

**Marek Safjan**

*Président du Tribunal constitutionnel*

**Coopération Pawel Wiliński**

*Tribunal constitutionnel*

*Pologne*

## › LA POSITION DES MINORITÉS EN POLOGNE DANS LA JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL

### I. INTRODUCTION

L'attitude d'un état démocratique moderne par rapport aux questions liées à l'appréhension ainsi qu'au traitement des minorités exprime les changements qui s'opèrent dans la conscience sociale et politique des ses citoyens. Au cours des siècles, cette attitude a subi souvent des changements fondamentaux non seulement en ce qui concerne l'appréhension-même de la notion de minorité et les discussions relatives à la reconnaissance de leur existence mais aussi en ce qui concerne les droits qui leur sont attribués et leur traitement.

La question d'attitude par rapport à la minorité sociale devient actuellement une sorte d'indicateur évaluant la démocratisation des sociétés. En effet, de plus en plus souvent, la démocratie s'exprime à travers la capacité de la société d'assurer à ses minorités la garantie de leurs droits et de leurs libertés, y compris le droit de manifester leur propre spécificité et de choisir les moyens de confirmer leur propre identité.

Les expériences de la Pologne dans ce domaine sont très importantes et très précieuses. Dès le début de son existence, la Pologne, à l'instar de quelques autres états, a prouvé à maintes reprises son appréhension de la nécessité de créer des bases solides pour la coexistence de nombreuses cultures ethniques et religieuses vivant au sein d'un seul organisme étatique.

La République des Deux Nations (pol. : **Rzeczpospolita Obojga Narodów**), organisme politique extraordinaire, était née d'une union tout à fait originale conclue entre deux états égaux et souverains. Ainsi, la République, dont la création était confirmée par l'Acte de l'Union de Lublin conclu en 1569, était un état multinational de par sa définition, où les représentants des nations, des langues et des cultes différents coexistaient paisiblement. En effet, à l'époque où les guerres de religion faisaient rage dans presque toute l'Europe prédominée par le principe *cuius regio eius religio*, la République des Deux Nations était célèbre pour sa tolérance et pour son respect à l'égard d'autres religions ainsi que pour le fait d'accueillir sur son sol des minorités juive et protestante persécutées ailleurs. De plus, l'Acte de la Confédération de Varsovie, adopté le 28 janvier 1573 et proclamant la paix et la tolérance religieuses sur le territoire de toute la République (il a été récemment inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO), constitue l'expression fondamentale de cette ouverture d'esprit et il est un acte d'envergure européenne bien qu'il soit toujours très peu connu en Europe.

Dans la langue polonaise, la notion de minorité sociale se réfère traditionnellement à une société ou bien à un groupe social qui habite de façon permanente un territoire déterminé et dont les traits spécifiques peuvent être considérés comme différents de la caractéristique générale propre à la majorité des habitants du même territoire<sup>1</sup>. Ces traits spécifiques peuvent être notamment la langue, la religion, l'origine ethnique, l'identité nationale, la culture, etc<sup>2</sup>. Actuellement, la signification de la notion de minorité semble comprendre également d'autres groupes et catégories de personnes, jadis invisibles ou bien inconscients de leur propre existence. De plus en plus souvent, il s'agit ici des minorités sexuelles, des femmes en tant que groupe social défavorisé, des handicapés en tant que minorité sociale. Dans une certaine mesure, ce phénomène semble rester lié naturellement au développement de la démocratie. En effet, dans ses formes plus subtiles, son objectif concerne la protection des groupes sociaux les plus faibles ou défavorisés. En plus, il résulte également du rôle attribué aux droits fondamentaux par la démocratie contemporaine. Ainsi, si les droits fondamentaux doivent être universels de par leur nature, la majorité sociale ne doit jamais abuser de sa position pour mettre en question les droits des minorités, même en recourant aux procédures démocratiques.

En même temps, cette tendance de la démocratie contemporaine peut paradoxalement engendrer une crainte pour l'avenir de la dimension universelle des droits individuels. La protection des droits reconnus aux minorités reste en effet liée souvent à une brèche dans la protection juridique des droits et des libertés prévue de façon générale pour toute la société, cette brèche ayant pour but de compenser la position plus fragile de la minorité. Or, en réclamant toujours encore plus d'avantages et de privilèges, les multiples minorités sociales peuvent risquer de compromettre l'égalité de la protection juridique, base du fonctionnement des droits fondamentaux.

## II. CADRE CONSTITUTIONNEL

La Constitution actuelle de la République de Pologne contient une injonction catégorique de traiter tous les citoyens de façon égale. Conformément à l'article 32 de la Constitution, « tous sont égaux devant la loi ». Pour aucune raison, personne ne peut être discriminé dans la vie politique, sociale ou économique. En plus, la Constitution garantit à tous les citoyens appartenant à des minorités nationales ou ethniques la liberté de conserver et de développer leur propre langue, de conserver leurs coutumes et traditions ainsi que de veiller sur le développement de leur culture. La Constitution permet aussi aux minorités d'établir leurs propres établissements d'éducation, de civilisation ou bien les institutions qui servent à préserver leur identité religieuse (l'article 35). L'article 53 de la Constitution et les dispositions de ses articles 1-7 ainsi que l'article 42 de la loi relative aux garanties de la liberté de conscience et du culte établissant les principes de la liberté de choisir et de pratiquer une religion et de l'interdiction de discriminer ou de privilégier pour des raisons religieuses, garantissent le droit

---

1. *Nouvelle Encyclopédie Universelle PWN, Varsovie, 1996, vol. IV, p. 253.*

2. *Voir Dictionnaire de la langue polonaise, sous la réd. de M. Szymczak, Varsovie 1993, vol. II, p. 195.*

---

à un exercice des pratiques religieuses sans entraves<sup>3</sup>. Le principe constitutionnel d'égalité des Eglises, liée directement à cette dernière disposition de la loi, confirme expressément l'obligation d'impartialité qui incombe aux pouvoirs publics polonais dans le domaine des convictions religieuses, idéologiques et philosophiques (voir l'art. 25 al. 1 et 2 de la Constitution).

Les dispositions constitutionnelles comprennent également le droit d'utiliser librement la langue de la minorité dans la vie privée et publique (l'article 27 de la Constitution). Des traités bilatéraux d'amitié et du bon voisinage conclus avec la République Fédérale d'Allemagne, l'Ukraine, la République de Biélorussie et la République de Lituanie garantissent le droit de conserver l'écriture des noms et des prénoms identique à celle utilisée dans la langue des minorités. En outre, l'article 33 de la Constitution exprime le principe d'égalité entre les femmes et les hommes en ce qui concerne la vie sociale, politique, économique et familiale. De plus, il ne faut pas oublier les dispositions constitutionnelles garantissant la mise en œuvre du principe d'égalité dans les domaines de la vie sociale suivants: - accès au biens de la culture (l'article 6 alinéa 1), - fondation des partis politiques (l'article 11 alinéa 1), - accès aux fonctions publics (l'article 60), - protection de la propriété (l'article 64), - accès aux soins de santé (l'article 68 alinéa 2), - accès à l'instruction (l'article 70 alinéa 4), - droits de vote (l'article 96 alinéa 2, 169 alinéa 2, 127 alinéa 1).

Si elle ne devient pas superflue, la répétition du principe de traitement égal dans la Constitution fondé sur de différents droits et libertés constitue en soi la garantie des droits des minorités. En effet, il s'agit en particulier des droits qui, étant donné l'expérience historique et sociale, requièrent une garantie supplémentaire (p. ex., certains les droits politiques, la position des hommes et des femmes, l'égalité des religions).

Bien entendu, ce problème reste lié à une question plus générale qui concerne la conception et la méthodologie relative à la protection constitutionnelle des droits attribués aux minorités sociales. Or, les solutions envisageables nombreuses peuvent concerner aussi bien l'idée de fonder toute la protection des minorités sur la notion du traitement égal (qui suppose, en effet, une égalité tenant compte de la diversité de positions et de situations de différentes catégories de sujets) que la notion d'une casuistique constitutionnelle, de l'expression, au niveau de la Constitution ainsi que de différentes catégories des droits des minorités.

La première approche suppose le transfert du poids de la responsabilité pour une protection efficace des droits des minorités sur le pouvoir judiciaire, notamment sur la cour constitutionnelle tenue de préciser la signification de l'essence et du contenu du principe de traitement égal dans de différentes situations. La deuxième approche vise à éliminer, *a priori*, les doutes et les contentieux quant à l'application de différentes catégories des droits. Pourtant, d'une part, si la première approche reste flexible, bien qu'elle entraîne une incertitude d'application et d'interprétation des garanties constitutionnelles dans de nombreuses situations, d'autre part la deuxième approche peut, tout en

---

3. Loi du 17 mai 1989 relative aux garanties de la liberté de conscience et du culte, J.O. de 2000, n° 26, p. 319.

assurant une plus grande certitude du droit, s'avérer incapable de remédier à des situations nouvelles qui créent de nouveaux défis pour tout l'ordre juridique. Il n'existe pas de solutions idéales pour ce dilemme et le choix de la méthode constitutionnelle dépendra de la tradition et des expériences d'autres systèmes juridiques. Néanmoins, la première solution semble mériter d'être recommandée aux systèmes juridiques jouissant d'une jurisprudence constitutionnelle abondante et d'une cour constitutionnelle munie d'une autorité et d'un prestige social considérables.

### III. PRINCIPE D'ÉGALITÉ DANS LA JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL

Dans la Constitution polonaise, la protection des droits des minorités fondée sur la première approche définie ci-dessus reste en effet incluse dans la signification du principe de traitement égal. Pourtant, ce principe ne doit pas se comprendre de façon mécanique et linéaire. Il a pour objectif de requérir le respect pour les divergences entre les catégories de personnes et de groupes sociaux différents. Ainsi, en se référant à cette règle, la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel joue dans cette situation un rôle très important.

En déterminant le champ d'application et la signification du principe d'égalité en vigueur dans le système juridique polonais, le Tribunal Constitutionnel a constaté que la norme constitutionnelle de l'art. 32 al. 1 de la Constitution exprime le caractère universel du principe d'égalité, en enjoignant de le respecter dans tous les domaines de la vie: dans la vie politique, sociale et économique. En outre, ce principe précise plus clairement les limites admissibles de différenciation des sujets de droit. Au sens de cette disposition, aucun critère ne peut justifier les différenciations qui discriminent injustement les sujets de droit (OTK ZU n° 7/2001, p. 1080).

Le Tribunal Constitutionnel, dans de nombreuses autres décisions, s'exprime en faveur d'une approche relativement plus large en considérant que le principe d'égalité reste valable aussi bien pour les personnes physiques que les personnes morales ainsi que pour d'autres unités présentes dans le commerce juridique qui ne bénéficiaient pas de la personnalité juridique (décisions du: 24 février 1999, SK 4/98, OTK ZU n° 2/1999, p. 158-159, 18 avril 2000, K. 23/99, OTK ZU n° 3/2000, p. 450).

### IV. PROTECTION DES MINORITÉS DANS LA JURISPRUDENCE DU TC – ESSAI D'EXEMPLIFICATION

*Il ne serait pas exagérer d'affirmer que, tout comme l'attitude à l'égard des minorités est un indicateur objectif de la démocratie, la jurisprudence judiciaire existante dans ce domaine est un des tests les plus fiables de la capacité de l'état à assurer le respect des droits des minorités.*

**Le Tribunal Constitutionnel a fait très souvent référence à de différentes questions liées à la mise en œuvre des droits des minorités.** Les décisions du Tribunal ont concerné notamment le droit de vote pour les organisations des minorités nationales enregistrées, les droits patrimoniaux des églises et des organisations confessionnelles, le problème de l'enseignement du catéchisme dans les écoles ou bien les certificats d'études. Pourtant, la mise en œuvre de ces droits était perçue par

---

le Tribunal, comme nous l'avons déjà dit plus haut, non pas en relation avec le problème de la protection des droits des minorités mais au niveau du principe constitutionnel d'égalité de tous les citoyens.

### 1. Le problème de la langue des minorités nationales

Le problème de la protection de la langue des minorités constitue une des questions les plus sensibles quant au statut juridique des groupes nationaux et ethniques différents. La disposition constitutionnelle reconnaissant la langue polonaise comme langue officielle en Pologne ne porte pas atteinte aux droits des minorités nationales résultant de la ratification des conventions internationales (l'art. 27 de la Constitution). Ainsi, la décision du Tribunal Constitutionnel du 13 mai 1997 contient l'explication de la signification du statut de la langue officielle en précisant aussi bien les conséquences juridiques concernant les relations entre l'état que son impact sur le droit des minorités d'utiliser leur propre langue<sup>4</sup>.

Ayant constaté que langue polonaise jouit du statut de langue officielle d'état sur le territoire de la République de Pologne, le Tribunal Constitutionnel enjoint en même temps « toutes les institutions publiques d'état et des collectivités et toutes les autorités administratives d'exercer leurs missions » dans la langue d'état. La langue d'état constitue donc la langue fondamentale de communication sociale sur le territoire de cet état, langue utilisée par les organes de cet état et par ses citoyens. Ainsi, dans les états unitaires, la langue d'état est identique à la langue nationale. En plus, les dispositions définissant le statut d'une langue comme langue d'état n'ont pas uniquement le caractère d'un acte déclaratif ce qui impose sur les organes et les administrations d'état l'obligation d'utiliser cette langue aussi bien entre eux que dans les relations avec les citoyens. De plus, il n'est pas nécessaire de spécifier juridiquement le statut particulier de la langue d'état comme langue officielle ou bien comme langue fonctionnant uniquement dans un groupe d'organes d'état car l'obligation de l'utiliser par les organes d'état entre eux et dans les relations avec les citoyens lors de l'exécution de leurs missions constitue justement l'élément indispensable du statut de la langue d'état. **Néanmoins, cette distinction ("langue d'état" vis-à-vis "langue officielle") peut résulter d'une structure ethnique spécifique de la société et elle peut rester liée à l'existence des minorités ethniques à l'intérieur d'un seul état ainsi qu'au besoin de garantir les droits de ces minorités en ce qui concerne l'utilisation de leur propre langue originelle.** Dans ces cas-là, selon l'opinion du Tribunal, le législateur prévoit les dispositions juridiques spéciales qui autorisent les dérogations au principe d'utiliser la langue d'état et permettent utiliser la langue maternelle des minorités ethniques vivant dans le pays. Ces dérogations, qui résultent du besoin d'assurer par l'état un traitement égal à tous ses citoyens, concernent en particulier les contacts courants du citoyen avec l'état représenté par ses organes et institutions. Voilà pourquoi il est nécessaire d'indiquer précisément les organes et les situations où le citoyen qui ignore la langue d'état ou bien qui ressent le besoin de manifester sa propre identité ethnique aurait le droit d'utiliser sa propre langue maternelle.

---

4. Décision du TC du 13 mai 1997, W 7/96; J. O. n° 53, p. 346.

A la base de ces réflexions, le Tribunal a constaté que la norme relative à l'obligation « d'effectuer la mission » administrative en langue polonaise vise indirectement les citoyens aussi, surtout dans les situations où ils réalisent leurs obligations envers « les autorités et les institutions administratives » ou bien quand ils saisissent ces « autorités et institutions administratives » en vue d'y engager une procédure spécifique. Ainsi, le citoyen est obligé de tenir compte du fait que les organes d'état sont amenés à « exercer leur mission » en langue d'état, c'est-à-dire en polonais.

Pourtant, sous la réserve mentionnée ci-dessus, le Tribunal Constitutionnel a également admis la thèse que les limites de l'obligation d'utiliser la langue polonaise étaient déterminées par les libertés et les droits civiques constitutionnels. Par conséquent, si le citoyen exerce ses libertés et droits fondamentaux, il est impossible de l'obliger à se soumettre aux normes imposant l'utilisation de la langue polonaise. **D'où l'opinion du Tribunal que le citoyen polonais qui ne parle pas la langue d'état ou bien qui ressent le besoin de manifester son identité ethnique, a le droit d'utiliser sa langue maternelle partout où les normes en vigueur n'imposent pas l'utilisation de la langue d'état.**

## 2. Les droits politiques des minorités

Le Tribunal Constitutionnel s'est également penché sur les questions liées à la participation des comités électoraux des minorités ethniques enregistrée lors les élections à la Diète, chambre basse du parlement polonais. La question juridique a concerné l'appréhension de la notion-même du « comité électoral d'une organisation des minorités nationales » mentionnée à l'art. 91 al. 3 de la loi relative aux élections à la Diète et au champ d'examen de la véracité des déclarations de ces comités<sup>5</sup>.

Cette question était liée directement aux privilèges dans le domaine du droit électoral accordés aux minorités nationales. Conformément à l'art. 5 al. 1 et 2 de la loi relative aux élections à la Diète, une fois les comités électoraux des organisations des minorités nationales enregistrées immatriculent les listes de leurs candidats, ils sont exempts de l'obligation d'atteindre le seuil de 5 % des votes exprimés au niveau national lors le partage des mandats de députés entre les listes d'arrondissement, et le seuil de 7 %, si les mandats sont partagés entre les listes nationales (l'art. 3 al. 1 et l'art. 4). Pour bénéficier d'un de ces droits, il suffit que le comité électoral d'une organisation de minorité nationale dépose une déclaration à la Commission Electorale d'Etat, tenue d'en « confirmer » la réception, pour qu'elle soit obligatoire pour les commissions électorales (l'art. 5 al. 2). L'exemption des listes de candidats au parlement issus des organisations des minorités nationales des seuils obligatoires pour les autres comités électoraux est un droit dont la mise en œuvre est sujette uniquement à la déposition d'une déclaration à la Commission Electorale d'Etat 5 jours au plus tard avant la date des élections.

**Le Tribunal a souligné le fait que la disposition de l'art. 5 al. 1 de la loi relative aux élections était fondée sur la volonté d'égaliser les chances des citoyens polonais appartenant à des minorités**

---

5. Décision du TC du 30 avril 1997, W 1/97; J. O. n° 50, p. 324.

**nationales en ce qui concerne leur participation à des organes représentatifs.** Néanmoins, cette disposition comprend la possibilité d'exempter des seuils électoraux les comités électoraux des organisations des minorités nationales enregistrées constitue une dérogation au principe d'égalité du droit électoral au sens matériel. « En pratique, l'autorisation à l'exemption signifie que le comité électoral, qui a immatriculé une liste des minorités nationales, participe au partage des mandats au niveau de l'arrondissement ou bien au niveau national bien que sa liste n'ait pas obtenu le seuil nécessaire. Cette méthode exprime la façon d'appréhender le principe d'égalité tendant à égaliser les chances des sujets participant aux élections. »<sup>6</sup> Ainsi, les comités électoraux des organisations des minorités nationales enregistrées jouissent des avantages inaccessibles aux autres comités électoraux. Les dispositions afférentes à une telle position privilégiée ne doivent pas être élargies sur d'autres situations.

La condition de validité et d'opposabilité de la déclaration de bénéficier de l'exemption consiste en sa déposition par un sujet de droit dûment légitimité. Par conséquent, ce sujet est donc tenu de prouver sa légitimité requise par le droit. En pratique, il s'agit de l'obligation de déposer, auprès de la Commission Electorale d'Etat, des documents délivrés par une ou bien par plusieurs organisations des minorités nationales enregistrées. Le Tribunal a partagé cet avis dans l'affaire no W.14/95 (OTK ZU N° 2/1996, p. 14) et il est donc nécessaire de faire référence respectivement également aux arguments mentionnés dans cette décision. Il est donc possible d'admettre que la Commission Electorale d'Etat a le droit d'exiger des documents appropriés, comme par exemple le statut du parti, qui lui permettront de constater de façon univoque que c'est bien le comité électoral d'une ou des organisations des minorités nationales enregistrées qui dépose l'attestation.

En examinant les doutes si la disposition de l'art. 91 al. 3 de la loi relative aux élections à la Diète concerne uniquement les comités électoraux des organisations des minorités nationales enregistrées ou bien si elle concerne globalement le comité électoral d'une coalition de ces organisations, le Tribunal, en tenant compte de l'interprétation du système et de sa finalité, a décidé que la disposition en question ne concerne que la première solution. Le Tribunal a constaté que l'interprétation différente de la disposition de l'art. 91 al. 3 serait contraire à l'effet voulu par le législateur, celui d'égaliser les chances des sujets participant aux élections, notamment les chances d'un groupe de citoyens qui constituent une minorité nationale donc un ensemble uniforme ethniquement. En effet, les dispositions de la loi ne prévoient aucune possibilité d'exempter les coalitions électorales classiques de l'obtention du seuil de 8 % exigé par la loi et, par conséquent, il convient de considérer que le comité électoral des coalitions électorales des organisations des minorités nationales en serait une.

Il faut rappeler que dans la pratique actuelle, le seul comité électoral des minorités nationales enregistré est celui de la minorité allemande qui, depuis 1991, possède ses représentants au parlement (Diète et Sénat).<sup>7</sup>

---

6. B. Banaszak, *Le droit électoral des citoyens, Varsovie 1996*, p. 33.

7. Dans les années 1991-2001, un Groupe Parlementaire de la Minorité Allemande ...

### 3. La notion de minorité nationale

Le problème lié à la définition de la notion de minorité nationale et à son obtention des droits électoraux privilégiés a surgi récemment en relation au contentieux relatif à l'existence d'un groupe social des Silésiens. Après avoir épuisé la procédure judiciaire nationale, ce contentieux a été achevé seulement par la décision de la Cour Européenne des Droits de l'Homme statuant dans l'affaire Gorzelik et autres vs la Pologne.<sup>8</sup>

Les plaignants ont accusé les autorités polonaises de leur avoir arbitrairement refusé d'enregistrer une association sous le nom de l'Union de la Population de Nationalité Silésienne, dont les buts statutaires consistaient, entre autres, en éveiller et en développer l'identité nationale des Silésiens ainsi qu'en protéger les droits ethniques des personnes d'origine silésienne. Même si le tribunal de 1ère instance a enregistré cette association, sa décision a été abrogée par la Cour d'Appel ayant rejeté la demande d'enregistrement introduite par les plaignants et la Cour Suprême a rejeté ensuite le pourvoi en cassation.

Cette question est fort intéressante car, pour la première fois dans la jurisprudence polonaise (et peut-être bien européenne), c'est à cette occasion qu'un débat sur la façon de comprendre la notion de minorité nationale a été ouvert et qu'un essai de distinguer un groupe ethnique d'une société régionale a été esquissé. Effectivement, c'est pour cette raison que les décisions prises dans cette affaire ont un caractère plus général et qu'elles dépassent le cadre du contentieux relatif à la société des Silésiens.

Les tribunaux polonais ont considéré que les Silésiens étaient un groupe ethnique et non pas national. « *Dans la littérature ethnographique polonaise des 19e et 20e siècles, les Silésiens ont été définis comme une population autochtone d'origine polonaise habitant le territoire de la Silésie étant une région géographique et historique ; actuellement, étant donné les changements politiques et sociaux, ce terme désigne également la population immigrée qui habite cette région depuis plusieurs générations et qui s'identifie avec elle ainsi qu'il se réfère à la population germanophone liée à la Silésie par la naissance, le lieu d'habitation et la tradition. (...) Les Silésiens restent certainement un groupe régional d'une forte identité, aussi au niveau de la culture, et il est impossible de nier leur spécificité régionale. Néanmoins, tout cela ne suffit pas pour prétendre qu'ils sont une nation à part. En effet, dans la conscience générale, ils n'ont jamais été perçus encore comme une nation à part et n'ont jamais encore essayé de déterminer leur identité avec le terme de nationalité. Au contraire, l'histoire de la Silésie prouve de façon univoque que la population autochtone, bien que pendant quelques siècles sa région se soit trouvée en dehors de l'état polonais et qu'elle ait resté sujette à une*

.....  
 ... fonctionnait à la Diète; pendant la 1ère législature, dans les années 1991-1993, la minorité allemande a été représentée par 7 députés et 1 sénateur; pendant la 2e législature, dans les années 1993-1997, ils étaient 4 députés et 1 sénateur, pendant la 3e législature, dans les années 1997-2001, la minorité allemande a été représentée par 3 députés et depuis 2001, à la 4e législature, 2 députés.

8. Case of Gorzelik & Others v. Poland, Judgement of December 20th 2001, appl. 44158/98.

---



*influence germanique forte, a conservé son identité culturelle et linguistique faisant ethniquement partie du tronc de la culture polonaise. Ils sont donc Silésiens au sens régional et non pas national. (...) Traditionnellement, en Pologne, la notion de minorité nationale désigne des groupes dont la majorité des membres restent hors les frontières d'un état. Autrement dit, la minorité est un groupe ethnique qui a son soutien dans la majorité habitant à l'étranger. Suivant la logique traditionnelle de notre société, la minorité nationale n'est point reconnue tant qu'elle n'appartenait pas à un autre état indépendant. C'est pour cette raison que, pendant de longues années, les Roms étaient considérés comme groupe ethnique et non pas un groupe national...»<sup>9</sup> La Cour d'appel a constaté en outre que l'enregistrement de l'association silésienne lui permettrait de contourner la loi, notamment les dispositions relatives aux élections législatives dûment établissant des seuils électoraux et attribuant des avantages particulières au groupe des fondateurs de l'Union ce qui mettrait les fondateurs en position privilégiée par rapport à d'autres milieux et groupes régionaux et ethniques.*

En examinant cette affaire, la Cour Européenne a constaté que la liberté d'association garantie par l'art. 11 de la Convention avait été violée. Néanmoins, la Cour a affirmé aussi que, *primo*, l'ingérence « était prévue par la loi », notamment par les art. 14 et 16 de la loi sur les associations et par les art 5 et 58 du code civil, *secundo*, la décision contestée était prise à juste titre pour « empêcher le désordre » et « protéger le droit des autres », objectifs légitimes de l'art. 11 de la Convention. La Cour a admis ainsi que l'enregistrement de l'Union en tant qu'organisation de la minorité nationale aurait provoqué des conséquences graves pour les autres groupes ethniques en Pologne « *car si le groupe ethnique des Silésiens avait acquis le statut de minorité nationale par le biais de la procédure d'enregistrement de son association, le principe d'égalité envers la loi aurait été ébranlé. Les autres groupes ethniques des citoyens polonais, par exemple les montagnards, les Cachoubes ou les Mazures, auraient été discriminés de façon évidente* ».

La Cour Européenne a rappelé que le droit de créer les associations rentrait dans le champ d'application de l'art. 11 de la Convention, même si cette disposition ne faisait une référence expresse qu'à la création des syndicats. L'aspect essentiel du droit à la liberté d'association concerne la création des garanties pour une création libre, par les citoyens, de différentes organisations dans le but d'agir en commun dans des intérêts mutuels. Les états sont néanmoins habilités à examiner si les buts et les activités de l'association sont conformes à l'ordre juridique national mais ils sont obligés d'exercer ce droit conformément à leurs engagements inscrits dans la Convention et sous le contrôle du Tribunal.<sup>10</sup> Les intérêts individuels doivent également être subordonnés parfois aux intérêts des groupes, bien que la démocratie ne signifie pas que l'avis de la majorité devait toujours prévaloir. Il est nécessaire de conserver un équilibre qui permet de traiter les minorités de façon juste et

---

9. *Décision de la Cour d'Appel de Katowice du 24 septembre 1997.*

10. *Voir Sidiropoulos et Autres vs la Grèce, décision du 10 juillet 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, p. 1614-15, § 40.*

appropriée et qui évite un abus quelconque de position dominante.<sup>11</sup> Cette pondération des intérêts contradictoires est une tâche difficile et les Etats-Parties devraient avoir une grande liberté d'appréciation, car, grâce à leur connaissance du pays, ils sont plus que la Cour Européenne à même d'apprécier si "un besoin social urgent" existe pour justifier l'ingérence dans un des droits garantis dans la Convention.<sup>12</sup>

La Cour Européenne a en même temps confirmé l'argumentaire des autorités polonaises qui, en expliquant leur refus d'enregistrer l'association des plaignants sous le nom de l'Union de la Population de Nationalité Silésienne, ont indiqué que tant le nom prévu que certains fragments du statut de l'Union, qui désignaient les Silésiens comme minorité nationale, visaient à contourner les dispositions de la loi relative aux élections. Si les membres de l'Union avaient été reconnus comme minorité nationale grâce au processus de l'enregistrement de l'association, ils auraient bénéficié injustement, selon l'avis des autorités polonaises, des privilèges réservés, conformément à la loi, aux minorités nationales. Le nom choisi par les plaignants pour leur association induirait la société en erreur et serait contraire à la loi. Par conséquent, cela porterait atteinte au principe d'égalité envers le droit et l'enregistrement de l'association des plaignants comme minorité nationale aboutirait à discriminer les autres groupes ethniques.

La Cour Européenne a rappelé par la même occasion que le pluralisme et la démocratie s'appuyaient naturellement sur le compromis et que celui-ci exigeait différentes concessions de la part des individus et des groupes sociaux. Les citoyens doivent parfois accepter de voir certaines de leurs libertés limitées pour assurer une stabilité plus grande de tout le pays. C'est particulièrement important aussi pour le système électoral qui remplit une fonction primordiale dans chaque état démocratique. Ainsi, la Cour Européenne n'a pas constaté la violation de l'art. 11 de la Convention par les tribunaux polonais.

#### 4. Protection des droits des minorités religieuses

La grande majorité des citoyens polonais déclare appartenir à l'église catholique romaine (plus de 90% des citoyens, dont 70% environ des pratiquants). En raison de la structure sociale pareille, du point de vue des minorités religieuses, il est particulièrement important de respecter les garanties constitutionnelles d'égalité de toutes les Eglises et organisations confessionnelles (l'art. 25 de la Constitution) ainsi que les garanties de liberté de conscience et de culte (l'art. 53 de la Constitution). Les contentieux religieux surgissent en relation avec des affaires très différentes, relatives par exemple à l'enseignement du catéchisme à l'école, la référence aux valeurs chrétiennes dans la loi sur les médias ou le patrimoine des Eglises. L'exemplification présentée ci-dessous illustre les directions de la jurisprudence dans ce domaine.

---

11. voir *Young, James et Webster vs le Royaume Uni*, décision du 1er août 1981, *Séries A n° 44*, p. 25, § 63; *Chassagnou et Autres vs la France [GC]*, n° 25088/95, 28331/95 et 28443/95, *ECHR 1999-III*, p. 65, §112.

12. voir *mutatis mutandis, Handyside vs le Royaume Uni*, décision du 7 décembre 1976 *Séries A n° 24*, p. 22, § 48.

---

#### 4.1. Loi sur les médias et obligation de respecter les valeurs chrétiennes

Le Tribunal a pris une décision intéressante relative à l'examen des dispositions de la loi sur la radiodiffusion et la télévision.<sup>13</sup> **En acceptant la position d'égalité de toutes les religions et cultes en Pologne**, le Tribunal a jugé de la constitutionnalité des expressions utilisées à l'art. 18 al. 2, conformément auquel les émissions de radio et de télévision devaient respecter les sentiments religieux du public, notamment le système chrétien des valeurs, ainsi qu'à l'art. 21 al. 2 chiffre 6, au sens duquel les émissions publiques devaient « respecter le système chrétien de valeurs en s'appuyant sur les principes universels d'éthique ».

Le Tribunal a souligné que la liberté de parole comprenait toutes les formes de communiquer aux autres les opinions, les idées et les informations ce qui n'excluait pas la possibilité de traiter chacune d'elles de façon différente, aussi en ce qui concerne le champ de leur protection. Comme tous les autres droits et libertés individuels, la liberté de parole n'est pas absolue et elle peut subir des limitations nécessaires ce qui est admis, *expressis verbis*, aussi par la Convention Européenne (l'art. 10 al. 2 et l'art. 11). L'obligation du respect des sentiments religieux, résultant de l'art. 53, est une expression particulière de la méthode admissible de détermination des limites de la liberté de parole.

**Selon l'avis du Tribunal, l'interprétation linguistique de l'art. 18 al. 2 amène à la conclusion que l'expression utilisée dans cette disposition « et notamment respecter le système chrétien de valeurs » n'a été citée qu'à titre d'exemple du fait d'un enracinement profond de ces valeurs dans la tradition et la culture de la nation polonaise, quel que soit le rapport d'une personne particulière à la religion. L'obligation de respecter n'équivaut pas à l'obligation de propager le système chrétien de valeurs.** Le Tribunal a rappelé que la disposition de l'art. 25 al. 4 de la loi du 17 mai 1989 relative aux garanties de la liberté de conscience et de culte,<sup>14</sup> qui ne concerne pas uniquement des communautés confessionnelles chrétiennes, garantissait également la mise en œuvre des droits de tous les citoyens, quelles que soient leur religions et confessions, par rapport aux émissions de radio et de télévision. Conformément à cette disposition, « les Eglises et les autres organisations confessionnelles ont le droit de diffuser à la radio et à la télévision des émissions sur les questions religieuses, morales, sociales et culturelles, selon le mode défini en consultation entre les autorités d'une église ou d'une organisation confessionnelle donnée et l'institution de la radio ou de la télévision publiques ».

Dans cette décision, le Tribunal a refait appel à une autre affaire en constatant, à la base de l'art. 18 de la loi sur la radiodiffusion et la télévision, **que l'interdiction de porter atteinte, dans les émissions, aux sentiments religieux du public ainsi que l'obligation de respecter dans les émissions de la radio et de la télévision publiques des valeurs chrétiennes qui sont conformes aux principes universels d'éthique, sont conformes au principe d'égalité.**<sup>15</sup>

---

13. Décision du TC du 2 mars 1994, W 3/93; J. O. n° 36, p. 137.

14. J. O. n° 29, p. 155; modif.: en 1990 n° 51, p. 297; n° 55, p. 321 et n° 86, p. 504; en 1991 n° 95, p. 425 et en 1993 n° 7, p. 34.

15. Décision du 7 juin 1994, K 17/93.

Dans sa décision, le Tribunal a rappelé que l'interdiction de porter atteinte aux sentiments religieux se fondait sur la protection de la liberté de conscience et du culte. Les sentiments religieux, à cause de leur spécificité, bénéficient d'une protection juridique particulière. Ils sont en effet liés directement à la liberté de conscience et du culte qui constitue une valeur constitutionnelle. C'est également confirmé par des actes internationaux (p. ex. Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction adoptée par l'Assemblée Générale de l'ONU le 21 novembre 1981). Voilà pourquoi les actions portant atteinte aux sentiments religieux peuvent faire l'objet d'une interdiction légale, même si elles étaient effectuées à l'aide des moyens qui servent à exercer la liberté de parole.

Selon l'avis du Tribunal, les dispositions de la loi qui concernent ce domaine ne différencient pas le champ de la protection en fonction du système de valeurs d'une confession donnée. Le Tribunal Constitutionnel a abouti à la conclusion que **les dispositions contestées, d'après lesquelles les émissions de radio et de télévision publiques devaient « respecter le système chrétien de valeurs en s'appuyant sur les principes universels d'éthique », concernaient le contenu de fond de ces émissions. Néanmoins, l'obligation de « respecter » ne peut pas être interprétée comme obligation de propager le système chrétien de valeurs. La directive inscrite à l'art. 21 al. 2 chiffre 6 détermine, par contre, le cercle des valeurs qui constituent en même temps des principes universels d'éthique et qui ne devraient pas être niées dans aucune émission de radio et de télévision publiques.**

#### 4.2. Egalité des églises et l'enseignement du catéchisme

Le Tribunal est revenu sur la question concernant l'exercice des droits de toutes les organisations confessionnelles et des églises existantes et reconnues en Pologne en examinant les conditions et le mode d'organisation des cours du catéchisme dans les écoles publiques.<sup>16</sup> L'examen portait sur le contenu de la disposition faisant dépendre la délivrance d'un acte exécutif sur les conditions d'organisation des cours du catéchisme dans les écoles publiques de la concertation relative au contenu de cet acte négociée avec les autorités des églises et des organisations confessionnelles.

En partant de la présomption de rationalité des actions du législateur, le Tribunal a affirmé que dans ce domaine il fallait considérer la notion de « concertation », employée dans la loi, comme ne pouvant pas signifier une concertation générale avec toutes Eglises et organisations confessionnelles en Pologne. Etant donné le nombre et la diversité de ces institutions, il est peu probable d'en obtenir une acceptation totale et commune des questions relevant du règlement mis en cause. C'est impossible aussi parce que certaines Eglises et organisations confessionnelles ne sont pas du tout intéressées par l'enseignement du catéchisme dans les écoles publiques ou bien, au contraire, s'y opposent par principe. Ainsi, ils sont contre le principe même inscrit dans la loi et ne ils ne peuvent donc pas accepter un

---

16. *Décision du TC du 20 avril 1993, U 12/92*

règlement d'application quel qu'il soit. Par conséquent, seule une dizaine d'Eglises ont participé aux travaux sur le règlement ; 12 de leurs représentants ont signé le règlement du 14 avril 1992 après les paroles suivantes : « En concertation avec les autorités » (des différentes Eglises). Selon le Tribunal, le terme de « concertation » employé par le législateur ne peut donc pas être considéré comme signifiant un accord de toutes les Eglises et organisations confessionnelles fonctionnant en Pologne. Logiquement, il convient de considérer que l'absence de cet accord de la part d'une église ou d'une organisation confessionnelle donnée n'est pas une discrimination de cette église ou organisation confessionnelle.

Le Tribunal a constaté également que le fait de faire figurer, sur le certificat d'étude, la rubrique « religion et éthique » ne constituait pas une discrimination ni une violation des dispositions de la loi sur la liberté de conscience et de culte. En effet, si dans les documents de l'élève (en l'occurrence, sur le certificat d'études) la religion figure à la même rubrique que l'éthique, un observateur extérieur n'est pas en mesure de savoir si l'élève a fréquenté le cours du catéchisme ou celui de l'éthique. Il faut également remarquer que, même si sur le certificat d'études figurait seulement la rubrique intitulée « religion », la confession de l'élève ne serait pas révélée. En plus, en ajoutant l'éthique, les doutes éventuels sont dissipés d'autant plus catégoriquement.

#### **4.3. Egalité des églises et la question des notes finales du catéchisme sur les certificats d'études**

C'est également dans une autre affaire que le Tribunal s'est penché sur la question de violation du principe d'égalité et de discrimination de certaines églises et organisations confessionnelles.<sup>17</sup> Dans une saisine adressée au Tribunal il a été imputé que dans la loi du 26 juin 1997 relative à l'amendement de la loi sur les garanties de la liberté de conscience et du culte ainsi qu'à l'amendement d'autres lois, on a abrogé, dans de nombreuses lois relatives aux rapports entre l'état et les églises et les organisations confessionnelles, des dispositions univoques qui accordaient à ces églises et à l'organisation confessionnelle le droit de faire figurer les notes finales du catéchisme, obtenues dans le cadre des cours dispensés en dehors de l'école publique, sur les certificats d'études délivrés par les écoles publiques.<sup>18</sup>

Le Tribunal a rappelé que, du point de vue du principe constitutionnel d'égalité des églises et organisations confessionnelles, il était important de soumettre à un règlement similaire le domaine des droits attribués à de différentes églises et organisations confessionnelles. L'abrogation des dispositions qui accordaient aux églises et aux organisations confessionnelles le droit de faire figurer les notes du catéchisme sur les certificats d'études est justifiée par l'uniformisation des dispositions dans ce domaine. Selon l'avis du

---

17. *Décision du TC du 5 mai 1998, K 35/97, J. O. n° 59, p. 381.*

18. *Loi du 30 juin 1995 sur les relations entre l'Etat et l'Eglise Evangélique Méthodiste dans la République de Pologne, du 30 juin 1995 sur les relations entre l'Etat et l'Eglise des Chrétiens Baptistes dans la République de Pologne, du 30 juin 1995 sur les relations entre l'Etat et l'Eglise Adventiste du 7e Jour dans la République de Pologne, du 30 juin 1995 sur les relations entre l'Etat et l'Eglise Catholique Polonaise dans la République de Pologne, du 20 février 1997 sur les relations entre l'Etat et l'Eglise Vieille-Catholique Mariavite dans la République de Pologne, du 20 février 1997 sur les relations entre l'Etat et l'Eglise des Pentecôtistes dans la République de Pologne.*

Tribunal, la disposition en question ne porte pas atteinte au principe d'égalité des églises car elle concerne toutes les églises et organisations confessionnelles dont les relations avec l'état sont régies par les lois. Les dispositions en vigueur garantissent aux églises et aux organisations confessionnelles le droit de faire figurer sur le certificat d'études délivré par l'école publique les notes finales des cours du catéchisme assurés en dehors de l'école publique, s'ils sont dispensés dans le cadre du système d'éducation nationale, en concertation avec l'école fréquentée par l'élève. Par conséquent, d'après l'opinion du Tribunal, cette disposition satisfait dans une large mesure le besoin d'assurer l'enseignement du catéchisme dans le cadre du système d'éducation nationale par les églises et les organisations confessionnelles plus petites.

#### **4.4. Principes de restitution des biens immobiliers et d'indemnisation pour des biens immobiliers perdus.**

Le Tribunal a également examiné la saisine déposée par **l'Eglise Orthodoxe Autocéphale** contre les dispositions régissant les questions patrimoniales entre la Pologne et l'Eglise Autocéphale concernant les principes de restitution des biens immobiliers et d'indemnisation pour les biens perdus.<sup>19</sup> L'auteur de la saisine a imputé la discrimination de l'Eglise Orthodoxe en considérant que ses droits patrimoniaux et son droit de propriété n'avaient pas été protégés à égalité avec les droits des autres églises. La saisine a porté en particulier sur les dispositions qui limitaient la possibilité de reprendre, par l'Eglise Orthodoxe Autocéphale, certains biens immobiliers ainsi que les droits à l'indemnisation au cas où il ne serait pas possible d'attribuer un autre bien immobilier en compensation.

Le Tribunal considère que le principe d'égalité des églises et des organisations confessionnelles signifie que toutes les églises et organisations confessionnelles possédant une caractéristique essentielle commune devraient être traitées à égalité. En même temps, ce principe suppose un traitement différent des églises et organisations confessionnelles qui ne possèdent pas, du point de vue des dispositions en question, de caractéristique essentielle commune. Les dispositions qui faisaient l'objet de la saisine, excluaient cependant la possibilité d'acquérir la propriété d'un bien immobilier ou bien de sa partie qui, tout en se trouvant en possession de l'auteur de la saisine, était jadis la propriété d'une autre église, église gréco – catholique notamment, et qui, après sa reprise par le Trésor d'Etat, a été transféré en usage à l'auteur de la saisine. Ce bien a été réclamé également par l'Eglise Catholique du rite byzantino-ukrainien qui était le successeur juridique du propriétaire précédent du bien immobilier en question.

En tenant compte de cette situation, le Tribunal a souligné que, suivant son opinion, « d'une part, le fait de exercer le pouvoir sur les biens immobiliers par les personnes morales ecclésiastiques à la date de l'entrée en vigueur de la loi sur les relations entre l'état et l'église en question, et d'autre part, l'absence de conflits entre les églises et les organisations confessionnelles pour ces biens immobiliers, constituent la caractéristique essentielle commune qui justifie le traitement égal des églises et des organisations confessionnelles. L'existence d'un contentieux entre deux églises ou plusieurs églises influence, de façon considérable, le processus de règlement des affaires patrimoniales et justifie l'adoption des dispositions

---

19. *Décision du Tribunal Constitutionnel du 2 avril 2003, K 13/02; J. O. n° 62, p. 577.*

juridiques particulières relatives aux biens immobiliers en question. Par conséquent, le Tribunal n'a constaté aucune atteinte portée par les dispositions adoptées au principe d'égalité et aux droits de l'Église Orthodoxe Autocéphale.

Par la même occasion, il est intéressant de remarquer une solution originale contenue à l'art. 25 al. 5 de la Constitution polonaise qui définit les modalités de mettre en œuvre le principe d'égalité des églises et des organisations confessionnelles. La disposition de cet article suppose la conclusion des accords entre les représentants de ces églises et le Conseil des Ministres servant d'outils les plus flexibles pour définir, de façon adéquate, la position et le statut de différentes églises, conformément aux besoins de leurs croyants et à l'étendue de leurs activités. Les accords pareils ne doivent que constituer la base pour le règlement légal des relations entre l'état et les églises diverses (organisations confessionnelles). Ainsi, vue son caractère, c'est la modalité qui suppose la différenciation des dispositions relatives aux églises diverses compte tenu de leur spécificité et qui cependant prend en considération l'accord exprimé par une église (organisation confessionnelle) pour l'accepter. Dans ce sens, le principe d'égalité des églises contenu à l'art. 25 de la Constitution concrétise le principe constitutionnel de traitement égal restant généralement en vigueur (l'art. 32).

## V. CONCLUSIONS

Les exemples de la jurisprudence constitutionnelle mentionnés dans cette présentation ne sont qu'une illustration du débat constitutionnel en cours en ce qui concerne le statut et l'intensité de la protection des droits des minorités. A titre de conclusion, il est nécessaire d'accentuer le fait que, aussi bien dans le système juridique polonais que dans les systèmes des nombreux autres systèmes européens, les décisions dans ce domaine dépendent d'abord de la façon d'appréhender et des méthodes d'interpréter le principe de traitement égal, principe fondamental pour la construction des droits fondamentaux. L'approche atemporelle et absolue adoptable par rapport à ces problèmes n'existe pas. En effet, la position du législateur reste toujours le fruit de différents facteurs tels que la période historique, la tradition, le contexte social. Une chose paraît pourtant certaine – c'est le caractère indubitablement essentiel du rôle de la jurisprudence constitutionnelle dans les débats en cours relatifs à la qualité de la démocratie et à la protection des droits des minorités. La sensibilité des juges et leur ouverture d'esprit face à des défis nouveaux posés par une réalité sociale de plus en plus compliquée dans nos pays constituent des facteurs qui décideront si la réponse des démocraties contemporaines à des signaux de la part de différents groupes sociaux représentant parfois des intérêts contradictoires, serait adéquate aux exigences qui nous sont imposées par la nécessité de respecter, de façon la plus large possible, les droits et les libertés liés, de façon inaliénable, à chaque personne.