

dr Przemysław Mikłaszewicz

référéndaire à la Cour de justice de l'Union européenne*

Le rôle des principes constitutionnels dans la motivation des décisions
de la Cour suprême polonaise –

le contrôle de constitutionnalité des lois par les juridictions ordinaires
à la lumière de la jurisprudence de la Cour suprême dans les affaires civiles

(Rapport polonais, 1^{er} avril 2017, questionnaire - 1^{ère} partie, point 1)

En Pologne, l'étendue de la prise en compte des principes constitutionnels dans la jurisprudence de la Cour suprême dans le domaine du droit privé est déterminée par le principe constitutionnel d'application directe de la Constitution. L'article 8, paragraphe 1, de la Constitution polonaise de 1997 prévoit que celle-ci est la loi suprême de la République de Pologne, tandis que le paragraphe 2 de cet article dispose que ses dispositions sont directement applicables, sauf si la Constitution prévoit le contraire.

À cet égard, d'un côté, aux termes de l'article 178, paragraphe 1, de la Constitution, les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et ne sont soumis qu'à la Constitution et aux lois. D'un autre côté, l'article 188, point 1, de cette Constitution réserve à la Cour constitutionnelle la tâche d'apprécier la constitutionnalité des lois.

1. Contrôle « centralisé » et « décentralisé » de constitutionnalité des lois

C'est dans ce contexte que depuis plusieurs années la question de compétences des juridictions ordinaires et de la Cour suprême en ce qui concerne l'application de la Constitution est débattue tant dans la doctrine que dans la jurisprudence. La position de la Cour constitutionnelle est claire¹ : les juridictions peuvent effectuer une application conjointe de la Constitution, c'est-à-dire prendre en compte ses dispositions dans l'interprétation et l'application des lois. Il s'agit là surtout de l'interprétation conforme à la Constitution ou bien de l'application directe de la Constitution en ce qui concerne un problème qui n'est pas régi par les dispositions législatives. Ces juridictions ne sont, toutefois, pas compétentes pour refuser d'appliquer, même dans le cadre d'une affaire concrète (*in casu*), une disposition législative qu'elles estiment contraire à la Constitution. En effet, seule la Cour constitutionnelle demeure compétente pour apprécier la constitutionnalité des lois et elle devrait être saisie à titre préjudiciel par toute juridiction qui envisage refuser d'appliquer la

* Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que son auteur.

¹ Voir notamment arrêts de la Cour constitutionnelle polonaise du 4 octobre 2000 (P 8/00) et du 31 janvier 2001 (P 4/94).

loi pour ce motif, conformément à l'article 193 de la Constitution relatif à la procédure préjudicielle.

Cette restriction de compétence des juridictions ordinaires et de la Cour suprême ne trouve pas à s'appliquer en ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité des actes inférieurs aux lois, en particulier des règlements. En effet, les juges étant, ainsi qu'il ressort de l'article 178, paragraphe 1, de la Constitution, soumis uniquement à la Constitution même et aux lois, ils ne sont pas liés par lesdits actes inférieurs et peuvent toujours refuser de les appliquer dans le cas d'un conflit avec un acte hiérarchiquement supérieur.

Ce modèle de contrôle « centralisé » de constitutionnalité des lois est destiné à assurer la cohérence d'interprétation et d'application de la Constitution et à contribuer ainsi à préserver la position suprême de celle-ci dans l'ordre juridique polonais.

Cependant, une approche différente à cet égard est également possible et elle prend forme d'un modèle « décentralisé » ou « dispersé » du contrôle de constitutionnalité. Dans le cadre de ce second modèle, la Cour constitutionnelle est certes seule compétente pour déclarer l'inconstitutionnalité d'une disposition législative avec effet *erga omnes*, qui consiste à éradiquer du système juridique la norme législative jugée inconstitutionnelle. Dans le même temps, les juridictions ordinaires et la Cour suprême sont habilitées à refuser d'appliquer dans une affaire concrète une norme législative qu'elles estiment contraire à la Constitution, sans qu'elles soient obligées à saisir à cette occasion la Cour constitutionnelle.

2. Évolution de la jurisprudence de la chambre civile de la Cour suprême

À cet égard, la Cour suprême et, en particulier, sa Chambre civile se montrait tout d'abord réticente à limiter les compétences des juridictions ordinaires et de renoncer au contrôle « décentralisé » de constitutionnalité.

En particulier, dans son arrêt du 26 septembre 2000, III CKN 1089/00, ladite Chambre civile statuant sur le pourvoi a jugé que, en l'espèce, la juridiction d'appel dont l'arrêt était attaqué était compétente pour apprécier si une limitation de l'étendue de la réparation du préjudice causé à un soldat par les fonctionnaires de l'armée, prévue par une loi qui dérogeait à cet égard aux dispositions du Code civil, était conforme à la Constitution. Dans la négative, cette juridiction d'appel serait habilitée à laisser inappliquée ladite loi et trancher le litige sur le fondement du Code civil permettant de réparer le préjudice subi dans les limites plus larges. En l'espèce, était en cause l'article 77, paragraphe 1, de la Constitution aux termes duquel 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 disposition trouvant à s'appliquer à partir de l'entrée en vigueur de la Constitution le 17 octobre 1997.

Cet arrêt s'inscrivait dans le courant jurisprudentiel de la Cour suprême statuant en Chambre administrative, de travail et de sécurité sociale².

La jurisprudence civile de la Cour suprême a par la suite changé, le contrôle « décentralisé » de constitutionnalité tel que décrit ci-dessus ayant été abandonné.

Déjà dans l'ordonnance du 18 septembre 2002 (III CKN 326/01), cette haute juridiction a exclu la compétence des juridictions ordinaires pour refuser d'appliquer une disposition législative estimée non conforme à la Constitution. À cet égard, elle s'est ralliée à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle réservant à celle-ci la compétence du contrôle de constitutionnalité des lois. S'agissant de l'éventuelle nécessité de saisir la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel, la Cour suprême a jugé qu'une telle saisine est justifiée en présence des doutes légitimes quant à ladite constitutionnalité.

En l'espèce, la Cour suprême a cependant écarté ces doutes considérant, en premier lieu, que la disposition contestée, qui imposait au notaire les conditions formelles en ce qui concerne l'établissement d'un acte notarié portant sur la vente d'une chose ou la cession des droits acquis par la voie de succession³, ne constituait pas une limitation des droits ou des libertés constitutionnels dudit notaire et, en second lieu, que la restriction de propriété de la personne concernée était prévue par la loi et qu'elle ne portait pas atteinte au contenu essentiel du droit constitutionnel à la propriété (article 64, paragraphe 3, de la Constitution).

Bien que dans les motifs de ladite ordonnance du 18 septembre 2002 la Cour suprême ait abordé les moyens soulevés par le pourvoi tirés d'inconstitutionnalité des dispositions législatives concernées, elle ne l'a fait que d'une façon sommaire elle n'a effectué aucune appréciation de proportionnalité d'une limitation des droits et libertés prévus par la Constitution.

Cette ordonnance a été suivie par l'arrêt de la Cour suprême, du 7 novembre 2002 (V CKN 1493/00), portant sur les atteintes aux droits de la personnalité et, dans ce contexte, sur les conditions de réparation du préjudice moral. Ainsi qu'il ressort de cet arrêt, l'argumentation présentée dans le cadre du pourvoi relative à la prétendue inconstitutionnalité des dispositions du Code civil régissant la question de telles atteintes, c'est-à-dire des articles 23, 24 et 448 de ce code, était très générale. Plus précisément, la partie qui s'est pourvue en cassation a soutenu que, d'un côté, ces dispositions devraient être interprétées en conformité avec la Constitution et que, d'un autre côté, l'article 448 du Code civil relatif à la réparation du préjudice moral viole le droit à la protection de la personnalité, conduit à l'insécurité juridique et remet en cause la confiance des citoyens en droit.

² Voir arrêts de cette chambre: du 7 avril 1998 (I PKN 90/98); du 26 mai 1998 (III SW 1/98); du 29 août 2001, (III RN 189/00), ainsi que du 4 août 2001 (III ZP 12/01).

³ Une condition étant l'accord préalable d'une autorité fiscale ou le constat, fait par le notaire, que la taxe due a été acquittée.

La Cour suprême a rejeté ces arguments estimant qu'aucune disposition de la Constitution indiquée dans le pourvoi ne constitue une source d'obligation, pour l'auteur de l'atteinte aux droits de la personnalité, de réparer le préjudice ou un fondement permettant de contraindre cet auteur à faire publier ses excuses. En tout état de cause, si une juridiction ordinaire saisie d'un litige dans ce domaine émet des doutes quant à la constitutionnalité des dispositions pertinentes du Code civil, elle devrait saisir à titre préjudiciel la Cour constitutionnelle et ne pourrait pas refuser d'appliquer ces dispositions au motif qu'elles soient, aux yeux de cette juridiction ordinaire et sans que la Cour constitutionnelle décide en ce sens, contraires à la Constitution.

Cette jurisprudence a été confirmée par l'arrêt de la chambre civile de la Cour suprême du 27 mars 2003 (V CKN 1811/00). Dans l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt étaient en cause les dispositions législatives qui instaurent un régime spécial de réparation du préjudice subi en conséquence d'un accident survenu dans le cadre d'exercice d'un contrat de mandat. Ces dispositions dérogeaient au régime général de réparation du préjudice prévu par le Code civil et limitaient, de ce fait, l'étendue du dédommagement possible.

La Cour suprême était appelée à apprécier si une juridiction d'appel dont l'arrêt était attaqué avait commis une erreur de droit en refusant d'appliquer les dispositions législatives concernées au motif qu'elles étaient contraires à la Constitution et notamment à son article 45, paragraphe 1, concernant le droit à un procès équitable, ainsi qu'à l'article 77, paragraphe 2, aux termes duquel la loi ne saurait priver la personne concernée de l'accès à une juridiction pour faire valoir ses libertés et ses droits. La Cour suprême a jugé que les juridictions ordinaires ne sont pas compétentes pour refuser d'appliquer une disposition législative qu'elles considèrent comme étant inconstitutionnelle même lorsque, en conséquence d'une telle inapplication, c'est une autre disposition législative qui serait appliquée à la place de celle appréciée comme contraire à la Constitution.

La Cour suprême a précisé qu'une approche différente serait inconciliable avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Dans le même temps, elle a constaté que l'application directe de la Constitution par les juridictions ordinaires, conformément à son article 8, paragraphe 2, prend forme de l'interprétation des lois en conformité avec cette Constitution, les dispositions de celle-ci pouvant constituer le fondement direct d'une décision judiciaire uniquement dans le cas où la question en cause n'est pas réglementée par la loi⁴.

À cet égard, il convient d'observer que l'arrêt du 27 mars 2003 a opéré un revirement jurisprudentiel explicite, la Cour suprême ayant remis en cause l'approche retenue dans l'arrêt du 26 septembre 2000 favorable à un contrôle « décentralisé » de constitutionnalité pour renforcer la ligne de jurisprudence préconisant un modèle du contrôle « centralisé ».

Dans l'arrêt du 16 avril 2004 (I CK 291/03), la Chambre civile de la Cour suprême, tout en confirmant l'approche « centralisée » au contrôle de constitutionnalité des lois, a néanmoins

⁴ Voir, en ce sens, arrêt de la Cour suprême, chambre civile, du 3 septembre 2003 (II CKN 425/01).

mis e exergue les devoirs d'une juridiction ordinaire devant laquelle une question sur la conformité avec la Constitution d'une disposition législative est soulevée. La Cour suprême a jugé à cet égard que lorsqu'il existe un doute sur cette conformité et notamment quand une des parties au litige soulève un argument tiré d'inconstitutionnalité, ladite juridiction ordinaire est tenue d'apprécier ledit argument. Dans un tel cas l'absence d'appréciation dudit argument constitue un vice de procédure pouvant conduire à l'annulation de l'arrêt attaqué. Si la juridiction concernée arrive à la conclusion qu'il n'existe pas de doutes fondés quant à la conformité avec la Constitution de la disposition contestée elle applique celle-ci. Dans le cas contraire, elle n'est pas toutefois compétente pour refuser elle-même de l'appliquer, la saisine de la Cour constitutionnelle à titre préjudicielle étant la voie appropriée.

Récemment, la chambre civile de la Cour suprême a exclu la possibilité qu'une juridiction ordinaire laisse inappliquée de sa propre compétence une disposition de la loi qui, certes, n'a pas été déclarée inconstitutionnelle dans le dispositif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle mais paraît sans aucun doute inconstitutionnelle au regard de l'*obiter dictum* de ce dernier arrêt. Cette approche extrêmement limitative du contrôle « décentralisé » de constitutionnalité des lois a été adoptée dans l'arrêt de la Cour suprême du 24 novembre 2015 (II CSK 517/14), qui concernait une disposition du Code des impôts empêchant la prescription d'une créance fiscale assortie d'une garantie hypothécaire portant sur l'immeuble. Cette haute juridiction a jugé que, dans un cas tel que celui décrit ci-dessus, la juridiction ordinaire est tenue de saisir la Cour constitutionnelle à d'une question préjudicielle portant spécifiquement sur la disposition législative contestée.

3. Nécessité d'adopter une approche plus favorable au contrôle « décentralisé » de constitutionnalité des lois

La jurisprudence de la Cour suprême dans les affaires civiles témoigne, d'un côté, de sa réticence de plus en plus marquée à l'égard du contrôle autonome de constitutionnalité des lois par les juridictions ordinaires sans l'implication de la Cour constitutionnelle dans ce processus et, d'un autre côté, de la reconnaissance claire des devoirs de ces juridictions d'apprécier cette constitutionnalité surtout lorsque ladite appréciation est demandée par les parties au litige. Une plus grande ouverture de la Cour suprême en faveur du contrôle « décentralisé » de constitutionnalité des lois serait opportune voire nécessaire compte tenu du dysfonctionnement actuel du contrôle centralisé opéré par la Cour constitutionnelle.

En effet, trois membres de cette dernière juridiction qui exercent *de facto* les fonctions judiciaires dans les affaires pendantes devant la Cour constitutionnelle ont été nommés par la chambre du Parlement polonais sur les postes déjà occupés, en violation des arrêts de cette Cour du 3 décembre 2015 (K 34/15) ainsi que du 9 décembre 2015 (K 35/15)⁵. En outre, la

⁵ Voir, à cet égard, avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal Constitutionnel de Pologne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 106e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016), CDL-AD(2016)001, points 104 à 109, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-f); avis sur la loi relative au Tribunal constitutionnel, adopté par la Commission de Venise à sa 108e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2016), CDL-AD(2016)026,

légalité de la nomination de l'actuelle Présidente de la Cour constitutionnelle, M^{me} Julia Przyłębska, est contestée et fait l'objet de la procédure poursuivie par la Commission européenne, destinée à garantir le respect de l'état de droit, des valeurs et des principes de l'Union, et précédant un éventuel recours à la procédure visée par l'article 7 TUE⁶. Par ailleurs, cette dernière nomination est également soumise au contrôle de la Cour suprême dans la mesure où le pouvoir de M^{me} Przyłębska d'agir en tant que Président de la Cour constitutionnelle dans une affaire civile a fait l'objet de sérieux doutes de la Cour d'appel de Varsovie, celle-ci ayant, par conséquent, saisi la Cour suprême d'une question de droit à cet égard⁷.

Dans ces conditions, le contrôle « décentralisé » de constitutionnalité des lois par les juridictions ordinaires et par la Cour suprême peut être effectué, en premier lieu, par l'interprétation de ces lois en conformité avec la Constitution et, en second lieu, par le refus d'appliquer une disposition législative appréciée par ces juridictions comme inconstitutionnelle lorsque son interprétation avec la Constitution n'est pas possible. Dans ce dernier cas, la circonstance que la Cour constitutionnelle a reconnu la conformité avec les dispositions de la Constitution de la disposition législative contestée ne saurait épuiser toutes les possibilités du contrôle de constitutionnalité de cette dernière disposition⁸. En effet, les juridictions ordinaires devraient, à mon sens, être habilitées à effectuer le contrôle au regard des autres dispositions de la Constitution, voire au regard d'une norme constitutionnelle dont le contenu est fondé sur les mêmes dispositions de la Constitution que celles déjà prises en compte par la Cour constitutionnelle mais cette fois interprétées par les juridictions ordinaires dans un autre contexte normatif, notamment en tenant compte des dispositions des conventions internationales en vigueur en Pologne telles que la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-f), points 103 à 108; recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission, du 27 juillet 2016, concernant l'état de droit en Pologne (JO 2016, L 217, p. 53), points 12, 16, 17 et 74; recommandation (UE) 2017/146 de la Commission, du 21 décembre 2016, concernant l'État de droit en Pologne, complétant la recommandation (UE) 2016/1374 (JO 2017, L 22, p. 65), considérant 25 ainsi que points 11 et 58.

⁶ Voir recommandation (UE) 2017/146 de la Commission, du 21 décembre 2016, concernant l'État de droit en Pologne, complétant la recommandation (UE) 2016/1374 (JO 2017, L 22, p. 65), points 45 à 47 ainsi que 58 à 60.

⁷ Voir ordonnance de la Cour d'appel de Varsovie, du 8 février 2017 (I ACz 52/17). Par décision du 16 mars 2017 (III CZP 15/17), la Cour suprême statuant en formation de trois juges de la Chambre civile a transmis cette affaire à la Chambre administrative, de travail et de sécurité sociale de la Cour suprême (III SZP 2/17).

⁸ Sur les limites du principe de *res judicata* de la jurisprudence constitutionnelle voir E. Łętowska, Konstrukcja, której potrzeba nie zachodzi [construction qui n'est pas nécessaire], dans: Dziennik Gazeta Prawna [Journal juridique], 28 mars 2017, n° 61 (4460), pages D4 et D5.