

*LES SOURCES DU DROIT D'APRÈS
LA JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL
LES LOIS ET LES RÈGLEMENTS*

*Maria Kruk**

I. Depuis longtemps on connaît les difficultés que la législation polonaise et avec elle les doctrines de la création du droit et du droit constitutionnel, rencontrent en cherchant à mettre en ordre et moderniser le système des sources du droit et à consolider le modèle démocratique du processus de la formation du droit. Que cette matière s'avère particulièrement rebelle à ces mesures, en témoignent les efforts, déployés sans succès définitif depuis des années, en vue de rédiger un projet de loi sur la formation du droit qui puisse satisfaire les aspirations des milieux juridiques et légiférants, et en même temps posséder les caractéristiques exigées de nos jours d'un système des sources du droit, c'est - à - dire être démocratique, humanitaire, public, harmonieux et cohérent, constitutionnel, donnant la primauté à la loi, etc.¹.

La Constitution en vigueur ne contient pas de règles régissant de façon suffisante les sources du droit. Qui pis est, du fait qu'elle n'a pas exhaustivement défini le système de ces sources, elle a laissé la voie libre à de nombreux actes normatifs de toute sorte dont le contrôle institutionnel et social se trouve ainsi affaibli. Ces pratiques, favorisées par les formes bureaucratiques de gouvernement et la dégradation du rôle du citoyen individuel, ont empêché un modèle de «bon droit» de se former et ont été l'une des causes pour lesquelles il était si difficile de régler par la loi le système des sources². Par ailleurs, ces difficultés se trouvaient encore aggravées par ce que l'État était le principal agent de gestion de l'économie nationale, et de là l'administration déduisait son droit de régler juridiquement comme bon lui semblait les processus économiques, en trouvant même souvent qu'une norme juridique peut remplacer les mécanismes économiques, ce qui donna même naissance à une sentence popu-

* Professeur de droit constitutionnel à l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences.

¹ Cf. entre autres l'avis du Conseil Législatif sur le projet de loi sur la création du droit, «Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów», 1989, n° 17, p. 13.

² Rappelons que les travaux concernant la loi sur la création du droit se poursuivent depuis une quinzaine d'années. Dans *l'Information sur les grands problèmes nés à l'occasion de l'activité et de la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel en 1988*, nous lisons notamment ceci: «De l'avis du Tribunal, la réglementation du processus de création du droit sur la base des principes uniques et

laire selon laquelle «Le droit est bon remède pour tout»³ (également dans le domaine social).

La mise en place du Tribunal Constitutionnel l'a fait participer de façon quasi programmée à la reconstruction du système des sources du droit, car il devait, dans son activité jurisprudentielle, prendre contact direct avec les règles régissant ce système, avec sa structure et les liens unissant ses différents éléments. Il devait aussi connaître les lacunes de la définition constitutionnelle de ce système, et aussi les mauvaises pratiques normatives qui allaient contraindre assez fréquemment le Tribunal à éclaircir des questions élémentaires, voire à formuler des principes de base sur lesquels il pouvait fonder sa jurisprudence. Signalons à ce propos ce fait particulier que le Tribunal ne trouvait pas toujours de fondement direct à ces principes dans la Constitution, mais qu'en règle générale il le trouvait dans la doctrine assez homogène et progressiste et dans la science du droit.

Par paradoxe, les lacunes juridiques de la Constitution ont eu une répercussion favorable sur l'objet et les méthodes d'une espèce de cours portant sur les sources du droit et les règles de leur formation que représente la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel.

Il est étonnant qu'en un temps si court (depuis 1986), le Tribunal ait pu révéler de façon spectaculaire, à travers les affaires dont il fut saisi ou qu'il a évoquées de son propre gré, plusieurs points faibles du système du droit et de la procédure de sa formation⁴. Cela concerne, il est vrai, principalement le fonctionnement du droit encore sous le régime constitutionnel précédent qui restait encore en vigueur (ce qui, pour le Tribunal Constitutionnel, embrasse la période allant de janvier 1986 jusqu'au milieu de 1989), mais prochainement sans doute nous connaissons quelques spécimens de défauts de la nouvelle

à l'aide d'institutions juridiques cohérentes est un problème urgent [...] De l'avis du Tribunal, une réglementation complexe du processus de la création du droit doit trouver sa place surtout dans la Constitution. Celle-ci devrait définir les principes de base et les institutions pilotes du processus de la création et de la force obligatoire du droit de telle façon que les limites des réglementations plus détaillées soient suffisamment nettes. Cela ne nie pas l'opportunité de l'adoption antérieure d'une loi sur la création du droit dans le cadre de la Constitution en vigueur, avec l'intention qu'elle ouvre la voie de solutions souhaitables concernant les principes et les institutions du processus de formation du droit dans la future Constitution» (Warszawa 1989, p. 16).

³ Dans cette *Information* il est dit entre autres ceci: «L'expérience du Tribunal Constitutionnel démontre que le processus de la formation du droit, tel qu'il est en vigueur, n'est pas satisfaisant. Ceci a pour cause aussi bien les insuffisances de la réglementation constitutionnelle du système des actes normatifs que la réglementation des questions essentielles du processus de la formation du droit par des dispositions de rang divers — souvent trop bas — non publiées, fragmentaires et insuffisamment cohérentes». Depuis longtemps on note dans la science polonaise du droit des critiques semblables et analysant bien plus en profondeur ces problèmes. Cf. p. ex. *Problemy prawodawstwa w nowej Konstytucji PRL* [Les problèmes de la législation dans la nouvelle Constitution de la R.P.P.I.], sous la dir. de A. Patrzalek. Wrocław 1988.

⁴ La jurisprudence du Tribunal Constitutionnel a été globalement commentée à ce point de vue par J. Wróblewski, *System, tworzenie i wykładnia prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [Le système, la création et l'interprétation du droit dans la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel], «Państwo i Prawo», 1989, n° 2. Cf. également K. Działocha, *Problematyka ustawy Sejmu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [La problématique de la loi de la Diète dans la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel], dans: *Konstytucja w społeczeństwie obywatelskim. Księga pamiątkowa ku czci prof. Witolda Zakrzewskiego* [La Constitution dans la société civile. Mélanges en l'honneur du prof. Witold Zakrzewski], Kraków 1989, p. 33.

pratique législative, nullement plus facile mais peut-être même plus difficile que les précédentes. Elle est liée en effet à une transformation essentielle du système économique, social et politique de caractère presque révolutionnaire, à une revalorisation des principes juridiques et politiques. En même temps, on voit participer aux décisions et processus législatifs des agents sociaux nouveaux et aussi, souvent, de nouveaux fonctionnaires qui, d'un côté, rompent avec la routine et les mauvaises habitudes évoquées plus haut, mais, de l'autre côté, n'ont pas encore une expérience suffisante.

Dans cet état de choses, la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel est appelée à jouer un rôle important en matière de sources du droit dont il dégage, fait accepter, propage et affermit la conception la plus valable.

Les ouvrages analysant l'activité du Tribunal Constitutionnel et les commentaires de ses arrêts apprécient en règle générale hautement l'apport théorique du Tribunal aux conceptions des sources du droit. Sans exclure l'hypothèse de polémique avec ces conceptions, il faut noter la valeur que présentent les décisions du Tribunal pour la future conception constitutionnelle des sources du droit.

Le Tribunal a déjà abordé dans sa jurisprudence des problèmes clés tels que l'objet, l'exclusivité et la primauté de la loi et l'exhaustivité de la réglementation légale; le caractère des règlements en tant qu'actes d'application fondamentaux, dont le Tribunal analyse et formule la conception constitutionnelle théorique, et notamment leur adéquation à la délégation légale, le caractère juridique et la conformité avec la loi d'autres actes normatifs, comme arrêtés émanant des ministres et du gouvernement, et même des statuts d'une organisation sociale quand elle remplit les fonctions qui lui sont confiées par l'État. Le Tribunal s'est occupé des problèmes des conventions collectives et des traités internationaux, bien que là il fût en opposition avec ses compétences légales. S'agissant des principes directeurs de la création du droit, le Tribunal s'est prononcé sur le principe de la non-rétroactivité des lois, sur la sous-délégation à rendre des actes d'application, sur l'admissibilité de l'autorisation à rendre de tels actes et sur d'autres caractéristiques de cette autorisation, sur les dispositions transitoires et sur d'autres principes.

Il est significatif que certaines questions soient revenues à plusieurs reprises sur le tapis. Ce sont là les points névralgiques de notre système juridique. Cela signifie que ce système comporte des points, piliers ou porteurs qui sont soit trop faibles et demandent à être renforcés, soit devenus hors d'usage ou tout simplement inexistants là où ils sont indispensables, donc à renouveler ou à restituer.

IL Les cas où le Tribunal Constitutionnel avait à statuer sur la constitutionnalité des lois, étaient relativement rares, aussi ne fût-ce que rarement qu'il devait soulever directement la question du caractère juridique de tel ou tel acte. En revanche, il a fréquemment soulevé cette question de façon indirecte, en définissant la position à l'égard de la loi d'autres actes normatifs, notamment des règlements. Il a contribué de cette manière à consolider le principe de la primauté de la loi dans le système des sources du droit et aussi à faire prendre conscience de certains éléments de la définition matérielle de la loi et à les raffermir.

On sait que la Constitution ne définit pas expressément la loi. La doctrine a déduit une telle définition des dispositions de la Constitution⁵ et veille même sur elle comme sur un trésor. Mais toutes les fois où l'on parle de l'objet matériel de la loi, c'est-à-dire de ce qu'elle peut régler ou ce qu'elle doit faire nécessairement (dans ce dernier cas c'est l'exclusivité de la loi), on craint que dans la pratique cette fragile définition doctrinale, du reste équivoque, ne puisse être violée. Voilà pourquoi l'absence d'une définition constitutionnelle ou du moins légale du caractère et de la matière de la loi est si sensiblement ressentie. J.-J. Rousseau écrit dans *l'Émile*: «Ce sujet est tout neuf et la définition de la loi est encore à faire», et de nos jours on pourrait le paraphraser comme ceci: «Ce sujet n'est pas du tout neuf, mais la définition de la loi est toujours à faire»⁶.

Le Tribunal Constitutionnel contribue en quelque sorte à l'édification de cette définition en propageant certains de ses éléments. Et bien qu'une définition générale ne découle pas de la jurisprudence du Tribunal, celui-ci en a affirmé certains principes, très importants du point de vue des intérêts du citoyen.

Dès son premier arrêt, le Tribunal Constitutionnel formulait le principe fondamental concernant l'objet matériel de la loi et il l'a confirmé expressément en statuant en assemblée plénière, à une audience de recours (l'affaire du prix des logements rachetés à l'État)⁷. Le Tribunal a déclaré notamment ceci: «S'agissant de la réglementation juridique des devoirs des citoyens et des autres sujets de droit, la Constitution ne prévoit d'autre voie que celle de la loi [...] et cela à titre seulement subsidiaire, c'est-à-dire en vertu d'une délégation de la loi et en vue de son application par la voie de règlement. Le principe de l'exclusivité de la loi en cette matière concerne entre autres l'établissement de toute espèce de prestations obligatoires, tant personnelles que patrimoniales, en faveur de l'État, et aussi des prestations dans les rapports civils entre citoyens ou entre les citoyens et l'État, pour autant qu'elles ne sont pas fixées par les contrats». Ce fut la première confirmation judiciaire de ce principe et aussi la réaction à la réserve du gouvernement affirmant que «aucune norme constitutionnelle ne prévoit que tous les devoirs des citoyens doivent être réglés exclusivement par la loi»⁸.

S'opposant à cette affirmation, le Tribunal Constitutionnel a invoqué entre autres «non seulement la teneur pure et simple des dispositions de la Constitution» mais aussi leur interprétation «conforme à l'axiologie de notre régime et système du droit»⁹. Ainsi il est hors de doute que le Tribunal Constitutionnel reconnaît fermement que l'établissement de tous devoirs civiques est une matière réservée à la loi, le règlement étant admis comme acte d'ap-

⁵ Rappelons l'ouvrage de S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL [La loi en R.P.P.]*, Warszawa 1964. Les problèmes plus récents de la loi sont exposés par A. Gwiżdż dans l'étude *Ustawa i materia ustawodawcza [La loi et la matière législative]*, dans: *Problemy prawodawstwa...*, p. 79.

⁶ S. Rozmaryn cite ces paroles de J.-J. Rousseau dans son livre précité sur la loi.

⁷ U 1/86 et U 5/86 (dans le recueil «*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1981 r.*» [par abrég. OTK], pp. 19 et 41) concernant la conformité des dispositions du règlement du Conseil des Ministres du 16 septembre 1985 avec la loi du 29 avril 1985 concernant l'exploitation des fonds de terre et l'expropriation d'immeubles.

⁸ U 5/86, OTK, p. 19.

⁹ *Ibidem*, p. 20.

plication. A l'automne 1988, le Tribunal s'est posé deux questions spéciales relevant de cette matière, à savoir: 1° la détermination des obligations fiscales par la définition des principes (ou formules) de fixation du montant de l'impôt est-elle une matière réservée à la loi? 2° la loi peut-elle transmettre la mission de l'établissement de ces principes (ou formules) par un acte d'application et sous quelles conditions?¹⁰.

Le Tribunal a répondu par l'affirmative à la première question, en déclarant qu'établir l'impôt c'est bien établir un devoir du citoyen et en rappelant que «les matières réglées une fois par des lois deviennent à l'avenir [...] matières légales». Par ailleurs, l'imposition des unités de l'économie socialiste a un impact sur les revenus de la population¹¹. Le Tribunal répond comme ceci à la seconde question: «Il n'est pas douteux que la loi ne devrait pas déléguer aux actes d'application les questions déterminant la construction de l'impôt (contribuable, matière imposable, assiette, taux). Une telle délégation conduirait en fait à éluder le principe de la régulation légale des devoirs».

Il convient d'attirer l'attention sur cette dernière réponse pour cette raison également qu'elle traduit l'avis du Tribunal sur un élément très important de la conception de la loi, à savoir les limites de l'admissibilité des délégations par la loi aux actes d'application¹². Cela est dirigé contre les lois en blanc qui servent d'enseigne à la législation gouvernementale de fait. C'est un principe que lie non seulement le gouvernement ou les organes de l'administration par les conditions spéciales dans lesquelles peuvent être rendus les actes d'application mais aussi le Parlement qui ne peut pas disposer tout à fait librement de la matière légiférée là où entre en jeu la réglementation exclusive par la loi.

La compétence exclusive de la loi de régler les devoirs des citoyens n'est qu'un fragment du principe constitutionnel et doctrinal de l'exclusivité de la loi. Le Tribunal Constitutionnel a-t-il manifesté sa position envers ce principe pris dans son ensemble?

La jurisprudence n'est pas un manuel complet ni systématisé. Le Tribunal Constitutionnel ne prend position que dans la mesure où l'exigent les affaires dont il est saisi. Aussi dans la jurisprudence du Tribunal jusqu'à ce jour ne trouve-t-on pas de définition complète de la matière légale ni d'énumération des affaires qui font l'objet de cette matière.

Mais il y a encore d'autres éléments de cette matière, à savoir la position de la loi à l'égard de la réglementation des droits civiques. Est-ce à la loi, et à la loi seulement, qu'appartient d'établir des droits et des obligations? C'est un problème plus complexe qu'on ne le croit parfois, ce qui se traduit par l'opinion — fréquemment rencontrée mais sans doute simplifiée — qu'il appartient à la loi de définir «droits et obligations», les deux termes étant indissolublement liés. Dans une enquête adressée au Tribunal il est même dit que seule la loi peut «imposer droits et obligations» aux citoyens.

¹⁰ L'arrêt Uw 4/88 («Diariusz Sejmowy», 1988, n° 13) concernant la conformité du règlement du Conseil des Ministres du 18 novembre 1985 et de celui du ministre des Finances du 2 mai 1988, concernant l'impôt frappant les rémunérations excédant les limites fixées, avec la loi du 26 février 1982 sur l'imposition des unités de l'économie socialiste.

¹¹ Par cette décision le Tribunal Constitutionnel fait revivre une règle ancienne selon laquelle l'adoption des impôts est l'une des premières et fondamentales fonctions du Parlement.

¹² A. Gwizdź (*op. cit.*, p. 98) y attire fortement l'attention.

«Imposer des droits», c'est évidemment un lapsus, mais qui témoigne de la conviction que les mêmes principes régissent la réglementation des droits et obligations. Plusieurs théoriciens, mais pas tous, partagent cette opinion¹³.

Dans l'ouvrage devenu classique, quoique fréquemment critiquée ces derniers temps, de S. Rozmaryn sur la loi, son auteur étend l'exclusivité des lois à la réglementation de la situation juridique des citoyens en ce qui concerne leurs obligations envers l'État ainsi que les droits et obligations entre citoyens, à la réglementation de la situation juridique du citoyen dans son ensemble et enfin à la réglementation des droits civiques élémentaires, autrement dits constitutionnels. Cependant il ne voit pas d'obstacle à ce que la Constitution «exclue la possibilité de faire naître des droits des citoyens envers l'État en vertu d'autres normes que celles de la loi», si de tels droits naissent «à l'issue des normes juridiques qui ne sont pas des lois mais imposent des obligations aux organes de l'État»¹⁴. Aujourd'hui, il paraît inopportun de revenir aux opinions des années soixante, car le système des sources du droit se modifie, p. ex. par une élimination progressive des actes originaires du gouvernement, qui à l'époque étaient un élément durable du droit. Mais on voit apparaître de nouvelles sources du droit, p. ex. les conventions collectives, les principes du droit international et il se peut qu'elles exigent une distinction plus précise entre la réglementation des droits et celle des obligations du citoyen.

Le Tribunal Constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la compétence exclusive de la loi en matière de réglementation des droits civiques avec autant de fermeté que sur la réglementation des obligations du citoyen. Il n'est pas douteux que le Tribunal affirme que seule la loi peut restreindre les droits du citoyen. Dans un arrêt il déclare expressément que «des obligations peuvent être imposées au citoyen et ses droits peuvent lui être retirés par la loi»¹⁵. Dans un autre arrêt il affirme qu'«il est inadmissible d'apporter des restrictions à la position juridique du citoyen, et en particulier de restreindre ses droits autrement que par la loi. Les restrictions constitutionnelles des droits du citoyen doivent dans leur ensemble avoir le rang de loi», et «le Tribunal estime qu'une réglementation restreignant la position du citoyen ne peut être introduite par un arrêté de ministre»¹⁶. Dans un autre arrêt, nous lisons qu'est inadmissible d'imposer autrement que par la loi des obligations entraînant «une immixtion des organes de l'administration de l'État dans la sphère des libertés et des devoirs [...]»¹⁷, ce qui est évident car l'imposition de telles obligations réduit la sphère des droits.

On voit que la position du Tribunal est bien nette en ce qui concerne l'inadmissibilité de la restriction aux droits civiques autrement que par la loi.

Le Tribunal adopte la même position quand il s'agit des droits civiques élémentaires (donc constitutionnels) que seule la loi peut restreindre dès que la Constitution l'y autorise.

¹³ Le Tribunal invoque p. ex. l'expertise de S. Wronkowska-Jaśkiewicz qui constate que, sauf les exceptions peu nombreuses, dans la doctrine domine l'opinion que tous les droits et obligations civiques doivent être réglés par la loi, avec éventuellement des actes d'application. L'arrêt U 5/86, OTK, p. 20.

¹⁴ S. Rozmaryn, *op. cit.*, pp. 166-177.

¹⁵ L'arrêt p 2/86, OTK, p. 87.

¹⁶ L'arrêt p 2/87, OTK, p. 27.

¹⁷ L'arrêt U 2/86, OTK, p. 81.

Mais quand il exprime une idée plus générale, le Tribunal déclare: «Dans la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel s'est jusque-là affirmée l'opinion qu'en ce qui concerne le mode de réglementation des obligations et des droits des citoyens et d'autres sujets de droit, la Constitution ne prévoit pas d'autre acte que la loi, ni d'autre forme que le règlement rendu en vertu de la délégation de la loi et en vue de son application»¹⁸. Cette position est confirmée par la décision dans laquelle le Tribunal, après avoir constaté que l'arrêt du Conseil des Ministres règle les droits et obligations des citoyens, déclare que cet arrêté «[...] ne trouve pas de fondement dans les dispositions de la loi réglant les matières qui font l'objet des dispositions spéciales de cet acte d'application. Cet arrêté a été rendu en vertu de la clause de la compétence générale du Conseil des Ministres, et constitue donc un arrêté dit originaire. Dans ces conditions, le règlementation qu'il comporte des droits et obligations des citoyens, donc une matière réservée à la loi, réglementation qui ne peut être l'oeuvre d'un acte inférieur à la loi que dans la situation prévue à l'art. 41 pt 8° de la Constitution de la R.P.P., doit susciter des réserves quant à sa conformité avec cette disposition de la Constitution»¹⁹.

Il n'est donc pas tout à fait évident que le Tribunal admet ou non les situations où des droits peuvent être accordés en vertu d'autres actes. Ce n'est pas — nous l'avons dit — une question sans importance, car p. ex. en droit du travail surviennent des situations où les droits du travailleur résultent d'actes autres que la loi.

En revanche, le Tribunal a raffermi l'importante constatation selon laquelle «toutes exceptions aux droits et libertés élémentaires ne peuvent être prévues que directement par la loi, aucun renvoi aux dispositions d'application autorisant leur mise en place n'étant admissible»²⁰.

Voilà ce qui vient enrichir la règle susmentionnée qui veut que la délégation autorisant à rendre des actes d'application est limitée et que le législateur n'a pas le droit de faire régler toute matière réservée à la loi par des actes d'application. Tout cela consolide la primauté de la loi dans le système juridique polonais, avant tout au moyen de la formulation des principes qui garantissent la compétence exclusive de la loi pour réglementer les questions concernées. C'est donc — pour employer un langage imagé bien que quelque peu simplifié — la définition des matières qui doivent être réglées par la loi et qui ne peuvent aucunement l'être par d'autres actes (sauf les règlements comme actes d'application soumis à un strict régime juridique).

En principe la doctrine polonaise n'a pas contesté le principe suivant concernant l'objet matériel de la loi, à savoir qu'elle est susceptible de régler tous les rapports que le législateur trouvera utile de régler par elle. En usant de nouveau d'une expression imagée, il était universellement admis que la matière réservée à la loi était illimitée. Ce principe trouve appui également dans la Constitution qui ne prévoit aucune exception à la faculté de réglementation légale²¹.

¹⁸ L'arrêt P 2/87, v. la note 17.

¹⁹ L'arrêt U 1/89 («Diariusz Sejmowy», 1989, n° 17, p. 11) concernant l'arrêt du Conseil des Ministres n° 123 du 19 août 1985.

²⁰ V. la note .19.

²¹ Cela se produit, quoique rarement, dans certains pays, p. ex. en France où la Constitution prévoit la compétence exclusive du gouvernement pour régler les matières déterminées. Ce phé-

Aussi se classent-ils parmi les plus intéressants les arrêts du Tribunal où il soulève le problème de la liberté du Parlement de statuer sur les matières réservées à la loi²², encore que ces décisions du Tribunal puissent paraître les plus discutables²³.

Le Tribunal ne conteste pas le principe général, puisqu'il déclare que «la compétence législative de la Diète n'est soumise, en principe, à aucune restriction constitutionnelle quant à l'objet. La Diète peut donc régler par les lois toute matière dès qu'elle le juge opportun et motivé»²⁴. Il s'ensuit que la disposition de la loi concernée par l'arrêt du Tribunal (précisons qu'il s'agissait de taxes ajoutées aux prix de marchandises dans certaines stations touristiques, ce que le Tribunal a qualifié de double imposition), ne portait pas atteinte à la Constitution (à son art. 8 al. 2 et art. 9 al. 3)²⁵. Cependant le Tribunal a décelé une contradiction entre les dispositions examinées de la loi sur les prix avec l'art. 8 al. 1 de la Constitution, en soutenant son opinion antérieure²⁶ d'après laquelle «le principe de la légalité matérielle exige que le droit traduise les valeurs correspondant au caractère démocratique de l'État». Le Tribunal estime que l'une des conditions du respect de ce caractère consiste à assurer «la stabilité sociale des droits garantis par les lois ainsi que la sécurité des citoyens qu'elle implique»²⁷. Elle consiste aussi en ce que les obligations soient raisonnablement imposées aux citoyens et que soient claires les intentions du législateur qui les a imposées». La double imposition provoquée en fait par la loi sur les prix fait naître un état de choses qui, de l'avis du Tribunal, «ne correspond pas aux règles de la légalité matérielle [...] ne prend pas en considération les conditions requises de la stabilité des droits et obligations, et notamment de leur raisonnable mise en place ni les conditions à remplir pour assurer la sécurité juridique [...]»²⁸.

Par ces arrêts le Tribunal aborde la sphère combien difficile et controversée de la légalité formelle et de la légalité matérielle. Il semble que cette problématique doive encore gagner en actualité avec la nouvelle disposition apportée à l'art. 1 de la Constitution, aux termes de laquelle «la République de Pologne est un État démocratique de droit, réalisant les principes de la justice sociale».

nomène est connu sous un autre aspect des États fédératifs où le Parlement de la fédération ne peut voter des lois dans les domaines relevant de la compétence des unités constitutives de la fédération, et vice versa.

²² Entre autres l'arrêt K 1/88 concernant la constitutionnalité de la loi du 14 décembre 1982 sur le régime de retraite des travailleurs et de leurs familles («Diariusz Sejmowy», 1989, n° 1), et en particulier l'arrêt K 3/89 («Diariusz Sejmowy», 1989, n° 17) concernant la conformité de la loi du 26 février 1982 sur les prix avec l'art. 8 al. 1 et l'art. 67 al. 2 de la Constitution.

²³ Cf. p. ex. la note de H. Pławucka et K. Wojtowicz commentant l'arrêt du Tribunal du 30 novembre 1988, K 1/88 («Państwo i Prawo», 1989, n° 8), et la note de T. Zieliński commentant la décision du Tribunal du 14 décembre 1987, T 2/87 («Państwo i Prawo», 1988, n° 11).

²⁴ L'arrêt K 3/89, v. la note 22.

²⁵ Avant l'amendement de décembre 1989. Il s'agit du texte de la Constitution et de la numérotation de ses dispositions en vigueur au moment où le Tribunal a statué, soit le 26 septembre 1989.

²⁶ Le Tribunal a interprété cette disposition le 30 novembre 1988 dans l'arrêt K 1/88 (cf. la note citée sous 23).

²⁷ Il s'agit sans doute de la sécurité juridique. D'après «Diariusz Sejmowy», 1989, n° 17, pp. 12-13.

²⁸ V. *supra*.

III. L'acte juridique qui a focalisé l'attention du Tribunal Constitutionnel est le règlement. Il est caractéristique que le règlement, cet acte sans doute le mieux «déchiffré» par la doctrine, ait causé le plus de problèmes en ce qui concerne sa légalité dans la pratique. C'est pour cette raison qu'il revient le plus fréquemment dans les arrêts du Tribunal, qui de ce fait en a donné les caractéristiques théoriques les plus complètes.

Le règlement est un acte d'application d'un genre particulier, qui, pouvant régler les matières réservées à la loi (autrement dit de s'ingérer, en vertu de la délégation de la loi, dans la sphère exclusive de la loi) est en même temps un acte normatif, adopté par les organes exécutifs²⁹. De là les caractéristiques du règlement consolidées sur le plan constitutionnel et doctrinal, et qui se résument notamment comme ceci: il a un caractère exécutif, il est fondé sur une délégation concrète de la loi, il ne peut être rendu que par un organe expressément habilité à cet effet, il est conforme à la loi de délégation et à d'autres lois, il reste dans les limites de la délégation et se réfère à celle-ci, il est publié au Journal des Lois.

Dans la pratique parlementaire sont apparues d'autres conditions d'usage ou réglementaires relatives à ces actes. Par exemple, on exige que les projets de règlement soient consultés avec les commissions parlementaires ou que ces projets accompagnent le projet de loi qui les prévoit, afin d'éliminer les délégations en blanc, ces portes entrouvertes laissant le passage libre à la future réglementation de la matière dont le caractère n'est pas entièrement clair au moment de l'adoption de la loi, etc.³⁰

Malgré cette conception doctrinale, claire semblerait-il, du règlement, ce sont cependant les dispositions de ces actes qui ont fréquemment été attaquées en justice pour inconformité avec la loi ou inconstitutionnalité, tant en ce qui concerne le fond que la forme.

Par la force des choses, la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel a approfondi et précisé le régime du règlement, et aussi la délégation de la loi autorisant à rendre un règlement. C'est très important, car le contenu et la rédaction de la délégation représentent l'élément numéro un du règlement. Et il ne faut pas oublier que les projets de loi avec la délégation concernée proviennent (ou du moins sont provenues jusque-là) la plupart du temps du gouvernement et le législateur n'a pas été toujours assez sensible et perspicace pour éliminer ou corriger une délégation mal ou imprécisément rédigée.

Le Tribunal a plusieurs fois attiré l'attention sur la formulation de la délégation, en adressant même à la Diète un avis³¹ soulevant le problème

²⁹ Avant la révision de la Constitution en avril 1989, les règlements pouvaient être rendus par le Président du Conseil des Ministres, le Conseil des Ministres et les ministres (et aussi par d'autres organes directeurs de l'administration publique), donc par les organes supérieurs de l'administration de l'État. Depuis l'amendement du 8 avril 1989, le droit de rendre des règlements et des arrêtés en tant qu'actes d'application appartient également au Président de la République. La modification concerne donc les sujets habilités mais non le caractère formel des règlements et de leur matière. Le Président n'a pas rendu de règlements jusque-là (il n'y était pas habilité par la loi), il ne pouvait donc y avoir d'arrêtés du Tribunal en cette matière.

³⁰ Les règlements ont fait l'objet de nombreuses publications scientifiques; cf. entre autres A. Gwizdź, *Z zagadnień organizacji procesu legislacyjnego* [Quelques problèmes de l'organisation du processus législatif], «Państwo i Prawo», 1975, n° 12.

³¹ Cf. l'arrêt U 5/86, OTK, p. 16.

d'une bonne formulation des délégations et d'une répartition correcte des matières entre la loi et l'acte d'application de la façon «correspondant à la place de ces actes dans le système des sources du droit»³². Le Tribunal a déclaré dans le cas concerné que «la délégation [...] ne remplit pas la condition d'une délégation spéciale [...]»³³.

Dans un autre arrêt, le Tribunal dénonce l'imprécision de la délégation, et en particulier l'emploi par le législateur de la notion imprécise de «principe». On y lit notamment ceci: «Le Tribunal Constitutionnel a jugé utile de signaler à la Diète les vices de la loi, consistant non seulement en ce qu'elle emploie la notion imprécise de „principe” [...] mais aussi en ce qu'elle n'indique pas les critères fondamentaux de valorisation»³⁴.

En somme, le Tribunal se prononce aussi contre les délégations en blanc³⁵, et, ce qui semble très important, contre les délégations trop nombreuses. Il cite, p. ex., la loi du 24 février 1982 sur l'imposition des unités de l'économie socialiste, qui compte 58 articles et contient 15 délégations; dans 9 de ces articles concernant l'impôt frappant les rémunérations excédant la limite fixée par les prescriptions en vigueur, on trouve 7 délégations. Par la voie de conséquence, cet impôt a été réglé par une quinzaine d'actes normatifs de rang divers (lois, règlements, arrêtés du Conseil des Ministres, voire arrêtés ou instructions ministériels, pas toujours publiés), maintes fois amendés³⁶.

Le Tribunal s'oppose à une telle réglementation «pyramidale», encore que sous un aspect quelque peu différent, dans un autre arrêt, en déclarant que «dans le règlement contesté les solutions législatives sont allées [...] dans une mauvaise direction, en donnant naissance à toute une échelle d'actes normatifs (par suite de la double sous - délégation)». Et plus loin: «Il y a lieu de constater que toutes les possibilités de construction d'un acte normatif d'application à un seul niveau n'ont pas été mises à profit, y compris la procédure suivant laquelle il est rendu. L'exemple montre l'adoption de la construction à plusieurs niveaux, que la loi n'admet pas, de l'exécution de la délégation légale, construction qui consiste à rendre règlement et arrêté, et à énumérer, un à un, les destinataires des normes juridiques, au lieu de statuer des normes juridiques à caractère général et abstrait dans un seul acte normatif publié dans un organe officiel de publication et de ne pas disperser dans plusieurs actes juridiques la réglementation de la question concernée»³⁷.

Toutes ces remarques s'adressent non seulement aux auteurs de règlements mais aussi, sinon surtout, au législateur, elles visent à faire comprendre qu'une délégation ne peut être formulée d'une façon qui risquerait sa mauvaise interprétation ou une exécution impropre. On peut voir une synthèse de l'opinion du Tribunal en cette matière dans ce passage de l'un de ses arrêts: «La condition de la spécialisation (du caractère concret) de la délégation concerne aussi bien l'organe appelé à rendre le règlement que la matière [soulig-

³² *Ibidem* et U 1/86, OTK, p. 38.

³³ *Ibidem*, p. 19.

³⁴ L'arrêt K 1/87, OTK, pp. 49-50.

³⁵ L'arrêt Uw 4/88, «Diariusz Sejmowy», 1988, n°

³⁶ L'arrêt U 8/88, «Diariusz Sejmowy», 1988, n° 12.

³⁷ L'arrêt U 19/89, «Diariusz Sejmowy», 1989, n° 5.

né-M.K.] à régler. La concrétisation dans la délégation de la matière du règlement qui doit être rendu en vertu de la loi, signifie que cette matière doit être définie par indication des questions du même genre que celles réglées par la loi mais qui ne sont pas essentielles du point de vue des principes de la loi et, pour cette raison, n'ont pas été exhaustivement réglées par elle, mais sont indispensables à la mise en oeuvre des normes de la loi»³⁸.

En suivant la filière, depuis la rédaction de la délégation jusqu'à la définition des compétences de l'organe d'application, le Tribunal constate ceci: «[...] le caractère exécutif du règlement signifie que la délégation qui autorise à le rendre doit être formulée de manière à ne régler que les questions réglées par la loi et qui servent à la réalisation des mêmes objectifs qui trouvent leur expression dans les dispositions de la loi [...] A cet effet, les dispositions de la loi contenant notamment la délégation autorisant à rendre un règlement, doivent indiquer d'une façon au moins générale mais suffisamment précise le sens des normes que contiendra le règlement. On ne peut en effet faire appliquer par règlement ce qui n'est pas prévu par la loi»³⁹. Le Tribunal estime que c'est là un principe constitutionnel, car «le Tribunal Constitutionnel ne partage pas l'opinion selon laquelle l'obligation que la loi qui autorise à rendre un règlement précise le sens essentiel de celui - ci, ne découle pas de la Constitution et ne serait qu'une recommandation à la pratique législative. Or cette obligation résulte de la Constitution plus fortement que la condition incontestée exigeant l'existence d'un fondement juridique exprès et spécial à rendre le règlement»⁴⁰. Ces constatations du Tribunal semblent tout à fait essentielles non seulement pour la pratique courante mais aussi pour la future loi sur la création du droit; sous une réserve cependant, à savoir qu'il serait trop d'exiger que les indications sur la façon de régler la question donnée dans l'acte d'application se trouvent dans la disposition autorisant à rendre cet acte. Les règles desquelles doit résulter le sens de la réglementation dans l'acte d'application doivent se trouver dans la loi qui y autorise.

Enfin, le Tribunal soulève le problème concernant les questions que la délégation ne mentionne pas expressément. Lors même que cela paraît «logique» ou opportun, «l'absence d'une prise de position par le législateur sur une question doit être interprétée comme la non - attribution de compétences normatives en matière donnée. Car la délégation légale est toujours soumise à une stricte interprétation littérale, tandis que la présomption, p. ex. par interprétation téléologique, que la délégation englobe une matière qu'elle ne mentionne pas, ne peut en principe entrer en ligne de compte»⁴¹. Usant du même argument dans l'affaire où la délégation autorisant à définir dans le règlement le mode de délivrance d'autorisations à gérer un débit de boissons a été utilisée pour indiquer aussi les conditions du retrait de ces autorisations, le Tribunal constate: «Une telle formulation de la délégation déterminait le contenu du règlement rendu en vertu de celle - ci qui en aucun cas ne pouvait dépasser la matière sus - indiquée»⁴².

³⁸ L'arrêt K 1/87, OTK, p. 43.

³⁹ L'arrêt K 1/87, OTK, pp. 44-45.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 45.

⁴¹ L'arrêt U 5/86, OTK, p. 18.

⁴² L'arrêt P 2/86, OTK, p. 93.

La question suivante est celle de savoir quel organe a été autorisé à rendre l'acte d'application.

Il pourrait sembler que cela ne doit pas susciter de problèmes, puisque le législateur indique expressément cet organe dans la délégation. Cependant là également le Tribunal avait à trancher des litiges et à éclaircir sa position en la matière. Il s'agissait en effet d'établir le droit de l'organe autorisé à rendre l'acte d'application de transférer ses pouvoirs à un autre organe (sous - délégation).

Le Tribunal a tranché la controverse sur l'admissibilité de la sous - délégation en s'appuyant sur la doctrine. «Le Tribunal Constitutionnel partage entièrement l'avis sur l'inadmissibilité de la sous - délégation non fondée sur la loi et concernant les *essentialia* de l'acte légal. En même temps, le Tribunal exprime l'opinion qu'est admissible la sous - délégation fondée expressément sur la loi (p. ex. l'art. 2 du Code civil), et que de plus il n'y a pas de fondements suffisants à écarter la possibilité d'utiliser une sous - délégation concernant exclusivement des éléments secondaires, à caractère réglementaire»⁴³.

En vertu de ce critère, le Tribunal constate dans d'autres arrêts «l'inadmissibilité de la sous-délégation»⁴⁴. Bien que le Tribunal ne trouve pas de fondements à l'exclusion absolue, sur la base du droit en vigueur, du phénomène de la sous - délégation, néanmoins il l'estime être un élément insouhaitable du système juridique, en faisant remarquer à juste titre ceci: «Cette opinion ne signifie pas cependant que la sous - délégation, même dans une mesure aussi restreinte, soit un phénomène souhaitable. Le Tribunal est d'avis que contre la sous - délégation milite avant tout le fait qu'une telle pratique conduit à une réglementation à plusieurs niveaux et excessivement morcelée de la matière juridique»⁴⁵.

En tranchant les problèmes de la sous - délégation, le Tribunal Constitutionnel se sert de la notion de la délégation légale (législative), en y voyant un synonyme de l'autorisation à rendre l'acte d'application ou, plutôt, comme l'essence de l'autorisation à rendre un acte d'application⁴⁶. Cela signifie que le Tribunal accepte justement une telle conception de la délégation. Il convient de le noter, car dans la doctrine juridique cette opinion n'est pas universellement partagée⁴⁷. De nombreux auteurs estiment que la délégation légale (notion qu'on ne trouve jamais dans les textes des lois) signifie le transfert du droit de rendre des lois, ce qu'on appelle législation gouvernementale déléguée.

⁴³ L'arrêt U 3/86, OTK, p. 69.

⁴⁴ P. ex. Uw 4/88, «Diariusz Sejmowy», 1988, n°13; U 20/88, «Diariusz Sejmowy», 1989, n° 5, où il est dit que la sous-délégation «a un caractère originaire»; et Uw 20/88, «Diariusz Sejmowy», 1989, n° 7, où le Tribunal déclare que «le Conseil des Ministres n'a pas mis à exécution l'autorisation prévue à l'art. 26 du droit bancaire [...] et ce qui est inadmissible, a transféré au Président de la Banque Nationale de Pologne la délégation lui donnée par le législateur à rendre l'acte d'application». Cf. aussi la note commentant l'arrêt du 19 octobre 1988, Uw 4/88, de C. Kosikowski, «Państwo i Prawo», 1989, n° 6.

⁴⁵ V. la note 43, pp. 69-70.

⁴⁶ Dans son arrêt U 3/86 (OTK, p. 67), le Tribunal déclare dans les motifs qu'il faut réfléchir sur «le caractère de l'institution de l'autorisation légale (dite délégation) du Conseil des Ministres à rendre des actes d'application sous forme de règlements». Dans une pièce concernant ce cas (p. 65) le Procureur Général emploie le terme de délégation.

⁴⁷ Cf. p. ex. S. Rozmaryn, *op. cit.*, p. 215 et ailleurs.

Ce n'est jusque - là qu'un problème d'inconsistance terminologique résultant de ce que le Tribunal se sert de la notion de délégation. Cependant on peut arriver à une situation où ce terme devient un objet de litige constitutionnel et alors la solution du caractère juridique et des conséquences de la délégation législative présentera une importance essentielle tant pour la pratique que pour la doctrine de la création du droit⁴⁸.

*

Le commentaire des opinions du Tribunal Constitutionnel en matière de loi et de règlement n'épuise pas la position de cette juridiction sur les questions du système du droit et de sa formation. Dès l'introduction nous avons indiqué combien plus vaste est la liste des déclarations du Tribunal en cette matière. C'est la raison pour laquelle on ne saurait épuiser cette matière en une étude. Cette fois-ci nous avons choisi lois et règlements, parce que ces actes ont le plus fréquemment fait l'objet de décisions du Tribunal et qu'ils se situent au premier rang dans la hiérarchie des sources du droit.

⁴⁸ Dans son étude intéressante sur la délégation légale, K. Działocha invoque plusieurs arguments judicieux contre l'identification de la délégation législative avec l'autorisation à rendre un acte d'application (*W sprawie dopuszczalności delegacji ustawodawczej w prawie socjalistycznym* [De l'admissibilité de la délégation législative en droit socialiste], «Państwo i Prawo», 1970, n° 2).