

LE TRAITÉ EUROPÉEN ET LES ÉTAPES DU PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT DU DROIT POLONAIS DU DROIT EUROPÉEN

Jerzy Andrzej Wojciechowski*

L'application du Traité d'association de la Pologne avec les Communautés Européennes (Traité de l'Europe, Traité Européen)* exigera de notre pays la mise en place de toutes les conditions requises à cet égard. Un rôle clé revient ici à l'adaptation de l'économie polonaise aux standards européens. Un des éléments essentiels de ce vaste processus consiste à rapprocher la législation présente et future de la Pologne du droit européen. Cette obligation découle directement des dispositions de l'art. 68 du Traité de l'Europe. Dans un sens plus large, il faut entendre par là l'adaptation de tout notre système juridique à celui des Communautés Européennes.

Les obligations de la Pologne en cette matière ont un caractère unilatéral. Toutes les mesures déjà prises en vue de l'application du Traité montrent que la Pologne les considère comme telles. Aussi n'attend-elle pas des Communautés Européennes une assistance spéciale à cet égard — excepté l'assistance technique et financière — ni n'estime-t-elle pas que les systèmes juridiques respectifs doivent se rencontrer "à mi-chemin".

Dès la signature du Traité (le 16 décembre 1991) et bien avant son entrée en vigueur (le 1^{er} février 1994), la Pologne a commencé d'appliquer ses dispositions, en les considérant comme des directives d'action, convaincue — ajuste titre, comme on allait le constater — que la ratification du traité n'était qu'une question de temps, en dépit de diverses réserves formulées tant du côté polonais que communautaire. Grâce à cette attitude, les délais prévus par le Traité pour les travaux d'adaptation au sens large, notamment d'ordre organisationnel, ont été raccourcis dans la pratique.

Le rapprochement des dispositions juridiques polonaises du droit européen a toujours été considéré en Pologne comme un élément stratégique de notre adaptation aux solutions juridiques modernes, en vigueur dans le monde contemporain. Sous de nombreux aspects, le droit européen en est précurseur, sous d'autres — leur illustration exemplaire. Dans la pratique, l'adaptation du système juridique polonais aux

* Directeur du Bureau Juridique à l'Office du Délégué du Gouvernement de la République de Pologne pour l'Intégration Européenne et l'Aide Etrangère.

** Le texte anglais du Traité Européen a été publié dans le N° 1 - 4/1993 du "Droit Polonais Contemporain/Polish Contemporary Law".

standards européens signifie pour nous la possibilité de participer pleinement à la coopération économique et commerciale à l'échelle internationale, selon les règles les plus modernes, impliquant l'existence de nombreuses institutions juridiques nouvelles.

Le Traité d'association stipule que la Pologne prendra les meilleures dispositions pour assurer la conformité de sa future législation à celle des Communautés. Les meilleures, comme le formule le Traité, mais non toutes, comme il est dit dans certains textes semblables. Une telle définition des mesures nécessaires garantit au législateur polonais la liberté d'action dans la détermination des priorités et de la cadence à laquelle le droit polonais se rapprochera du droit européen. Le devoir de prendre "les meilleures" mesures a donc, pour nous, un caractère formel, plutôt organisationnel et disciplinaire pourrait-on dire, mais non restrictif quant aux moyens d'adaptation. L'organisation du processus d'adaptation est laissée à la libre décision de la partie polonaise. Il est vrai que l'art. 69 du Traité européen définit les domaines et questions que doit concerner le rapprochement des dispositions juridiques, mais cette énumération, précédée de l'expression "en particulier" n'est ni exhaustive, ni limitative, et il faut l'interpréter comme indicative de certaines priorités que les parties au Traité (la Pologne, les Communautés et les pays membres) ont reconnu d'un commun accord comme exemplaires. Si bon admet indiscutablement la thèse selon laquelle le rapprochement de la législation actuelle et future de la Pologne du droit européen serait une condition préliminaire essentielle de l'intégration économique dans les Communautés (cf. l'art. 69 du Traité), et que cette intégration à son tour revêtira la forme de l'appartenance à l'Union, il est évident que l'adaptation du droit polonais doit avoir un caractère systématique, global et exhaustif, de façon que l'adhésion de la Pologne à l'Union ne pose pas trop de problèmes (bien plus graves que ceux qu'il nous est possible de prévoir et auxquels nous nous attendons). Les dispositions de l'art. 69 du Traité européen, qui énumère les domaines à adapter au droit européen, doivent être considérées comme une énumération exemplaire et une étape préliminaire à l'adaptation globale.

Les domaines du droit polonais actuel qui sont inadaptés au droit européen ont été définis dans le "Livre Blanc — partie juridique", fruit d'une importante initiative de recherche scientifique. Dans cet ouvrage, les auteurs des 34 études approfondies, scientifiques de divers centres académiques de Pologne, se prononcent sur le caractère et la portée des modifications nécessaires à apporter dans divers domaines du droit, en procédant à une analyse appropriée de l'état du droit en Pologne et des règles européennes. Le Livre Blanc sera publié au début d'avril 1995, et servira de guide inestimable aux réformateurs de ces domaines du droit dont l'adaptation a été reconnue comme primordiale.

Dans les travaux d'adaptation, au premier rang se situent les domaines qui présentent une importance décisive pour notre économie. Il s'agit des normes qui régissent la situation juridique et le fonctionnement des agents économiques, ainsi que des régies des échanges commerciaux (également dans l'agriculture). Cette problématique complexe comprend aussi les règles générales du droit civil, relatives

à la conclusion et l'exécution des contrats, aux effets de leur inexécution, les règles du droit international privé concernant le choix de la loi applicable aux obligations conventionnelles, ainsi que les règles de la procédure civile et de l'arbitrage. Le processus d'adaptation englobera aussi certains aspects du droit du travail, concernant surtout la protection du travailleur sur le lieu de travail, ainsi que des assurances sociales, de la situation juridique du travailleur étranger, du droit de la protection de l'environnement et des normes relatives à la protection de la santé. Le texte du Traité n'énumère pas tous les domaines du droit à modifier et dès aujourd'hui, en abordant des questions complexes, nous les étudions attentivement, en cherchant à définir de façon détaillée les domaines du droit à adapter.

Nous nous rendons compte que l'édification d'un système nouveau — ou une amélioration radicale du système actuel — doit se faire par étapes soigneusement planifiées. La phase qui a précédé l'élaboration des solutions formelles et systémiques, consistait à définir les normes du Traité européen dont l'application n'exige pas de mesures juridiques nouvelles, et celles qui réclament des travaux d'adaptation appropriés.

Il a fallu distinguer entre les mesures strictement juridiques et les mesures organisationnelles, qui sont aussi indispensables pour la réalisation des obligations découlant du Traité. Il s'agit de mieux organiser et en même temps d'informer les différents secteurs de l'administration publique sur les normes dont l'application entraîne des devoirs concrets, et aussi sur les formes admissibles et possibles de l'activité découlant directement du Traité. Cette question a fait l'objet de nombreuses discussions, où l'on cherchait à savoir quelle forme devaient revêtir les mesures à prendre et même s'il fallait les prendre. Faut-il chercher à élaborer une loi générale qui réglerait la mise en vigueur des normes en question, en modifiant de façon complexe nombre de lois particulières, ou bien adopter des lois particulières nouvelles, modifiant celles déjà existantes? Chacune de ces solutions présente des avantages et des inconvénients. Aucune n'est réalisable sans d'importants efforts organisationnels et législatifs. En attendant, nous nous contentons de propager l'information sur ces normes, entre autres par la publication d'un "Commentaire du Traité européen". Ce n'est pas un document officiel, il ne contient aucune directive d'action, mais présente de nombreuses questions concernant la réalisation pratique du Traité, en tant que convention internationale particulièrement importante.

En premier lieu, les mesures d'adaptation devront concerner le droit douanier, la législation relative à la concurrence, la réglementation de la situation des entreprises, le droit des transports, les questions du transfert de capitaux et notamment du droit bancaire, les services financiers et le droit relatif aux crédits, les assurances économiques et les mesures tendant à prévenir le blanchissage des fonds.

Par ailleurs, les travaux d'adaptation les plus urgents devront porter aussi sur le droit concernant la protection de la propriété intellectuelle, en particulier du droit des brevets et du droit des marques de fabrique. Le droit d'auteur, qui fait partie du droit de la propriété intellectuelle au sens large, a déjà été réglé de telle façon qu'il correspond pleinement aux standards en vigueur dans les pays de l'Union européenne

(Loi sur le droit d'auteur). Dans une première étape les travaux d'adaptation devront concerner également le droit des sociétés commerciales et le droit agraire. L'élaboration urgente des solutions globales concernant les questions relatives à la libre prestation de services est tout aussi indispensable.

A la deuxième étape les travaux d'adaptation porteront sur le droit concernant les investissements étrangers, en particulier la liberté de création des entreprises, la protection de la santé et de la vie des citoyens, y compris les prescriptions et les standards concernant les produits alimentaires; la protection de l'environnement, le droit fiscal et les collectivités locales. A cette étape également d'importants changements devront concerner des questions choisies du droit civil et du droit processuel, notamment les assurances économiques, la responsabilité de la qualité des produits, la protection du distributeur et la procédure d'arbitrage.

L'adaption de solutions complexes dans tous ces domaines devra contribuer à la cohérence du système juridique polonais par rapport à celui des Communautés Européennes, et ipso facto, à l'exécution des dispositions du Traité européen. Par cela même la Pologne acquerra l'aptitude à s'acquitter pleinement des obligations, qu'elle aura à remplir en tant que membre de l'Union de l'Europe.

Si nous adoptons des solutions complexes modifiant le système du droit polonais, au point qu'elles dépassent parfois les dispositions du Traité, c'est parce que nous l'envisageons comme une étape transitoire de notre acheminement vers l'Union de l'Europe. Cette conception est la conséquence directe de ce qu'on pourrait qualifier d'une interprétation "évolutive et dynamique" du Traité d'association. On peut entendre cette dynamique, d'un côté, comme une amélioration constante du Traité au cours de sa mise en oeuvre (concertée évidemment entre les parties), adaptée aux conditions d'action changeantes. On peut aussi entendre cette dynamique et cette évolution plus largement, à savoir comme une nécessité d'intensification de l'application du Traité, mais envisagée dans le contexte de notre appartenance à l'Union. Cette seconde approche semble située dans une perspective plus lointaine.

La réalisation des solutions systémiques déjà entamées en Pologne est directement liée au programme et au calendrier d'actions résultant du Programme gouvernemental d'adaptation, adopté le 26 janvier 1993, soit un an avant l'entrée en vigueur du Traité européen. Dans le cadre de ce programme les différents ministères avaient présenté leurs projets d'adaptation pour les années 1993 et 1994. Ce programme comportait 130 actes juridiques de rang différent. Après deux années de sa réalisation, on voit nettement qu'il s'agit moins d'un programme d'adaptation que plutôt d'un plan de travail des administrations, découlant de l'application du Traité. Néanmoins, son adoption avait incontestablement pour effet de discipliner et de mettre de l'ordre dans l'activité législative des ministères.

L'adoption d'un programme adéquat de longue haleine est difficile en l'absence d'un calendrier européen des étapes d'adaptation, qui indiquerait les solutions détaillées, nécessaires à la réalisation intégrale du Traité. C'est une faiblesse du Traité. La composition d'un tel calendrier était postulée, au cours des négociations, non

seulement par la Pologne mais aussi par les autres pays membres du Groupe de Visegrad.

La détermination des étapes successives de la réalisation du Traité en matière d'adaptation du droit, lors même qu'elles ne seraient pas respectées jusqu'au bout et les délais prévus ne seraient pas observés, aurait une immense valeur mobilisant aussi bien les organes de l'Etat que l'opinion publique autour des tâches précises.

Un tel calendrier permettrait de transformer le Traité d'association en un Traité de préadhésion, ce qui ne porterait pas atteinte à sa structure formelle mais lui conférerait une nouvelle dimension.

Les mesures systémiques tendant à atteindre le degré nécessaire — et souhaitable — d'adaptation du droit polonais à celui de l'Union de l'Europe doivent être associées à des mesures mettant de l'ordre dans le système global du droit polonais. Quelles que soient les critiques formulées à l'égard de ce système, lui reprochant son incohérence, de nombreuses lacunes ou imperfections, il ne faut pas oublier qu'il constitue un ensemble d'éléments interdépendants l'un de l'autre, à la manière d'un système de vases communicants, qu'il serait dangereux de détruire par des décisions hâtives et irréfléchies. Sa désintégration pourrait mettre en danger la sécurité des rapports juridiques et contribuer à la déstabilisation du droit.

Dans le choix des mesures d'adaptation il faut impérativement tenir compte de la possibilité de leur exécution politique; il faut veiller aussi au juste choix des méthodes, afin de ne pas ajouter aux secousses économiques, que connaît notre pays dans la période de transformations politiques, des ébranlements à caractère juridique, inutiles et prévisibles. Le maintien de la continuité et de la cohérence de l'ordre juridique national, principe fondamental de la procédure d'adaptation, exige le respect des règles du choix des mesures proportionnelles au but envisagé. De là la nécessité d'une souple application des techniques d'adaptation à divers domaines du droit.

A vrai dire il est impossible de construire un modèle unique de procédure (de pratiquer une seule technique) dans le cadre de toute notre législation. Toutes les méthodes, depuis les règles unifiantes, en passant par les méthodes de rapprochement (dont il est question à l'art. 101 du Traité de Rome), jusqu'aux méthodes présupposant la coexistence des réglementations nationale et communautaire (ce qu'on observe dans le domaine du droit relatif à la compétitivité dans les pays de l'Union), les méthodes menant à la reconnaissance réciproque de l'équivalence des solutions nationales (p.ex. la reconnaissance des diplômes et certificats d'études), et aussi les méthodes d'adaptation aboutissant à l'harmonisation par l'introduction d'éléments nouveaux à l'accord existant, jusqu'à l'institution des règles communautaires comme alternatives des règles nationales (p.ex. pour les normes et les standards techniques) — toutes ces méthodes seront donc appliquées parallèlement et leur choix dépendra du domaine concret du droit et de la période d'adaptation.

Ce choix dépendra aussi indubitablement de l'orientation générale des transformations économiques et politiques en Europe. La recherche de "l'unité dans la diversité" sera favorisée par le choix des méthodes de coordination promouvant des solu-

tions communes complémentaires ou alternatives des lois nationales. Par ailleurs, la reconnaissance réciproque de décisions, diplômes, certificats d'études, etc., peut s'avérer une bonne méthode de réalisation d'une Europe fondée sur le modèle fédératif — au cas où une telle vision de l'Europe future l'emporterait, nous serions tenus de conformer les dispositions juridiques polonaises au droit européen.

Les mesures systémiques et le choix des méthodes d'harmonisation déterminées, constituent le premier, et peut-être le plus important domaine d'adaptation du droit polonais au droit européen. Pour des raisons évidentes nos efforts en ce sens doivent être espacés dans le temps.

Indépendamment des mesures visant l'adaptation complexe du droit polonais au droit européen, des initiatives ont été prises (et sont en cours de réalisation) pour prévenir dès à présent les situations, où des régies contraires au droit européen "pénétreraient" dans le droit polonais. Ces initiatives ont un caractère en quelque sorte préventif et ont été réglées par la résolution du Conseil des Ministres du 29 mars 1994, adoptée spécialement à cet effet. Ce texte confie au Délégué du Gouvernement pour l'Intégration Européenne et l'Aide Etrangère la mission de donner avis final sur la conformité des actes juridiques projetés par les différents ministres et le Conseil des Ministres avec le droit de l'Union de l'Europe. Cet avis est un élément important de la justification de chaque projet, il est précédé d'un avis dit préliminaire, formulé par les ministères responsables des projets déterminés. L'avis préliminaire doit préciser dans quelle mesure les règles envisagées ne sont pas conformes au droit européen, les raisons pour lesquelles ont été adoptées les solutions différentes des mesures européennes et les délais dans lesquels seront apportées des modifications conformes au droit européen. Les avis préliminaires relèvent de la compétence des unités chargées des questions relatives à l'intégration européenne, qui doivent être créées dans tous les ministères.

Le Délégué du Gouvernement est obligé d'émettre l'avis final. Aucun projet de règlement ou de loi ne peut être délibéré au Conseil des Ministres, si ses motifs ne contiennent pas l'avis final, qui a, pour le gouvernement, une valeur avant tout informative et auxiliaire. La décision définitive du gouvernement sur l'adoption ou le rejet d'un acte juridique ne doit donc pas nécessairement correspondre à cet avis. Cela affaiblit en quelque sens son rôle, mais, d'un autre côté, il est difficile d'imaginer que le Conseil des Ministres soit absolument lié par cet avis et agisse selon les suggestions du Délégué du Gouvernement.

Jusqu'à présent, le Délégué du Gouvernement a émis son avis sur plus de 250 projets d'actes juridiques de rang différent, dont environ 80 projets de lois. Cela témoigne de l'importance du problème mais en même temps permet d'imaginer la multitude de toutes sortes de difficultés (d'organisation, d'effectifs et financières) que rencontre le Délégué dans sa tâche quotidienne.

L'avis final du Délégué comporte trois parties. La première concerne toujours le droit européen et définit largement dans quelle mesure le projet concerné remplit ou ne remplit pas les normes du droit européen. C'est toujours une partie très développée,

qui se réfère à des règles communautaires concrètes. Elle décrit aussi les modifications à apporter pour que le projet soit conforme au droit européen.

La deuxième partie concerne la réalisation du Traité européen et précise dans quelle mesure l'acte projeté est, respectivement, conforme et contraire aux dispositions du Traité. Alors qu'il est possible que le Conseil des Ministres accepte un projet qui ne soit pas intégralement conforme au droit européen, en revanche, il est absolument impossible que le gouvernement adopte une règle contraire au Traité. Celui-ci, en effet, fait naître des obligations déterminées de droit international dont l'exécution ne saurait être sujette à discussion. En cas d'une contradiction des règles projetées avec le Traité européen, elles ne peuvent plus faire l'objet de la procédure législative, ce que l'avis final doit constater expressément.

La troisième partie concerne les conditions économiques de la mise en oeuvre des règles envisagées et les frais éventuels que le budget de l'Etat devrait supporter par suite de l'adoption de l'acte juridique concerné.

La procédure d'avis, et, en un certain sens, de contrôle de l'activité législative des différents ministères sous l'angle de sa conformité au droit et au Traité européens, ne concerne que les règles proposées par le gouvernement ou les ministres. Pendant de longs mois, les commissions parlementaires — législative et pour le Traité européen — ont débattu de la mise en place d'un mode d'examen semblable pour tous les projets d'actes juridiques soumis à la Diète par des agents autres que le gouvernement (députés, Sénat, Président de la République). Les propositions d'institution d'une procédure appropriée dans le règlement de la Diète ont déjà été élaborées par les commissions susmentionnées et attendent les décisions de la Diète. Ceci exige toutefois une préparation adéquate des services juridiques de la Diète, du Sénat et du Bureau (Chancellerie) du Président de la République aux tâches nouvelles (européennes).

L'organisation des travaux d'adaptation du droit polonais au droit européen, le déroulement de ces processus et le choix des méthodes et techniques déterminées dépendront autant des domaines concrets du droit que des circonstances accompagnant ce processus. Aussi, dès aujourd'hui faut-il admettre qu'ils devront être révisés à l'avenir. Il semble évident que ce processus doit être poursuivi avec souplesse et adapté aux objectifs partiels que les parties en présence se proposeront d'atteindre aux étapes successives. Un calendrier précis des travaux d'adaptation favoriserait considérablement une telle approche des tâches à accomplir. Le choix des voies et méthodes utiles en la matière dépendra dans une forte mesure de la manière dont la Pologne aura interprété le Traité européen et sa qualité de membre de l'Union. Il ne serait sans doute pas opportun de diviser ce processus en deux phases: celle de la réalisation proprement dite du Traité européen, où l'adaptation du droit polonais aux standards européens serait ponctuelle et parallèle au maintien durable des solutions nationales spécifiques, et une seconde — celle de l'adaptation complexe du droit polonais au droit européen. Si l'on considère le Traité européen comme un traité de préadhésion, il faudrait dès à présent passer à la seconde phase et prendre des mesu-

res d'unification complexe, notamment dans les domaines où elles sont poursuivies, et le seront dans un avenir prévisible, par les Etats membres de l'Union européenne.

Le Traité européen, en laissant à la Pologne le choix des méthodes d'adaptation, suscite aussi de nombreuses interrogations. Certaines d'entre elles présentent une importance capitale pour la réalisation pratique des processus d'adaptation. Le texte du Traité ne contient aucune directive quant à la profondeur des changements à opérer dans les différentes disciplines juridiques. Cette profondeur, il ne faut pas évidemment l'entendre à la lettre. Il s'agit, d'un côté, d'aboutir à un état comparable aux standards européens, tout en évitant de détruire le système du droit polonais et de rejeter, inutilement, les solutions nationales valables. D'un autre côté il s'agit aussi — et c'est là une indication politique plutôt que juridique — de ne pas jouer au-delà des besoins réels, un rôle de pionnier. Le Traité européen ne définit pas non plus la notion du minimum de concertation, par laquelle il faut entendre un tel degré d'adaptation du droit dans son ensemble, de ses différents domaines et des actes juridiques particuliers, au-dessous duquel il ne saurait être question de la mise en harmonie nécessaire du droit polonais et du droit européen. Il serait évidemment difficile de s'attendre à ce que cette notion soit explicitée dans le texte du Traité européen, même dans son sens général. Le critère du "minimum de concertation" aura donc un caractère appréciatif.

Ces appréciations seront formulées au Conseil et au Comité d'Association, ainsi qu'au Sous-Comité pour la mise en harmonie du droit. Les débats de ce Sous-Comité à la fin de septembre 1994 et en février 1995 ont confirmé la haute appréciation par les Communautés des efforts polonais en matière d'adaptation du droit, y compris des travaux organisationnels liés à ce processus. Une appréciation positive ont mérité les règles de notre droit concernant la concurrence déloyale, le droit d'auteur, le droit des brevets, le droit des transports et le droit des sociétés commerciales. Ces règles sont pleinement conformes aux dispositions du Traité européen et correspondent à celles du droit européen.

La Pologne se rend compte qu'elle n'en est qu'à ses débuts sur la longue voie d'adaptation. Nous savons que ce processus durera de longues années. Nous savons aussi que nous cherchons à rejoindre l'Union qui ne cesse de se développer — sur le plan juridique également. Pour cette raison précisément, les efforts d'adaptation actuellement déployés par la Pologne ne peuvent se borner à imiter ce qui existe, mais ils doivent aussi prendre en considération ce qui arrivera au sein de l'Union de l'Europe à l'avenir. Les processus d'adaptation entamés en Pologne sont notre affaire à nous, et c'est à nous qu'incombe la tâche de les mener à bonne fin. L'aide de l'Union en cette matière ne peut dépasser un cadre raisonnable. Ce sont là des processus fort complexes et difficiles, mais irréversibles.