la loi précédente, le Président du Tribunal était désigné par la Diète. La Constitution de la République de Pologne accorde désormais cette compéten-

ce de nomination du Président et du vice-président au Président de la République. Bien que cette compétence soit conditionnée par une proposition de l'Assemblée Nationale (Parlement), c'est une compétence propre du Président. L'acte de nomination est un acte officiel du Président, qui n'est pas soumis à contreseing du Premier Ministre. Le Président de la République nomme le Président et le Vice-Président obligatoirement parmi les deux candidats présentés pour chaque poste, par l'assemblée générale des juges du Tribunal. Le choix des candidats proposés par l'assemblée générale a lieu à bulletin secret et parmi les membres de cette même assemblée. Sont retenus candidats ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Le Tribunal est donc dirigé par des personnes ayant la reconnaissance de la majorité de ses membres.

II. La compétence du Tribunal Constitutionnel: une compétence renforcée

Nous l'avons vu en introduction, l'interprétation universellement obligatoire des lois a été retirée de la compétence du Tribunal Constitutionnel. Pour le reste, la nouvelle législation vient renforcer cette compétence dans certains domaines et introduire de nouvelles tâches.

A. La compétence ratione temporis du Tribunal Constitutionnel

La loi sur le Tribunal Constitutionnel de 1985 disposait que le contrôle de constitutionnalité concernait uniquement les actes législatifs et autres actes normatifs publiés ou validés, quant il s'agissait de décret-lois, après le 1er janvier 1986, donc après le jour d'entrée en vigueur de la loi. La seule exception concernait l'autorisation pour le Tribunal de déclencher la procédure relative aux actes publiés, validés ou revêtus de la force obligatoire, après le jour d'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle de 1982 introduisant le Tribunal Constitutionnel. Le but de cette limitation de compétence était d'exclure du contrôle de constitutionnalité le décret sur l'état de siège du 12 décembre 1981, ainsi que toute législation liée directement à l'état de siège.

Une deuxième limitation temporelle concernait le dépôt de la requête. Un délai de cinq ans avait été établi pour déposer une requête devant le Tribunal Constitutionnel, le point de départ de ce délai étant la publication, la confirmation ou la création de l'acte normatif objet de la requête. L'intention de cette limitation, à l'instar d'autres pays européens, était la sécurité juridique: si un acte juridique ne fait pas l'objet d'un recours dans la période de cinq ans, il faut admettre sa constitutionnalité. Il faut toutefois signaler que la limitation de cinq ans - conformément à l'avis du Tribunal lui-même - ne s'appliquait pas aux questions de droit.

B. La compétence ratione materiae du Tribunal Constitutionnel

Le Tribunal statue sur les types d'affaires suivants: la conformité à la Constitution des lois (1), la conformité des lois aux traités ratifiés, dont la ratification exige une

autorisation législative préalable et la conformité des normes juridiques édictées par les autorités centrales de l'Etat à la Constitution, aux traités ratifiés et aux lois (2), la conformité à la Constitution des objectifs ou de l'activité des partis politiques (3), la plainte constitutionnelle (4), les conflits de compétence entre les pouvoirs publics constitutionnels (5), la constatation d'un empêchement dans l'exercice de la fonction de Président de la République ainsi que la délégation au président du Sénat de l'exercice temporaire des obligations du Président de la République (6), ainsi que les questions de droit (7).

1. Le contrôle de constitutionnalité des lois

Des dispositions particulières - résultat des expériences de la jurisprudence du Tribunal au cours des dernières années et des principales discussions politico-doctrinales sur cette jurisprudence - sont prévues concernant le contrôle des lois, y compris la loi budgétaire, dans lesquelles la décision du Tribunal peut entraîner des coûts financiers non prévus dans la loi budgétaire ou la loi de programmation budgétaire.

Le caractère particulier de la réglementation concerne les éléments suivants.

Premièrement, le délai d'examen de la requête concernant la constitutionnalité de la loi budgétaire. Dans ce cas, quand le Président s'adresse au Tribunal pour la confirmation de la conformité à la Constitution de la loi budgétaire ou de la loi de prévision budgétaire, le Tribunal statue sur cette affaire au plus tard dans le délai de deux mois à compter de la date de dépôt de la requête devant le tribunal (art. 43 de la loi).

Deuxièmement, la coopération du Conseil des ministres. Dans les affaires sur la conformité d'un acte normatif à la Constitution, dans lesquelles la décision du Tribunal peut entraîner des coûts financiers non prévus dans les loi susmentionnées, le Président du Tribunal s'adresse au Conseil des ministres pour obtenir un avis dans le délai de deux mois (art. 44 de la loi). C'est un avis simple et son absence à l'expiration du délai de deux mois ne suspend pas l'instance.

Troisièmement, les décisions du Tribunal sont généralement obligatoires, définitives et publiées sans délai par l'organe auteur de l'acte normatif contesté. L'arrêt du Tribunal entre en vigueur le jour de sa publication, ce qui veut dire que, en cas de censure, l'extinction de la force obligatoire de l'acte normatif a lieu au même moment. La Constitution autorise simultanément le Tribunal à fixer un autre délai d'extinction de la force obligatoire de l'acte normatif, qui ne peut dépasser dix huit mois pour une loi et douze mois pour d'autres actes normatifs. Si l'arrêt entraîne des charges financières non prévues par la loi budgétaire, le Tribunal fixera la date de la perte de la force obligatoire de l'acte normatif après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil des ministres (art. 190 al. 3 de la Constitution).

2. La conformité au droit international

Le second reproche adressé au contrôle de constitutionnalité antérieur concernait l'absence de compétence du Tribunal en matière de décisions quant à la conformité au droit international, en particulier aux traités, même ratifiés, des actes normatifs de droit interne. En effet, sous l'empire du régime juridique précédent, le Tribunal Constitution-

nel n'avait pas compétence pour statuer en matière de conformité du droit interne au droit international, en particulier avec les traités internationaux, même ratifiés.

Le Tribunal a tracé la voie d'une reconnaissance des traités comme fondement autonome de contrôle du droit interne. Il y est parvenu grâce à la notion «d'Etat démocratique de droit», notion devenue principe constitutionnel dès 1989, qui a permis de considérer que les traités ratifiés sont des normes de référence du contrôle de constitutionnalité du droit interne. De plus, la «Petite Constitution» disposait que certains traités nécessitent le vote d'une loi autorisant le Président à les ratifier. C'est dans ce cas la loi de ratification qui est directement soumise au contrôle de constitutionnalité. En avalisant la constitutionnalité de cette loi, le Tribunal peut contrôler le contenu du traité à l'égard de la Constitution. En reconnaissant sa compétence quant au contrôle de la loi autorisant la ratification d'un traité, le Tribunal aurait ainsi aussi pu accepter de vérifier si l'autorisation de ratification d'un traité n'implique pas l'introduction en droit interne des normes découlant d'un traité, contraires à la Constitution. Le Tribunal a jugé qu'il ne contrôlait pas le traité en lui-même, mais qu'il analysait seulement le contenu de l'autorisation incluse dans la loi. Cette autorisation, en outre, ne vaut pas autorisation d'introduction de normes dérivées contraires à la Constitution.

La Constitution du 2 avril 1997 accorde au Tribunal compétence sur les questions de conformité des lois aux traités ratifiés dont la ratification exige l'autorisation préalable d'une loi. Cette attribution de compétence est assez originale pour mériter d'être soulignée:

- premièrement, une des règles constitutionnelles est le respect par la Pologne des normes de droit international par lesquelles elle est liée (art. 9).
- deuxièmement, les traités ratifiés sont des sources du droit en vigueur en Pologne (art. 87 al.1).
- troisièmement, le traité ratifié, après sa publication au Journal des Lois de la République de Pologne, est directement applicable, sauf si son application est conditionnée par la promulgation d'une loi (art. 91 al. 1).
- quatrièmement, le traité ratifié en vertu d'une loi d'autorisation a une autorité supérieure à celle de la loi, lorsque celle-ci est incompatible avec le traité (art. 91 al. 2).
- cinquièmement, ont été fixées les conditions du consentement nécessaire à la ratification d'un traité sous la forme d'une loi. La ratification d'un traité et sa dénonciation exigent l'autorisation préalable d'une loi, si le traité concerne: 1) la paix, les alliances, les accords politiques ou militaires; 2) les libertés, les droits et les devoirs des citoyens définis par la Constitution; 3) la participation de la République de Pologne à une organisation internationale; 4) des charges engageant considérablement les finances de l'Etat; 5) les questions régies par une loi ou pour lesquelles la Constitution exige une loi (art. 89 al.1).

Statuant sur la conformité du traité à la Constitution, le Tribunal examine aussi le respect des règles de compétence et de procédures dans la conclusion et la ratification du traité. Le Tribunal peut statuer aussi bien sur les questions - sur requête du Président de la République - relatives à la conformité d'un traité à la Constitution, avant sa ratification (il statue dans ce cas-là en assemblée plénière), que sur la conformité à la Consti-

tution des traités ratifiés (collège de cinq juges), ainsi que sur la conformité d'autres actes normatifs aux traités ratifiés (collège de trois juges).

Avant la ratification d'un traité, dont la ratification n'exige pas l'autorisation d'une loi, le Président de la République peut saisir le Tribunal de la conformité à la Constitution (art. 133 al. 2). Dans ce cas, le Tribunal statue en assemblée plénière.

Pendant l'audience sur la conformité des traités ratifiés à la Constitution, la présence des représentants du Président de la République, du ministre des Affaires Etrangères et du Procureur Général est requise et dans le cas des traités dont la ratification exige l'autorisation préalable d'une loi, celle du représentant de la Diète.

3. La conformité à la Constitution des objectifs ou activités des partis politiques

Le Tribunal dispose de ce droit depuis décembre 1989, lorsque l'on a abrogé dans la Constitution de 1952 les dispositions sur le monopole du parti communiste et introduit le principe du pluralisme politique. Le nouveau régime constitutionnel, dans la partie consacrée aux partis politiques, mentionne le principe du pluralisme politique («La République de Pologne garantit la liberté de fonder des partis politiques et la liberté de leur activité. Les partis politiques rassemblent, en respectant le principe de la libre participation et de l'égalité, les citoyens polonais en vue d'exercer, par des méthodes démocratiques, une influence sur la politique de l'Etat» - art. 11, al. 1). En même temps, la Constitution contient l'interdiction de partis politiques et organisations qui auraient recours, dans leurs programmes et leurs pratiques, aux méthodes totalitaires du nazisme, du fascisme et du communisme, et aussi de ceux dont le programme ou l'activité admettent ou autorisent la haine raciale ou ethnique, le recours à la violence en vue de s'emparer du pouvoir ou d'exercer une influence sur la politique de l'Etat ou encore prévoient des structures ou une organisation secrètes (art. 13 de la Constitution).

La requête en conformité à la Constitution des objectifs ou des activités des partis politiques, peut être déposée devant le Tribunal par: le ministre de l'Intérieur et de l'Administration, le Procureur Général de la République, ainsi que la cour qui tient le registre des partis politiques. Le Tribunal Constitutionnel examine la requête sur la conformité à la Constitution des objectifs ou activités des partis politiques, en assemblée plénière des juges du Tribunal. A cette procédure, sont appliquées les dispositions du code de procédure pénale. La charge de la preuve de la non conformité à la Constitution repose sur le requérant. Dans le cas où le Tribunal rendrait une décision sur la non conformité à la Constitution des objectifs ou activités d'un parti politique, le tribunal tenant le registre des partis politiques rend sans délai la décision sur la radiation du registre de ce parti. La décision du tribunal est définitive et n'est donc pas susceptible d'appel. L'effet de ce jugement est la liquidation de ce parti.

A ce jour, aucune requête en conformité à la Constitution des objectifs ou des activités des partis politiques n'a été déposée auprès du Tribunal Constitutionnel.

4. La plainte constitutionnelle

a) Le Tribunal Constitutionnel peut connaître de plaintes constitutionnelles individuelles.

La plainte peut être déposée par toute personne, dont la liberté ou les droits ont été violés. Son objet est de statuer sur la conformité à la Constitution de la loi ou d'un autre acte normatif, en vertu duquel une juridiction ou un organe de l'administration publique se sont définitivement prononcés sur les libertés ou les droits de cette personne ou sur ses droits tels que garantis par la Constitution (art. 79). La plainte constitutionnelle n'est pas recevable dans les affaires concernant le droit d'asile et l'attribution à un étranger du statut de réfugié cherchant protection contre la persécution. En revanche, la violation des droits économiques et sociaux - le salaire minimum; le chômage; la sécurité et l'hygiène du travail; les congés; les normes de temps de travail et les journées de repos; l'aides aux personnes handicapées; la sécurité écologique; le droit au logement et les droits du consommateur - pourront être l'objet d'une plainte constitutionnelle dans les limites de la loi.

b) La loi sur le Tribunal Constitutionnel détermine les conditions de dépôt de la plainte:

- premièrement, la plainte ne peut être déposée qu'après épuisement des voies de recours ordinaires;
- deuxièmement, le délai de dépôt est de deux mois à partir du jour de la notification au plaignant de la décision définitive qu'il conteste;
- troisièmement, la personne qui dépose une plainte doit payer un droit d'enregistrement, dont la hauteur et les règles de perception seront fixés par décision en du Conseil des Ministres;
- quatrièmement, la loi sur le Tribunal Constitutionnel définit les exigences minimales concernant le contenu de la plainte. Celle-ci doit comprendre outre les éléments qui doivent figurer dans tout mémoire, trois éléments supplémentaires: 1) l'indication précise de la loi ou autre acte normatif sur le fondement duquel la juridiction ou l'organe d'administration publique s'est prononcé définitivement sur les libertés, droits ou devoirs définis par la Constitution et à l'égard desquels le plaignant exige une déclaration de non conformité à la Constitution; 2) l'indication des libertés ou droits constitutionnels qui, selon le requérant, auraient été méconnus; 3) la justification de la plainte avec un descriptif précis de l'état des faits. Il est exigé de joindre à la plainte le jugement ou la décision, avec la date de sa remise, rendu sur la base de l'acte normatif contesté.
- les exigences formelles concernant le contenu de la plainte, expliquent l'introduction, par la législation, d'une cinquième condition, la prise en charge de la plainte par un juriste professionnel. Le ministère d'un avocat ou d'un conseiller juridique est obligatoire, sauf si le plaignant est un juge, procureur, notaire, professeur ou agrégé en droit. Le ministère d'avocat est considéré comme un facteur efficace contre l'afflux de plaintes non justifiées, ce qui peut avoir une grande influence dans la première période d'utilisation par les citoyens de ce moyen de protection juridique.

c) La décision préalable en matière de plainte constitutionnelle.

Dans le cadre de la procédure mise en oeuvre par le dépôt d'une plainte constitutionnelle, le Tribunal peut rendre une décision temporaire de suspension de l'exécution de la décision dans l'affaire concernée par la plainte, si l'exécution du jugement ou de la

décision peut entraîner des dommages irréparables pour le plaignant ou si cela est justifié par un important intérêt public ou par un intérêt primordial pour le plaignant. Cette décision est remise sans délai au plaignant ainsi qu'à l'autorité juridique compétente ou à l'organe exécutoire (art. 50 de la loi).

Le Tribunal examine la plainte constitutionnelle selon les règles et la procédure prévus pour l'examen des requêtes en conformité. La procédure varie selon que la plainte constitutionnelle porte sur la conformité à la Constitution d'une loi ou d'un acte exécutif.

5. Le règlement des conflits de compétence.

Le Tribunal tranche les conflits de compétence entre les pouvoirs publics. Le conflit positif a lieu lorsque deux ou plusieurs des pouvoirs publics constitutionnels se sont considérés comme compétents à résoudre une même question, ou ont chacun rendu une décision dans la même affaire. Le conflit négatif de compétence a lieu, à l'inverse, lorsque deux ou plusieurs des pouvoirs publics constitutionnels se sont déclarés incompétents à résoudre une affaire. La requête en règlement du conflit de compétence doit indiquer l'action ou l'inaction contestée, ainsi que la disposition de la Constitution ou de la loi qui est violée. Cette requête peut être déposée par le Président de la République, le Président de la Diète, le Président du Sénat, le Président du Conseil des ministres, le Premier président de la Cour Suprême, le Président de la Haute Cour Administrative et le Président de la Chambre Suprême de Contrôle (art. 192 de la Constitution). Les parties à la procédure sont le requérant, les pouvoirs publics constitutionnels concernés par le conflit de compétence et le Procureur Général. L'effet du déclenchement de la procédure devant le Tribunal est la suspension de la procédure devant les autorités saisies. Après avoir pris connaissance des arguments des parties à la procédure, le Tribunal peut prendre par ordonnance des mesures conservatoires, en particulier pour prononcer le sursis des actes exécutoires, si ceci est nécessaire pour empêcher des dommages irréparables, ou pour préserver un intérêt public particulièrement important. En matière de conflit de compétence, le Tribunal statue en assemblée plénière.

6. La constatation d'un empêchement dans l'exercice de ses fonctions du Président de la République

La Constitution (art. 131) prévoit la délégation provisoire des fonctions du Président de la République au Président de la Diète dans le cas où le Président de la République ne peut temporairement exercer ses fonctions. Le Président de la République en informe le Président de la Diète qui prend provisoirement à sa charge les fonctions présidentielles. Au cas où le Président n'est pas en état de l'informer, c'est au Tribunal qu'il revient de constater l'empêchement. Le Tribunal se prononce sur le fondement de la requête du Président de la Diète. Les interventions dans la procédure de constatation d'empêchement est précisément définie. Les parties à la constatation doivent être personnellement présentes à la procédure devant le Tribunal. Les parties sont le Président de la Diète, le Président du Sénat, le Premier président de la Cour Suprême et le Procureur Général. Le Tribunal se prononce par une décision prise en assemblée plénière.

7. Les questions de droit

Conformément à l'article 193 de la Constitution, chaque juridiction peut présenter au Tribunal une question de droit quant à la conformité d'un acte normatif à la Constitution, à un traité ratifié ou à une loi, si de la réponse à cette question dépend la solution d'une affaire en cours devant cette juridiction. La question de droit peut être présentée uniquement si elle concerne une procédure administrative ou judiciaire, ou encore une affaire délictuelle ou contraventionnelle en matière fiscale, en cours. La question de droit doit avoir un lien avec le procès en cours en ce sens que de la réponse à cette question dépend la résolution de l'affaire individuelle. La question doit exclusivement concerner la constitutionnalité de l'acte juridique sur le fondement duquel les pouvoirs publics ont statué sur l'affaire. La question juridique constitue donc une forme de contrôle concret de la constitutionnalité. Le résultat d'un contrôle concret est plus large qu'en cas de contrôle abstrait car la constatation d'inconstitutionnalité d'un acte normatif influe sur la validité de l'acte lui-même mais aussi sur l'issue de l'affaire pendante.

La question de droit doit répondre aux exigences formelles exigées pour le mémoire dans le cas d'un procès, ainsi que contenir tous les éléments exigés pour une requête en contrôle de constitutionnalité. La question de droit doit aussi contenir toute explication relative à l'impact de cette question sur la résolution de l'affaire en cours et indiquer l'organe devant lequel la procédure se déroule ainsi que la description de l'affaire (art. 32 de la loi). La question de droit est examinée sur la base des règles et selon la procédure prévues pour l'examen des requêtes en conformité des actes législatifs à la Constitution et d'autres actes normatifs à la Constitution ou à un acte législatif.

Conclusion

La loi sur le Tribunal Constitutionnel est entrée en vigueur le même jour que la nouvelle Constitution de la République Polonaise, soit le 17 octobre 1997.

L'analyse des normes constitutionnelles et des dispositions de la loi sur le Tribunal Constitutionnel conduit à conclure que la conception polonaise de la juridiction constitutionnelle répond au modèle européen de justice constitutionnelle.

Certaines imperfections de la conception polonaise, comme par exemple les dispositions transitoires de la Constitution qui prévoient la prolongation de deux ans du caractère non définitif des décisions du Tribunal pour les lois édictées sous la Constitution précédente, ne remettent pas en cause l'appréciation positive des nouvelles dispositions.

La riche expérience des dix premières années d'activité du Tribunal Constitutionnel constitue une solide base pour la réalisation des missions anciennes aussi bien que nouvelles du Tribunal Constitutionnel.