

109/8/A/2006

**ARRÊT**  
du 22 septembre 2006  
n° de réf.: U 4/06\*

**Au nom de la République de Pologne,**

**le Tribunal constitutionnel, statuant en formation suivante :**

Andrzej Mączyński – président de la formation de jugement  
Jerzy Ciemniowski  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Marian Grzybowski  
Adam Jamróz  
Wiesław Johann  
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska  
Ewa Łętowska  
Marek Mazurkiewicz  
Janusz Niemcewicz  
Jerzy Stępień  
Mirosław Wyrzykowski – juge rapporteur  
Marian Zdyb – juge rapporteur  
Bohdan Zdziennicki

Greffier: Grażyna Szałygo

après avoir examiné, en présence du demandeur ainsi que des représentants du Sejm et du Procureur général, à l'audience du 21 septembre 2006, la requête du groupe de députés, relative à l'évaluation de la conformité de :

l'article 1 et l'article 2 de la résolution du Sejm de la République de Pologne du 24 mars 2006 relative à la création de la Commission d'enquête, chargée d'examiner les solutions concernant les transformations du capital et de la propriété dans le secteur bancaire ainsi que l'activité des organes responsables d'exercer le contrôle bancaire, dans la période entre le 4 juin 1989 et le 19 mars 2006 (MP no 24, texte no 265) avec les articles 2, 7 95 alinéa 2, l'article 111 alinéa 1, l'article 175 alinéa 1, l'article 203 alinéa 1 et l'article 227 de la Constitution,

d é c i d e :

**1. L'article 2, point 1 de la résolution du Sejm de la République de Pologne du 24 mars 2006 sur l'examen des solutions concernant les transformations du capital et de la propriété dans le secteur bancaire ainsi que l'activité des organes responsables de l'exercice du contrôle bancaire, dans la période du 4 juin 1989 au 19 mars 2006 (MP no 24, texte no 265) :**

---

\* Sentence publiée le 28 septembre 2006 au MP n° 66, texte n° 680

- a) dans le cadre où l'objet de l'examen constitue la régularité et l'opportunité de l'activité de la Banque Nationale de Pologne et ses organes ainsi que celle du Président de la Banque Nationale de Pologne en tant que Président de la Commission de contrôle bancaire est non conforme aux articles 227, 2 et 7 en lien avec l'article 95 alinéa 2 et l'article 111 alinéa 1 de la Constitution de la République de Pologne,
- b) dans le cadre où la résolution en question concerne le représentant du Président de la République participant à la Commission de contrôle bancaire est non conforme aux articles 2, 7, 95 alinéa 2 et 111 alinéa 1 de la Constitution ainsi qu'il n'est pas non conforme à l'article 227 de la Constitution.
2. L'article 2, point 2 et 4 de la résolution mentionnée au point 1 est non conforme à l'article 2, l'article 7 et l'article 111 alinéa 1 de la Constitution et il n'est pas non conforme à l'article 95 alinéa 2 et l'article 227 de la Constitution.
3. L'article 2 point 3 de la résolution mentionnée au point 1 est non conforme à l'article 227, l'article 2 et l'article 7 en relation avec l'article 95 alinéa 2 et l'article 111 alinéa 1 de la Constitution.
4. L'article 2 point 5 de la résolution mentionnée au point 1, dans le cadre où il concerne les personnes agissant en qualité de représentants de la Commission de contrôle bancaire et du l'Inspecteur général de contrôle bancaire est non conforme à l'article 227, l'article 2 et l'article 7 en relation avec l'article 95 alinéa 2 et l'article 111 alinéa 1 de la Constitution.
5. L'article 2 point 6 de la résolution mentionnée au point 1, dans le cadre où il concerne le fragment : „et d'autres personnes exerçant les fonctions directrices d'état” est non conforme à l'article 2, l'article 7, l'article 95 alinéa 2, l'article 111 alinéa 1 et l'article 227 de la Constitution.
6. L'article 2 point 7 de la résolution mentionnée au point 1 est non conforme à l'article 2, l'article 7, l'article 95 alinéa 2 et l'article 111 alinéa 1 de la Constitution ainsi qu'il n'est pas non conforme à l'article 227 de la Constitution.
7. L'article 2 de la résolution mentionnée au point 1 dans ses parties où il définit le cadre temporel de l'examen, notamment la période du 4 juin 1989 au 19 mars 2006 est non conforme à l'article 2 de la Constitution.
8. L'article 2 de la résolution mentionnée au point 1 n'est pas non conforme à l'article 175 alinéa 1 et l'article 203 alinéa 1 de la Constitution.

De plus, le Tribunal constitutionnel d é c i d e :

en vertu de l'article 39 alinéa 1 point 1, en relation avec l'alinéa 2 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1997 sur le Tribunal constitutionnel (J.O. no 102, texte 643 de 2000, no 48 texte 552 et no 53 texte 638 de 2001, no 98 texte 1070 ainsi que de 2005 no 169 texte 1417) de déclarer le non lieu de la procédure en ce qui concerne l'examen de la conformité de l'article 1 de la résolution du Sejm de la République de Pologne du 24 mars 2006 sur l'examen des solutions concernant les transformations du capital et de la propriété dans le secteur bancaire ainsi que l'activité des organes responsables de l'exercice du contrôle bancaire, dans la période allant du 4 juin 1989 au 19 mars 2006 (MP no 24, texte no 265) vu l'inadmissibilité de l'arrêt.

## MOTIVATION :

### I

1. Le 11 mai 2006, un groupe de députés a déposé au Tribunal constitutionnel (ci-après : Tc) une demande en déclaration des articles 1 et 2 de la résolution du Sejm de la République de Pologne du 24 mars 2006 sur l'examen des solutions concernant les transformations du capital et de la propriété dans le secteur bancaire ainsi que l'activité des organes responsables dans l'exercice du contrôle bancaire, dans la période allant du 4 juin 1989 au 19 mars 2006 (MP no 24, texte no 265) avec l'article 2, l'article 7, l'article 95 alinéa 2, l'article 111 alinéa 1, l'article 175 alinéa 1, l'article 203 alinéa 1 et l'article 227 de la Constitution.

1.1. En argumentant sa demande, les demandeurs affirmaient que le contrôle exercé par le Tc ne peut concerner les résolutions du Sejm que si elles sont de nature normative. Selon les demandeurs, la résolution mise en question possède des propriétés qui lui confèrent cette nature, notamment leur caractère général et abstrait. La résolution définit les compétences de la Commission et des ses membres ; elle s'adresse à tous les députés en premier lieu et, en second lieu, ses destinataires sont des banques, les personnes agissant au nom des organes énumérés à son article 2 point 5, personnes exerçant des fonctions de direction dans l'appareil d'Etat en ce qui concerne la transformation du capital et de la propriété dans le secteur bancaire, des particuliers et des entrepreneurs économiques. La résolution du 24 mars 2006 ne s'exécute pas au moment de la création de la Commission mais elle désigne les députés chargés de son exécution. Elle indique un modèle d'action qui prévaut durant toute la période du fonctionnement de la Commission. La résolution constitue „un point de repère” pour des activités postérieures de la Commission, des organes d'Etat exécutant des actes ordonnés par la Commission et des juridictions examinant la régularité de l'application des moyens disciplinaires. Or, selon la jurisprudence du Tc, le terme employé par le législateur pour désigner une norme ne décide pas de la nature de cette norme.

1.2. En vertu de l'article 111 alinéa 1 de la Constitution, le Sejm est autorisé à créer une commission d'enquête afin d'examiner une affaire donnée. Selon le demandeur, l'interprétation linguistique de cette disposition amène à la constatation que l'affaire faisant l'objet de l'examen effectué par la commission devrait d'abord avoir une nature particulière et, ensuite, elle devrait se référer à un événement particulier. Cette opinion est consacrée par les définitions encyclopédiques et elle est partagée par le Bureau d'études et d'expertises de la Chancellerie du Sejm du 20 mars 2006. Toutefois, le champ d'exercice de la Commission défini à la résolution en question n'est pas évident.

L'article 1 de la résolution du 24 mars 2006 comprend deux genres de problèmes : d'une part les solutions relatives à la transformation des capitaux et de la propriété dans le secteur bancaire et, d'autre part, l'activité des organes de contrôle bancaire au cours d'une période donnée. Le contenu de la résolution ne permet pas de deviner quel type de solution est visé ; l'objet du contrôle effectué par la Commission se réfère ainsi à un nombre indéfini, probablement important, de décisions administratives de différente nature, délivrées par les organes de contrôle bancaire.

De même, l'article 2 de la résolution du 24 mars 2006, au lieu de concrétiser le cadre général de l'examen exercé par la Commission défini à son article 1, élargit l'objet de contrôle et inclut les affaires qui se situent en dehors de ce cadre. Ce qui est particulièrement douteux, c'est le fait d'attribuer à la Commission la compétence d'examiner les mécanismes juridiques entraînant un conflit éventuel entre le rôle du Président de la Banque Nationale de

Pologne en tant que Président du Conseil de la politique monétaire et en tant que Président de la Commission de contrôle bancaire ou bien la compétence pour examiner l'ensemble du système bancaire „en le comparant à celui dans d'autres pays, notamment dans les grands et moyens Pays membre de l'Union européenne". Une telle disposition, non seulement ne satisfait pas les exigences de clarté et de précision, mais elle soulève aussi des doutes en ce qui concerne la finalité de ce genre de contrôle. Or, ce type de compétence se réfère plutôt aux recherches scientifiques et non aux enquêtes parlementaires. D'autre part, la compétence de la Commission pour examiner „des influences éventuelles exercées de façon non autorisée par des particulier ou bien des entrepreneurs sur l'activité des ministres et d'autres personnes exécutant des fonctions de direction dans l'appareil d'Etat dans les affaires relatives aux transformations des capitaux et de la propriété dans le secteur bancaire" (article 2 point 7 de la résolution) peut entraîner une atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution (p.ex. à l'article 47), si l'étendue substantielle du contrôle n'est pas précisée. De plus, l'objectif de la Commission, indiqué à l'article 2 point 7 de la résolution du 24 mars 2006, suggère *a priori* que les solutions contrôlées n'était pas conformes à la loi en compromettant l'autorité des organes responsable de ses solutions.

L'article 111 alinéa 1 de la Constitution est supposé de garantir aux personnes comparaisant devant la Commission la possibilité de défendre leurs droits. En effet, la Commission en question dispose d'instruments juridiques beaucoup plus importants qu'une commission ordinaire. L'imprécision de l'étendu de son activité entraîne le fait que les personnes comparaisant devant cette Commission ne disposent pas des moyens pour bénéficier de ces garanties, ce qui n'est pas le cas dans d'autres procédures d'enquête. En raison du grand nombre de questions imprécises qui font l'objet du contrôle de la Commission, il est très probable que la procédure engagée par cette Commission ne sera pas impartiale et objective en ce qui concerne le choix des problèmes à examiner.

1.3. Le contenu des dispositions mises en question n'est pas conforme aux principes d'indépendance de la banque centrale et de séparation des pouvoirs. Nonobstant la discussion au sujet du premier principe, autoriser une commission d'enquête d'examiner l'activité de la Banque Nationale de Pologne, même dans le cadre qui ne concerne pas l'article 227 de la Constitution, entraînera une atteinte à l'indépendance de la banque centrale par rapport à l'émission de la monnaie et à l'exercice de la politique monétaire. Ce genre de précédents pourrait créer la base juridique pour former d'autres commissions d'enquête munies de compétences semblables, ce qui pourrait inciter les organes parlementaires à influencer la banque centrale indépendante. Le parlement est autorisé à contrôler la Banque Nationale de Pologne de façon directe – par l'intermédiaire de ses commissions (article 22 de la loi su 29 août 1997 sur la Banque Nationale de Pologne, J.O. de 2005 no 1, texte no 2 avec modifications suivantes) ainsi que de façon indirecte – par l'intermédiaire de la Chambre suprême de contrôle. Toutefois, le législateur est toujours tenu de définir le champ de contrôle pour protéger l'indépendance de la banque centrale.

1.4. Admettre la compétence de la Commission à vérifier et à évaluer les décisions des organes de contrôle bancaire, responsables devant les juridictions administratives, amènerait à la situation où cette Commission s'approprierait le rôle des tribunaux indépendants, ce qui porterait atteinte à l'article 175 de la Constitution. [...]

### III

Le Tribunal constitutionnel constate :

#### **1. Résolutions du Sejm en tant qu'objet du contrôle exercé par le Tribunal constitutionnel**

##### 1.1. Doutes relatifs à la possibilité d'examiner la constitutionnalité des résolutions du Sejm

Vu l'introduction au Tribunal constitutionnel de la demande en question, il convient d'évaluer la compétence du Tc pour l'examen de la conformité de la résolution du Sejm de la République de Pologne du 24 mars 2006 sur l'examen des solutions concernant les transformations du capital et de la propriété dans le secteur bancaire ainsi que l'activité des organes chargés d'exercer le contrôle bancaire, dans la période entre le 4 juin 1989 et le 19 mars 2006 (MP no 24, texte no 265). C'est seulement après avoir constaté la compétence du Tc pour examiner la résolution mise en question qu'il est possible de procéder à l'examen substantiel de la conformité de son contenu avec les repères de contrôle indiqués par un groupe de députés. Or, ce qui soulève des inquiétudes, c'est le fait que l'article 188 de la Constitution, en énumérant les actes qui puissent faire l'objet du contrôle exercé par le Tc, n'inclut pas les résolutions du Sejm.

##### 1.2. Signification de l'article 188 point 3 de la Constitution

Le contrôle de constitutionnalité des résolutions du Sejm apparaît en tant que conséquence des transformations politiques ayant lieu en 1989. C'est suite à ces changements que le Sejm n'est plus l'organe suprême de l'autorité d'Etat. En effet, le principe de la suprématie de la Constitution est devenu base de l'état démocratique de droit. Ce principe concerne aussi les résolutions du Sejm. Le parlement ne jouant plus le rôle suprême par rapport aux autres organes, mis à part des cas particuliers, il n'a pas de monopole dans le système des autorités d'Etat. Cette construction a été créée afin d'éviter la répétition de l'histoire, notamment du retour du risque de la démocratie simplifiée reposant sur la suprématie de la majorité parlementaire. Pour éviter ce danger, le système défini par la Constitution de 1997 a été mis en place.

Ainsi, la Constitution régit toute activité du Sejm, non seulement celle qui concerne la création de la loi en tant qu'acte normatif généralement obligatoire. La supposition que le Sejm, par intermédiaire de ses résolutions, exerce une autorité illimitée et échappant à tout contrôle, n'est pas fondée.

Reste encore la question qui et selon quel mode pourrait exercer ce genre de contrôle. La réponse est contenu effectivement à l'article 188 de la Constitution. En vertu de cette disposition, le Tc est autorisé à examiner la conformité avec la Constitution „des dispositions juridiques émanant des autorités centrales d'Etat". En effet, il est indubitable que le Sejm est une des autorités centrales d'Etat. Pourtant, une autre question se pose : est-ce la résolution du Sejm peut être qualifiée comme „disposition juridique" selon l'article 188 point 3 de la Constitution. Or, si la résolution est une disposition juridique, c'est-à-dire si elle possède le caractère normatif, elle peut faire l'objet du contrôle exercé par le Tc en ce qui concerne sa légalité et conformité à la Constitution. Sinon, les actes normatifs du Sejm non conformes à la Constitution, aux traites ni aux lois seraient applicables. Il est impossible d'exclure le risque d'une violation de la loi portée par une résolution du Sejm, vu le fait que le mode de procédure législative dans ce cas est moins rigoureux que dans le cas des lois. Pour constater

l'existence d'une atteinte à la Constitution portée par une résolution, elle doit faire l'objet d'un examen effectué par le Tc.

Le caractère normatif des résolutions émanant autorités centrales d'Etat doit être constaté (critère préliminaire) avant que l'arrêt portant sur le *meritum* de l'affaire soit rendu. Si, suite à la procédure devant le Tc, les juges constitutionnels constatent que la résolution examinée ne possède pas de caractère normatif, la procédure est classée. Cependant, afin de constater que la résolution examinée n'a pas un caractère normatif, il est indispensable de procéder à l'analyse de son contenu. Le classement de l'affaire en raison de l'impossibilité de rendre un jugement sans avoir examiné le contenu de la résolution serait envisageable, si la description de ce genre d'acte juridique contenue dans la Constitution excluait la possibilité qu'il possède un caractère normatif.

La résolution du 24 mars 2006, dont uniquement certaines dispositions ont été mises en question dans la demande engageant le présente procédure, possède les traits d'un acte normatif. Muni d'un titre et d'une introduction indiquant le fondement juridique de son émission, la résolution en question est composée de quatre dispositions séparées, contenues dans les articles numérotés créant le texte juridique cohérent.

Les énoncés formulés dans la résolution examinée, dont le contenu décide du caractère normatif, ne sont pas homogènes. En effet, la disposition de l'article 1 institue une commission d'enquête, désignée avec un nom propre indiquée dans cet article. Conformément à l'exigence de l'article 2 alinéa 3 de la loi du 21 janvier 1999 sur les commissions parlementaires d'enquête (J.O. no 35, texte no 321 avec modifications suivantes), la dispositions suivante de la résolution définit, en sept points, l'étendue de l'activité de la Commission d'enquête. L'article suivant est consacré à la définition du nombre de députés participant aux travaux de la commission (dix membres) et le dernier, quatrième article indique la date d'entrée en vigueur de la résolution.

La résolution en question ne contient pas de dispositions supplémentaires autorisées par la loi (voir : article 2 alinéa 3 *in fine* de la loi du 21 janvier 1999), notamment de dispositions définissant en détail les règles régissant l'activité de la Commission ou bien le délai pour déposer le rapport de son travail.

En pratique, un acte juridique peut contenir des dispositions de caractère hétérogène du point de vue normatif. Voilà pourquoi dans la présente affaire, vu l'étendue du grief relatif à la résolution du 24 mars 2006 (comme condition du contrôle de conformité à la Constitution), l'évaluation de son caractère normatif et, par conséquent, de son contenu, concerne chaque énoncé formulé à l'article 1 et à l'article 2 de cet acte.

### 1.3. Classement de la procédure dans le cadre de l'article 1 de la résolution du 24 mars 2006 (création de la Commission d'enquête)

La loi du 21 janvier 1999 définit, entre autres, le mode d'instituer les commissions d'enquête ainsi que certains principes relatif à leur composition. L'éclaircissement de ses problèmes se trouve notamment dans le chapitre II, sous chapitre 11a de la résolution du Sejm du 30 juillet 1992 sur le Règlement du Sejm de la République de Pologne (MP de 2002, no 23, texte no 398).

La disposition de l'article 136c alinéa 1 du Règlement du Sejm constate que la procédure d'instituer une commission d'enquête est composée de deux étapes: le vote de la résolution instituant la commission (indiquant le nombre de ses membres) et le vote de la résolution sur le choix de sa composition primaire. De plus, le vote de chacune de ces deux résolutions s'opère à une date différente afin de gagner du temps pour exécuter, en vertu de l'article 136c alinéa 2-11 du Règlement du Sejm, la procédure de présentation et d'examen des candidats aux travaux de la commission. (comp. T. Osiński, *Komentarz do art. 136c*

*regulaminu Sejmu* [fr.: Commentaire à l'Article 136c du Règlement du Sejm] dans M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiański, *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem* [fr. : Commission d'enquête parlementaire. Loi de 1999 commentée], Varsovie 2006, p. 234-235).

Il est indubitable que le choix des députés constitue un acte qui échappe au contrôle exercé par le Tc défini à l'article 188 point 3 de la Constitution. Or, un tel grief n'a pas été soulevé par le groupe de députés dans la présente affaire. Sans aucune importance est, en l'occurrence, la question de savoir si ce choix s'effectue en vertu d'une résolution à part ou bien qu'il constitue une partie intégrale de la résolution sur l'institution de la commission d'enquête (comprenant une disposition sur la composition de la commission), qui, dans ce cadre, manquerait de caractère normatif (voir : p.ex. la résolution du Sejm du 6 juin 1992 sur l'institution de la commission responsable de l'évaluation de l'exécution par le ministre des Affaires Intérieures de la résolution du Sejm du 28 mai 1992 ; MP no 17, texte no 130).

L'article 1 de la résolution du 24 mars 2006 institue „la Commission d'enquête responsable d'examiner les solutions concernant les transformations du capital et de la propriété dans le secteur bancaire ainsi que l'activité des organes responsables de l'exercice du contrôle bancaire, dans la période entre le 4 juin 1989 et le 19 mars 2006”.

Le Tc présume que l'article 1 de la résolution institue ainsi *ad hoc* un organe du Sejm, ce qui se trouve en relation immanente avec la dénomination de cet organe avec un nom propre particulier. Le fait d'instituer cette commission, en tant qu'acte de création, possède un caractère unique. Cet acte échappe au contrôle de sa constitutionnalité exercé par le Tc, puisque ce genre de contrôle, en vertu de l'article 188 de la Constitution, ne peut concerner que les lois et les traités ainsi que „les dispositions juridiques émanant des autorités centrales d'Etat”.

L'autre disposition de la résolution mise en question (article 2) énumère les missions particulières dont l'ensemble définit l'activité de la commission d'enquête. Ces missions, pouvant être facilement confondues avec les compétences de la commission ne servant qu'à réaliser ces missions (régies par la loi du 21 janvier 1999), permettent de définir les compétences de cet organe. L'explication exhaustive du caractère normatif de l'article 2 de la résolution du 24 mars 2006, en tant que condition *sine qua non* de la solution à venir, est présentée au point suivant de la présente motivation.

Puisque le nom propre attribué à la commission en vertu de l'article 1 de manière générale définit l'étendue des compétences de cette commission, il convient alors de vérifier si, mis à part l'article 2, cet article 1 ne devrait pas être perçu en tant qu'article non seulement instituant un organe nouveau du Sejm mais aussi définissant l'affaire dont l'examen constituerait la mission de la commission d'enquête.

Selon le Tc, une telle opinion présentée implicitement par le groupe de députés demandeurs ne mérite pas d'être prise en considération. En voici les raisons :

- 1) *Contenu de l'article 1 de la résolution.* La disposition analysée emploie la technique typique pour les textes juridiques consistant en l'introduction des abréviations des formules composées (voir : § 154 alinéa 1 et 2 de l'ordonnance du Président du Conseil des ministres sur les principes de la technique législative, J.O. no 100, texte no 908). Dans le cas de la résolution en question, la formule composée est le nom composé de l'organe, apparaissant ensuite dans le texte de la résolution du 24 mars 2006 sous forme d'une abréviation (en occurrence : « Commission »). Par conséquent, l'article 1 institue tout d'abord une commission, puis lui donne un nom propre pour enfin définir une abréviation de ce nom pour les besoins de cette résolution dont il fait partie. Ainsi, « la Commission d'enquête responsable de l'examen des solutions concernant les transformations du capital et de la propriété dans le secteur bancaire ainsi que l'activité des organes responsables d'exercer le contrôle bancaire, dans la

période entre le 4 juin 1989 et le 19 mars 2006 » est une appellation complète mais, pourtant, ce n'est qu'un nom. Il serait incorrect de croire que la désignation « Commission d'enquête » est une appellation alors que « l'examen des solutions concernant les transformations du capital et de la propriété dans le secteur bancaire ainsi que l'activité des organes responsables de l'exercice du contrôle bancaire, dans la période entre le 4 juin 1989 et le 19 mars 2006 » est la mission attribuée à cette commission. Si tel avait été le cas, l'article 1 aurait dû avoir le contenu suivante : « Par la présente, la Commission d'enquête est nommée, désignée ci-après « Commission », afin d'examiner (...) » etc. Il faut prendre également en compte que « la commission d'enquête » n'est pas un nom propre sous lequel un tel organe pourrait fonctionner. Or c'est uniquement la dénomination d'un type de commissions (en tant qu'organes internes du Sejm) qui peuvent être instituées à côté des commissions permanentes et extraordinaires.

- 2) *Structure interne de la résolution.* L'étendue des compétences de la commission est définie expressément à l'article 2 qui énumère chacune des missions composant toute l'affaire et servant à deviner son essence. Sinon c'est à l'appellation de la commission qu'il faudrait chercher la base pour la reconstruction de l'affaire faisant l'objet du travail de cet organe.
- 3) *Teneur de l'article 2.* Cette disposition prévoit que : « L'étendue des compétences de la Commission comprend la compétence à examiner (...) ». Cette disposition n'emploie ni la formule suivante : « L'étendue des compétences de la Commission comprend en plus la compétence pour examiner (...) » (ce qui pourrait suggérer que, mis à part l'article 2, c'est l'article 1 qui définit aussi l'objet de l'examen effectué par la Commission), ni la formule suivante : « L'étendue des compétences de la Commission comprend entre autres / notamment la compétences à examiner (...) » (ce qui autoriserait d'interpréter l'étendue des compétences de façon extensive).

Les considérations ci-dessus amènent à la constatation que l'appellation de la commission d'enquête instituée en vertu de la résolution du 24 mars 2006, n'est pas en mesure de servir à la reconstruction de l'affaire qu'elle est supposée examiner, nonobstant le fait si cela avait été possible en raison de son caractère trop général. Cette appellation peut servir uniquement de point de repère dans la procédure d'interprétation de l'article 2 qui définit directement l'étendue des compétences de la commission. Par conséquent, cette étendue ne saurait être élargie pour comprendre des éléments nouveaux (comp.: W. Odrowąż-Sypniewski, *w sprawie zakresu uprawnień śledczych Komisji Śledczej powołanej na podstawie uchwały Sejmu z dnia 28 maja 2004 r.* [fr. : considération sur la limite de compétences de la Commission d'enquête créée conformément à la résolution du Sejm du 28 mai 2004], „Przegląd Sejmowy” no 1/2005, p. 105).

L'acte instituant un organe nouveau est un acte d'application de la loi et non un acte de sa création. Ainsi, les actes instituant les commissions parlementaires d'enquête, y compris les commissions extraordinaires (voir : article 19 du Règlement du Sejm), échappent au contrôle du Tc.

En conséquence, le Tc classe la procédure relative à la non constitutionnalité de l'acte instituant la commission (examen de la constitutionnalité de l'article 1 de la résolution du 24 mars 2006) en raison de l'inadmissibilité de rendre un arrêt (article 39 alinéa 1 point 1 de la loi du 1 août 1997 sur le Tribunal constitutionnel ; J.O. no 102, texte no 643 avec modifications suivantes).

Le Tc trouve cependant utile de souligner que, quoique la disposition de la résolution instituant la commission d'enquête échappe au contrôle de sa constitutionnalité, l'institution doit s'opérer de façon conforme à la Constitution et, de ce point de vue, peut faire l'objet du contrôle du Tc.



Il convient de remarquer que la décision sur le classement de la procédure par rapport à l'article 1 de la résolution du 24 mars 2006 ne signifie pas que le Tc est d'avis que la procédure de l'institution d'une commission d'enquête bancaire ou les activités particulières entreprises par cet organe sont conformes à la loi en vigueur. Les aspects relatifs à l'institution et à l'activité de la commission d'enquête responsable de l'examen des transformations des capitaux et de la propriété dans le secteur bancaire ainsi que de l'examen de l'activité des organes de contrôle bancaire du 4 juin 1989 au 19 mars 2006, quoiqu'ils soient importants du point de vue des standards d'un Etat démocratique de droit, n'ont pas été mis en question par le groupe de députés demandeurs et ils se situent ainsi hors du champs de la présente affaire.

#### 1.4. Caractère juridique mixte de la résolution du 24 mars 2006

Le contenu de la résolution mise en question ne se limite pas à l'acte d'institution d'un organe du Sejm. L'article 2 de la résolution mise en question définit en sept points l'étendue du contrôle exercé par la commission d'enquête bancaire et énumère les missions de son activité. L'article 2 est ainsi une disposition qui délimite l'étendue substantielle des compétences de la commission dont elle se sert, de façon conforme à la loi, en vertu de la Constitution et de la loi du 21 janvier 1999. Par conséquent, la question de la normativité de l'article 2 de la résolution doit faire l'objet d'un examen séparé.

1.5. La jurisprudence du Tc s'occupait à plusieurs reprises de la notion d'acte normatif et de la recherche de ses critères propres en rappelant, sous l'empire de la Constitution du 2 avril 1997, les conclusions générales relatives à cette notion dans l'affaire no de réf. SK 1/01 (arrêt du 12 juillet 2001, OTK ZO no 5/2001, texte no 127). L'arrêt dans l'affaire SK 1/01 indique que, nonobstant certains doutes et l'évolution des convictions des juges du Tc, il est possible de trouver certains éléments stables dans la jurisprudence du Tc en ce qui concerne le caractère normatif d'un acte normatif. Ces éléments sont notamment : 1) signification décisive du contenu et non celui de la forme d'un acte en tant que critère de l'évaluation de son caractère normatif (définition matérielle), 2) caractère concret de ce genre d'évaluation prenant en compte aussi les relations systémiques de cet acte avec d'autres actes indubitablement normatifs, 3) opinion que les doutes relatifs au caractère normatif de certains actes juridiques sont propres à tout système juridique. C'est surtout le système juridique contemporain qui contient un nombre impressionnant d'actes juridiques divers, d'importance cruciale pour la vie sociale et de caractère relativement compliqué, échappant à toute définition univoque. De plus, le Tc était toujours d'avis que, si ces actes contiennent un contenu normatif quelconque, il est impossible d'exclure le contrôle de leur légalité ou bien de leur conformité à la Constitution, surtout lorsqu'il s'agit de la protection des droits et des libertés de l'homme et du citoyen. Dans de tels cas, le Tc recourt à la présomption de normativité de ce genre d'actes juridiques. Sinon, vu le nombre important de ces actes émanant des autorités d'Etat, la majorité d'entre eux échapperait à tout contrôle institutionnel et effectif de leur légalité ou bien de leur conformité à la Constitution.

1.6. Vu les critères de la normativité d'un acte juridique susmentionnés, comme base pour ses considérations sur le caractère normatif de l'article 2 de la résolution du 24 mars 2006, le Tc trouve convenable de prendre en considération ce qui suit :

En premier lieu, les norme qui définissent les missions des autorités d'Etat sont reconstruites non seulement à partir des dispositions du droit matériel mais aussi sur le fondement des dispositions procédurales ainsi que des dispositions relatives au régime des autorités d'Etat en question.

En second lieu, il existe trois types fondamentaux de dispositions juridiques qui constituent un système de normes de base qui oblige directement à quelque chose ou bien qui autorise à effectuer certains actes ou encore qui actualise les missions attribuées à quelqu'un.

En troisième lieu, certains textes juridiques contiennent de nombreuses normes qui, en tant que telles, n'ont pas d'importance majeure mais qui peuvent compléter, modifier ou limiter de diverse manière le contenu des normes formulées dans le système général des dispositions fondamentales.

En quatrième lieu, le contrôle du Tc s'effectue par rapport aux dispositions qui, sans instituer des normes juridiques complètes, possèdent un caractère normatif parce qu'elles constituent l'élément d'une norme dont le fondement est contenu dans un autre acte juridique. Sinon, le législateur, en se servant d'une technique de construction des normes admissible du point de vue de la législation, pourrait restreindre les compétences du Tc (voir : p.ex. l'arrêt du 27 novembre 2000, no de réf.: U 3/00, OTK ZU no 8/2000, texte no 293 ; comp. aussi: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa* [fr. Introduction à la théorie du droit], Poznań 2001, p. 153; voir sur le démembrement du contenu des normes dans les dispositions juridiques, connu aussi sous le nom de démembrement syntactique: M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki* [fr. : Interprétation de la loi. Principes. Règles. Indices], Varsovie 2002, p. 103 et suivantes.)

1.7. Le Tc est d'avis que, dans la présente affaire, il est question d'une norme relative à une compétence, reconstruite à partir de quelques dispositions différentes. Le point de départ est l'article 7 de la loi sur les commissions parlementaires d'enquête, en vertu duquel « La commission est tenue de respecter l'étendue substantielle de ses compétences définies dans la résolution sur sa création » (alinéa 1). « La commission se sert de ses compétences, définies par la loi, uniquement en respectant leur limites et afin d'éclaircir une affaire faisant l'objet de son examen et seulement d'une manière qui ne porte pas atteinte aux droits personnels des tiers » (alinéa 2).

Conformément aux considérations ci-dessus, bien que l'article 7 alinéa 1 de la loi sur les commissions d'enquête parlementaires soit une entité rédactionnelle distincte du texte même de l'acte normatif, il ne constitue pas un fondement suffisamment solide pour reconstruire une norme juridique complète. Par conséquent, il est une disposition incomplète. Et donc, les dispositions de la résolution du 24 mars 2006 qui définissent l'objectif de la Commission d'enquête instituée devraient être classées en tant que dispositions complémentaires. De plus, il n'est pas sans importance qu'elles aient été instituées non en vertu de la loi du 21 janvier 1999 mais en vertu d'un autre acte, à savoir une résolution parlementaire.

Déclarer la résolution en question dans la présente affaire comme indispensable pour la construction d'un fondement normatif servant de base pour la commission qu'elle institue n'est possible qu'après la définition de l'objectif de son activité qui, à son tour, indiquera l'étendue des compétences de cette commission dérivées de la loi du 21 janvier 1999. Sinon, en appliquant l'article 7 de la loi de façon autonome, il n'est possible d'évaluer ni la légalité de l'activité de cette commission, ni, par conséquent, la régularité de la peine infligée à la personne comparissant devant cette commission.

1.8. Il convient d'examiner la question si la norme construite à partir de l'article 2 de la résolution du 24 mars 2006 en relation avec l'article 7 de la loi sur les commissions d'enquête parlementaires possède un caractère général et abstrait.

L'aspect général ou individuel d'une norme dépend de son destinataire. Elle sera dite générale lorsque le destinataire est défini par l'indication de ses traits spécifiques. De plus, il faut souligner qu'une norme générale n'est pas une norme large qui s'adresse à plus qu'un

seul destinataire. Les destinataires possédant des traits spécifiques peuvent être nombreux mais il se peut qu'il y en ait un seul ou bien qu'il n'y en ait aucun.

Référant ces remarques à la résolution dans la présente affaire, il est possible de constater que les normes construites par la résolution en question sont de caractère général. Du fait qu'elles contribuent à la définition des limites de l'activité de la commission d'enquête peut résulter la conclusion que, en fonction de la conception théorique adoptée, le destinataire primaire (directe) de ces normes est la commission d'enquête en question dans la présente affaire. Ce destinataire est donc un organe collégial, défini spécifiquement par la loi sous un nom propre, composé de personnes indiquées non par leur identité personnelle mais par leur fonction de membre de la commission (les députés indiqués individuellement ne sont pas destinataires de cette norme).

Toutefois, considérant la théorie de la norme construite par la résolution du 26 mars 2006 comme base de l'analyse de son caractère général amène à la conclusion que le destinataire de la norme autorisant la commission d'enquête en question à effectuer certaines activités conventionnelles (dans les limites indispensables à éclaircir l'affaire faisant l'objet de son activité) est chaque sujet à qui peuvent s'adresser les actes de pouvoir émanant de cette commission. Ce genre de raisonnement amène aussi à la conclusion que la norme régissant une compétence, construite sur la base du contenu normatif compris à la résolution en question dans la présente affaire, possède un caractère général.

Le Tc n'est toutefois pas compétent pour examiner le problème, soulevé par le représentant du Sejm dans la présente affaire (constituant la conséquence de la construction adoptée par la loi du 21 janvier 1999), si la résolution est un acte juridique approprié pour définir les questions relevant de la sphère des droits et des libertés des personnes comparaisant devant cette commission. Puisqu'un tel grief n'a pas été soulevé dans la demande introduite par le groupe de députés, le Tc n'est pas compétent pour l'examiner.

1.9. Une norme abstraite est une norme qui régit un comportement répété de façon spécifiquement défini alors qu'une norme concrète exige un comportement unique pour un seul destinataire dans des circonstances données (indépendamment du fait si le destinataire est défini individuellement ou généralement).

Vu le fait que l'article 7 alinéa 2 de la loi du 21 janvier 1999, complété par des dispositions de la résolution du 24 mars 2006, constitue un fondement pour chacune des activités (actes d'application de la loi) de la commission d'enquête en question dans la présente affaire au cours de son fonctionnement, il convient de constater que la force normative des dispositions mises en question dans la présente affaire n'expire pas après l'accomplissement de l'acte de leur application.

1.10. Enfin, le Tc est d'avis que l'article 2 de la résolution du 24 mars 2006 possède un caractère normatif et peut faire l'objet du contrôle de sa constitutionnalité.

L'analyse de cette disposition, définissant l'étendue de l'activité de la commission, est supposée prouver que l'organe classifié nominaleme nt comme « une commission d'enquête » remplit les conditions exigées de ce genre d'organes par la Constitution.

## **2. Statut de la commission d'enquête**

### **2.1. Remarques préliminaires**

La définition du statut d'une commission d'enquête doit prendre en compte le fait que la Constitution du 2 avril 1997 a rejeté la suprématie de n'importe quelle autorité. Le principe disposant que « l'autorité suprême d'Etat est le Sejm », propre à la constitutionnalité

socialiste, a cessé d'être en vigueur, mais son écho semble être toujours clairement présent dans la façon de penser sur la position et la mission du Sejm de la République de Pologne. Le Sejm est une des autorités de l'Etat. Ses compétences, et par conséquent les limites de son activité, sont définies par la Constitution et les lois. En vertu de la Constitution, le Sejm dispose d'une autonomie large en ce qui concerne ses décisions relatives à légiférer. L'autonomie du Sejm est plus importante dans cette matière que dans la matière relative à la définition de ses compétences, ce qui résulte du fait que le Sejm est un organe du pouvoir législatif. C'est vrai que le Sejm peut faire « beaucoup » mais il ne peut pas faire « tout » ce qu'il veut. Or, tout ce que le Sejm « peut » faire, doit respecter les limites définies par la Constitution et les lois. Les mêmes exigences s'appliquent aussi aux commissions d'enquête dont l'objectif défini à la résolution sur son institution fait l'objet du contrôle exercé par le Tc.

Les commissions d'enquête ne peuvent pas être nommées pour examiner n'importe quel problème. Elles sont supposées examiner les problèmes d'importance cruciale pour l'Etat. Les missions des commissions d'enquête, comme organes internes du Sejm appelés souvent organes auxiliaires, doivent répondre aux objectifs et aux fonctions constitutionnels réalisés par le Sejm.

L'activité des commissions d'enquête doit être conforme aux normes et aux principes constitutionnels qui définissent les limites du contrôle exercé par le Sejm. L'affaire qui fait l'objet de l'examen de la commission doit s'insérer dans les limites substantielles et objectives du contrôle exercé par le Sejm, définies par la Constitution et par les lois.

Les commissions d'enquête peuvent examiner l'activité des organes et des institutions publiques. Or, elle ne peut examiner l'activité des particuliers que dans les limites de leur activité au sein de l'administration publique ou bien dans les limites de l'aide d'Etat dont ces personnes profitent. Il est inadmissible qu'une commission d'enquête soit instituée afin d'examiner le problème dont le contrôle ne relève pas du tout des compétences des autorités de l'Etat (voir l'arrêt du Tc du 14 avril 1999, n° de réf. : K 8/99, OTK ZU n° 3/1999, texte n° 41).

Outre le contrôle des commissions d'enquête, on trouve aussi les organes constitutionnels qui jouissent de l'indépendance et de l'inamovibilité (c'est le cas des cours et des tribunaux) ou bien uniquement de l'indépendance, complète ou partielle, par rapport à d'autres autorités de l'Etat (c'est le cas de la Banque Nationale de Pologne).

Les compétences particulières attribuées à une commission d'enquête entraînent inévitablement l'interférence entre les compétences de cette commission et celles d'une autre autorité de l'Etat. Ainsi, il est indispensable d'exclure la possibilité de créer le statut et l'étendue des compétences des commissions afin qu'elles échappent au contrôle de leur conformité au système constitutionnel en vigueur. Le Sejm n'est compétent ni pour entreprendre ni pour attribuer à ses organes la mission d'effectuer des activités qui entraîneraient une ingérence dans la sphère des compétences réservées exclusivement par la Constitution ou bien par les lois à d'autres autorités de pouvoir public.

## 2.2. Commission d'enquête en tant qu'organe constitutionnel

A l'encontre d'autres commissions, permanentes et spéciales, jouant le rôle d'organes du Sejm, l'article 111 de la Constitution traite spécialement des commissions d'enquête. En tant qu'organe constitutionnel, la commission d'enquête dispose de son propre statut défini non seulement par une disposition constitutionnelle qui prévoit la possibilité de sa nomination (article 111) mais aussi par d'autres normes constitutionnelles et légales, notamment la loi sur les commissions d'enquête parlementaires. Dans les affaires qui ne sont pas régies par la loi du 21 janvier 1999, les commissions d'enquête restent régies par le Règlement du Sejm.

Toutefois, les dispositions de base relatives aux commissions d'enquête ne sont pas prévues par le Règlement mais, conformément à l'article 111 alinéa 2 de la Constitution, par la loi.

Ainsi, la commission d'enquête n'est pas un organe dont la position et les compétences dépendent uniquement de la résolution qui la nomme. En effet, il ne suffit pas de désigner une commission parlementaire du nom « commission d'enquête » pour qu'elle le soit effectivement. L'organe nommé en vertu de la résolution du Sejm doit répondre aux exigences imposées par la Constitution et les lois applicables, définissant normativement les conditions et les limites de l'activité d'une commission d'enquête conformément à l'article 111 de la Constitution.

Le Sejm, en nommant une commission, est tenu de respecter notamment le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. Ainsi, les missions attribuées à une commission d'enquête ne peuvent pas porter atteinte aux dispositions constitutionnelles relatives aux relations avec les organes échappant au contrôle parlementaire. Voilà la question fondamentale dans la présente affaire car c'est la Constitution même qui ne soumet pas chaque organe au contrôle direct exercé par les commissions d'enquête.

2.2.1. La commission d'enquête est un des instruments du contrôle parlementaire prévus par la Constitution. Le contrôle parlementaire se réfère au droit de cet organe du pouvoir législatif à obtenir des renseignements sur une activité concrète des organes et des institutions publiques ainsi qu'à son droit d'exprimer l'appréciation de cette activité. Ce genre de contrôle sert au Sejm non seulement à collecter des renseignements indispensables à effectuer sa fonction législative mais aussi à exiger la responsabilité politique du gouvernement et de ses membres. En vertu de l'article 95 alinéa 2 de la Constitution, l'étendue du contrôle exercé par les commissions d'enquête concerne notamment l'activité du Conseil des ministres et celle des organes d'administration gouvernementale. De plus, le contrôle parlementaire devrait servir à informer la société sur le fonctionnement des autorités de l'Etat et à les soumettre au contrôle de l'opinion publique.

2.2.2. Le système juridique polonais ne prévoit pas d'autorisations générales à examiner n'importe quelle affaire par le Sejm. Les limites de l'activité des commissions d'enquête sont identiques aux limites du contrôle parlementaire définies par la Constitution. L'affaire faisant l'objet du contrôle exercé par une commission d'enquête doit s'insérer dans les limites substantielles du contrôle parlementaire définies à la Constitution et aux lois. Les commissions d'enquête sont ainsi autorisées à examiner uniquement l'activité des organes et des institutions publiques soumises expressément par la Constitution et par les lois au contrôle exercé par le Sejm (voir l'arrêt du Tc du 14 avril 1999, no de réf. : K 8/99, OTK ZU no 3/1999, texte no 41).

2.2.3. L'activité de chaque organe de l'Etat, y compris celle du Sejm, des commissions parlementaires et de leurs membres, est supposée réaliser les objectifs, les principes et les valeurs constitutionnels. En effet, les libertés et les droits constitutionnels peuvent être limités en vertu des lois mais uniquement dans le cadre défini par la Constitution. C'est impossible en vertu d'autres actes, à savoir des résolutions du Sejm, même si ces actes émanent d'un organe qui joue le rôle principal dans le processus législatif. Par conséquent, l'ingérence du Sejm dans le champ de l'activité des cours et des tribunaux, jouissant de l'indépendance et de l'inamovibilité, serait une atteinte portée non seulement aux lois mais surtout à la Constitution. Ainsi, ni le Sejm, ni tout autre organe de l'Etat n'est autorisé à vérifier ou bien à mettre en question leur jugement. Une telle possibilité existe uniquement dans le cadre de la structure hiérarchique du pouvoir judiciaire en appliquant les moyens prévus par la loi.

2.2.4. Les garanties de l'indépendance se réfèrent aussi à la Banque Nationale de Pologne qui jouit du droit unique à émettre la monnaie ainsi qu'à définir et à exercer la politique monétaire. La Banque Nationale de Pologne est responsable aussi de la valeur de la monnaie. C'est la sphère des compétences indépendantes, protégée par la Constitution. La Constitution non seulement n'autorise pas au Sejm d'ingérer dans cette matière à travers ses résolutions ou bien d'autres actes inférieures aux lois mais, de plus, elle définit les limites de l'ingérence légale.

2.2.5. L'activité de la commission d'enquête ne peut pas remplacer ou bien s'approprier des compétences propres aux organes qui, conformément à la loi et à la Constitution, sont supposés de réaliser ces compétences. La commission, en tant qu'organe interne du Sejm, ne peut pas jouer le rôle d'une autorité suprême par rapport aux autres autorités de l'Etat.

### **3. L'étendue substantielle de l'activité des commissions d'enquête par rapport aux droits et aux libertés des citoyens**

3.1. Tant l'étendue des activités des commissions d'enquête que la procédure qu'elles respectent peuvent atteindre les droits et les libertés protégés par la Constitution. Toutefois, l'activité des organes et des institutions soumis au contrôle parlementaire peut faire l'objet d'une enquête parlementaire et, par conséquent, peuvent se voir soumettre à ce contrôle les personnes exerçant ses fonctions au sein de ces organes. Or, surtout les personnes ayant à faire avec l'affaire examinée sont convoquées à comparaître devant la commission.

3.2. Le Tc souligne les conditions de la régularité relative à l'interrogation des personnes convoquées à comparaître devant la commission en raison de l'obligation de ses membres de respecter les dispositions du Code de procédure pénale. L'inobservance de ces normes peut facilement entraîner des atteintes à la dignité et à la réputation des personnes convoquées. Ces obligations des membres des commissions d'enquête sont définies non seulement à l'article 11i de la loi du 21 janvier 1999 mais aussi à l'article 104 alinéa 2 de la Constitution, contenant le serment prêté par les députés où ils s'engagent entre autres à respecter la Constitution et les autres lois de la République de Pologne, notamment à l'article 30 de la Constitution, obligeant toute autorité publique et ses représentants à respecter et à protéger la dignité de l'homme, ainsi qu'à l'article 47 de la Constitution, en vertu duquel chacun a droit à la protection de la vie privée, familiale, de sa dignité et de sa réputation (P. Wiliński, *Procesowe aspekty przesłuchania świadka przed sejmową komisją śledczą* [fr. : Aspects procéduraux d'interpeller le témoin devant une commission d'enquête du Sejm] dans P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik, *Prawo wobec wyzwań współczesności* [fr. : Le droit et les défis contemporains], t. 3, Poznań 2006, p. 47-54).

Le Tc rappelle que par rapport aux personnes convoquées à comparaître devant une commission d'enquête s'appliquent les principes de protection propre à la procédure pénale (Z. Kwiatkowski, *Zakazy dowodowe w procesie karnym* [fr. : Interdictions relatives aux preuves dans les procédures pénales], Cracovie 2005, p. 277-310). Ainsi :

- la personne interrogée doit se voir garantir d'abord la liberté d'expression dans les limites de l'affaire pour ensuite se voir poser des questions afin d'éclaircir, compléter ou contrôler son énoncé (article 171 § 1 du Code de la procédure pénale ; voir l'arrêt de la Cour suprême du 9 août 1976, no de réf. : V KR 34/76, OSP no 1/1979, texte no 8 ; Z. Doda, A. Gaberle, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Komentarz* [fr. : Jurisprudence de la Cour suprême. Commentaire], t. I, Varsovie 1995, p. 187-198; J.

- Tylman, T. Grzegorzczuk, *Polskie postępowanie karne* [fr. : La procédure pénale polonaise], Varsovie 2005, p. 439);
- les membres de la commission ne sont pas autorisés à poser aux personnes convoquées des questions qui suggèrent la réponse ; le président de la commission est obligé de rejeter ce genre de questions (article 171 § 4 et 6 du CPP ; voir aussi : l'arrêt de la Cour suprême du 27 mai 1974, no de réf. : I KR 498/73, OSNKW no 10/1974, texte no 189 ; K. Marszał, S. Stachowiak, Z. Zgryzek, *Proces karny* [fr. : La procédure pénale], Katowice 2005, p. 870; *Kryminalistyka* [fr. : La criminalistique], red. M. Kulicki, Toruń 2005, s. 205-206) ;
  - il n'est pas admis d'exercer une influence sur l'énoncé de la personne interrogée sous forme de pression ou de menace illégale (article 174 § 5 point 1 du CPP ; voir aussi l'arrêt de la Cour d'appellation de Katowice du 26 février 1998, no de réf. : IIAKa 318/97, « Prokuratura i Prawo » no 1/1999, texte no 26) ;
  - les questions doivent être conformes à l'objet des témoignages, être univoques et compréhensibles (voir : M. Lipczyńska, Z. Czeszejko-Sochacki, *Technika i taktyka zadawania pytań w procesie a rola adwokata* [fr. : Technique et tactique de poser des questions dans la procédure pénale par rapport au rôle de l'avocat], Varsovie 1980; P. Horoszowski, *Kryminalistyka* [fr. : La criminalistique], Varsovie 1958, p. 114; W. Gutekunst, *Kryminalistyka. Zarys systematycznego wykładu* [fr. : La criminalistique. Introduction au cours systématique], Varsovie 1974, s. 208), les membres de la commission sont obligés d'éviter de poser des questions équivoques et incompréhensibles (*Kryminalistyka* [fr. : La criminalistique], red. M. Kulicki, Toruń 2005, p. 199; B. Hołyst, *Kryminalistyka* [fr. : La criminalistique], Varsovie 2004, p. 1100) ;
  - Les question ne peuvent pas être infamantes, humiliantes, dérisoires, piégées ou insultantes à l'égard de la personne interrogée (voir l'arrêt de la Cour suprême du 27 mai 1974, no de réf. : I KR 498/73 ; W. Daszkiewicz, *Swoboda wypowiedzi jako przesłanka ważności dowodu w procesie karnym* [fr. : Liberté d'expression en tant que condition de légalité des preuves dans la procédure pénale], „Państwo i Prawo”, 8-9/1979, p. 70) ;
  - Les membres de la commission sont autorisés à poser des questions concernant les faits mais ne sont pas autorisés à demander d'exprimer des opinions (voir : l'arrêt de la Cour suprême du 8 février 1974, no de réf. : V KR 42/74, OSNPG no 7/1974, texte no 82 ; T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu* [fr. : La criminalistique. Introduction au cours], Cracovie 2004, p. 201) ;
  - Il n'est pas admis qu'une question soit répétée et adressée à la même personne interrogée (voir : l'arrêt de la Cour suprême du 14 septembre 1981, no de réf. : II KR 229/81, Lex 21918 ; Z. Doda, A. Gaberle, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Komentarz* [fr. : Jurisprudence de la Cour suprême. Commentaire], t. I, Varsovie 1995, p. 192) ;
  - Il n'est pas admis que les témoignages d'autres personnes interrogées soient lus devant d'autres témoins et il est inadmissible de leur demander d'exprimer leur opinion sur les témoignages des autres ou bien sur les différences entre les témoignages ;
  - Il n'est pas admis de demander l'évaluation de la crédibilité des autres personnes interrogées ou bien convoquées à comparaître (voir l'arrêt de la Cour suprême du 8 février 1974, no de réf. : V KR 42/74) ;
  - Il n'est pas admis de porter atteinte aux biens personnels de la personne convoquée ;
  - Il n'est pas admis d'entrer en conflit avec la personne interrogée et de lui suggérer la signification véritable du témoignage de la personne convoquée (voir : comp. : T. Hanausek, *op.cit.*, p. 207-208) ;

- Il n'est pas admis d'interroger longtemps la personne convoquée en épuisant ses forces physiques et psychiques (comp. : S. Waltoś, *Proces karny, Zarys systemu* [fr. : Procédure pénale. Introduction au système], Varsovie 2005, p. 358; S. Waltoś, *Swoboda wypowiedzi osoby przesłuchiwanej w procesie karnym* [fr.: Liberté de la personne interpellée dans la procédure pénale], „Państwo i Prawo” ; 10/1975, p. 69; J. Tylman, T. Grzegorzczak, *Polskie postępowanie karne* [Procédure pénale polonaise], Varsovie 2005, p. 433) ;
- Il n'est pas correct de promettre des profits illégaux contre le dépôt d'un témoignage (p.ex. suspension de l'arrestation temporaire ; voir : l'arrêt de la Cour d'appellation à Lublin du 6 mai 1997, no de réf. : II Aka 68/97 ; „Prokuratura i Prawo” no 7-8/1998, texte no 22; S. Waltoś, *Proces karny, Zarys systemu* [fr. : Procédure pénale. Introduction au système], Varsovie 2005, p. 358) ;
- Il n'est pas admis de poser des questions non à propos de l'objet de l'interrogation (voir : l'arrêt de la Cour suprême du 8 février 1974, no de réf. : V KR 42/74) ;
- Il n'est pas admis d'interroger la même personne à plusieurs reprises sur les mêmes faits (voir : l'arrêt de la Cour suprême du 14 septembre 1981, no de réf. : II KR 229/81 ; Lex 21918, l'arrêt de la Cour suprême du 26 mai 1981, no de réf. : IV KR 100/81, OSNKW no 9/1981, texte no 52 ; Z. Doda, A. Gaberle, *op.cit.*, p. 192).

Il convient de rappeler que, au cours de la procédure devant la commission d'enquête, la personne convoquée jouit, entre autres, du droit de demander la possibilité de s'exprimer librement sur l'affaire en question ou bien de demander l'annulation de la question qui, selon la personne convoquée, lui suggère la réponse, qui n'est pas importante ou bien qui n'est pas à propos (article 11c alinéa 1 point 6 et 7 de la loi sur les commissions d'enquête parlementaires). De plus, les témoignages déposés dans les circonstances excluant l'expression libre ou bien les témoignages obtenus sans observation des principes de ci-dessus ne peuvent pas servir de preuve dans l'affaire examinée par la commission (voir l'article 171 § 7 du CPP).

3.3. Les standards professionnels et éthiques imposés sur les membres des commissions d'enquête sont d'une importance majeure. Ces standards dérivent de la Constitution et des lois. Les interrogations effectuées par les députés au Sejm, donc par les représentants du pouvoir législatif, doivent faire preuve d'un respect minutieux des normes applicables. Les interrogations devant les commissions parlementaires d'enquête sont supposées servir d'exemple pour d'autres organes juridictionnels. Voilà pourquoi le savoir-faire des membres et la connaissance des dispositions applicables sont si importants.

Il convient d'exiger des membres des commissions d'enquête l'observation des bonnes moeurs relatives au respect des personnes convoquées. Ceci est particulièrement important car, en effet, les membres des commissions d'enquête se veulent « juges d'instruction » alors que ce terme, pour la plupart de la société, évoque des connotations négatives.

3.4. Le contenu de l'article 11 alinéa 1 de la loi du 21 janvier 1999 statue clairement que chaque personne convoquée à comparaître devant une commission d'enquête est obligée de se soumettre à cette obligation. C'est une norme obligeante, adressée aux personnes convoquées par la commission. Or, il n'est pas certain que la commission soit autorisée à convoquer « toute personne ». Indubitablement, l'article 11 alinéa 1 de la loi en question ne peut pas servir de fondement en l'occurrence. La disposition imposant cette obligation est muette sur le droit de la commission à convoquer n'importe quelle personne. A partir d'une norme obligeant son destinataire à obéir à un principe il est impossible de déduire que la même norme constitue un fondement pour une compétence concrète de la commission.



Conformément à l'article 7 alinéa 2 de la loi du 21 janvier 1999, les compétences résultant de cette disposition ne peuvent servir à la commission qu'à examiner l'affaire faisant l'objet de son activité. Ainsi, le cercle des personnes convoquées et interrogées par la commission se limite strictement aux personnes qui puissent apporter des preuves dans l'affaire en question. De plus, ce cercle est limité indirectement par l'étendue du contrôle exercé par la commission qui n'est pas sans bornes.

Enfin, toute personne convoquée est obligée à comparaître devant la commission mais il ne s'ensuit pas le fait que la commission peut convoquer tout un chacun.

#### **4. L'objet et l'étendue la résolution – problème de la « concrétisation de l'affaire » (article 111 de la Constitution)**

4.1. Conformément à l'article 111 de la Constitution, la commission d'enquête peut être nommée « afin d'examiner une affaire concrète ». La concrétisation de l'affaire constitue donc la condition de la constitutionnalité de l'activité de la commission en tant que commission d'enquête. Vu l'affaire faisant l'objet de la présente procédure, il convient d'examiner si le contenu de l'article 2 de la résolution du 24 mars 2006 peut satisfaire à la condition de « nommer la commission afin d'examiner une affaire concrète ».

La commission d'enquête est un organe procédural, assorti de compétences dont disposent les procureurs et les tribunaux de justice. L'emploi extensif ou incorrect de ces compétences entraîne le risque de mettre en péril les valeurs protégées par la Constitution. En cas d'atteinte à ces valeurs, il est possible de contrôler la régularité de l'activité de la commission d'enquête. Ce genre de contrôle peut être effectué par un tribunal de droit commun en examinant la demande de la commission d'infliger une peine disciplinaire (article 12 de la loi du 21 janvier 1999). Le résultat négatif de ce contrôle entraîne le rejet de la demande introduite par la commission d'enquête.

Vu non seulement le contenu de l'article 111 de la Constitution, il est nécessaire de définir clairement aussi l'étendue (l'objectif) de l'activité de la commission d'enquête que la définition univoque de l'affaire faisant l'objet de l'enquête effectuée par la commission. Toute activité d'enquête est supposée être précédée par la détermination exacte de son objectif dont la réalisation est intentée. L'identification des sujets et des objets dont la commission s'occupe constitue la condition *sine qua non* de la précision exacte et détaillée des problèmes que la commission est supposée examiner.

La détermination de la notion d'« affaire » est cruciale pour la régularité de la nomination d'une commission d'enquête. « L'affaire » en tant que faits ou affirmations relatives à des circonstances données doit se manifester dès l'étape précédant l'adoption de la résolution parlementaire adéquate. Comme condition de la nomination de la commission, l'existence de l'affaire à examiner doit être objectivement constatable. En effet, le Sejm ne peut pas, en basant uniquement sur des fondements incertains (p.ex. sur « l'opinion publique »), mettre en oeuvre ce mode de contrôle si spécial.

#### **4.2. « Affaire concrète » en tant que limite des compétences des commissions d'enquête**

Les notions de « commission d'enquête » et « d'enquête » sont liées à l'obligation d'éclaircir une affaire concrète. La commission d'enquête est autorisée à recourir, quoique de façon limitée, aux institutions procédurales réservées à la procédure pénale. Lorsque la commission se saisit d'une affaire, il est indispensable qu'il y ait la persuasion relative à la nécessité (pour le bien de l'Etat) de collecter des témoignages relatifs aux faits, personnes et objets ainsi qu'à leur relations, y compris la supposition qu'une atteinte à la loi s'est produite

en motivant le cours aux moyens prévus pour la procédure pénale. Par conséquent, il est indispensable d'identifier et d'individualiser le problème juridique constituant le fondement d'une enquête parlementaire. Sinon, selon le modèle des commissions d'enquête institué par la loi du 21 janvier 1999, il n'existe pas d'« affaire » en vertu de l'article 111 de la Constitution (comp. M. Granat, *Opinia dotycząca pytania: czy uchwała Sejmu RP w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. jest zgodna z Konstytucją w szczególności zakres jej działania oraz czy uchwała ta może być zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego* [fr. : Opinion relative à la question: est-ce la résolution du Sejm concernant la création de la Commission d'enquête, chargée d'examiner les solutions concernant les transformations du capital et de la propriété dans le secteur bancaire ainsi que l'activité des organes responsables d'exercer le contrôle bancaire, dans la période entre le 4 juin 1989 et le 19 mars 2006, et en particulier son l'étendu de son activité, est conforme à la Constitution et est-ce qu'elle peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal constitutionnel]).

4.3 La commission d'enquête est autorisée à mettre en oeuvre ses compétences spéciales, énumérées à la loi, uniquement dans les limites définies à la résolution sur sa nomination. Le défaut de concrétisation entraîne le fait que le principe de légalité des organes de l'Etat pourrait s'affaiblir (sinon réduit au rôle purement ornemental), alors que les commissions d'enquête pourraient se transformer en tribunaux d'inquisition en mettant en cause les droits et les obligations des tiers (comp.: A. Szmyt, *Uwagi w sprawie projektów uchwał powołujących komisje śledcze (druki sejmowe nr 400 i 401* [fr. : Remarques sur les projets de résolutions créant les commissions d'enquête]).

4.4. « Une affaire concrète » selon l'article 111 de la Constitution est l'ensemble des circonstances qui font l'objet de l'intérêt du Sejm. Cet ensemble doit être défini par la résolution du Sejm relative à la nomination d'une commission d'enquête. L'objectif de l'activité d'une commission doit être séparément expliqué, précisé et compréhensible pour tous les sujets potentiellement obligés à comparaître devant cette commission ou bien à présenter des matériaux ou bien des renseignements sollicités. C'est seulement ainsi qu'il sera possible d'établir l'état des faits dans une affaire donnée dont dépend la réalisation correcte de la mission de la commission.

4.5. La concrétisation de l'affaire en vertu de l'article 2 de la résolution du 24 mars 2006

L'analyse de l'article 2 de la résolution en question dans la présente affaire prouve que le *ratio* de cet acte concerne la mise en oeuvre d'un contrôle vaste du système bancaire et qu'il ne concerne pas une enquête parlementaire dans une affaire concrète (comp.: P. Sarnecki, *Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją uchwały sejmu RP z 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.* [fr. Opinion relative à la conformité à la Constitution de la résolution du Sejm concernant la création de la Commission d'enquête, chargée d'examiner les solutions concernant les transformations du capital et de la propriété dans le secteur bancaire ainsi que l'activité des organes responsables d'exercer le contrôle bancaire, dans la période entre le 4 juin 1989 et le 19 mars 2006] et K. Skotnicki, *Opinia prawna w kwestii odpowiedzi na dwa pytania: 1. Czy Uchwała Sejmu RP w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń*

*kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. jest zgodna z Konstytucją, w tym w szczególności zakres jej działania? 2. Czy uchwała ta może być zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego?* [fr.: Opinion juridique relative aux questions: 1. Est-ce que la résolution du Sejm concernant la création de la Commission d'enquête, chargée d'examiner les solutions concernant les transformations du capital et de la propriété dans le secteur bancaire ainsi que l'activité des organes responsables d'exercer le contrôle bancaire, dans la période entre le 4 juin 1989 et le 19 mars 2006 est conforme à la Constitution et en particulier l'étendu de son activité ? 2. Est-ce que cette résolution peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal constitutionnel ?]. Comme preuve, il suffit de mentionner l'étendue vaste des compétences de la commission qui, comparée à une infraction pénale, serait contraire à tout principe de l'économie procédurale.

Les arguments motivant la mise en œuvre des activités d'enquête doivent être claires car, sinon, l'existence de l'affaire concrète en vertu de l'article 111 alinéa 1 de la Constitution n'est pas prouvée.

4.6. Le Sejm, en définissant le cadre de l'activité de la commission dans la résolution du 24 mars 2006 a employé des termes sans signification précise. Il est question ici notamment des notions suivantes : « solution » et « activité des organes de contrôle bancaire ». De plus, le terme « secteur bancaire » concerne les question de finances et d'économie. Par conséquent, il n'est pas certain que l'étendue de cette notion comprenne toutes les institutions effectuant des fonctions bancaires ou des fonctions identiques à celles qu'effectuent des banques (c'est l'objectif du fonctionnement qui est important) ou bien uniquement les sujets qui sont créés conformément aux dispositions du droit bancaire.

De plus, la résolution en question n'indique pas d'affaire concrète mais elle renvoie à la situation qui concerne des centaines ou des milliers de faits (p.ex. autorisations administratives émises par la Commission du contrôle bancaire) composant une multitude de procès à longue échéance, de caractère économique, juridique et politique.

4.7. L'interprétation rationnelle des fragments importants de l'article 2 de la résolution est impossible sans exégèse minutieuse de ce texte. Il est impossible de partager en l'occurrence l'avis des représentants du Sejm disant que l'exégèse ne relève que des compétences de la commission d'enquête. En effet, dans un tel cas, le Sejm ne réaliserait pas ses missions de façon constitutionnelle et correcte. En mettant à la disposition de ses membres des possibilités si importantes pour définir le cadre réel de son activité, le Sejm semblerait renoncer à ses compétences en les déléguant, à l'encontre de la Constitution, en faveur d'une commission d'enquête. En accordant au Sejm, en vertu de l'article 111 alinéa 1 de la Constitution, le droit de « nommer une commission d'enquête chargée d'examiner une affaire concrète », le législateur a pris la décision relative à trois problèmes : 1) il a choisi l'organe chargé de nommer une commission d'enquête ; 2) il a choisi l'organe chargé de définir l'affaire faisant l'objet du travail d'une commission ; 3) il a défini le mode suivant lequel une commission d'enquête est nommée pour examiner une affaire concrète (résolution).

Chacun de ces trois choix est important et aucun d'eux ne peut s'opérer sans les autres. Le législateur a défini, de façon consciente et rationnelle, le cadre des compétences constitutionnelles réservées au Sejm *in pleno*, et qui peuvent s'exercer uniquement par ses organes internes (p.ex. examen des amendements aux projets de lois par les commissions en vertu de l'article 119 alinéa 3 de la Constitution). Le choix de l'organe chargé de définir l'affaire à examiner par une commission d'enquête prend en compte le caractère, les missions, le statut et la composition de cet organe. Il convient de prendre en considération le fait que, conformément au choix opéré suivant les critères de ci-dessus, la compétence attribuée au

Sejm (et non à la commission) sera mise en oeuvre conformément aux principes de pluralité politique, de représentativité décisionnelle et avec respect des droits de la minorité parlementaire, y compris la garantie accordée aux députés indépendants de pouvoir influencer le contenu de l'acte nommant une commission d'enquête afin d'examiner une affaire concrète. L'attribution de cette compétence au Sejm est importante aussi du fait que ses séances, en vertu de la Constitution, sont publiques (article 113) pour garantir aux citoyens l'accès à la participation à la discussion sur le déroulement et sur l'objet du travail des députés. Or, ce principe ne s'applique pas à l'activité des organes internes du Sejm (voir : L. Garlicki, *note no 4 à l'Article 113* [dans:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [fr.: Constitution de la République de Pologne. Commentaire], réd. L. Garlicki, t. II, Varsovie 2001; en ce qui concerne le principe de publicité des travaux des commissions d'enquête, comp. aussi : W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinie związane z pracami komisji śledcze* [fr. : Opinions relatives aux travaux des commissions d'enquête], „Przegląd Sejmowy” no 6/2005, p. 176).

Toutes ces circonstances doivent être prises en compte lors de l'examen de l'admissibilité de la délégation de compétences du Sejm à un de ses organes internes. Vu le fait que la Constitution ne contient pas d'autorisation donnée au Sejm de déléguer ses compétences en ce qui concerne « la définition de l'affaire » en faveur de la commission d'enquête et que « la définition de l'affaire » soumise à la commission constitue l'essentiel de ce qui doit faire l'objet d'une résolution du Sejm nommant la commission (et en même temps légitimer la nécessité de nommer ce genre de commission), le Tc constate que cette délégation n'est pas autorisée. Par conséquent, la résolution définissant le cadre de l'activité d'une commission d'enquête doit rester conforme aux exigences de précision et d'univocité.

4.8. « Le défaut de concrétisation de l'affaire » résulte du mode de compréhension des sept questions de base indiquées à l'article 2 de la résolution du 24 mars 2006 qui font l'objet du travail de la commission. Cette façon de percevoir le problème peut constituer le point de départ pour élargir le cadre de l'objet examiné par la commission d'enquête et, par conséquent, pour définir l'objet du travail de la commission de façon subjective et arbitraire.

Il convient de remarquer que l'emploi par le législateur de notions vagues n'est pas inadmissible du point de vue constitutionnel. Toutefois, la précision des dispositions juridiques est exigée surtout par rapport aux dispositions régissant la responsabilité pénale. Mais il arrive que (p.ex. lorsque l'emploi d'une institution juridique donnée est basé sur des critères d'évaluation mais dont la mise en oeuvre exige la prise en compte de plusieurs circonstances qui diffèrent en fonction de l'affaire alors que leur analyse générale et exhaustive serait impossible) l'emploi de notions générales est inévitable (voir l'arrêt du Tc du 16 janvier 2006, no de réf. : SK 30/05, OTK ZU no 1/A/206, texte no 2). Cependant, il faut prendre en considération le fait que la règle ci-dessus concerne la situation où les notions vagues et les clauses générales sont traitées par les tribunaux de justice qui, en vertu de l'article 173 de la Constitution, exercent leur pouvoir indépendamment des autres pouvoirs et les juges examinent les affaires données sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions (article 178 alinéa 1 de la Constitution). Ainsi, ce processus s'effectue en conformité aux règles établies dans la culture juridique et dans le respect de l'exigence d'impartialité de la cour interprétant les dispositions juridiques. La solution judiciaire est soumise au contrôle des instances qui se réfèrent notamment à l'examen de la compréhension correcte du contenu de la disposition comprenant des notions vagues ou bien des clauses générales. Dans le cadre de la procédure judiciaire, il existe des garanties institutionnelles et procédurales qui contribuent à l'interprétation homogène et stricte de la loi.

Or, il n'en va pas de même avec l'attribution aux commissions d'enquête de la mission de définir le sens de l'article 2 de la résolution du 24 mars 2006. Quoique,

conformément à la loi du 21 janvier 1999, l'exigence d'impartialité s'applique aux personnes participant à la commission (voir l'article 6), les membres de la commission sont nommés à la base d'un critère politique (voir l'article 2 alinéa 2) et non en fonction de leur aptitude à effectuer l'exégèse des textes juridiques.

Cela est important car la personne convoquée, conformément à l'article 11c alinéa 1 points 5-9 de la loi du 21 janvier 1999, jouit uniquement du droit à exprimer sa plainte sur la décision du président de la commission devant la commission, donc devant un groupe de députés. La vérification judiciaire de la régularité de la compréhension des notions définissant le cadre de l'affaire à examiner par la commission est possible seulement après dans le procédure judiciaire concernant la demande d'infliger une peine disciplinaire à la personne convoquée à cause d'un manque sans raison valable à l'obligation de témoignage. Or, il est impossible de le percevoir comme une solution conforme aux standards motivant l'emploi des notions vagues et des passages équivoques dans les textes juridiques.

La procédure devant une commission d'enquête n'est pas assortie de garanties institutionnelles et procédurales qui se manifestent dans les procédures judiciaires. Voilà pourquoi la définition du cadre de l'activité des commissions avec des notions vagues est inadmissible dans un état démocratique de droit (voir l'arrêt du Tc du 23 mars 2006, no de réf. : K 4/06, OTK ZU no 3/A/2006, texte no 32), surtout parce que cela peut déséquilibrer, de façon incontrôlable et non conforme à la Constitution, la division des pouvoirs en ingérant excessivement dans la sphère des libertés des personnes convoquées devant la commission.

4.9. En définissant vaguement par le Sejm le cadre de l'affaire, il est impossible d'appliquer de façon adéquate les méthodes de travail de la commission. L'incertitude du cadre de l'activité de la commission rend impossible la réalisation de la mission de la commission.

Il convient de souligner que l'affaire à examiner par une commission doit, selon des critères objectifs, se prêter à être examinée. Il faut présumer notamment le fait que la commission sera capable d'effectuer sa mission. Sinon, les doutes constitutionnels seront éveillés non seulement par rapport au cadre de l'activité de la commission (constituant la base à reconstruire « l'affaire ») mais surtout par rapport à l'acte de sa nomination. Cela résulte non seulement de la nature des commissions d'enquête en tant qu'organes nommés occasionnellement par le Sejm mais surtout du contenu littérale de l'article 111 alinéa 1 de la Constitution, selon lequel la commission (condition de sa nomination) est chargée « d'examiner » une affaire (forme accomplie) et non de « garantir l'examen » (forme inaccomplie) d'une question de façon permanente. Il convient d'admettre qu'il est indispensable de manquer à la définition concrète de l'affaire à examiner ainsi que de définir cette affaire à l'aide des paramètres (objet, sujet, période) qui excluent *a priori* la possibilité d'accomplir cet examen avec succès.

Si l'objectif de nommer la commission ne peut pas être réalisé en raison de la définition inexacte de la mission de la commission, une autre exigence constitutionnelle, relative au fonctionnement des organes de l'Etat, n'est pas satisfaite, à savoir celle qui résulte de la préambule de la Constitution et qui se réfère au fonctionnement régulier et efficace des institutions publiques. La résolution, en manquant à la définition concrète de l'affaire, ne précise pas l'objet de cette affaire. Ainsi, il est impossible de définir de façon exacte ni le genre d'activités à entreprendre par la commission, ni la légalité des instruments juridiques à employer par la commission. En conséquence d'une telle régulation, l'affaire, qui devrait être définie, devient une affaire abstraite.

#### 4.10. Conclusion

Vu l'imprécision de la langue de la résolution, y compris l'ambiguïté des termes utilisés, le caractère ouvert du catalogue des circonstances et des sujets à examiner ainsi que le cadre relativement large de l'activité de la commission et l'incertitude en ce qui concerne les relations entre les fragments donnés des dispositions applicables embrouillant l'objectif de la commission, le Tc constate que la résolution du 24 mars 2006 ne définit pas l'affaire conformément aux exigences de l'article 111 alinéa 1 de la Constitution.

#### **5. Cadre temporel de l'objet du travail d'une commission d'enquête**

Tant l'appellation de la Commission examinée dans la présente affaire que son article 1, au fragment définissant l'appellation de la Commission, disposent que la Commission d'enquête examinera les solutions relatives aux transformations des capitaux et de la propriété dans le secteur bancaire ainsi que l'activité des organes de contrôle bancaire du 4 juin 1989 au 19 mars 2006.

La même période a été indiquée pour définir le cadre de l'activité de la Commission par rapport aux irrégularités dans l'activité de la Banque Nationale de Pologne et de la Commission du contrôle bancaire (article 2 point 1 de la résolution) ainsi que dans l'activité des ministres et d'autres personnes occupant des postes directrices d'Etat en ce qui concerne les solutions relatives aux transformations des capitaux et de la propriété dans le secteur bancaire (article 2 point 6 de la résolution).

Les bornes temporelles de l'activité d'une commission d'enquête ne trouvent aucune explication de point de vue de la définition de l'objectif du travail d'une telle commission. Cette impuissance à expliquer les raisons de la limitation de l'activité de la Commission à ce cadre temporel, et pas un autre, s'est manifestée aussi dans les interventions des représentants du Sejm au cours de l'audience devant le Tc. Le 4 juin 1989 aucun acte juridique, qui pourrait constituer la césure pour une disposition juridique relative au secteur bancaire, n'a été émis. Aucun acte relatif au contrôle bancaire n'a été émis ce jour. Pour indiquer une date importante pour l'objet du travail de la Commission, il faudrait la chercher plutôt parmi les dates d'édiction de règles juridiques ou de circonstances (p.ex. économiques) qui se trouvent en relation directe avec l'objet du travail de la Commission.

De même, il est impossible d'accepter l'autre date limite, quoique le fait que les députés ont décidé de prendre en compte uniquement les faits produits avant la nomination de la Commission mérite d'être applaudi (contrôle des faits ultérieurs, uniquement préventif, pourrait en pratique contribuer à l'exercice inadmissible de la pression sur les organes soumis au contrôle de la commission ou bien à l'ingérence dans l'affaire ; voir : *Biuletyn* n° 432/V de la séance de la Commission législative du 21 mars 2006). Cependant, la technique législative utilisée lors de la rédaction de la résolution analysée entraîne le fait que cette date devrait être considérée comme indiquée arbitrairement (pour ne pas dire par hasard) et sans lien avec l'objet de l'activité de la Commission d'enquête. Or, la résolution sur la nomination de la Commission étant adoptée le 24 mars 2006, la date de 19 mars 2006 réfère à une période inadéquate.

Vu les circonstances ci-dessus, le Tc constate que l'article 2 de la résolution du 24 mars, dans la partie où définit, de façon arbitraire, le cadre temporel de l'activité de la Commission, à savoir du 4 juin 1989 au 19 mars 2006, n'est pas conforme à l'article 2 de la Constitution.

## 6. Analyse de la constitutionnalité de l'article 2 point 1 de la résolution du 24 mars 2006

6.1. Conformément à l'article 2 point 1 de la résolution mise en question par un groupe de députés, la mission de la Commission concerne l'examen de la régularité des activités de la Banque Nationale de Pologne et de la Commission du contrôle bancaire en tant qu'organes du contrôle bancaire du 4 juin 1989 au 19 mars 2006, notamment des activités relatives à :

- a) l'autorisation de création d'une banque et à l'entreprise de son activité,
- b) l'autorisation à l'exercice du droit de vote des actions des banques,
- c) la diligence, y compris la régularité, des matériaux préparés par l'Inspecteur général du contrôle bancaire pour les séances de la Commission du contrôle bancaire dans les affaires dont il est question aux points a) et b),
- d) la documentation des activités des organes du contrôle bancaire,

Le Sejm, en tant qu'autorité qui édicte la résolution en question, recourt à des notions polysémiques dont la signification ne peut se définir qu'au cours des travaux de la Commission. Cependant, cet état des choses porte atteinte au principe voulant qu'une commission d'enquête s'occupe d'une affaire bien concrète avant sa nomination. De plus, il est inadmissible que l'objet du travail de la commission se définisse suite à l'exercice de son travail (délégation des compétences) mais il est supposé être précisé par le Sejm *in pleno* (voir : l'article III point 4.7. de la présente motivation). Ces conditions ne sont pas remplies par l'article 2 point 1 de la résolution du 24 mars 2006.

Les doutes les plus graves concernent la méthode de définition du cadre de l'activité de la Commission. Le Sejm, en adoptant la résolution en question, a admis que « la Commission sera compétente pour examiner la régularité des activités de la Banque Nationale de Pologne et de la Commission du contrôle bancaire du 4 juin 1989 au 19 mars 2006 ». Par là même, le Sejm a défini le cadre de l'activité de la Commission de façon générale, en se basant sur des critères vagues et nécessitant un éclaircissement par la commission même.

L'emploi du terme « en particulier » par le Sejm pour indiquer les activités les plus importantes de la Banque Nationale de Pologne (NBP) et de la Commission du contrôle bancaire (CCB) confirme évidemment que les circonstances dénoncées comme « particulières » possèdent uniquement un caractère d'exemple sans préciser le cadre de l'activité de la Commission (*numerus clausus*). En fait, le Sejm a délégué ainsi, en faveur de la Commission d'enquête, la compétence exclusive pour définir le cadre des activités de la NBP et de la CCB faisant l'objet de son examen. Cette solution ne satisfait pas à l'exigence constitutionnelle de « concrétisation » attendue de la résolution du Sejm.

### 6.2. Compétence d'une commission d'enquête à contrôler NBP

La NBP est la banque centrale de l'Etat qui, en vertu de l'article 227 alinéa 1, a le droit d'émettre la monnaie et de fixer et de mettre en oeuvre la politique monétaire. La NBP est responsable de la valeur de la monnaie polonaise. L'indépendance de la banque centrale est la conséquence de la limitation rationnelle de l'ingérence du monde de la politique dans le fonctionnement de cette institution. Ce postulat est particulièrement motivé surtout vu les expériences historiques et pratiques de la Pologne, concernant les relations entre le pouvoir politique et la banque centrale. Dans son arrêt précédent, rendu le 28 juin 2000 (no de réf. : K 25/99, OTK ZU no 5/2000, texte no 141), le Tc a constaté que « la position systémique spéciale de la NBP, en tant que banque de contrôle de l'Etat, consiste d'une part en l'indépendance des organes de l'Etat et, d'autre part, en la « neutralité » politique de cette

banque ». La NBP exerce ses activités dans le domaine des finances publiques mais ses compétences ont été séparées de celles du gouvernement.

Cette approche a été confirmée et développée dans l'affaire no K 26/03 où le Tc a constaté que, quoique la Constitution ne formule directement le principe d'indépendance de la banque centrale de l'Etat, la réalisation par la NBP de ses missions exige une dose importante d'indépendance. Dans les ouvrages de droit administratif, de droit constitutionnel et d'économie, l'indépendance de la banque centrale est classifiée de plusieurs manières (comp. : *Status banku centralnego: Doświadczenia i perspektywy. Materiały z konferencji zorganizowanej 29 XI 1994 r. przez Komisję Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów oraz Biuro Studiów i Ekspertyz* [fr.: Position de la banque centrale: Experiences et perspectives. Matériel de la conférence du 29.09.1994 organisée par la Commission de la politique économique, budgétaire et des finances ainsi que par le Bureau d'études et d'expertises], t. 7, serie „Konferencje i Seminaria” [fr. : « Conférences et séminaires »], Varsovie 1995; R. Hutérski, *Niezależność banku centralnego* [fr. : Indépendance de la banque centrale], Toruń 2000). Cette indépendance y est expliquée sous des aspects différents. L'indépendance financière consiste en l'exclusion de toute pression possible sur les décisions de la banque centrale ou bien en l'interdiction de toute possibilité de financer les dépenses du gouvernement (déficit budgétaire) directement ou indirectement par les crédits de la banque centrale. L'indépendance fonctionnelle est une notion plus large car elle comprend aussi l'autonomie lors de l'exercice d'autres fonctions de la banque centrale. L'indépendance institutionnelle concerne avant tout la position de la banque centrale dans le système des institutions de l'Etat et le moyen de nommer et de révoquer la gérance de la banque. Les dispositions constitutionnelles relatives à la NBP suggèrent que le législateur a pris en compte les trois aspects ci-dessus en ce qui concerne l'indépendance de la banque centrale (voir l'arrêt du 24 novembre 2003, OTK ZU no 9/2003, texte no 95). Selon le Tc, l'indépendance de la NBP est implicitement garantie à l'article 227 de la Constitution.

L'indépendance de la NBP en tant que banque centrale à liée à d'autres compétences de cette institution, définies à la loi du 29 août 1997 sur la NBP (J.O. de 2005 no 1, texte no 2 avec modifications suivantes). La base juridique légale pour attribuer à la banque centrale et à ses organes des compétences supplémentaires n'abroge pas l'autonomie de la NBP en ce qui concerne les affaires qui ne sont pas définies par la Constitution. Tout au contraire : il est correct de penser que le législateur, au regard de l'indépendance de la NBP, a attribué ces compétences justement à cette institution et pas à une autre, p.ex. au ministre des finances ou bien, ce qui est aussi envisageable, à un organe de l'Etat spécialement créé à ces fins.

La définition des compétences de la NBP, de sa position et des principes de sa coopération avec d'autres organes de l'Etat, par la Constitution et par la loi sur la NBP, de même que la définition de la position du Président de la NBP (voir : notamment les raisons de son révocation) suggère une approche adoptée par le législateur garantissant l'indépendance de la NBP, indispensable pour l'effectuation correcte de ses missions. La norme exprimée à l'article 3 alinéa 1 de la loi sur la NBP est typique pour ce modèle constitutionnel et pour le statut légal de la NBP, à savoir la disposition qui dit que « l'objectif fondamental de l'activité de la NBP est le maintien de la stabilité des prix en soutenant en même temps la politique économique du gouvernement, à moins que cela n'empêche la réalisation de l'objectif fondamental de la NBP ».

L'indépendance de la banque centrale et ses garanties minimales ont également été définies dans les actes juridiques de la Communauté européenne qui font actuellement partie du système juridique national de la République de Pologne (voir notamment l'article 108 et l'article 109 du Traité fondateur de la Communauté européenne), texte consolidé, J.O. CE C 325 du 24 décembre 2002, pages 1-181, et l'article 7 du Protocole relatif à au Statut du système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne). Ces principes



obligent tous les organes de l'Etat polonais, y compris le pouvoir législatif, à leur obéir surtout dans la création de la loi et dans les cas de la mise en question de la loi (sur la voie légale ou sous forme quelconque résultant de l'activité des organes des pouvoirs publics).

Il n'est pas raisonnable de croire que le droit à exercer le contrôle parlementaire par rapport au Président de la NBP par l'intermédiaire d'une commission d'enquête résulte d'une disposition attribuant à ce genre de commission la compétence pour déposer une demande préliminaire de convocation devant le Tribunal d'Etat de la personne exerçant les fonctions de Président de la NBP (voir l'article 18 de la loi sur les commissions d'enquête parlementaires et l'article 6 alinéa 3 de la loi du 26 mars 1982 sur le Tribunal d'état, J.O. de 2002, no 101, texte no 925 avec modifications suivantes). L'introduction d'une demande préliminaire (ce qui est permis, par rapport au Président de la NBP, à une commission d'enquête, au Président de la République ainsi qu'à un groupe de 115 députés) engage la procédure ayant pour objectif l'examen de la nécessité de demander à la personne en question sa responsabilité constitutionnelle. Cette procédure se déroule toujours devant une commission permanente du Sejm, à savoir la commission de la responsabilité constitutionnelle (ci-après : CRC). C'est exactement cet organe du Sejm qui est compétent, en vertu du système juridique actuel, pour contrôler (dont le résultat permet éventuellement de formuler la demande examinée ensuite par le Sejm et faisant l'objet d'une vérification ultime effectué par l'organe du pouvoir judiciaire, autorité à part et indépendante des autres) des cas d'atteinte à la Constitution ou à une loi par le Président de la NBP dans l'exercice de ses fonctions. Il convient de remarquer que certains sujets, y compris la commission d'enquête, jouissent du droit d'introduire uniquement la demande d'exiger la responsabilité constitutionnelle du Président de la NBP et que le contrôle de l'activité de ce dernier, dans les limites autorisant à formuler les reproches examinés par le Tribunal d'Etat, est réservé au CRC.

La loi sur le Tribunal d'Etat n'étend pas, en vertu de son article 95 alinéa 2 de la Constitution, le contrôle exercé par le Parlement sur la NBP ou bien sur son Président. La NBP, le Président de la NBP et d'autres organes de la NBP ne participent ni au Conseil des ministres ni à l'administration publique dirigée par le Conseil des ministres. Ces sujets ne sont pas responsables politiquement devant le Sejm.

La loi sur la NBP oblige le Président de la NBP et d'autres représentants des organes de la NBP à présenter l'information requise et à donner des explications relatives à la politique monétaire et à l'activité de la NBP devant le Sejm et le Sénat ainsi que devant leurs commissions (article 22, alinéa 2). Or, le Tc n'est pas compétent pour effectuer l'examen de la constitutionnalité de cette solution dans la présente affaire. De plus, la création d'une base légale pour appliquer un moyen de contrôle propre au Sejm par rapport à la NBP, n'amène pas tout de suite à la conclusion qu'il est admissible d'appliquer d'autres moyens, et notamment ceux d'intensité plus importante, à savoir une commission d'enquête parlementaire qui est une mesure plus importante que l'obligation de présenter une information ou bien des explications.

Le Président de la NBP n'est pas protégé par l'immunité en ce qui concerne son activité mais il ne s'en suit pas que la création de l'impression d'effectuer la pression politique est justifiée. Cette impression pourra « geler » la réalisation des compétences fondamentales des organes indépendants du Sejm.

Vu les arguments précédents, le Tc constate que le Sejm n'est pas autorisé à nommer une commission d'enquête pour examiner l'activité de la NBP, du Président de la NBP ou bien d'autres organes de la NBP (la gérance de la NBP, le Conseil de la politique monétaire). La résolution du Sejm sur la nomination de la commission d'enquête en l'occurrence pourra créer des relations nouvelles entre le Sejm et la NBP, échappant à la Constitution et aux lois. En vertu de la Constitution du 2 avril 1997, il est impossible, par la voie de résolutions, de modifier le système constitutionnel de l'Etat.

Le Tc signale en même temps que l'indépendance de la banque centrale ne signifie pas que le Sejm est dépourvu de tout moyen d'influencer la NBP. En vertu de l'article 203 alinéa 1 de la Constitution, l'activité de la NBP fait l'objet du contrôle exercé par la Chambre suprême de contrôle (ci-après : CSC). Le Sejm, ou bien un de ses organes, notamment des commissions d'enquête, peuvent demander à la CSC d'effectuer le contrôle de la NBP (article 6 alinéa 1 de la loi du 23 décembre 1994 sur la Chambre suprême de contrôle, J.O. de 2001 no 85, texte no 937 avec modifications ultérieures). De plus, comme il a déjà été mentionné, le Président de la NBP est constitutionnellement responsable devant le Tribunal d'Etat (article 198 alinéa 1 de la Constitution), donc l'activité de la personne exerçant ses fonctions peut faire l'objet de l'examen du contrôle de la CRC. L'activité du Président de la NBP et celle d'autres personnes participant aux organes de la NBP peut faire l'objet d'une enquête du procureur en cas de suspicion d'une infraction (Constitution ne prévoit pas d'immunité à ces personnes) dont le procureur peut se voir informer par la commission d'enquête aussi.

### 6.3. Contrôle de la Commission du contrôle bancaire par une commission d'enquête

La Commission du contrôle bancaire (ci-après : CCB) est un organe central et collégial de l'Etat, ne possédant pas de statut constitutionnel, exerçant des missions dans le domaine de l'administration publique mais non gouvernementale. Le fondement juridique en ce qui concerne ses missions, sa fonction et sa composition est contenu dans la loi sur la NBP ainsi que dans la loi du 29 août 1997 sur le droit bancaire (J.O. se 2002 no 72, texte no 665 avec les modifications ultérieures, ci-après : droit bancaire).

La CCB n'est pas un organe de la NBP. Ni la Constitution (article 227), ni la loi sur la NBP n'énumèrent la CCB parmi les organes de la NBP.

En vertu de l'article 26 de la loi sur la NBP (contenu d'avant la modification en vertu de l'article 35 point 3 de la loi du 21 juillet 2006 sur le contrôle du marché financier, J.O. no 157, texte no 1119), disposition servant de base pour la composition actuelle de la CCB, à la CCB participent : le Président de la NBP en tant que Président de la Commission, le ministre des Finances ou le secrétaire ou bien le sous-secrétaire d'Etat au ministère des Finances qu'il délègue en tant que vice-président de la Commission, le représentant du Président de la République, le Président de la gérance du Fonds bancaire de réserve, le Président de la Commission des valeurs mobilières et boursières ou bien son adjoint, le représentant du ministre des Finances ainsi que l'Inspecteur général du contrôle bancaire. Le caractère mixte de la composition de cet organe doit garantir l'objectivité de ses décisions du point de vue de différents objectifs et valeurs (économiques, sociaux, financiers etc.). Les décisions de ces organes sont le résultat des discussions et des analyses effectuées par différents spécialistes et émanant des organes compétents de l'autorité publique. Le caractère mixte de la composition de la CCB consiste en la condition rationnelle de protection contre la situation où un organe quelconque de l'autorité publique pourrait dominer la CCB par l'intermédiaire de son représentant ou bien indirectement par l'identité personnelle de la personne exerçant deux fonctions distinctes du point de vue formel. C'est un mécanisme de freins internes, d'équilibre et de compromis en tant que résultat de l'affrontement des arguments différents, souvent opposés, présentés par les représentants de différentes institutions et organes des pouvoirs publics.

Le modèle adopté du contrôle bancaire signifie que le mécanisme de contrôle sur cet organe résulte des compétences et du type de missions attribuées légalement à la CCB. Les membres de la CCB représentant des organes de l'autorité publique adéquates sont responsables devant ces organes. Or, les personnes participant à la CCB en vertu du fait d'exercer des fonctions spécifiques (d'office), quoiqu'elles travaillent à la CCB à leur propre compte et en leur propre nom, effectivement, vu la relation fonctionnelle, ces personnes

seront examinées dans le cadre de leur participation aux organes prédestinés à la participation à la CCB. De plus, il convient de remarquer que les décisions de la CCB font l'objet du contrôle de la légalité par les juridictions administratives.

La CCB, en tant qu'organe de l'administration non gouvernementale, ne fait pas l'objet du contrôle parlementaire dont il est question à l'article 95 alinéa 2 de la Constitution, y compris le contrôle effectué par l'intermédiaire des commissions d'enquête. Or le Sejm dispose de la possibilité de mettre en oeuvre ses compétences d'enquête par rapport aux membres de la CCB. Cela est possible indirectement, à savoir, conformément aux constatations sus-mentionnées, en contrôlant le comportement des personnes participant à la CCB et représentant des autorités du pouvoir politique ou bien des autorités contrôlables par le parlement. Vu la nature de cet organe, ce genre de contrôle est possible par rapport au Ministre des finances et au secrétaire ou sous-secrétaire d'Etat qu'il délègue (en tant que vice-président de la Commission), au Président de la gérance du Fond bancaire de réserve, au Président de la Commission des valeurs mobilières et boursières et à son adjoint, au représentant du ministre des Finances ainsi qu'à l'Inspecteur général du contrôle bancaire. Le contrôle parlementaire ne touche pas le Président de la CCB qui, en vertu de la loi, est Président de la NBP, en raison des arguments présentés au point 6.2. de la présente motivation.

De plus, il convient d'examiner la question de savoir si la commission d'enquête est autorisée à contrôler les membres de la CCB représentant le Président de la République. Le Tc est d'avis que la Constitution, en excluant la responsabilité parlementaire du Président de la République, exclut en même temps le droit d'exiger ce genre de responsabilité des représentants du Président de la République participant même aux organes qui, en vertu de la loi, peuvent être contrôlés par le Sejm. Il convient de remarquer cependant que cette règle ne s'applique qu'aux personnes élues ou bien nommées par le Président à participer aux organes collégiaux de l'autorité étatique étant en même temps ses représentants, leur vote et leur interventions étant ainsi à lui attribuables (distinction remarquée par la doctrine ; comp. : L. Garlicki, *note no 5 à l'Article 187* [dans :] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [fr. Constitution de la République de Pologne. Commentaire], éd. L. Garlicki, t. IV, Varsovie 2005).

L'inclusion du représentant du Président de la République au groupe des personnes faisant l'objet du contrôle d'une commission d'enquête parlementaire porterait atteinte à l'article 7 et à l'article 95 alinéa 2 de la Constitution, puisque la résolution touche le cadre du contrôle parlementaire hors le champ défini par la Constitution et par les lois.

6.4. En guise de conclusion, le Tc constate que l'article 2 point 1 de la résolution du 24 mars 2006 :

- a) dans le cadre où il contrôle la régularité des activités de la NBP et de ses organes ainsi que l'activité du Président de la NBP en tant que Président de la CCB n'est pas conforme à l'article 227, à l'article 2 et à l'article 7 en relation avec l'article 95 alinéa 2 et l'article 111 alinéa 1 de la Constitution,
- b) dans le cadre où il concerne le représentant du Président de la République participant à la CCB, n'est pas conforme à l'article 2, à l'article 7, à l'article 95 alinéa 2 et à l'article 111 alinéa 1 de la Constitution et il n'est pas non conforme à l'article 227 de la Constitution.

## **7. Analyse de la constitutionnalité de l'article 2 point 2 de la résolution du 24 mars 2006**

7.1. La demande introduite au Tc dans la présente affaire met en cause aussi l'article 2 point 2 de la résolution du 24 mars 2006 disposant que : « La Commission est compétente pour examiner l'ensemble du système bancaire en Pologne en le comparant à ceux d'autres pays, notamment à de moyens et de grands pays de l'Union européenne ainsi que pour examiner les causes de cet état de choses et l'influence des organes de contrôle bancaire sur cet état, y compris notamment l'examen de la structure de la propriété des banques exerçant leurs activités en tant que sociétés des actions en Pologne en le comparant à de moyens et de grands pays de l'Union européenne et de l'influence des organes de contrôle bancaire et du Président du Bureau de la protection de la compétitivité et des consommateurs (autrefois : Président du Bureau anti-monopole) sur cet état ».

Conformément aux constatations précédents (voir la partie III point 4.2. de la présente motivation), les commissions d'enquête sont supposées effectuer la procédure afin de collecter les renseignements sur les faits, les personnes et les choses ainsi que sur leurs relations mutuelles pour, après avoir reconstruit la suite des événements et des relations, les examiner du point de vue des résultats pour « l'ensemble du système bancaire ». Or, si la résolution définit la mission de la commission comme l'examen de « l'ensemble du système bancaire en Pologne (...) et les causes de cet état de choses et de l'influence des organes de contrôle bancaire sur cet état » en le comparant « à d'autres pays, notamment à de moyens et de grands pays de l'Union européenne », l'affaire ne concerne pas la reconstruction des faits, des circonstances ou des événements mais la reconstruction et la description de l'état actuel. En fait, en vertu de la résolution du 24 mars 2006, la Commission n'est pas supposée exercer ses fonctions d'instruction mais entreprendre une recherche scientifique. Tel est le caractère de la mission de la Commission, défini à l'article 2 point 2 de l'acte juridique analysé.

La résolution ne définit pas la notion de « moyens et grands pays de l'Union européenne ». De plus, elle se tait sur la question de savoir si cela signifie que, en prenant en compte les critères de dimensions du territoire (p.ex. la surface ou la population), la Commission analyse le système bancaire de tous les grands et moyens pays de l'Union européenne ou bien uniquement de quelques uns d'entre eux (en fonction d'un critère indéfini mais connu de la Commission). La résolution contrôlée dans la présente affaire ne définit pas non plus quels pays, mis à part les moyens et les grands pays (indéfinis aussi) de l'Union européenne, devraient servir de point de repère pour l'examen du système bancaire en Pologne.

Reste aussi irrésolue la question de savoir si, pour servir de point de repère à l'occasion de cette analyse du système bancaire des moyens et des grands pays de l'UE et de celui des pays tiers, la même période du 4 juin 1989 au 19 mars 2006 est prise en compte. Il est possible de présumer que les systèmes bancaires de ces pays, que la Commission considère comme comparables, se sont développés avant 1989. Par conséquent, on ne peut exclure que, puisque le Sejm, dans la désignation de la Commission (pouvant servir d'indice), a inclus des bornes temporels de 1989 à 2006, la Commission ne sera pas par là même autorisée à se servir à titre d'exemple de certains pays dont le système bancaire est comparable et que, en conséquence, la mission présumée de la Commission ne sera pas réalisée.

Le Sejm, afin de réaliser la mission définie à l'article 2 point 2 de la résolution, ne peut pas mettre en oeuvre ses compétences d'enquête. Pour atteindre ce but, il devra appliquer des méthodes différentes, connues de tous, propres à la recherche scientifique et analytique précédant les travaux législatifs, comme p.ex. l'étude et l'analyse des solutions juridiques et organisationnelles, des conditions économiques et de l'infrastructure bancaire.

La structure actuelle des commissions parlementaires permet de présumer que l'article 2 point 2 de la résolution du 24 mars 2006 peut être réalisée par les commissions parlementaires permanentes, de façon séparée ou en commun (p.ex. par la Commission des finances publiques, la Commission économique ou bien la Commission du trésor). L'examen profond du système bancaire, notamment comparé, est possible uniquement dans le cadre des compétences ordinaires du Sejm. L'engagement d'une commission d'enquête à ce genre de mission, réalisable uniquement grâce à des moyens différents, à savoir des commissions parlementaires permanentes, porterait atteinte au principe de rationalité et de proportionnalité du fonctionnement des autorités du pouvoir public, obligatoires en vertu de l'article 2 de la Constitution. Afin d'évaluer la constitutionnalité de l'article 2 point 2 de la résolution en question, s'appliquent aussi les remarques relatives à l'étendue de la sous-délégation des missions du Sejm en faveur des commissions d'enquête en ce qui concerne la définition de l'objet et de l'étendue de ses missions.

7.2. Les banques fonctionnant en tant que société d'actions ne sont pas assujetties au contrôle parlementaire. En occurrence, ce genre de contrôle ne peut être exercé que par le ministre effectuant des fonctions de propriété au sein des sociétés dont le Trésor Public possède des actions.

Les banques, en tant que sociétés d'actions, sont des sujets de droit privé, créées en vertu des principes propres aux relations de droit privé et de droit commercial, sujets au contrôle et à la supervision définis par les dispositions relatives au contrôle bancaire. Or, il ne s'en suit pas qu'une commission d'enquête ne soit pas autorisée à analyser la structure de la propriété d'une banque. C'est normal car cette structure est toujours publique et les renseignements à son sujet sont généralement accessibles. Il n'est pas nécessaire de nommer une commission d'enquête ou bien d'appliquer des mesures propres à une commission d'enquête pour obtenir des renseignements accessibles pour tout organe de l'Etat compétent ou même à tout citoyen de cet Etat. Le Trésor Public exerce ses fonctions de propriétaire par l'intermédiaire de ses organes administratifs (ministre) et, par conséquent, une commission peut obtenir des renseignements requis de la personne représentant le Trésor Public dans une banque en tant que société par actions.

7.3. Le Tc souligne qu'une enquête propre au contrôle parlementaire est une exception par rapport au contrôle parlementaire ordinaire et, en tant que telle, elle ne peut pas faire l'objet d'une interprétation élargissant le contenu des dispositions applicables. Ainsi, remplacer une commission parlementaire dans l'exercice de ses fonctions, commission disposant des moyens suffisants pour effectuer des analyses et des études d'un phénomène donné dont l'examen est possible en appliquant des méthodes ordinaires propres à l'analyse du droit et des phénomènes économiques, par une commission d'enquête serait un abus constitutionnel, puisque la proportionnalité de la mesure et de l'objectif ne serait pas respectée.

Il convient de remarquer ici que l'article 168 du CPP (voir l'article 11i de la loi du 21 janvier 1999), applicable aussi dans la procédure devant une commission d'enquête, dispose que les faits connus publiquement et connus d'office ne nécessitent pas de preuves. De plus, la Cour suprême est d'avis que la notion légale de « fait publiquement connu » s'applique aussi aux « faits historiques, enregistrés par la littérature scientifique, et donc au compte-rendu des événements qui se sont produits dans le passé, y compris des événements politiques qui, conformément aux principes de méthodologie scientifique, à savoir aux sources diverses, ont été publiés par les historiens. Il est ici question notamment des faits qui, en raison de leurs conséquences politiques, sociales, scientifiques, culturelles et autres, font l'objet de diverses publications écrites et des interventions publiques en tant qu'articles scientifiques, manuels

d'enseignement et émissions de radio » (arrêt de la Cour suprême du 9 mars 1993, no de réf. : WRN 8/93, OSNKW nr 7-8/1993, texte no 49).

7.4. Vu les constatations qui précèdent, le Tc constate que l'article 2 point 2 de la résolution du 24 mars 2006 n'est pas conforme aux articles 2, 7 et 111 alinéa 1 de la Constitution ainsi qu'aux articles 95 alinéa 2 et 227 de la Constitution. L'attribution à une commission d'enquête, nommée en vertu de l'article 111 de la Constitution, des missions indiquées à l'article 2 point 2 de la résolution porte atteinte au principe de législation correcte, puisqu'elles ne peuvent pas se réaliser par l'intermédiaire des instruments qui, conformément à la loi du 21 janvier 1999 sont réservés aux commission d'enquête.

## **8. Analyse de la constitutionnalité de l'article 2 point 3 de la résolution du 24 mars 2006**

8.1. En vertu de l'article 2 point 3 de la résolution, la Commission d'enquête est compétente pour examiner « la régularité du fonctionnement de la gérance de la NBP en ce qui concerne son évaluation du fonctionnement du système bancaire en Pologne ».

Vu l'objectif de l'activité de la Commission d'enquête, il convient de remarquer que la gérance de la NBP n'est pas un organe de contrôle bancaire, donc l'évaluation du fonctionnement du système bancaire n'entraîne aucune conséquence. Ces évaluations n'ont pas de valeur décisionnelle et elles ne résolvent aucune question de façon définitive.

La Gérance de la NBP, en tant qu'organe de la NBP, en vertu de l'article 95 alinéa 2 de la Constitution, n'est pas sujette au contrôle du Sejm en ce qui concerne l'exercice de ses missions constitutionnelles et définies par les lois applicables. Ainsi, reste exclue la possibilité d'examiner par une commission d'enquête la régularité du fonctionnement de la Gérance de la NBP en ce qui concerne son évaluation du fonctionnement du système bancaire en Pologne. La tentative de créer une telle base juridique par attribution un contenu donné à la résolution du 24 mars 2006, vu les raisons analogues à ceux qui ont été énumérés par rapport à la NBP en ce qui concerne son statut, est obligatoirement considéré comme non constitutionnelle.

De plus, il convient de remarquer que, en vertu de la loi sur la NBP, les membres de la Gérance de la NBP sont nommés et révoqués par le Président de la République. Ainsi, la responsabilité politique (parlementaire) est assumée en l'occurrence, en vertu du contreseing, par le Président du Conseil des ministres.

Certains doutes d'interprétation sont éveillés aussi par le contenu de la disposition analysée de la résolution en question. Il convient d'expliquer ce que signifie la formule : « examen de la régularité du fonctionnement de la Gérance de la NBP en ce qui concerne l'évaluation du fonctionnement du système bancaire ». « La régularité du fonctionnement » peut se comprendre comme observation des principes relatifs à la méthode de préparer le matériel pour les séances de la Gérance de la NBP consacrées à l'évaluation du fonctionnement du système bancaire. De même, cette formule peut s'appliquer aussi aux principes relatifs à la convocation des réunions des membres de la Gérance, à l'obtention de la majorité requise pour la validité des décisions ou bien l'adoption des positions, les moyens de transmettre aux destinataires des actes émanant de la Gérance etc. L'observation des principes procéduraux relatifs à la préparation de « l'activité » de la Gérance est (ou bien peut l'être) la condition de la validité de ses décisions.

8.2. La seconde phrase se lie à la réalisation des fonctions légales de la Gérance de la NBP concernant l'évaluation du fonctionnement du système bancaire. Il est douteux que l'examen du fonctionnement de l'activité de la Gérance de la NBP en ce qui concerne son évaluation du fonctionnement du système bancaire puisse être étendue à l'examen de la

régularité des évaluations du fonctionnement du système bancaire. Ce point de vu hypothétiquement adopté, reste la question de savoir si une commission d'enquête est compétente pour effectuer un contrôle objectif des critères pris en compte par la Gérance de la NBP pour la réalisation de sa compétence pour évaluer le système bancaire.

Le Tc est d'avis qu'en ce qui concerne l'examen de la constitutionnalité des solutions proposées par la résolution en question, les arguments relatifs au statut de la NBP (dépassement des limites du contrôle parlementaire) et les arguments ci-dessus rappelés amènent à la constatation que l'article 2 point 3 de la résolution du 24 mars 2006 est non conforme à l'article 227, 2 et 7 en relation avec l'article 95 alinéa 2 et l'article 111 alinéa 1 de la Constitution.

## **9. Analyse de la constitutionnalité de l'article 2 point 4 de la résolution du 24 mars 2006**

9.1. Conformément à la disposition suivante mise en question – article 2 point 4 de la résolution – la Commission d'enquête est autorisée à examiner « la question d'un conflit éventuel entre le rôle du Président de la NBP en tant que Président du Conseil de la politique monétaire et en tant que Président de la Commission de contrôle bancaire ».

La question d'un conflit d'intérêts indiquée par la résolution en question concerne les solutions juridiques et institutionnelles. L'emploi des noms propres de deux organes de l'Etat signifie que l'objet du contrôle n'est pas l'activité des personnes concrètes indiquées à la résolution mais le modèle adopté par le législateur du fonctionnement des organes de l'Etat. Ainsi, on ne peut pas présumer qu'il est ici question d'un conflit d'intérêts car il serait difficile d'adopter l'hypothèse que deux organes de l'Etat représentent ou bien réalisent des missions contraires (c'est-à-dire que la réalisation de l'un rend difficile ou bien rend impossible la réalisation d'un autre). La conviction que le législateur a commis une erreur en attribuant à ces organes des compétences définies et des instruments pour réaliser ces compétences contradictoires n'a aucune raison d'être comme opposée au principe de rationalité du législateur.

On ne peut exclure que la personne exerçant une fonction est autorisée à exercer une autre fonction en même temps, fonction définie aussi par la loi. Il est impossible de l'exclure mais il ne fait pas présumer tout de suite que l'exercice de l'une de ces fonctions s'oppose avec l'exercice de l'autre. Or il n'est pas question de conflit d'intérêts car les organes de l'Etat ne représentent pas « leurs » intérêts mais l'intérêt public. Il est possible de remarquer éventuellement un conflit des rôles seulement.

9.2. Constater un conflit des rôles est relativement simple et une commission ordinaire pourrait facilement effectuer cette tâche. Ce serait une bonne question pour une analyse ou bien une étude législative mais, certainement, ce n'est pas une mission propre à une commission d'enquête parlementaire. Une erreur éventuelle du législateur pourrait bien être réparée selon le mode législatif.

Or, s'il s'avère que, au cours des travaux législatifs amenant à l'adoption d'une disposition contenant un conflit de rôles, certaines circonstances indiquant une atteinte à la loi se sont produites en entraînant de façon intentionnelle des défauts dans la procédure législative, il est possible de songer à la nomination d'une commission d'enquête spéciale afin d'examiner le cours de la procédure législative du gouvernement amenant à l'adoption d'une loi créant un conflit de rôles pathologique entre des autorités de l'Etat. La base pour l'engagement de ce genre d'enquête reposerait sur une infraction commise par le représentant ou bien par l'employé d'un organe de l'autorité publique au cours de la préparation du projet de loi. Or cette hypothèse ne concerne point l'article 2 point 4 de la résolution en question.

9.3. Vu les arguments qui précèdent, le Tc constate que l'attribution à la Commission d'enquête des missions définies à l'article 2 point 4 de la résolution examinée n'est pas conforme aux articles 2, 7, et 111 alinéa 1 de la Constitution, puisqu'il ne respecte pas les exigences d'une législation correcte car il ne contribue pas à sa réalisation au moyen des instruments qui, en vertu de la loi du 21 janvier 1999, sont réservés aux commissions d'enquête.

#### **10. Analyse de la constitutionnalité de l'article 2 point 5 de la résolution du 24 mars 2006**

En vertu de l'article 2 point 5 de la résolution examinée, la Commission est autorisée à examiner « l'activité des personnes agissant au nom de la CCB, de l'Inspecteur général de contrôle bancaire, du Bureau de la protection de la compétitivité et des consommateurs (autrefois : Bureau anti-monopole), de la Commission des valeurs mobilières et boursières ainsi que du ministère du Trésor et du ministère des Finances afin de constater l'existence éventuelle d'un conflit d'intérêts influençant le manque d'impartialité dans la prise des décisions par ces personnes».

En analysant les griefs relatifs aux dispositions susmentionnées, il convient de remarquer que son autorisation à examiner les personnes indiquées en ce qui concerne un conflit d'intérêts éventuel est de caractère différent de celui de l'article 2 point 4 de la résolution en question.

D'abord, la disposition en question concerne les personnes agissant au nom des organes de l'autorité publique. Deuxièmement, il est ici question d'examiner l'activité de personnes concrètes, agissant au nom d'organes concrets en ce qui concerne un conflit d'intérêts entraînant le défaut d'impartialité à la prise de décisions par ces personnes. Si un conflit d'intérêts avait été constaté, « l'impartialité » de leur décision aurait été le critère de l'activité de ces personnes.

En vertu de l'article 95 alinéa 2 de la Constitution, non seulement le Conseil des ministres est soumis au contrôle du Sejm mais aussi tout organe central et toute agence de l'administration gouvernementale. Comme l'a déjà remarqué L. Garlicki, la notion de « conseil des ministres » est « une désignation générale de l'ensemble des organes et institutions composant un système d'organisation soumis et administré par le conseil des ministres » (op.cit., *note no 7 à l'Article 95* [dans:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [fr. : Constitution de la République de Pologne. Commentaire], réd. L. Garlicki, t. I, Varsovie 1999).

En vertu de l'article 24 alinéa 1 de la loi du 5 décembre 2000 sur la protection de la concurrence et des consommateurs (J.O. de 2005 no 244 texte no 2080 avec modifications suivantes), le Président du Bureau de la protection de la concurrence et des consommateurs est un des organes centraux de l'administration gouvernementale compétent pour les affaires relatives à la protection de la concurrence et des consommateurs. Son activité est contrôlée par le Président du conseil des ministres. Or en vertu de l'article 24 alinéa 6 de la loi précitée, le Bureau de la protection de la concurrence et des consommateurs soutient son Président dans l'exercice de ses activités.

De même, la Commission des valeurs mobilières et boursières (ci-après CP) était un organe collégial de l'administration gouvernementale jouissant d'une indépendance relativement importante par rapport à d'autres organes de l'Etat (jusqu'à l'abrogation de l'article 6 de la loi du 29 juillet 2005 sur la supervision du marché des capitaux, J.O. no 183, texte no 1537 avec les modifications ultérieures, par l'article 62 point 1 de la loi sur la



supervision du marché des finances). Le contrôle de la CP a été assuré par le ministre compétent pour les affaires relatives aux institutions financières.

Par conséquent, le Tc constate que, par rapport aux personnes agissant au nom du Bureau de la protection de la concurrence et des consommateurs (autrefois : Bureau anti-monopole), du ministre du Trésor, du ministre des Finances et de la CP il est possible d'appliquer les mécanismes du contrôle parlementaire, y compris une commission d'enquête. Cependant, on ne peut exclure définitivement que, dans des situations concrètes, n'apparaissent pas des doutes relatifs à l'étendue du contrôle de la commission d'enquête en ce qui concerne l'activité des institutions en question (notamment le Bureau de la PCC) liées avec l'exercice de leur mission légale, contrôlables par les juridictions indépendantes.

Des doutes fondamentaux concernent l'examen de l'activité des personnes agissant au nom de la CCB et de l'Inspecteur général de CP. La réponse à la question de l'admissibilité constitutionnelle de l'examen de l'activité de ces personnes dans le cadre défini par la résolution examinée résulte des constatations précédentes, relatives à la base légale du contrôle parlementaire et à son étendue, y compris notamment le contrôle réalisé par l'intermédiaire d'une commission d'enquête, ainsi que de ceux qui concernent le statut de la NBP. Le Tc constate que les arguments de la motivation relatifs à l'étendue inconstitutionnelle de l'article 2 point 1 de la résolution s'appliquent aussi à la CCB et à l'Inspecteur général de CB.

En conséquence, le Tc constate que l'article 2 point 5 de la résolution, dans sa partie où il emploie des noms : « Commission de contrôle bancaire » et « Inspecteur général de CB » est non conforme à l'article 2 et 7 en relation avec l'article 95 alinéa 2 et à l'article 111 alinéa 1 de la Constitution, puisque les organes susmentionnés ne sont pas sujets au contrôle parlementaire effectué par le Sejm et que, par conséquent, leur activité ne peut pas faire l'objet de l'enquête menée par la commission d'enquête parlementaire.

## **11. Analyse de la constitutionnalité de l'article 2 point 6 de la résolution du 24 mars 2006**

11.1. Conformément à l'article 2 point 6 de la résolution mise en question, la Commission d'enquête est autorisée à examiner « l'activité des ministres et d'autres personnes exerçant des fonctions directrices d'Etat dans les affaires relatives à la transformation des capitaux et de la propriété dans le secteur bancaire du 4 juin 1989 au 19 mars 2006 ».

La résolution du 24 mars 2006 renvoie en l'occurrence à une notion ambiguë de « personnes exerçant des fonctions directrices d'Etat ». En cherchant à expliquer cette notion, il convient de prendre en considération les dispositions juridiques les plus proches possibles des intentions de l'auteur de la résolution examinée.

Cette disposition se réfère à une loi qui énumère le plus exhaustivement possible les fonctions directrices d'Etat, acte contenu dans la loi du 31 juillet 1981 sur la rémunération des personnes exerçant des fonctions directrices d'Etat, modifiée à plusieurs reprises (J.O. no 20, texte no 101 avec les modifications ultérieures). Conformément au contenu de cette loi en vigueur le jour de l'adoption de la résolution attaquée, l'article 2 de l'acte précité prévoit les fonctions directrices d'Etat suivantes (selon le critère de la rémunération) : Président de la République, Maréchal du Sejm, Maréchal du Sénat, Président du conseil des ministres, Vice-président du Conseil des ministres, Président de la Chambre suprême du contrôle, Président du Tribunal constitutionnel, ministre, Président de la NBP, Défenseur des droits civiques, Inspecteur général de la protection des données personnelles, Président de l'Institut de la Mémoire nationale, Président du Conseil national de la radiodiffusion et de la télévision, Procuratorium général du Trésor d'Etat, Chef de la Chancellerie du Sejm, Chef de la

Chancellerie du Sénat, Chef adjoint de la Chancellerie du Sejm, Inspecteur général du travail, Chef du Bureau électoral national, Président de l'Académie polonaise des sciences, membre du Conseil national de la radiodiffusion et de la télévision, premier Président adjoint de la NBP, sous-secrétaire d'Etat (vice-ministre), Vice-président de la NBP, Secrétaire du Comité de l'intégration européenne, adjoint du Défenseur des droits civiques, adjoint de l'Inspecteur général de la protection des données personnelles, Défenseur des assurés, directeur d'administration centrale, Vice-président de l'Académie polonaise des sciences et voïévode.

Il convient de remarquer que la loi précitée a fait l'objet des modifications à plusieurs reprises et, entre le 4 juin 1989 et le 19 mars 2006, son article 2 a fait l'objet de modifications treize fois.

11.2. La première question qui surgit est celle qui amène à la désignation des personnes qui exercent des fonctions de direction dans l'Etat et qui, par la même, sont concernées par l'article 2 point 6 de la résolution du 24 mars 2006 du point de vue de la « concrétisation » de l'affaire faisant l'objet du travail de la Commission d'enquête. Au moins deux possibilités opposées de l'interprétation s'avèrent envisageables. D'abord, celle qui présume que la résolution concerne le groupe de personnes, défini à l'article 2 de la loi sur la rémunération des personnes exerçant des fonctions de direction dans l'Etat, au jour de l'adoption de la résolution sur la nomination de la Commission. L'autre possibilité : la résolution concerne le groupe de gens défini à l'article 2 de la loi sur la rémunération des personnes exerçant des fonctions de direction dans l'Etat au moment concerné par une question concrète, examinée par la Commission.

C'est un problème binaire d'importance fondamentale que la Commission n'est pas autorisée à résoudre toute seule, puisqu'elle risquerait de s'approprier des compétences attribuées par la Constitution uniquement au Sejm. De même, les bornes temporelles de la disposition, à moins qu'il soit présumé qu'elles contribuent à la reconstruction de la notion de « personnes exerçant des fonctions de direction dans l'Etat », sont tellement indéfinies qu'il est impossible de les considérer comme conformes à l'article 111 alinéa 1 de la Constitution.

11.3. L'introduction dans la catégorie des personnes soumises au contrôle par la commission d'enquête, ne serait-ce que potentiellement, des personnes exerçant la fonction de Président de la République ou bien celle de Président du Tc dépasse les compétences des commissions d'enquête définie par la Constitution et par les lois. Une définition si large des sujets contrôlables par une commission d'enquête porterait atteinte aux articles 7, 95 alinéa 2 et 111 de la Constitution.

La forte probabilité d'atteinte aux dispositions susmentionnées est déjà signalée par la position des représentants du Sejm, exprimée au cours de l'audience, sur la possibilité de contrôler le Président de la Haute cour administrative en ce qui concerne la transformation de la propriété et des capitaux, résolue par un arrêt de juridiction administrative.

11.4. En conclusion, le Tc constate que l'article 2 point 6 de la résolution du 24 mars 2006, dans sa partie où il comprend l'expression : « et d'autres personnes exerçant des fonctions de direction dans l'Etat », est non conforme aux articles 2, 7, 95 alinéa 2, 111 alinéa 1 et 227 de la Constitution.

## **12. Analyse de la constitutionnalité de l'article 2 point 7 de la résolution du 24 mars 2006**

12.1. La disposition de l'article 2 point 7 de la résolution mise en question par le groupe de députés dispose que la Commission d'enquête est autorisée à examiner le fait

d'exercer, de façon illégale, une influence par des particuliers ou bien des entrepreneurs sur les activités des ministres et d'autres personnes exerçant des fonctions de direction dans l'Etat, en ce qui concerne les solutions relatives à la transformation des capitaux et de la propriété dans le secteur bancaire du 4 juin 1989 au 19 mars 2006.

En examinant les griefs formulés par rapport à cette disposition, le Tc s'est penché sur la question de savoir si la Commission d'enquête était compétente, à titre exceptionnel, pour examiner des sujets relevant du droit privé, puisqu'il s'agit ici d'une relation inébranlable entre l'activité des sujets de droit privé et l'exercice correcte des missions par les personnes exerçant des fonctions publiques.

Afin de trouver la réponse à cette question, il convient de rappeler la position du Tc dans l'affaire no réf. : K 8/99 conformément à laquelle « l'activité des sujets de droit privé, qui n'exercent aucune fonction dans le domaine de l'administration publique ni ne profitent d'aucune aide de l'Etat » ne saurait faire l'objet de l'examen d'une commission d'enquête. « Les commissions d'enquête sont autorisées (...) uniquement à examiner l'activité des organes et des institutions publiques manifestement subordonnés au contrôle du Sejm par la Constitution ou bien par les lois ».

Or, dans la présente affaire, il n'est pas question de restreindre le groupe de sujets subordonnés au contrôle mais, tout au contraire, d'élargir ce contrôle en incluant tous les particuliers et les entrepreneurs, y compris ceux qui n'exercent aucune fonction dans le domaine de l'administration publique ni ne profitent de l'aide de l'Etat. Ainsi, théoriquement, toute personne ou bien tout entrepreneur, si la Commission considère que leurs actes tentaient à exercer, de façon illégale, une influence sur l'activité énumérées à l'article 2 point 6 de la résolution, peuvent se voir subordonner au contrôle de la Commission.

12.2. Ni la Constitution, ni les lois n'autorisent à une commission d'enquête d'étendre ses compétences sur les particuliers ou bien les entrepreneurs au cas où ils exerceraient illégalement une influence sur l'activité des ministres et d'autres personnes exerçant des fonctions de direction dans l'Etat. La sphère d'autonomie des particuliers et des entrepreneurs est définie par les normes constitutionnelles et par les lois. C'est une sphère fondamentale pour le statut de chaque personne. Les bornes de cette autonomie sont définies également par les normes constitutionnelles et des lois. L'influence des autorités publiques sur les particuliers et les entrepreneurs est, tant du point de vue du droit matériel que procédural, définie par les lois. Les libertés et les droits constitutionnels des personnes peuvent faire l'objet des restrictions prévues par la loi, uniquement en raison des valeurs mentionnées à l'article 31 alinéa 3 de la Constitution, lorsqu'elles ne portent pas atteinte à l'essence de ces libertés et ces droits.

Si la constitutionnalité de l'article 2 point 6 de la résolution attaquée aurait été constatée, le Sejm aurait joui du droit à étendre son contrôle sur toute activité des particuliers et des entrepreneurs soumis à la juridiction des cours de droit commun. Ainsi, toute affaire, indiquée de façon arbitraire par le Sejm comme l'objet du travail d'une commission d'enquête, aurait autorisé le Sejm à effectuer un contrôle parlementaire par rapport aux particuliers et aux entrepreneurs aux moyens prévus pour une enquête échappant à la voie judiciaire. En conséquence, les limites constitutionnelles et légales de l'exercice de l'autorité publique ainsi que les garanties judiciaires en faveur de l'unité auraient pu être abrogés par le Sejm. Ainsi, les garanties prévues par la Constitution et les lois auraient été enterrées. Une telle solution aurait ramené à la situation où, comme c'était déjà dit à raison, tant que le parlement fonctionne, on ne peut pas être sûr de pouvoir vivre, de rester libre ni de rester propriétaire de ses biens.

Le Sejm n'a pas le droit de modifier le statut constitutionnel et légal de l'unité sur la voie de sa propre résolution. L'admission de la construction proposée par la disposition

examinée aurait entraîné la modification du système constitutionnel de l'Etat, puisqu'elle autorise à définir le statut de l'unité (et des garanties de ce statut) non en relation avec les normes constitutionnelles et légales mais avec les dispositions d'une résolution du Sejm non conforme à la Constitution et aux lois.

12.3. Or les situation où la commission serait d'avis qu'un « particulier ou un entrepreneur a exercé de façon illégale une influence » sur les activités énumérées à l'article 2 point 6 de la résolution du 24 mars 2006 ne sont pas inévitables. Une telle hypothèse peut résulter du travail correct et régulier de la Commission mais à condition qu'elle examine l'activité des ministres et d'autres personnes (dans les limites de ses compétences) exerçant des fonctions de direction dans l'Etat lorsqu'une suspicion apparaît qu'une telle personne avait succombé à une influence exercée par un particulier ou bien un entrepreneur. Les conclusions de la Commission (relatives aux influences illégales des particuliers ou bien des entrepreneurs) peuvent être alors vérifiées par les organes compétents de l'Etat, à savoir le ministère public.

Par contre, il est inadmissible de nommer une commission d'enquête afin de contrôler l'activité des particuliers ou bien des entrepreneurs. En effet, l'étendue du contrôle parlementaire, notamment du contrôle réalisé par une commission d'enquête, ne comprend ni les particuliers ni les entrepreneurs. Ce contrôle s'applique aux ministres et aux organes qui leur sont subordonnés, par rapport à qui le Sejm exerce son contrôle en vertu de l'article 95 alinéa 2 de la Constitution. Le contrôle, effectué par une commission d'enquête, des activités des ministres afin de vérifier s'ils avaient fait éventuellement l'objet des influences illégales exercées par les particuliers ou bien par les entrepreneurs est un problème à part et un autre est celui de contrôler les personnes suspectes à exercer ces influences et échappant au contrôle parlementaire.

Une question différente est celle de convoquer, par la Commission d'enquête, des particuliers ou bien des entrepreneurs à déposer des témoignages. Ceci est conforme à la loi mais uniquement en raison du fait que ce sont les activités des ministres et non pas celles des particuliers ou des entrepreneurs qui font l'objet du contrôle.

12.4. Le Tc constate que l'article 2 point 7 de la résolution du 24 mars 2006 est non conforme aux articles 2, 7, 95 alinéa 2 et 111 alinéa 1 de la Constitution et qu'il n'est pas non conforme à l'article 227 de la Constitution.

### **13. Problème de la conformité de l'article 2 de la résolution du 24 mars 2006 à l'article 175 alinéa 1 de la Constitution**

La disposition de l'article 8 de la loi sur les commissions d'enquête parlementaires dispose : « La procédure engagée ou bien terminée avec force de la loi par un autre organe de l'autorité publique n'exclut pas la possibilité d'engager la procédure devant la commission d'enquête » (alinéa 1) ; « L'objet de l'activité de la commission ne peut pas concerner l'examen de la conformité à la loi des jugements rendus par les cours » (alinéa 2) ; « La commission, avec autorisation du Maréchal du Sejm, peut suspendre son activité jusqu'à la fin d'une étape définie ou bien de toute la procédure engagée devant un autre organe de l'autorité publique » (alinéa 3) ; « La procédure engagée par la commission peut être suspendue notamment lorsqu'une suspicion motivée apparaît que le matériel collecté au cours de la procédure devant d'autres organes de l'autorité publique ou bien les décisions de cet organe pourraient être utiles à l'examen approfondi de l'affaire par la commission » (alinéa 4). Dans l'arrêt relatif à la disposition citée, rendu dans l'affaire no de réf. : K8/99, le Tc constate entre autres que « les principes constitutionnels de l'indépendance des cours et des

juges n'empêchent pas l'examen de l'affaire effectué par une commission, même si les circonstances et les événements faisant l'objet du travail de la commission ou bien qu'ils faisaient l'objet de l'affaire engagée devant une cour. En pratique, il s'agit ici avant tout de la procédure dans une affaire pénale. (...) l'activité d'une commission d'enquête et la procédure devant une cour ont des objectifs différents. La procédure judiciaire dans une affaire pénale tente d'évaluer la responsabilité pénale d'une personne. Or, la commission d'enquête tente d'évaluer l'activité d'un organe de l'autorité publique, notamment de définir les dimensions et les raisons des irrégularités de son fonctionnement. La collecte des renseignements aide le Sejm à mettre en oeuvre des moyens politiques afin de remédier aux irrégularités et de rétablir le fonctionnement efficace de l'Etat. Ces moyens peuvent recourir par exemple à la modification du système juridique ou bien à l'exécution de la responsabilité constitutionnelle par rapport à une personne concernée. L'objectif de l'examen de la commission n'est pas identique à celui de la cour ».

En admettant les arguments ci-dessus et en tenant compte du jugement rendu sur cette base que l'article 8 alinéa 1 de la loi sur les commissions d'enquête parlementaires est conforme à l'article 178 alinéa 1 de la Constitution, le Tc constate que, puisque l'activité de la Commission d'enquête ne porte pas atteinte à l'indépendance des juges, il ne saurait pas s'ingérer dans l'exercice de la justice, fonction réservée en vertu de l'article 178 alinéa 1 à la Cour suprême, aux cours de droit commun, aux cours administratives et aux cours martiales. L'examen d'une affaire par une commission d'enquête n'est pas l'acte de rendre la justice. Ainsi, l'article 175 alinéa 1 de la Constitution n'est pas un repère de contrôle adéquat pour la résolution du 24 mars 2006.

Les mêmes remarques concernant la comparaison de la résolution en question dans la présente affaire à l'article 203 alinéa 1 de la Constitution, en vertu duquel « la Chambre suprême de contrôle est appelée à contrôler l'activité des autorités de l'administration gouvernementale, de la NBP, des personnes morales d'Etat et d'autres organismes d'Etat du point de vue de la légalité, de la bonne gestion, de l'opportunité et de la probité ». Puisque les principes constitutionnels d'indépendance des cours et d'inamovibilité des juges n'empêchent pas l'examen de l'affaire malgré le fait que les circonstances et les événements à examiner par la commission font ou bien faisaient l'objet d'une procédure engagée devant la cour, il convient de constater (*a maiori ad minus*) qu'une commission parlementaire est autorisée à examiner les affaires contrôlées par la Chambre suprême de contrôle, organe subordonné au Sejm. Par la même, la résolution sur la nomination d'une commission d'enquête définissant l'étendue de l'affaire à examiner ne saurait pas être contrôlée du point de vue de sa conformité à l'article 203 alinéa 1 de la Constitution régissant les compétences de la Chambre.

Cette constatation n'est pas contraire à celle qui précède et qui statue que le principe de rationalité (de probité et d'efficacité) de l'activité des autorités publiques oblige chaque fois le Sejm à se poser la question de savoir si une affaire donnée nécessite effectivement, en raison de la nécessité d'appliquer les mesures définies à la loi du 21 janvier 1999, la nomination d'une commission d'enquête, car il est impossible de réaliser cette mission en recourant à d'autres moyens.

En conclusion, le Tc constate que l'article 2 de la résolution du 24 mars 2006 n'est pas non conforme à l'article 175 alinéa 1 et à l'article 203 alinéa 1 de la Constitution.

Vu tous les arguments qui précèdent, le Tc se prononce comme dans la sentence.