

## Pologne

Par Leszek Garlicki\*

### I. Introduction

1. L'année 2006 a été la première année de l'exercice du pouvoir par la coalition du centre-droite et en même temps la dernière année où le Tribunal constitutionnel fonctionnait en sa composition fixée dans les années 1997-2001. Cela n'a pas facilité la tâche du Tribunal car, d'une part, il était obligé, à plusieurs reprises, d'examiner la nouvelle législation adoptée par la nouvelle majorité et, d'autre part, il faisait souvent l'objet des attaques politiques. Cela a entraîné des situations difficiles, défavorables à l'image de l'État de droit.

La vitesse des changements législatifs et une agressivité considérable de la vie politique ne sont pas restées sans liens avec l'objet de la jurisprudence du Tribunal. Des questions relatives au droit constitutionnel institutionnel, entre autres, au fonctionnement du parlement et à la réorganisation de certains organes d'autorité publique y ont joué un rôle particulièrement important

2. En 2006, le Tribunal a rendu 143 arrêts et décisions en matière de contrôle des normes. La tendance à l'augmentation du nombre des affaires se confirme : rappelons qu'en 2005, le nombre de jugements et de décisions s'est élevé à 133 (Cf. Chronique 2005, AIJC XXI-2005, p. 656), contre 111 en 2004 (Cf. Chronique 2004, AIJC XX-2004, p. 747). La juridiction du Tribunal en matière de conflits entre les organes constitutionnels et de constitutionnalité des partis politiques est restée lettre morte.

Une décision de contrôle préventif des lois a été adoptée (du 12 avril, Kp 2/04). Les dispositions mises en question par le Président de la République ont été déclarées conformes à la Constitution.

Les 142 arrêts et décisions restants s'inscrivaient dans le contrôle à posteriori: le Tribunal a rendu jugement au fond dans 103 cas, et a classé 39 autres affaires. Concernant les affaires jugées au fond, 46 arrêts (dont 24 constataient la non-conformité avec la Constitution), faisaient suite à une saisine abstraite. Le plus grand nombre de saisines (20) provenaient, comme d'habitude, du Médiateur de la République. Les syndicats des salariés et les organisations professionnelles ont saisi le Tribunal 11 fois, les collectivités locales - 7 fois, des groupes de députés - 4 fois, le président de la Cour Suprême Administrative - 3 fois et le procureur général - 1 fois. 26 arrêts (y compris 13 arrêts de l'inconstitutionnalité) ont été rendus suite aux questions préjudicielles émanant des tribunaux, alors que 34 arrêts (ayant débouché dans 13 cas au constat d'inconstitutionnalité) répondaient à des plaintes constitutionnelles<sup>1</sup>. La constitutionnalité des lois a fait l'objet du contrôle dans 82 cas, dans 16 cas le Tribunal a examiné la constitutionnalité et/ou la légalité des

---

\* Traduit par Beata Płonka.

<sup>1</sup> Rappelons que l'article 79 de la Constitution du 2 avril 1997 a introduit la procédure d'une plainte individuelle qui peut être portée contre une loi ou un autre acte normatif en vertu duquel une décision ou un arrêt ont été rendus en violation des droits et libertés constitutionnels du requérant.

règlements<sup>2</sup>, dans 5 cas la procédure concernait en même temps une loi et un règlement.

Au total, 46 arrêts constatant l'inconstitutionnalité et 57 arrêts confirmant la constitutionnalité des normes soumises au contrôle ont été rendus dans le cadre du contrôle à posteriori, sachant que leur proportion différait selon la procédure de saisine : 54% des saisines abstraites ont débouché sur un constat d'inconstitutionnalité, contre 38% à peine pour les plaintes constitutionnelles.

3. En 2006, la composition du Tribunal a connu des changements significatifs, car le Parlement, vu la fin du mandat de 6 juges en fonction depuis 1997, a élu leurs successeurs (voir l'annexe) Comme cela a été le cas les années précédentes, seuls les candidats des partis de la majorité parlementaire ont été élus.

Actuellement, 10 professeurs de droit (dont une ayant une expérience judiciaire à la Cour Suprême Administrative), un ancien juge administratif et quatre avocats siègent au TC. 7 juges ont exercé, précédemment, des fonctions de député ou sénateur (et 3 d'entre eux également des fonctions de secrétaire ou de sous-secrétaire d'État). La répartition professionnelle n'a donc pas été modifiée: au Tribunal prédominent toujours des professeurs de droit. Par contre, le nombre d'anciens hommes politique a nettement augmenté et cinq d'entre eux ont été élus pendant l'exercice de leur fonction ou mandat ou juste après l'avoir terminé.

Jerzy Stępień, membre du TC depuis 1999, a pris la fonction du président du TC et Janusz Niemcewicz, membre du TC depuis 2001, celle du vice-président.

## **II. Les lignes directrices de la jurisprudence du Tribunal**

4. La jurisprudence de 2006 se situe dans le droit fil des prises de position antérieures dans les principaux domaines d'intervention du Tribunal. Sans entrer dans le détail, rappelons brièvement les orientations qui prévalent depuis longtemps en ce qui concerne la mission du Tribunal et son mode de fonctionnement (v. n° 5), le principe d'un État démocratique de droit (n° 6) et les règles d'interprétation des droits et des libertés individuels (n° 7). Trois questions méritent par contre un commentaire plus approfondi: la jurisprudence concernant le droit constitutionnel institutionnel (n° 8-10) ; celle concernant la liberté d'expression (n° 11-12) ainsi que celle déterminant le rôle du juge constitutionnel et du juge ordinaire dans l'application du droit européen (n° 13).

5. Tout comme les années précédentes (cf. Chronique 2005, 657), le Tribunal a confirmé que sa mission fondamentale consistait à examiner la conformité réciproque des normes contrôlées. En même temps, comme cela a été souligné, l'examen de la finalité et de la pertinence des normes juridiques ne rentrait pas dans le champ du contrôle exercé par le Tribunal (SK 45/04 ; K 23/05). Le Tribunal ne peut pas remplacer le Parlement en détermination la substance de la législation. La liberté du législateur s'applique, particulièrement, aux domaines tels que la définition de l'étendue et de la structure des revenus fiscaux (11/05 ; K 12/06), l'introduction des

---

<sup>2</sup> La notion du règlement signifie tout acte normatif adopté par des organes du pouvoir exécutif, en particulier le Conseil des Ministres et les différents ministres.

modifications au système de l'assurance sociale (P 9/05 ; SK 15/06), le choix des moyens adaptés pour la prévention de la délinquance (P 10/06). Même si le législateur n'a pas choisi la voie la plus simple et la plus compréhensible, le Tribunal ne pouvait pas le corriger. On a souligné que le juge constitutionnel partait de la présomption de constitutionnalité des lois examinées, et donc que c'était à l'auteur de la saisine de prouver le contraire (SK 44/05 ; P 9/05 ; K 6/06). Cela signifie que, si seulement c'est possible, le Tribunal se doit de viser une telle interprétation de la loi qui permettrait de « sauver » sa conformité à la constitution (K 25/06). La limite de la technique de l'interprétation conforme est fixée cependant par le principe du « droit vivant » : si une disposition de droit a déjà acquis une signification consolidée dans la jurisprudence des tribunaux, seule cette signification devrait être confrontée à la constitution (SK 55/04 ; SK 51/05).

La Constitution de 1997 constitue une norme de référence fondamentale, perçue comme un ensemble des « normes, principes et valeurs » (ces dernières sont par exemple : l'obligation d'assurer l'équilibre budgétaire de l'État – K 23/04 ; P 9/05 ou la protection de l'environnement – K 23/05). Les dispositions énoncées dans le préambule de la Constitution pouvaient également jouer le rôle des normes de référence (U 5/04 et K 31/06 – dans les deux cas, concernant la position des collectivités territoriales, la conformité des dispositions examinées avec la Préambule a été confirmée). Les normes de référence peuvent également être déduites des traités internationaux ratifiés. En 2006, le Tribunal a fait appel le plus fréquemment à la Charte Européenne des Collectivités Territoriales et une fois constaté sa violation. Le Tribunal observait que si les dispositions d'un traité international ont leurs équivalents dans les normes de la Constitution polonaise, il n'est pas nécessaire d'examiner séparément le grief de leur violation (U 5/05). C'est sûrement pour cette raison que la violation des dispositions de la Convention Européenne des Droits de l'Homme n'a jamais été constatée même si le Tribunal a fréquemment fait appel à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg pour justifier son jugement sur la violation de la Constitution polonaise (P 13/05; SK 11/05; K 17/05; P 3/06; SK 41/04). Les dispositions du droit de l'UE ont également servi de norme de référence dans l'arrêt sur l'inconstitutionnalité des restrictions au droit d'élection aux collectivités locales (K 9/05).

Le Tribunal a mis à profit assez fréquemment (dans 14 cas) la possibilité de différer la promulgation de la force obligatoire des dispositions jugées inconstitutionnelles<sup>3</sup>. Cela a été justifiée avant tout par la nécessité de laisser au législateur le temps de modifier les dispositions inconstitutionnelles afin d'éviter des lacunes dans le droit<sup>4</sup>. Le Tribunal a néanmoins souligné que, dans le cadre des procédures de la plainte constitutionnelle et de la question préjudicielle, l'application

---

<sup>3</sup> Selon l'article 190 de la Constitution : « La décision du Tribunal constitutionnel prend effet le jour de sa publication, toutefois le Tribunal peut fixer une autre date de la perte de la force obligatoire de l'acte normatif. Ce délai ne peut dépasser dix-huit mois pour une loi et douze mois pour les autres actes normatifs » – v. Chronique 2005, p. 658.

<sup>4</sup> Rappelons que la méthode d'ajournement a été utilisée en 2005 en rapport, entre autres, avec les dispositions relatives au mandat d'arrêt européen (cf. Chronique 2005, p. 658 et 663). Cela a permis d'introduire un amendement à la constitution et d'adapter les dispositions constitutionnelles régissant l'extradition aux exigences de l'UE.

de l'ajournement ne pouvait pas porter atteinte au « privilège du bénéficiaire » – l'affaire individuelle, en rapport avec laquelle le Tribunal a rendu sa décision, devait toujours être tranchée en vertu du nouvel état de droit (SK 14/05 ; SK 34/06 ; P 2/06).

6. Le principe de « l'état démocratique de droit »<sup>5</sup> a continué à être la norme de référence le plus souvent évoquée – le grief de sa violation a été examiné dans 71 jugements. Le Tribunal confirme toujours sa ligne de jurisprudence (cf. Chronique 2005, 658-660). Selon le Tribunal, ce principe devait être vu comme une expression commune d'un nombre de principes et règles plus particuliers qui bénéficiaient d'un rang de norme constitutionnelle (SK 30/04 ; K 16/05). L'interprétation de ce principe devait se faire en rapport avec deux autres principes constitutionnels plus fondamentaux : celui du respect de la dignité humaine<sup>6</sup> et celui de considérer la République comme un « bien commun »<sup>7</sup> (K 1/05).

Le principe de l'État démocratique de droit a toujours été utilisé pour examiner la façon de réglementer la situation juridique de l'individu. Selon le Tribunal, le « principe de confiance légitime », signifiant entre autres que lors de l'établissement des lois le législateur devait respecter les règles telles que : interdiction de la rétroactivité du droit, obligation d'assurer une *vacatio legis* adéquate, respect des droits acquis et des affaires en cours ainsi que l'obligation de précision des dispositions juridiques, en était une des conséquences. Le législateur bénéficie donc d'une marge d'appréciation politique importante lors de la détermination de la substance des nouvelles lois (cf. supra n° 5), mais le « prix » de cette liberté est la nécessité de respecter ces règles appelées « principe de législation correcte (raisonnable) ». Cette approche générale est depuis longtemps consolidée dans la jurisprudence et ne doit pas être présentée plus en détails (cf. Chronique 2005, ... ; Chronique 2004, 753-754). Il convient néanmoins de noter quelques moments nouveaux.

Premièrement, le principe de l'État démocratique de droit commence à être plus souvent utilisé d'une façon, pourrait-on dire, intégrale, sans la diviser à des règles particulières. L'établissement d'une « disposition dysfonctionnelle »<sup>8</sup>, des dispositions incohérentes et contradictoires pour leurs destinataires<sup>9</sup>, était incompatible avec l'idée même de l'État de droit. L'art. 2 de la Constitution influence également l'établissement du droit dans les domaines qui n'ont pas de rapport direct

---

<sup>5</sup> Selon l'article 2: « La République de Pologne est un État démocratique de droit mettant en œuvre les principes de la justice sociale ».

<sup>6</sup> Selon l'article 30: « La dignité inhérente et inaliénable de l'homme constitue la source des libertés et des droits de l'homme et du citoyen. Elle est inviolable et son respect et sa protection sont le devoir des pouvoirs publics. »

<sup>7</sup> « La République de Pologne est le bien commun de tous les citoyens » – l'article 1 de la Constitution.

<sup>8</sup> Les dispositions sur l'exécution des créances par les huissiers de justice conférant une position privilégiée au débiteur qui essaie de ne pas remplir ses besoins – P 18/05.

<sup>9</sup> Donc, d'une part, encourageant à régler l'affaire à l'amiable et, d'autre part, soumettant le prix de ce règlement à l'amiable à un impôt plus élevé que les prix pour les autres décisions judiciaires – SK 51/06).

avec la situation juridique de l'individu, par exemple, à l'occasion de la modification de la composition du Conseil National de la Radiodiffusion et de la Télévision<sup>10</sup>.

Deuxièmement, le Tribunal a rappelé que l'établissement de nouvelles normes juridiques devait être accompagné d'une *vacatio legis* « adéquate ». L'appréciation de l'adéquation appartenait au Tribunal – il était en effet toujours nécessaire que le destinataire de cette nouvelle norme ait le temps suffisant pour s'adapter à la situation juridique modifiée. Le Tribunal estime déjà depuis des années, l'exception faite des situations extraordinaires, que toute modification des impôts régularisés annuellement doit être promulguée un mois avant la fin de l'année fiscale précédente (cf. Chronique 2005, 666). Une exigence analogue a été établie à présent en ce qui concerne les modifications du droit électoral : « l'adoption des amendements essentiels au droit électoral (cela comprend certainement la définition de la méthode de calcul de la répartition des mandats et celle des seuils) dans un délai d'au moins 6 mois avant les élections entendues non seulement comme l'acte de voter, mais comme l'ensemble des actions comprises dans le calendrier électoral, devrait être un *minimum minimorum*. Tous les amendements du droit électoral allait à l'avenir être examinés par le TC en rapport avec cette perception de l'exigence constitutionnelle découlant de l'État démocratique de droit » (K 31/06 – v. infra n° 8).

Troisièmement, le Tribunal a rappelé que l'art. 2 de la Constitution interdisait établissement des lois privées d'un degré de précision minimal (K 1/05; K 33/05; P 36/05), cette exigence ayant été légèrement relâchée lorsque le Tribunal a précisé que la violation de la Constitution avait lieu seulement quand le manque de la précision de la disposition possédait un caractère « qualifié », c'est à dire, était évident et portait atteinte aux droits ou libertés individuels (SK 42/05; K 47/04). L'obligation de précision n'excluait pas la possibilité d'utiliser les termes dont la précision pouvait être complétée lors de leur application. Ce complément de précision devait néanmoins être fait par les tribunaux comme organes indépendants (SK 30/05 – les dispositions pouvaient prévoir une possibilité du rejet de la cassation le considérant « évidemment sans fondement ») et non pas par d'autres organes d'État (l'attribution au CNRT de la compétence relative à la constatation d'une « violation des principes de l'éthique professionnelle des journalistes » n'est donc pas conforme à la Constitution – K 4/06).

7. Le contrôle des lois régissant le statut de l'individu représente depuis de nombreuses années le principal domaine d'intervention du TC. Une partie de cette jurisprudence s'appuie sur l'application du principe de l'État démocratique de droit. En même temps, le Tribunal estime que chaque fois qu'il est possible de s'appuyer sur une norme de référence concrète, le grief d'inconstitutionnalité ne doit pas être tiré des clauses générales, comme celui de l'État démocratique de droit (SK 4/05, 295).

L'obligation du respect de la dignité humaine (l'art. 30) joue un rôle particulier pour l'interprétation des différentes dispositions relatives aux droits et libertés

---

<sup>10</sup> L'adoption de la loi qui a mis fin, avant l'expiration du délai, simultanément et immédiatement, à la validité des mandats de tous les membres en poste du Conseil a entraîné « la rupture de la continuité du fonctionnement du Conseil » et a, entre autres, constitué la violation de l'art. 2 de la Constitution (K 4/04 – cf. infra, n°10).

individuels. La protection d'aucun intérêt public, aussi évident soit-il, ne peut prendre des formes qui porteraient atteinte à la dignité humaine (K 17/05 – l'étendue du droit à l'information sur les personnes publiques, surtout en ce qui concerne la vie privée). Plus le lien entre le droit ou la liberté donnés est fort, plus leur protection doit être efficace et plus leur position en cas d'un conflit avec un autre droit ou liberté doit être prédominante (P 10/06 – la protection de l'honneur et de la réputation peut avoir priorité avant la liberté de la presse). Le fait de tenir compte de la dignité humaine entraîne des « obligations positives » de l'État en matière de la santé (SK 14/05 – en même temps la dignité exige que soit reconnu le droit au refus du traitement médical, même s'il s'agit de l'alcoolisme – K 43/05) et en celle de la protection des locataires (SK 51/05 – la fixation du niveau maximal des loyers dans certains types d'appartement).

Les principes des restrictions aux droits et libertés sont définis avant tout à l'art. 31 al. 3 de la Constitution<sup>11</sup>. A ce propos, le principe de proportionnalité revêt une importance toute particulière. Il a une signification universelle en concernant tous les droits et libertés, même si les dispositions qui les régissent n'évoquent expressément aucune restriction (K 17/05; P 10/06). Et si les dispositions relatives à des droits et des libertés concrets évoquent également les prémisses de leur restriction, il convient de les appliquer conjointement avec l'art. 31 al. 3

(P 24/05 – restrictions à la liberté d'entreprendre). L'art. 31 al. 3 interdit également la violation du « contenu essentiel » des droits et libertés concrets (cf. Chronique 2001-XVII, 702): en 2006, cette notion a été analysée en référence au droit de propriété (P 32/05; K 33/05) et à celui à l'assurance sociale (K 15/06; SK 45/04).

### III. Le droit constitutionnel institutionnel

8. La décision du 3 novembre (K 31/06) a concerné les amendements à la loi relative aux élections aux collectivités territoriales. Les auteurs de la saisine, un groupe de députés, a avancé le grief selon lequel ces amendements allaient privilégier les grands partis politiques, en particulier par le biais d'un système spécial permettant de bloquer des listes électorales et augmentant des seuils électoraux. Les requérants ont avancé également que les amendements avaient été adoptés très rapidement ce qui a porté atteinte aux principes de la procédure parlementaire et ont pris effet déjà pendant les préparatifs aux élections ce qui a fait que l'opposition avait des difficultés à s'adapter à la nouvelle situation.

Le Tribunal (avec 3 opinions dissidentes) a estimé que la Constitution n'avait pas été violée. Quatre observations générales du Tribunal valent pourtant d'être signalées :

- la mission du Tribunal est d'examiner la constitutionnalité et non pas l'appréciation des lois sous le point de vue « des directives ou des standards démocratiques idéals élaborés par la doctrine » ;

---

<sup>11</sup> « L'exercice des libertés et des droits constitutionnels ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi lorsqu'elles sont nécessaires, dans un État démocratique, à la sécurité ou à l'ordre public, à la protection de l'environnement, de la santé et de la moralité publiques ou des libertés et des droits d'autrui. Ces restrictions ne peuvent porter atteinte au contenu essentiel des libertés et des droits ».

- le système électoral (local et national) doit représenter un compromis entre deux valeurs : l'idée de l'égalité matérielle des élections et celle des élections efficaces. « Il serait difficile de considérer comme favorable à l'État un système électoral incapable de déboucher à une majorité parlementaire apte de gouverner, et cela malgré le respect des principes des élections libres et démocratiques ». Et l'égalité matérielle des élections doit être vue comme le symbole d'une idée plus large des « élections justes » qui signifie, entre autres, « une compétition égale entre les rivaux dans les élections... [Les conditions de cette compétition] devant être connues par les rivaux suffisamment avant ». Il convient d'apprécier la répartition des mandats sur ce fond plus général ;
- les exigences constitutionnelles relatives aux élections territoriales sont moins détaillées que celles d'application aux élections à l'Assemblée (le Sejm). Si l'art. 96 al. 2 de la Constitution énonce l'obligation d'appliquer le système proportionnel pendant les élections à l'Assemblée, cette même obligation n'est pas inscrite à l'art. 169 al. 2 relatifs aux élections locales. Une marge d'appréciation plus grande appartient donc au législateur : il peut appliquer soit le système majoritaire soit proportionnel ou il peut aussi bien modifier le système proportionnel « classique » en permettant par exemple de faire des listes communes et de fixer des seuils électoraux. A ce propos, le Tribunal a remarqué que l'idée des listes communes avait un caractère parfaitement facultatif et qu'elle limitait le nombre des « voix gaspillées », c'est à dire données à des listes qui ne reçoivent aucun mandat ;
- les modifications au droit électoral doivent être introduites avec un délai « adéquat », de six mois au moins (cf. supra, n° 6)<sup>12</sup>.

9. **Le droit parlementaire** ne pouvait pas rester en dehors de l'intérêt du Tribunal car tant la procédure que la matière des travaux du Sejm en 2006 ont soulevé de vives controverses. Le Tribunal a constaté en général que « le parlement était, par son essence, un champ de compétition politique et [il n'est pas étonnant que son action] soit cible de toutes sorte d'obstructions... Dans ce contexte, il est essentiel d'examiner si ce comportement n'est pas lié à la violation des lois en vigueur » (K 31/06).

Quant à la procédure législative, le Tribunal a confirmé sa position restrictive concernant l'admissibilité des amendements déposés par le Sénat à la loi votée par le Sejm (K 40/05 - cf. Chronique XIX-2003, p. 814). Des problèmes nouveaux ont eu un rapport avec la vitesse, parfois très rapide, de l'adoption de certaines lois. Le Tribunal a considéré que la vitesse des travaux parlementaires ne pouvait pas justifier en soi le grief d'inconstitutionnalité. Elle doit néanmoins être examinée en tenant compte : 1) du respect du caractère pluraliste du parlement (les travaux

---

<sup>12</sup> Bien que cette exigence n'ait pas été remplie, le Tribunal n'a pas constaté l'inconstitutionnalité de la nouvelle loi sur les élections locales. Le Tribunal a invoqué l'argument de l'intérêt général car autrement cela pourrait entraîner l'annulation des élections locales. Il n'est pas exclu que, d'une part, le Tribunal ait tenu également compte que l'exigence d'un délai de 6 mois n'ait pas encore été évoqué dans sa jurisprudence qu'il ne fallait donc pas l'appliquer rétroactivement. D'autre part, le nouveau système, contrairement aux espoirs des uns et aux craintes des autres, n'a pas abouti à une déformation du résultat politique des élections.

parlementaires ne peuvent priver aucun groupe parlementaire de la possibilité de présenter son opinion lors des différentes étapes des travaux) ; 2) de la qualité de la loi (K 4/06). La violation des normes de procédure entraîne l'inconstitutionnalité si elle concerne les normes du rang constitutionnel (p. ex. le principe de trois lectures – K 4/06, ou l'obligation d'indiquer les conséquences financières de l'exécution de la loi – K 6/06). Dans ce domaine, le principe d'autonomie des chambres ne peut pas justifier un « détour » de procédure (K 40/05). Par contre, la violation des normes de rang inférieur (surtout celles énoncées aux règlements des chambres) disqualifie la procédure législative seulement lorsque ces manquements apparaissent avec une telle intensité que les députés ne sont pas en mesure de présenter leurs opinions concernant des dispositions particulières et l'ensemble de la loi lors des travaux dans les commissions et pendant la séance plénière (K 4/06; K 31/06). Cela a permis au Tribunal de rejeter la majorité des griefs de violation de la procédure législative ce qui a en particulier « sauvé » tant les amendements de la loi sur l'audiovisuel (K 4/06) que ceux de la loi sur les élections locales (K 31/06).

Le Tribunal a adopté une position plus stricte en ce qui concerne le contrôle parlementaire. Il a déterminé les limites de l'établissement et du mandat des commissions d'enquête (cf. Chronique 1999-XV, p. 723). Les mauvaises expériences liées à l'activité des commissions d'enquête pendant la législature précédente du Sejm ont sans doute influencé la position du Tribunal. Dans la décision du 22 septembre (U 4/06), il a constaté l'inconstitutionnalité de plusieurs dispositions de la résolution du Sejm relative à l'établissement de la commission d'enquête dans le domaine du secteur bancaire.

- Tout d'abord, le Tribunal a indiqué que le mandat d'investigation de la commission d'enquête ne pouvait pas dépasser l'étendue du contrôle parlementaire, indique par l'article 95 de la Constitution<sup>13</sup>. De ce fait, les autorités bénéficiant de l'indépendance totale, telles que les cours de justice et les tribunaux, ainsi que de l'indépendance partielle, tels que la Banque Nationale de Pologne (BNP) et ses organes, devaient rester en dehors du champ d'investigation de la commission d'enquête. Les mêmes raisons interdisent la création des commissions d'enquête pour contrôler les activités des personnes privées.
- Deuxièmement, le mandat d'investigation de la commission d'enquête doit être défini avec précision par le Sejm et « l'affaire à examiner doit être apte à un tel examen. La Constitution ne permet pas que le mandat d'investigation soit formulé dans une façon générale en laissant à la commission la discrétion de l'élargir. Il est défendu également de définir ce mandat de telle façon que son exécution est impossible d'avance.
- Troisièmement, la façon de procéder de la commission d'enquête ne peut pas porter atteinte aux droits constitutionnellement protégés des personnes convoquées à ses sessions. En s'inspirant de la jurisprudence de la Cour Suprême, le Tribunal a énoncé à ce propos 15 règles de la procédure qui doivent être observées par la commission d'enquête.

---

<sup>13</sup> Selon l'article 95 al. 2: « Le Sejm exerce le contrôle de l'activité du Conseil des ministres dont l'étendue est définie par les dispositions de la Constitution et des lois. »

10. La décision du 23 mars (K 4/06) a constaté l'inconstitutionnalité d'un nombre d'amendements à la loi sur l'audiovisuel. Ceux-ci ont entre autres bouleversé la composition du Conseil National de la Radiodiffusion et de la Télévision, fait expirer les mandats de tous les membres du Conseil (ce qui a permis à la majorité parlementaire actuelle de nommer les nouveaux membres du Conseil) et accordé au président de la République la prérogative de nommer et de démissionner le président du Conseil (ces actes du président ne devaient donc pas obtenir le contreseing du président du Conseil des Ministres).

En faisant appel à la décision du 10 mai 1994, W 7/94 (cf. Chronique 1994-X, p. 701), le Tribunal a constaté que la Constitution exige que le CNRT soit placé dans une position d'un organe indépendant des autres autorités, surtout du gouvernement. Une annulation simultanée, immédiate et avant terme des mandats de tous les membres du Conseil a rompu la continuité de son fonctionnement et a constitué une violation de la Constitution (cf. supra, n° 6). L'attribution au président de la République de la prérogative de nommer et de démissionner le président du Conseil a également porté atteinte à la Constitution, car la structure du pouvoir exécutif en Pologne fait appel au système parlementaire. Il s'ensuit la règle selon laquelle les actes du président de la République doivent nécessairement être contresignés par le président du Conseil des Ministres, sous réserve des dispositions constitutionnelles contraires<sup>14</sup>.

La décision du 23 mars revêt une importance considérable car elle a confirmé le principe général que, dans le système constitutionnel polonais, le champ de compétences du président de la République devait être interprété littéralement. Le Président de la République n'a donc que ces compétences qui lui ont été conférées expressément dans les dispositions de droit. Il est également infondé de considérer que « les prérogatives du Président exécutées en vertu de l'art. 144 al. 3 de la Constitution [donc sans le contreseing] peuvent être élargies par une loi en avançant le principe de <la suite> de l'acte exempt du contreseing ou celui des compétences analogues ».

#### IV. Liberté d'expression

11. Deux décisions importantes ont été rendues en application de l'art. 54 al. 1 de la Constitution<sup>15</sup>. La première, du 3 octobre (P 3/06), a constaté l'inconstitutionnalité des dispositions du code pénal relatives à outrage à fonctionnaire public mais commis non publiquement (la condamnation a concerné l'emploi des propos outrageants dans une lettre adressée au procureur). La deuxième, du 30 octobre (P 10/06), a reconnu (avec trois opinions dissidentes) que les dispositions du code pénal concernant la diffamation et fixant une peine plus

---

<sup>14</sup> Selon l'article 144 al. 2 : « Pour être valables, les actes officiels du Président de la République doivent être contresignés par le Président du Conseil des ministres qui engage ainsi sa responsabilité devant le Sejm. » L'alinéa 3 par contre énumère 30 compétences (prérogatives) du président de la République qui ne relèvent pas de l'obligation du contreseing.

<sup>15</sup> « Toute personne a droit à la liberté d'expression et à la liberté de recevoir et de diffuser des informations. »

élevée pour une diffamation faite dans les médias, étaient conformes à la constitution<sup>16</sup>.

Le Tribunal a souligné que la liberté d'expression contenait en soi le principe d'un débat public libre. Cela déterminait le rôle des médias : ils devaient bénéficier d'une liberté réelle d'agir, ne pouvaient pas être soumis à une censure préventive et devaient avoir la capacité à éveiller l'intérêt de l'opinion publique (P 3/06). La liberté d'expression bénéficie d'une protection plus intense lorsque les expressions concernent les personnes publiques ; la liberté des expressions concernant les hommes politique et (mais dans une moindre mesure) les fonctionnaires publics étant la plus forte (P 3/06). « L'intensité du débat et la liberté d'expression sont une garantie du contrôle effectué par les médias, donc par l'opinion publique, sur l'activité des institutions publiques et les différents fonctionnaires » (P 3/06).

La liberté d'expression n'a pas de caractère absolu. Il existe surtout une catégorie des expressions interdites, c'est à dire concernant les contenus qui « ex definitione ne rentrent pas dans l'axiologie d'un espace juridique démocratique » (P 3/06 – p. ex. les expressions appelant à la haine basée sur la différence de race ou de nation). En outre, les restrictions doivent rentrer dans le cadre établi par l'art. 31 al. 3 de la Constitution, elles ne peuvent donc pas servir la protection des libertés et droits d'autrui à moins d'être « nécessaires » dans un État démocratique. La pénalisation de la diffamation (P 10/06) ainsi que celle de l'outrage à fonctionnaire public (P 3/06) n'est pas en soi exclue sous la Constitution. Le problème se résume plutôt au respect du principe de proportionnalité dans l'établissement des normes et des procédures appropriées. La Tribunal est d'avis que rien ne justifiait que l'outrage qui na pas été commis publiquement soit puni avec la même sévérité que l'outrage commis publiquement pendant l'exercice des fonctions publiques. Dans ce premier cas, l'accusation privée est un moyen de protection approprié. Par contre, « la participation directe de l'accusateur public peut entraîner tout au moins le risque que la décision sur le choix des affaires soit arbitraire ... [et par conséquent] peut éveiller les craintes quant à l'application des critères insuffisamment objectifs et à favoriser certaines options politiques ». Cela a amené le Tribunal à la conclusion que la compréhension actuelle du code pénal dépassait les limites de la proportionnalité, donc celles de « la nécessité » dans un État démocratique.

En même temps, il ne serait pas fondé de conférer à la liberté de parole une primauté absolue devant les autres libertés individuelles, surtout celles qui, comme le droit à la protection de l'honneur et de la réputation (l'art. 47 de la Constitution), constituent une émanation de la dignité de l'être humain (P 10/06). Ni la liberté d'expression (l'art. 54 al. 1) ni le principe de la liberté des médias (l'art. 14) ne peuvent signifier une liberté illimitée des éditeurs et journalistes concrets (P 10/06). Il n'est pas juste de considérer que la responsabilité civile doit constituer un mécanisme exclusif de protection contre la diffamation (P 10/06). En concluant, le Tribunal a estimé qu'une responsabilité pénale plus sévère pour la diffamation commise dans les médias ne portait pas atteinte à la Constitution.

La question des limites de la liberté d'expression, surtout confrontée à la protection de la vie privée et de la réputation de l'individu, n'a donc pas été tranchée

---

<sup>16</sup> La liberté des medias est séparément protégé dans l'article 14 de la Constitution: « La République de Pologne garantit la liberté de la presse et des autres médias. »

de façon parfaitement cohérente. Le Tribunal ne pouvait pas, d'une part, ne pas faire appel au modèle de liberté d'expression largement reconnu en Europe, mais d'autre part, il ne pouvait pas faire abstraction des pathologies de la réalité des médias polonais : « le rôle de la presse et des autres médias, considéré généralement comme positif du point de vue de l'État démocratique et de la société, est accompagné par des risques importants de violation des droits et libertés subjectifs et ceux des autres valeurs constitutionnelles » (P 10/06).

12. Les rassemblements et les manifestations politiques représentent une forme spécifique d'expression des opinions (l'art. 57<sup>17</sup> de la Constitution). Le Tribunal s'est penché sur cette question à l'occasion des controverses autour de l'interdiction de la mise en œuvre à Varsovie de quelques rassemblements, dont une marche dit de l'égalité, au motif, entre autres, lié à l'organisation de la circulation et a jugé, dans la décision du 18 janvier (K 21/05), l'inconstitutionnalité de dispositions contenues dans la loi sur des voies publiques<sup>18</sup>.

Le Tribunal a indiqué que la liberté de rassemblement devait être reconnue comme une condition et une composante de la démocratie, qu'elle remplissait une fonction de stabilisation de l'ordre public et un rôle d'avertissement. La liberté de rassemblement signifie l'existence de différentes interdictions et obligations du côté des organes du pouvoir public. Il est interdit, entre autres, que « les autorités limitent les libertés à cause des différences d'opinion ou lorsque les idées manifestées ne sont pas conformes au système de valeur représenté par les autorités publiques en place ». Le droit peut établir l'obligation d'une notification préalable sur le rassemblement, alors que l'exigence d'obtention d'une autorisation préalable est beaucoup plus douteuse et ne peut pas prévoir, en tout cas, les restrictions laissant « une liberté discrétionnaire de décision ». Les aspects liés à la protection de la sécurité de la circulation peuvent justifier des restrictions, mais il est nécessaire à ce propos de respecter la spécificité des rassemblements politiques car ils bénéficient d'une protection constitutionnelle plus forte. « Le manque de respect de la spécificité constitutionnelle de [ces] rassemblements entraîne un abaissement inacceptable des standards de protection des rassemblements vus comme liberté constitutionnelle ».

## V. Le juge ordinaire et le droit communautaire

13. Dans la décision du 19 décembre (P 37/05), le Tribunal a défini pour la première fois dans sa jurisprudence les règles de séparation des compétences entre le juge constitutionnel et le juge ordinaire (administratif) en ce qui concerne l'application du droit communautaire comme norme de référence. Un des tribunaux administratifs a adressé au TC une question préjudicielle de savoir si la disposition de la loi polonaise relative aux droits d'accise était conforme à l'art. 90 sentence 1<sup>ère</sup> du TCE.

---

<sup>17</sup> « La liberté d'organiser des réunions pacifiques et d'y participer est garantie à chacun. Elle peut être l'objet de restrictions prévues par la loi. »

<sup>18</sup> La CEDH a adopté des conclusions analogues à la lumière d'un état des choses identique, dans son arrêt du 3 mai 2007, *Bączkowski contre Pologne*.

Le Tribunal a remarqué que « le problème essentiel de cette affaire était lié à l'application de la loi et non pas à la force obligatoire son dispositions ». Il est certain que le droit communautaire avait, en vertu de l'art. 91 al. 2 et 3 de la Constitution<sup>19</sup>, une primauté sur le droit national. Cette primauté ne doit pas néanmoins être mise en pratique uniquement par l'annulation des lois qui sont en conflit avec le droit communautaire (cela ne pouvant être fait que par le juge constitutionnel). Elle peut être mise en pratique également dans le domaine de l'application du droit et, à l'occasion de l'instruction des affaires individuelles, rendre possible de refuser l'application d'une disposition du droit polonais non conforme au droit communautaire. Cela permet aux juges ordinaires et administratifs d'agir indépendamment, c'est à dire sans être obligé de saisir le Tribunal constitutionnel.

Le juge ordinaire/administratif a toujours « l'obligation d'examiner si l'état des choses donné est soumis aux normes du droit communautaire... Le juge national a le droit et l'obligation de refuser d'appliquer la norme nationale si elle est en conflit avec les normes du droit communautaires. Le juge national ne décide pas dans ce cas de l'annulation de la norme du droit national, mais il refuse uniquement de l'appliquer dans la mesure où il est obligé d'accorder la primauté à la disposition du droit communautaire. Une telle disposition du droit national n'est pas prononcée invalide, elle reste en vigueur et peut être appliquée dans la sphère qui n'est pas soumise à la norme communautaire ».

Le Tribunal a rappelé, en vertu de ce raisonnement, que le juge national avait la possibilité d'adresser des questions préjudicielles à la Cour du Luxembourg. Par contre, « il convient de considérer qu'il n'est pas nécessaire d'adresser au Tribunal Constitutionnel des questions préjudicielles portant sur la conformité du droit national au droit communautaire, même dans la situation où le juge a l'intention de refuser l'application de la loi nationale ».

La position du Tribunal Constitutionnel fait appel aux principes de l'application du droit communautaire consolidés depuis longtemps dans la jurisprudence de la Cour de Justice et acceptés par les tribunaux constitutionnels des États membres. Le Tribunal Constitutionnel a ainsi accepté une restriction importante de sa juridiction dans les « questions européennes ». En même temps, en ce qui concerne « les questions constitutionnelles », il a rappelé que « dans tous les cas où le juge remettait en cause la conformité de la loi à la constitution, il n'existait d'autres voies pour constater l'inconstitutionnalité que par une décision du Tribunal Constitutionnel »<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Article 91 : « 2. 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. 3. Si cela résulte du traité ratifié par la République de Pologne instituant une organisation internationale, le droit qu'elle crée est directement applicable et a une autorité supérieure en cas d'incompatibilité avec les lois. »

<sup>20</sup> Pour les controverses qui y ont été liées voir: L. Garlicki: Vingt ans du Tribunal constitutionnel polonais, Mélanges Favoreu [...], Aix-Paris 2007 [...], p...

## Composition actuelle du Tribunal Constitutionnel

	MANDAT	NE	PROFESSION	FONCTIONS PUBLIQUES
<b>Jerzy STĘPIEŃ</b> (Président)	1999-2008	1946	avocat	Sénateur (1989-1991) Sous-secrétaire d'Etat au Ministère de l'Intérieur et de l'Administration (1997-1999)
<b>Janusz NIEMCEWICZ</b> (Vice-Président)	2001-2010	1949	avocat	Député (1993-1997) Sous-secrétaire d'Etat au Ministère de la Justice (1997-2001)
<b>Jerzy CIEMNIEWSKI</b>	1998-2007	1939	professeur droit constitutionnel (Varsovie)	Secrétaire d'Etat au Conseil des Ministres (1989-1991) Député (1991-1998)
<b>Zbigniew CIEŚLAK</b>	2006-2015	1954	professeur droit administratif (Varsovie)	Sous-secrétaire d'Etat (1992-1993 et 1997-1998)
<b>Maria GINTOWT- JANKOWICZ</b>	2006-2015	1939	professeur droit fiscal (Varsovie)	Directrice de l'ENA polonaise (1990-2006)
<b>Mirosław GRANAT</b>	2007-2016	1956	professeur droit constitutionnel (Varsovie et Lublin)	
<b>Marian GRZYBOWSKI</b>	2001-2010	1945	professeur droit constitutionnel (Cracovie)	
<b>Wojciech HERMELIŃSKI</b>	2006-2015	1949	avocat	
<b>Adam JAMRÓZ</b>	2003-2012	1954	professeur droit constitutionnel (Białystok)	Sénateur (2001-2003) Secrétaire d'Etat (2001-2002)
<b>Marek KOTLINOWSKI</b>	2006-2015	1956	avocat	Député (2001-2006) Vice-Président du Sejm (2005-2006)
<b>Teresa LISZCZ</b>	2006-2015	1945	professeur droit de travail (Lublin)	Député (1989-1991 et 1993-1997) Sénateur (2001-2005)
<b>Ewa ŁĘTOWSKA</b>	2002-2011	1940	professeur droit civil (Varsovie)	Médiateur (1987-1992)
<b>Marek MAZURKIEWICZ</b>	2001-2010	1931	professeur droit fiscal (Wrocław)	Député (1991-2001)
<b>Mirosław WYRZYKOWSKI</b>	2001-2010	1950	professeur droit public (Varsovie)	
<b>Bohdan ZDZIENNICKI</b>	2001-2010	1944	juge administratif	Sous-secrétaire d'Etat au Ministère de la Justice (1994-1997)