

La CEDH et les juges nationaux en Pologne

1. La Pologne a accédé au Conseil de l'Europe et signé la Convention européenne des droits de l'homme le 26 novembre 1991. La Convention a été ratifiée le 19 janvier 1993. Le 1er mai 1993, la Pologne s'est soumise à la juridiction de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Ainsi, depuis presque 20 ans, notre pays fonctionne dans le système européen de sauvegarde des droits de l'homme. C'est une période suffisante pour mesurer l'importance de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme pour le système judiciaire polonais. Depuis sa ratification en 1993, la Convention tient une place claire dans le système juridique polonais. Nul besoin de vous assurer qu'au regard du système des sources du droit, la Convention est supérieure aux lois (si une loi est irréconciliable avec la Convention) et elle est directement applicable dans le commerce juridique. La Convention est devenue un acte juridique applicable de manière universelle en Pologne.

Il convient de souligner ici que la Constitution de la République de Pologne de 1997 promeut le principe général de bienveillance à l'égard du droit international, aussi bien qu'à l'égard du droit européen. Le principe est mis en oeuvre par l'application par la Pologne de ses obligations internationales (cf. art. 9 de la Constitution de la République de Pologne).

En Pologne, de même que dans d'autres pays européens, il arrive que l'étendue de la protection des droits de l'individu garantie par la Constitution peut être restreinte. Les libertés et les droits de l'homme et du citoyen sont sauvegardés par le droit international, et récemment aussi par le droit de l'Union européenne. Ces règles créent conjointement un certain système de protection des droits. Je veux dire que dans le système de „constitutionalisme à plusieurs niveaux”, le rôle de la Constitution de la République de Pologne dans le domaine des droits de l'homme est limité. Cette limitation est précisément le résultat, entre autres, de l'importance des actes juridiques internationaux, y compris de la Convention européenne des droits de l'homme. Le chevauchement des règles nationales et des règles internationales rend la protection des droits de l'homme plus complète d'une part, mais il a également pour effet de réduire respectivement le rôle de la Constitution.

Je pense que des tensions et des collisions entre les différents systèmes de protection des droits peuvent exister. De tels conflits constituent néanmoins des défis auxquels notamment les juges doivent faire face.

2. En premier lieu, il conviendrait de souligner qu'en Pologne après 1989, l'articulation des libertés et des droits de l'homme et du citoyen a été organisée d'une manière

très particulière. En effet, l'existence de ces droits a été d'abord déduite (prononcée) par la Cour constitutionnelle dans le cadre de son activité jurisprudentielle, et ensuite introduite par le pouvoir constituant dans la nouvelle constitution. La Cour déduisait les différentes libertés et droits du principe suprême inscrit dans les dispositions constitutionnelles de l'époque, à savoir du principe de l'Etat de droit démocratique (art.1). Ce principe a joué un rôle important précisément pendant la période de construction du système démocratique en Pologne, après la chute du communisme. Le principe de l'Etat de droit démocratique a fonctionné comme une clause renvoyant à certains principes et règles existant aussi bien dans le système juridique, qu'en dehors de celui-ci.

D'autre part, la CEDH a été la deuxième source parallèle d'inspiration pendant l'élaboration du catalogue des libertés et des droits de l'homme dans la nouvelle constitution polonaise. Les droits et libertés de la Convention ont été en quelque sorte "calqués". En effet, les créateurs de la Constitution polonaise ont incorporé les modèles normatifs tous prêts de la Convention pour formuler un droit ou une liberté. Il ne fait aucun doute également que la Convention a servi de source à la Cour constitutionnelle dans la construction susmentionnée d'un standard pour les droits de l'homme en Pologne au début des années quatre-vingt-dix.

A titre d'exemple, avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1997, la Cour constitutionnelle se référait au principe de proportionnalité afin de justifier l'introduction d'une restriction d'une liberté ou d'un droit. La Cour indiquait quelles étaient les conditions pour l'introduction d'une telle restriction (cf. la résolution de la Cour constitutionnelle du 2 mars 1994, no.de réf. W 3/93).

3. Les libertés et les droits de l'homme et du citoyen ont été réglementés au chapitre II de la Constitution de la République de Pologne. La Constitution reconnaît la dignité humaine comme source de tous les droits et libertés (art. 30). La dignité humaine est primaire à l'égard des libertés et des droits. En étant la source des droits, elle-même reste en dehors du droit. Cette disposition est interprétée en ce sens que les droits de l'homme sont l'expression de la dignité humaine ou que la dignité humaine est le noyau des droits de l'homme. La dignité humaine – dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle polonaise et dans la jurisprudence des tribunaux – est la seule valeur à caractère axiomatique (c'est-à-dire qu'elle ne doit pas être prouvée). C'est donc une valeur absolue. L'interdiction de sa violation, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, est inconditionnelle.

Le pouvoir constituant, qui traite la dignité humaine de manière sérieuse (comme point de départ pour les libertés et les droits de l'homme et du citoyen), doit être conscient qu'il est nécessaire de construire un système efficace de garantie des droits et des libertés.

La Constitution de la République de Pologne de 1997 distingue les libertés et les droits dans trois domaines: les droits et les libertés personnels, politiques et socio-économiques.

Bien que le pouvoir constituant se considère capable de protéger les libertés et les droits personnels et politiques, il est bien conscient de ses possibilités limitées de garantir les droits socio-économiques. A cet égard, la Constitution poursuit l'idée que la

réalisation de ces libertés et droits doit être liée aux capacités de notre pays. Cette approche des créateurs de la Constitution à l'égard des droits socio-économiques peut être observée à plusieurs reprises. Premièrement, le catalogue de ces droits n'est pas grand. Deuxièmement, la Constitution renvoie la réglementation de ces droits aux lois ordinaires. La formule utilisée dans la Constitution ("la portée du droit est déterminée par la loi") est interprétée en ce sens que la Constitution garantit seulement le minimum relatif du droit donné et que le législateur dispose d'une liberté assez large de régulation, plus large que dans le cas des droits politiques. On peut l'observer sur l'exemple du droit à la protection de la santé (art. 68) ou du droit à la sécurité sociale (art. 67). Il convient d'en déduire que la Constitution polonaise est „minimaliste” à l'égard des droits socio-économiques, mais cette constatation ne devrait pas être perçue comme un reproche à l'égard du pouvoir constituant contemporain.

4. Quelles sont les conclusions des observations sur la Convention européenne des droits de l'homme pour un tribunal polonais? Le juge national doit surtout se rendre compte à quel point l'application du système européen de sauvegarde des droits de l'homme dépend de sa connaissance de ce système et de son fonctionnement. Les connaissances doivent couvrir non seulement les normes matérielles et procédurales de la Convention, mais aussi „la philosophie” du mécanisme strasbourgeois. Parfois cette philosophie (ou autrement dit, l'axiologie) est contestée dans le milieu juridique en Pologne (par exemple à l'occasion de la décision dans l'affaire *Lautsi contre Italie*).

Néanmoins, je risquerais l'opinion que les tribunaux polonais se considèrent comme „des tribunaux de la Convention européenne”.

La jurisprudence de la CEDH influence l'application du droit par les tribunaux, et premièrement sur le plan de l'interprétation du droit. Cette jurisprudence est utilisée pour interpréter les normes juridiques polonaises dans les affaires qui relèvent des obligations contenues dans la Convention. Une référence à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg renforce l'autorité de la décision et fait preuve en général de la haute culture juridique du juge. Deuxièmement, la jurisprudence influence les décisions dans les cas particuliers ou la jurisprudence nationale. Par exemple, une décision de la CEDH peut servir de base pour relancer une procédure nationale qui a été déjà valablement close. Une telle possibilité est explicitement prévue par l'art. 540 du code de procédure pénale. Cette disposition prévoit qu'une procédure peut être réouverte au bénéfice de l'accusé si une telle nécessité résulte d'une décision d'un organisme international agissant en vertu d'un accord international ratifié par la Pologne.

Par contre, il est moins facile d'indiquer la base juridique pour relancer une procédure civile ou administrative en application d'une décision de la Cour. Néanmoins, ceci n'empêche pas qu'en pratique une telle base soit „trouvée” par les tribunaux, au profit de la réalisation des libertés et des droits.

5. La Pologne est un des pays leaders en ce qui concerne le nombre d'affaires introduites à la CEDH. Le grand nombre de plaintes provenant de notre pays ne résulte pas seulement de la faiblesse du système national de sauvegarde des droits de l'homme. Je suis persuadé qu'il résulte aussi d'une bonne connaissance du système conventionnel

(c'est-à-dire du système de la CEDH) en Pologne, et d'une bonne sensibilisation aux questions juridiques des requérants et de leurs avocats.

Dans les plaintes contre la Pologne, les questions suivantes dominent: a) la durée de la procédure judiciaire, b) la liberté et la sûreté personnelles, c) le droit à un procès équitable, d) le droit à la protection de la vie privée. Par contre, il n'y a eu aucune plainte contre la Pologne en matière d'interdiction de la torture (alors qu'il existe de telles plaintes contre certains pays).

6. En 2011, la Pologne se trouvait à la septième place en ce qui concerne le nombre de plaintes (en 2010 elle tenait la sixième place). Plus de 80% des arrêts dans les affaires portées devant la Cour en provenance de la Pologne concernaient la longueur excessive de la procédure. Ainsi, la Pologne semble incapable de remplir les exigences de la Convention. Les causes de la longueur excessive de la procédure en Pologne sont complexes et elles pourraient faire objet d'une analyse séparée. Elles ont un caractère objectif, aussi bien que subjectif. Une des causes objectives est la multiplicité des instances judiciaires requise par l'art. 6 et l'art. 13 de la Convention.

Une autre cause du nombre considérable de plaintes est la complexité du „droit au procès” tel qu'issu de la jurisprudence constitutionnelle (dont le fondement se trouve à l'art. 45 alinéa 1 de la Constitution). Il est ainsi possible de porter plainte contre la très grande majorité des décisions issues des organismes de pouvoir public dans le domaine des droits de l'homme et du citoyen. Le terme „tribunal” dans le sens de l'art. 45 alinéa 1 de la Constitution est interprété de manière large et il inclut les différents aspects du fonctionnement et même de la construction d'un tribunal (par exemple l'exigence d'une certaine organisation interne du tribunal, ou l'exigence d'application d'une procédure appropriée). Les tribunaux polonais examinent plus de 10 millions d'affaires civiles, pénales et administratives chaque année. C'est entre autres en raison de ce grand nombre d'affaires que les procédures durent trop longtemps. En conséquence, le nombre élevé d'affaires devant les tribunaux entraîne un nombre élevé de plaintes portées devant la CEDH, et en particulier contre la longueur excessive des procédures.

La Cour européenne des droits de l'homme a donc décidé qu'il fallait introduire une sorte de filtre intérieur. Dans l'affaire *Kudla contre Pologne* (arrêt du 26 octobre 2000), la Cour a obligé la Pologne à introduire un moyen d'appel efficace contre la longueur excessive de la procédure. Conséquemment, la Pologne a introduit la possibilité de porter plainte pour violation du droit à un jugement dans un délai raisonnable (loi de 2004). Dans deux affaires jugées après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la Cour a déclaré qu'elle satisfaisait aux exigences d'un moyen d'appel efficace.

Néanmoins, les procès civils, surtout en matière commerciale, durent très longtemps. Récemment, nous avons introduit un changement favorable relatif au fonctionnement du tribunal électronique. Ce tribunal prononce des milliers d'arrêts dans des affaires civiles simples (relatives essentiellement au paiement).

7. Un des autres problèmes a été le recours excessif par les tribunaux à la détention provisoire, qui est une infraction visée à l'article 5 alinéa 3 de la Convention. L'application de la détention provisoire dépend du tribunal, mais c'est le procureur qui en dépose

la demande. Si on recourt à la détention provisoire, le tribunal doit en contrôler la durée. La détention provisoire ne doit pas servir à extraire un témoignage (l'opinion publique est particulièrement sensible aux abus à ce sujet).

La jurisprudence strasbourgeoise a révélé également un autre problème dans les procédures polonaises: le mépris du principe d'égalité des armes dans les procès de lustration. En premier lieu, la Cour a déclaré que la procédure de lustration constituait un examen dans le cadre d'une poursuite pénale au sens de l'art. 6 de la Convention. Ensuite, dans des affaires ultérieures relatives à la procédure de lustration, la Cour a constaté l'existence d'une violation du principe d'égalité des armes au motif que les personnes soumises à la lustration n'avaient pas accès aux dossiers confidentiels touchants à des secrets d'Etat (par exemple *Matyjek contre Pologne*, *Jałowicki contre Pologne*).

8. Au cours des dernières années, la CEDH a prononcé d'importants arrêts relatifs à la protection du droit de propriété. Il s'agissait de la question du loyer réglé (l'arrêt *Hutten - Czapska contre Pologne*) et de l'indemnisation des anciens propriétaires de terrains situés au-delà de la rivière Boug, abandonnés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (*Broniowski contre Pologne*).

9. La Convention européenne des Droits de l'Homme est aussi invoquée assez fréquemment devant la Cour constitutionnelle. Elle est citée aussi bien dans les plaidoiries que dans des discours oraux.

Les requérants et plaignants se réfèrent à la Convention comme modèle de contrôle. En particulier, l'art. 6 (droit à un procès équitable) et l'art. 1 du premier protocole additionnel (la protection du droit à la propriété) sont fréquemment invoqués. Toutefois, il faut souligner que le rôle de la Convention est moindre dans le cas d'une plainte constitutionnelle – forme spécifique mais importante de contrôle de constitutionnalité des lois. Le plaignant ne peut pas invoquer la violation d'une liberté ou d'un droit sur le fondement de la Convention. S'il le fait, la Cour constitutionnelle annule la procédure à cet égard. Cela est dû au fait que la plainte constitutionnelle en Pologne vise à protéger „seulement” les libertés et les droits contenus dans la Constitution de la République de Pologne (l'art. 79), et non pas dans la Convention. Bien sûr, les dispositions du chapitre II de notre Constitution (le chapitre sur les droits de l'homme et du citoyen) correspondent dans l'essentiel à celles de la Convention.

En plus d'être un modèle de contrôle des lois et des actes législatifs secondaires, la Convention est aussi invoquée par la Cour constitutionnelle lorsqu'elle interprète les dispositions de la Constitution polonaise. Par exemple, le droit au procès (formulé à l'art. 45 de la Constitution polonaise) a non seulement été introduit sous l'influence de l'art. 6 de la Convention et de la jurisprudence de la Cour EDH, mais son interprétation et son application sont aussi liées à la doctrine strasbourgeoise.

10. En conclusion, il conviendrait de se poser la question si l'influence de la Convention et de la jurisprudence de la Cour sur l'administration de la justice en Pologne est efficace. Les valeurs du Conseil de l'Europe sont-elles reflétées dans le système juridique polonais? Le niveau de protection des droits de l'homme s'est-il amélioré? Les

droits formulés dans la Convention sont-ils mieux respectés? La Convention et la Cour ont-elles gagné en confiance?

A toutes ces questions il doit être répondu par l'affirmative. Le nombre relativement élevé d'affaires provenant de la Pologne fait preuve, à mon avis, de la sensibilité à l'importance de la Convention. Un nombre élevé ne veut pas forcément dire que les droits de l'homme sont violés plus souvent en Pologne qu'ailleurs. Il faut prendre en considération le fait que la Pologne est sortie de la dictature communiste relativement récemment. Après la transformation démocratique, le législateur a dû redresser les injustices de cette période, ce qui l'a poussé à émettre des dispositions ingérant dans les relations juridiques déjà établies (par exemple, dans le domaine de la propriété).

Les plaintes des ressortissants polonais, qui sont effectivement nombreuses, peuvent être regroupées en certaines catégories d'affaires qui nous posent des difficultés. La jurisprudence de la Cour EDH nous permet de voir les vices du système et de les éliminer.

Dans les universités polonaises, la problématique des libertés et des droits de l'homme est enseignée dès la première année d'études de droit. La connaissance de la protection des droits de l'homme dans le système du Conseil de l'Europe est meilleure que, par exemple, il y a 10 ans. De même pour la connaissance pratique de la Convention européenne des Droits de l'Homme, particulièrement parmi les avocats et conseillers juridiques. Ceux-ci sont bien formés dans le domaine de la sauvegarde des droits de l'homme, ce qu'on peut observer dans le cadre des procédures devant la Cour constitutionnelle.

La conviction que l'on peut revendiquer ses droits devant la Cour est aussi bien présente dans la conscience de la société. Je risquerais même le jugement que la grande majorité de personnes qui ont des rapports avec le pouvoir judiciaire en Pologne sont convaincues que la Cour à Strasbourg est "l'ultime instance d'appel" (ce qui n'est pas vrai en réalité, car la Cour n'est pas une superinstance d'appel). En paraphrasant l'adage latin, le principe *Strasburg locutus causa finita* a remplacé *Roma locuta causa finita* dans la conscience sociale.