



› DILEMMES DE LA PASSIVITÉ LÉGISLATIVE APRÈS LES DÉCISIONS DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL

1. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

La Constitution de la République de Pologne garantit aux décisions du Tribunal constitutionnel leur force obligatoire et leur caractère définitif. Pourtant, il est évident que certaines décisions portant sur la non conformité d'une norme juridique à la Constitution ne peuvent pas automatiquement rendre tout le système juridique conforme à la Constitution. Certes, la publication de la décision dans le Journal Officiel entraîne la suppression de la norme non constitutionnelle du système mais parfois cela ne suffit pas encore à la mise en œuvre de l'objectif visé par la décision.

Le Tribunal constitutionnel n'est pas un législateur positif et il ne peut remplacer ni le parlement ni d'autres organes légiférant en ce qui concerne l'adoption des dispositions visant le rétablissement de la conformité à la Constitution. L'abrogation d'une disposition non conforme peut entraîner la création d'un vide juridique et, par conséquent, le manque total de régulations indispensables à la protection des droits et des libertés violés. Paradoxalement, en supprimant une disposition juridique défectueuse, la décision du Tribunal constitutionnel peut ainsi créer un vide juridique inamovible dont les conséquences seraient plus graves que l'application des dispositions non conformes à la Constitution. Voilà une raison pour laquelle le système constitutionnel polonais prévoit explicitement la possibilité d'ajourner l'entrée en vigueur de la décision du Tribunal constitutionnel tout en déclarant une norme juridique non conforme à la Constitution ¹.

2. AJOURNEMENT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES DÉCISIONS DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL

Il est absolument nécessaire d'étudier profondément la pertinence de l'ajournement de l'entrée en vigueur d'une décision. Ajourner l'entrée en vigueur d'une décision ou bien plutôt surseoir

1. Article 190, al. 3 de la Constitution de la République de Pologne : « 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. Dans le cas de décisions entraînant des charges financières non prévues par la loi budgétaire, le Tribunal constitutionnel fixe la date de la perte de force obligatoire de l'acte après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil des ministres. »

les effets d'une décision pour un certain laps de temps c'est maintenir, au cours de cette période, la force obligatoire et l'obligation d'appliquer la disposition jugée non conforme à la Constitution. L'ajournement c'est donc le choix d'un mal moins grave dans la situation à laquelle toutes les conséquences possibles ne sont pas satisfaisantes, à savoir soit l'application d'une disposition non conforme à la Constitution, soit la suppression immédiate d'une règle non conforme à Constitution et, en conséquence, la création d'un vide juridique.

Ce genre de dilemmes n'est pas du tout abstrait, la pratique jurisprudentielle témoignant pleinement de son existence réelle. En effet, le Tribunal constitutionnel a ajourné l'entrée en vigueur de sa décision du 12 janvier 2000 ² en raison de la nécessité de garantir la protection aux locataires des logements d'habitation. Suivant sa décision du 10 décembre 2002 ³ relative aux taxes de stationnement en ville, le Tribunal a ajourné la date de la suppression des dispositions non conformes à la Constitution pour éviter l'abolition immédiate du système du paiement pour le stationnement des voitures en ville qui pourrait provoquer une paralysie totale des centres des grandes villes en Pologne. De même, en déclarant la non conformité à la Constitution polonaise des dispositions transposant le mandat d'arrêt européen dans l'aspect où elles permettent l'extradition d'un citoyen polonais vers un autre état membre de l'Union européenne (décision du 27 avril 2005 ⁴), le Tribunal constitutionnel a décidé d'ajourner l'entrée en vigueur de sa décision pour la période de dix-huit mois afin de faciliter l'introduction d'un amendement nécessaire à la Constitution ainsi qu'afin de permettre l'effectuation des obligations de la Pologne qui résultent de l'adhésion à l'Union européenne.

3. RÉPÉTITION DES ERREURS LÉGISLATIVES

Il arrive fort souvent que, à l'occasion d'introduire un amendement à une loi soumise auparavant au contrôle constitutionnel, la position de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel n'est pas prise en considération. Ainsi, le législateur court le risque soit d'introduire des dispositions non conformes à la Constitution soit d'abroger des dispositions indispensables au maintien des garanties constitutionnelles. En effet, dans sa décision du 10 octobre 2000 ⁵, le Tribunal

2. réf. P11/98, OTK ZU n° 1/2000, position 3. Le Tribunal constitutionnel a arrêté que le système de loyers prévu par la loi ne garantit pas, au degré suffisant, le couvremment des coûts du maintien des immeubles, de ses ustensiles et des terrains qui l'entourent grâce au revenu du loyer, ce qui atteint le droit constitutionnel de la propriété des propriétaires des logis.

3. réf. P6/02, OTK ZU n° 7/2002, position 91. Les dispositions servant de base à l'introduction des taxes pour le stationnement sur les voies publiques ont été déclarées non conformes à la Constitution pour des raisons formelles ; cependant, la raison d'exiger ces taxes n'a pas été mise en question.

4. réf. P1/05, OTK ZU n° 4/2005, position 42. Conformément à l'article 55 al. 1 de la Constitution, l'extradition d'un citoyen polonais est interdite.

5. réf. P8/99, OTK ZU no 6/2000, position 190.



constitutionnel a déclaré comme non conformes à la Constitution quelques dispositions de la loi de 1994 relative à la location des logements d'habitation et aux allocations de logement parce qu'elles imposaient aux propriétaires des obligations dont l'exécution nécessitait des dépenses surpassant le revenu du loyer limité par la loi même. Il faut ajouter qu'en même temps les propriétaires ont été privés de la possibilité de recourir à l'aide financière prêtée par les autorités publiques. Or, la loi nouvelle de 2001 comprend la disposition dont la teneur est exactement la même que celle de la loi de 1994 qui a été déclarée non conforme à la Constitution. L'argumentation du projet de la loi introduisant la disposition nouvelle ne mentionne d'aucune manière l'existence de la décision préalable du Tribunal constitutionnel relative à ce sujet. De plus, l'argumentation souligne que « le panier d'obligations du locateur fonctionnait déjà sans reproches auparavant ». Ainsi, en occurrence, la question persistante de rétablir la conformité de la loi à la Constitution reste toujours ouverte.

4. DÉCISIONS FRAGMENTAIRES

Quant à l'exécution des décisions du Tribunal constitutionnel, certains problèmes spécifiques surgissent lorsque la décision relative à la non conformité à la Constitution ne porte pas sur la totalité de l'acte examiné mais uniquement sur un de ses éléments. Pour preuve, il suffit de citer la décision (cf. l'arrêt du TC du 23 septembre 2003 ⁶) déclarant que la loi limitait de façon excessive (donc non conforme à la Constitution) la responsabilité de réparation des autorités de puissance publique pour les décisions administratives défectueuses (y compris les décisions concernant des charges fiscales ⁷). Suite à la décision du Tribunal constitutionnel, la disposition a été maintenue en vigueur mais un de ses éléments, celui qui limitait le montant de la réparation, a été supprimé. Dans ces circonstances, il est absolument nécessaire que le législateur introduise une nouvelle disposition tenant compte de la décision du Tribunal constitutionnel.

5. OMISSION LÉGISLATIVE

La nécessité d'exécuter les décisions du Tribunal constitutionnel à l'aide des moyens législatifs se met en évidence lorsque la non conformité à la Constitution consiste en ce que le législateur avait omis certains contenus normatifs ⁸. A titre d'exemple, il suffit de rappeler la décision du

6. réf. K20/02 OTK ZU n° 7/2002 position 76.

7. Conformément à l'article 77 al. 1 de la Constitution, chacun a droit à réparation du dommage qu'il a subi à la suite de l'action illégale de l'autorité de puissance publique.

8. Le système polonais ne prévoit pas la possibilité de constater par le Tribunal constitutionnel le fait d'un manque

Tribunal constitutionnel déclarant comme non conforme à la Constitution le fait de ne pas accorder au père biologique le droit d'engager une action en justice pour établir la paternité (décision du 28 avril 2003 ⁹). L'exécution de la décision, ayant lieu après plus de six mois, consistait en introduction de la modification claire d'une disposition du Code de la famille élargissant le cercle de personnes autorisées à engager une action en établissement de la paternité.

6. DÉCISIONS D'INTERPRÉTATION

L'intervention du législateur au processus d'exécution des décisions du Tribunal constitutionnel est souhaitable également lorsque le Tribunal constitutionnel se sert de la formule dite « décision d'interprétation » ¹⁰. Grâce à ce genre de décisions, le Tribunal dispose de la possibilité de définir la signification d'une disposition contrôlée ce qui permet d'harmoniser son contenu avec la teneur de la Constitution. En effet, l'idée des décisions d'interprétation se traduit par le choix, parmi plusieurs significations possibles d'une norme, de seulement une signification qui puisse être conforme à la Constitution. Ainsi, l'étendue normative de la disposition est plus restreinte et les contenus non conformes à la Constitution sont éliminés. Cependant, pour écarter tous les doutes qui puissent surgir au cours de l'application de la loi, il est souhaitable que le législateur modifie le plus rapidement possible la disposition soumise à l'interprétation de sorte qu'elle soit parfaitement conforme à la position adoptée par le Tribunal constitutionnel.

7. EFFETS DES DÉCISIONS DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL PAR RAPPORT AUX DÉCISIONS JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIVES PRÉALABLES

Bien évidemment, l'exécution des décisions du TC entraîne souvent la modification des décisions administratives et des arrêts de justice de force obligatoire rendus préalablement (en vertu des dispositions déclarées non conformes à la Constitution). En effet, c'est la conséquence logique de l'acceptation par le Tribunal constitutionnel d'une plainte constitutionnelle qui joue un rôle important en tant qu'instrument de protection des intérêts individuels. De plus, la

législatif. Par contre, il est possible de constater la non-conformité à la Constitution d'une disposition qui ne comprend pas tous les éléments nécessaires (omission législatif).

9. réf. K18/02 OTK ZU n° 4/2003 position 32.

10. Formule utilisée par le Tribunal constitutionnel p.ex. dans sa décision du 4 décembre 2001, réf. SK18/00 OTK ZU no 8/2001, position 256. Conformément au dispositif de la décision, l'art. 417 du Code civil concerne la responsabilité délictuelle de l'Etat et il signifie que le Trésor d'Etat est responsable pour le préjudice subi par un acte illégal (donc indépendant de la faute) commis par un fonctionnaire public au cours de l'exercice de ses activités est conforme à l'article 77 al. 1 de la Constitution.



modification d'une décision requiert la réouverture de la procédure¹¹ ce qui est prévu par les dispositions de procédure civile, pénale et administrative¹² mais les problèmes qui surgissent à ce propos devraient faire plutôt l'objet d'une analyse séparée, qui dépasserait le cadre du thème de la passivité du législateur.

8. CONSÉQUENCES DE L'INEXÉCUTION DES DÉCISIONS DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL

Jusqu'à présent, dans certains cas, le législateur n'engageait pas toujours d'actions législatives indispensables à l'exécution des décisions du Tribunal constitutionnel. Cela concerne également les situations où le Tribunal constitutionnel se servait de sa prérogative d'ajourner la date de l'entrée en vigueur de sa décision en donnant ainsi au parlement une chance d'adopter de nouvelles dispositions. Cet état de choses doit toujours être considéré comme inquiétant au plus haut degré car il s'en suit que la Constitution reste violée par le parlement et qu'un état de la non conformité à la Constitution est toléré dans le système juridique. Par ailleurs, il faut souligner que la date limite de l'ajournement de l'exécution de la décision du Tribunal constitutionnel doit être traitée par le législateur en tant qu'indépassable. Par conséquent, il est toujours vivement recommandé au législateur d'éliminer la disposition non conforme à la Constitution bien avant la date fixée afin de mettre terme le plus vite possible à cette sorte de pathologie normative.

Le Tribunal constitutionnel ne dispose pas d'instruments d'exécution spéciaux semblables à ceux dont disposent les arrêts de justice type. Par ailleurs, de quel organe cette sorte d'exécution devrait-elle être exigée – du parlement ? De plus, l'absence de la mise en œuvre des décisions du Tribunal constitutionnel ne reste pas toujours sans conséquences qui peuvent, elles, apparaître au niveau de la responsabilité politique ou de réparation.

Dans ce cas, la responsabilité politique peut être exigée avant tout du gouvernement qui est responsable de l'ensemble de la politique (en tant que stratégie) législative ainsi que de la préparation des projets de normes juridiques indispensables à la mise en œuvre des décisions du Tribunal constitutionnel. Cette sorte de responsabilité revient également aux partis politiques

11. Conformément à l'article 190 al. 4 de la Constitution, la décision du Tribunal constitutionnel déclarant la non conformité à la Constitution, au traité ou à la loi de l'acte normatif en vertu duquel a été rendue une décision de justice définitive, une décision administrative définitive ou une décision portant sur une autre affaire, donne lieu à la reprise de la procédure, à l'annulation de la décision ou à une autre solution, suivant les principes et le mode prévus par les dispositions appropriées à la procédure engagée.

12. C'est donc un effet rétroactif de la décision du Tribunal constitutionnel, décrit explicitement aux dispositions appropriées. Suite à la réouverture de la procédure, un arrêt ou bien une décision est rendue avec l'omission de la disposition déclarée non-conforme à la Constitution.

qui, tout en disposant de la majorité parlementaire, n'ont pas veillé efficacement sur l'adoption des normes juridiques appropriées. Par contre, dans ce cas, il serait mal à propos d'exiger une responsabilité constitutionnelle devant le Tribunal d'Etat des hauts fonctionnaires responsables pour l'activité législative, par ex. du Premier ministre ou bien des membres du gouvernement (en vertu de la art. 198 et suivants de la Constitution¹³). En prenant en considération le fait que les obligations législatives sont mises en œuvre à travers des actes collectifs, il serait difficile d'indiquer les individus coupables de la passivité du législateur. Cependant, il n'est pas possible d'exclure une telle possibilité, si, par exemple, le gouvernement ne présente au parlement aucun projet de la loi visant l'exécution des décisions du Tribunal constitutionnel.

9. RESPONSABILITÉ DE RÉPARATION POUR LE « FAIT DE LOIS »

Le système juridique polonais prévoit la possibilité de mettre en œuvre une forme particulière de responsabilité de réparation, dite responsabilité du fait de lois¹⁴. Cette sorte de responsabilité comprend aussi le cas particulier d'omission normative, donc celui de la violation de la Constitution en particulier, à cause du manque de solutions juridiques exigées par la Constitution¹⁵. La passivité du législateur qui n'exécute pas les décisions du Tribunal constitutionnel peut donc être classée à la catégorie de ce qu'on appelle « omission législative ». C'est pourtant une question particulièrement difficile et délicate. En effet, en accordant une réparation, la cour devant laquelle la procédure est initiée est censée définir clairement de quelle régulation manque le système juridique. Ainsi, dans un certain sens, le pouvoir judiciaire revêt le rôle du législateur. Tout de même, une possibilité de mettre en œuvre une responsabilité de réparation ne pourra jamais servir de remède permettant d'éviter la nécessité de modifier des lois qui ne sont pas conformes à la Constitution.

10. AUTRES FORMES D'INFLUENCES EXERCÉES SUR LE PROCESSUS LÉGISLATIF PAR UNE COUR CONSTITUTIONNELLE

Est-ce possible, en occurrence, que seule la cour constitutionnelle dispose d'autres moyens de réagir ? Or, certaines cours constitutionnelles européennes exercent une activité jurisprudentielle considérable. Elle se manifeste par un dépassement du cadre étroit de

13. Conformément à l'article 198 de la Constitution, en cas de violation de la Constitution ou des lois dans l'exercice de leurs fonctions sont constitutionnellement responsables devant le Tribunal d'Etat les fonctionnaires d'état les plus importants, en particulier le Président de la République, le Premier ministre et les membres du Conseil des ministres.

14. La base constitutionnelle de cette responsabilité est définie par l'article 77 al. 1 de la Constitution, conformément auquel chacun a droit à réparation du dommage qu'il a subi à la suite de l'action illégale de l'autorité de puissance publique. Cette formule générale trouve son développement à l'article 417 et suivants du Code civil.

15. La responsabilité pour le manque législatif est directement prévue par l'article 4171 § 4 du Code civil. Conformément à cette disposition, si le préjudice a eu lieu par le manque d'un acte normatif dont la délivrance est exigée par la loi, l'illégalité de ne pas délivrer cet acte est constaté par la juridiction examinant l'action en réparation du préjudice.



compétences nécessaires à rendre des jugements sur la conformité ou bien la non conformité d'une norme juridique à la Constitution et, en résultat, en insertion à leurs décisions des éléments qui se réfèrent aux conséquences découlant des jugements. Cet élargissement du contenu des décisions pourrait comprendre éventuellement l'établissement, par le juge constitutionnel, des règles provisoires au cas où le législateur n'engagerait pas, en temps adéquat, une action législative indispensable. Ce problème est quand bien même fort discutable car, ainsi, la cour constitutionnelle s'approprierait inévitablement des compétences du parlement. Quelle est donc la limite de l'activité des cours constitutionnelles ?

Par contre, suivant la loi sur le fonctionnement du Tribunal constitutionnel, celui-ci jouit toujours de la compétence de présenter aux organes législatifs ses remarques sous le nom d'« arrêts de signalisation » portant sur les manques et omissions persistantes dont l'élimination est indispensable au rétablissement de la cohérence du système juridique de la République de Pologne. En effet, le Tribunal constitutionnel dispose de la possibilité d'exercer cette compétence de différentes manières : sous forme des indications contenues au texte de la motivation de ses décisions ainsi que par intermédiaire du rapport annuel présenté devant la Diète et le Sénat. La façon qualifiée de réaliser cette compétence consiste à rendre des décisions dites indicatrices.

Conformément au Règlement de la Diète (art. 123 al. 2), la chambre inférieure du Parlement est censée d'examiner les arrêts de signalisation du Tribunal constitutionnel relatifs aux manques et vides constatés au système juridiques dans le délai de trois mois en comptant de la date de leur réception. Cependant, le législateur réagit en retard même sur les décisions indicatrices rendues par le Tribunal constitutionnel. Par exemple, suivant sa décision datant du mois de juillet 2002¹⁶, le Tribunal constitutionnel signalait aussi bien à la Diète qu'au Conseil des ministres la nécessité de régulariser dans le système juridique le problème d'aide matérielle accordée aux étudiants formés dans le cadre de chaque système d'études. Or, la loi qui réglait définitivement ce problème n'est entrée en vigueur qu'au mois de juillet 2004, donc deux ans après la décision indicatrice rendue par le Tribunal constitutionnel. Il paraît donc utile d'introduire une modification au Règlement de la Diète afin que celle-ci suive systématiquement la jurisprudence du Tribunal constitutionnel et qu'elle puisse ainsi éliminer des manques constatés dans le système juridique par les décisions du Tribunal.

11. EN GUISE DE CONCLUSION

Il n'en reste que de constater que le système actuel d'exécuter les décisions du Tribunal constitutionnel n'est guère efficace. Au futur, il pourrait donc être hypothétiquement souhaitable qu'un organe d'état soit indiqué explicitement par la Constitution en tant qu'organe responsable

16. réf. S1/02 OTK ZU no 4A/202, position 54.

pour le rétablissement de la conformité des lois à la Constitution, après la décision rendue par le Tribunal constitutionnel. De façon naturelle, cette responsabilité pourrait bien revenir au Président de la République qui, par ailleurs, se voit confier l'obligation de veiller sur le respect de la Constitution (l'art. 126 alinéa 2).

Enfin, il paraît indispensable d'introduire aux modes de travail parlementaire une voie rapide de légiférer suivant laquelle les procédures législatives, visant l'exécution des décisions du Tribunal constitutionnel, jouiraient de la priorité.

