

Maria Kruk

La Constitution polonaise devant le défi européen

L'actuelle Constitution polonaise a été adoptée à un moment très spécifique du point de vue de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne. En 1997, soit au moment de l'adoption de la Constitution, la Pologne se préparait depuis trois ans déjà à l'intégration européenne (l'accord d'association étant entré en vigueur en 1994). Cela signifie que les perspectives d'adhésion à l'Union européenne étaient claires, mais une date concrète, ne serait-ce qu'approximative, n'avait pas été encore arrêtée. Il n'était même pas complètement certain que la Pologne adhère effectivement à l'Union.

Bien plus, même si les classes politiques polonaises et les citoyens ont été majoritairement favorables à une telle option pour la poursuite du développement du pays, la forme de la structure européenne dont le pays devait faire partie n'était pas tout à fait connue. L'Union développait alors les débats sur les modalités de l'élargissement et de l'approfondissement de l'intégration, sur les réformes à mener, sur les préparatifs à cette démarche inédite à l'échelle de l'intégration européenne : l'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale. Le traité de Nice chargé de préparer l'Union à cette opération n'existait pas encore, et de nombreux représentants de l'« ancienne Europe » préconisaient le renforcement de l'intégration et la réforme des structures européennes avant la prise de décision visant à l'élargissement. Cela n'a rien d'étonnant. L'adhésion simultanée de 10 nouveaux membres, ou peut-être même davantage, offrant pour la plupart une caractéristique spécifique – ils étaient issus des régimes non démocratiques et moins développés sur le plan économique – était une décision historique qui demandait un encadrement rigoureux.

En Pologne, comme dans d'autres pays de l'Europe centrale et orientale, les aspirations à rejoindre les pays démocratiques de l'Europe occidentale imposaient la transformation et l'adaptation du système

juridique au droit communautaire et à l'acquis communautaire, ainsi que la mise en place – pour parler très généralement – des normes de l'État démocratique de droit et de la transformation économique.

L'adhésion à l'Union se présentait comme le couronnement de ce processus, mais la nouvelle Constitution visait essentiellement à renforcer le modèle de l'État démocratique. Son objectif direct ne visait pas à adapter les institutions polonaises au fonctionnement en réelle symbiose avec les institutions et avec le droit des Communautés et de l'Union européenne. Par ailleurs, on pensait qu'à l'instar de nombreux États de l'« ancienne Union » mais aussi d'anciens États du socialisme réel, qui avaient adopté leurs Constitutions au début des années quatre-vingt-dix, l'intégration dans ces Constitutions des dispositions régissant les rapports entre le système juridique national et les structures communautaires serait opérée après la clarification de l'organisation de l'Union et des exigences de sa législation.

De l'autre côté, l'adoption de la Constitution polonaise seulement en 1997, date relativement tardive après le début de la transformation en 1989, au moment où les préparatifs à l'intégration étaient déjà engagés, n'a pas permis à la Constitution d'occulter complètement ce phénomène.

La Commission chargée de la Constitution [Komisja Konstytucyjna] a donc décidé de préparer la Constitution à la future adhésion à l'UE. Elle s'est ouverte aux processus d'intégration, sans incorporer cependant l'ensemble des dispositions indispensables pour que le pays fonctionne conformément aux conditions posées par l'appartenance à l'Union. Plusieurs années avant cette adhésion, qui a eu lieu, comme nous le savons, le 1^{er} mai 2004, cela n'a pas été facile. D'autant plus que l'Union elle-même était un organisme dynamique qui se transformait dans tous les domaines. Ainsi, en 1997, la Pologne a adopté la Constitution qui régissait déjà le « premier pas » mais pas beaucoup plus.

Cela n'aurait pas posé de problème ; comme dans d'autres pays amenés à réviser leur Constitution en fonction des progrès de l'intégration, il aurait été possible de modifier la Constitution quelques années plus tard.

Cela aurait été possible... si la spécificité de la vie politique polonaise l'avait permis. Premièrement, la Constitution polonaise de 1997 avait été rendue très rigide et sa révision n'est pas simple¹. En second lieu, il était à craindre que toute ingérence dans le texte en vigueur déclenche de nombreuses tentatives de modification de la part des détracteurs de la Constitution ou de la part de ceux qui n'en étaient pas satisfaits et qui avaient plusieurs idées inédites, notamment au sein des partis les plus importants.

Troisièmement, la société a perdu un peu de son « euro-enthousiasme enfantin » (pour reprendre la formule de Marek Safjan, alors président de la Cour constitutionnelle), on a vu émerger des controverses portant sur l'adhésion de la Pologne à l'Union, des craintes de perdre une certaine part d'autonomie et d'accepter la subordination de la Constitution polonaise au droit communautaire, crainte d'être dominé par la bureaucratie de Bruxelles (« hier Moscou, aujourd'hui Bruxelles ») ou de perdre son identité etc., autant d'arguments bien connus, avancés par les opposants à l'intégration ou les sceptiques.

Cela ne présageait pas (et ne présage toujours pas) de travaux sérieux sur les nouvelles régulations et le consensus politique. L'actuelle Constitution ayant permis d'entrer dans l'Union et d'en devenir membre, personne n'est pressé de réviser la Constitution ; on tente de résoudre les problèmes qui se posent (tels que les droits électifs aux organes du pouvoir local et au Parlement européen pour les citoyens européens) soit par la voie d'une interprétation de la Constitution, parfois douteuse, soit en les ignorant (peut-être leur résolution serait-elle automatique ?). La Constitution n'a pu être révisée qu'une seule fois : à l'occasion du mandat d'arrêt européen que la Cour constitutionnelle a reconnu non conforme à l'interdiction constitutionnelle d'extradition des citoyens polonais².

¹ Le chapitre XII portant sur la modification de la Constitution requiert la décision unanime des deux Chambres, adoptée à la Diète [Sejm] à la majorité de 2/3 des voix, et à la majorité absolue au Sénat. En outre, lorsque la modification porte sur les principes essentiels (chapitre I), les droits et les libertés (chapitre II) et le mode lui-même de modification de la Constitution (chapitre XII), il est nécessaire de recourir au référendum à la demande du Président, du Sénat ou d'au moins 1/5 des députés.

² Arrêt du 27 avril 2005, P1/05 sur la non-conformité de l'art. 55 al. 1 de la Constitution (interdiction d'extradition des citoyens polonais) à l'art. 607t par. 1 du code de procédure pénale (transposition du mandat d'arrêt européen). La Cour avait accordé au parlement 18 mois pour adapter les dispositions du code régissant le mandat d'arrêt européen à la Constitution et le parlement a procédé à une modification de la Constitution, entrée en vigueur le 8 septembre 2006.

Actuellement (depuis l'automne 2008), la Pologne connaît un débat sur la mise en place de l'euro et voit réapparaître des controverses qui concernent non seulement l'euro mais également le consensus politique relatif à la révision de la Constitution et nécessaire à cette mise en place¹.

Que contient donc la Constitution polonaise et qu'est-ce qu'elle occulte ? Elle contient quelques principes essentiels. Premièrement, le principe selon lequel la Constitution autorise, en vertu d'un traité international, à céder des compétences « sur des questions particulières » des pouvoirs publics à « une organisation internationale ou à un organe international » (art. 90 de la Constitution polonaise de 1997²). D'importance historique, ce principe touche à une question primordiale – celle de l'autonomie – très sensible pour la société polonaise. Alors que la souveraineté venait à peine d'être « retrouvée », le législateur constitutionnel a relevé ici un défi considérable, ce qui aurait été difficilement réalisable quelques années plus tard.

Le deuxième principe instaure la primauté du droit européen sur les lois, en cas d'incompatibilité mutuelle³.

La troisième question enfin porte sur la définition générale de la procédure d'adhésion⁴. On peut affirmer sans exagérer qu'en l'absence de ces régulations de 1997, ces difficultés auraient été bien plus importantes en 2004, au moment de l'adhésion à l'Union.

Ce qui avait été avant-gardiste au milieu des années quatre-vingt-dix, est devenu cependant insuffisant dix ans plus tard, au moment où la Pologne fait partie de l'UE depuis plus de cinq ans et l'Union tente de réformer ses structures, d'ailleurs non sans difficultés.

¹ Suivant l'art. 227 de la Constitution, le droit d'émettre de la monnaie et le droit de décider de la politique monétaire sont réservés exclusivement à la Banque Nationale de Pologne [Narodowy Bank Polski].

² Art. 90 al. 1 : « La République de Pologne peut céder, en vertu d'un traité, à une organisation internationale ou à un organe international les compétences des pouvoirs publics sur des questions particulières ».

³ Art. 91 al. 3 : « Si cela résulte du traité ratifié par la République de Pologne instituant une organisation internationale, le droit qu'elle crée est directement applicable et a une autorité supérieure en cas d'incompatibilité avec les lois ».

⁴ Art. 90 al. 2, 3, 4.

Ainsi, les premières difficultés ont concerné la régulation constitutionnelle portant sur la ratification des traités relatifs à l'Union (le traité d'adhésion à l'UE et les traités successifs : le traité constitutionnel et le traité de Lisbonne). L'accord en vue de la ratification d'un tel traité par le Président s'obtient par la loi ou par référendum. La validité du résultat du référendum requiert une participation de plus de 50 % des personnes habilitées à voter¹.

Cependant, la Constitution n'indique pas ce qu'il advient lorsque le référendum n'a pas réuni autant de citoyens, autrement dit : lorsque le souverain ne se prononce pas de façon contraignante pour donner ou refuser son autorisation. Au moment de l'adhésion, le problème a été réel, car les scrutins universels, même les élections, n'entraînent pas en Pologne une participation massive².

Aleksander Kwaśniewski, alors Président polonais, grand partisan de l'intégration, attendait le résultat avec une forte appréhension. Le référendum comportait un risque lié pas tellement à la prépondérance des avis négatifs mais plutôt à la passivité.

Telle était, sans doute, la raison pour laquelle il a été décidé, concernant le traité de Lisbonne³, qu'il serait plus sûr de voter au parlement où, non sans difficultés, la majorité requise (de 2/3) a été obtenue pour les deux chambres. Entre-temps... le Président a changé. Il est plus sceptique face à l'Union, et notamment face au traité qu'il avait lui-même négocié et signé et dont il freine la ratification malgré un accord déjà exprimé par le parlement⁴.

¹ Indépendamment du fait de savoir si la norme constitutionnelle imposant ce taux de participation minimum a été dictée par la volonté de légitimer fortement la ratification des traités internationaux, visés à l'art. 90, ou s'il s'agissait d'une maladresse législative, la Constitution n'a pas indiqué clairement comment sortir de cette impasse. L'erreur a été corrigée dans la loi sur le référendum, qui a pourtant été attaquée devant la Cour constitutionnelle. Cette dernière a rejeté le grief, réglant ainsi le problème sur le plan juridique, mais il réapparaîtra probablement systématiquement avec l'application de l'art. 90 de la Constitution. Les détracteurs de l'intégration se serviront de cet argument.

² Moins de la moitié des personnes habilitées ont participé au référendum constitutionnel en 1997 (nécessaire à l'adoption définitive de la Constitution polonaise du 2 avril 1997), mais le taux de participation n'a pas été à l'époque imposé et le résultat a été définitif.

³ La ratification du traité constitutionnel n'a même pas été envisagée, vu les „non” français et néerlandais.

⁴ Finalement le Traité de Lisbonne a été ratifié le 10 octobre 2009.

Ainsi s'est manifesté un nouvel obstacle et, dans le même temps, un problème juridique et doctrinal. Le Président peut-il refuser la ratification lorsque le parlement – organe qui représente le souverain – l'approuve avec une majorité aussi massive (supérieure à celle demandée pour modifier la Constitution) ? Peut-il tant tarder lorsque le gouvernement le convie à procéder à la ratification et que la Constitution stipule clairement que c'est le gouvernement qui est chargé de la politique de l'État, y compris la politique étrangère (le Président devant collaborer en la matière avec le gouvernement) ?

Comme la Constitution ne tranche ni la première ni la deuxième question, nous sommes en présence de deux problèmes concernant la procédure applicable au traité. Ils n'aident pas la Pologne à se définir en tant que pays favorable à l'Union européenne, mais, tous les deux, résultent plus des difficultés législatives que de la volonté des citoyens. En effet, depuis que nous appartenons à l'Union, les sondages expriment continuellement une forte approbation à l'intégration et à la présence polonaise au sein de l'Union.

À l'avenir, cette question devrait être résolue par le biais de la Constitution, soit par la levée d'une contrainte portant sur le taux de participation¹, d'autant plus qu'elle n'est pas appliquée au référendum constitutionnel de sorte que le résultat ne dépend pas du taux de participation, soit par l'indication constitutionnelle *expressis verbis* de la marche à suivre.

L'expérience relative à la ratification du traité de Lisbonne est plus difficile à traiter par voie législative : peut-on définir dans la Constitution une obligation, pour le président, de procéder à la ratification (après la décision du parlement) ou encore lui laisser carte blanche, en prévoyant même la possibilité de refuser la ratification².

¹ Plus de la moitié des personnes habilitées ont finalement participé au référendum « sur l'adhésion » (tel était son appellation courante) et leur vote a été majoritairement favorable.

² C'est n'est pas – par principe – la meilleure solution, car les principes constitutionnels sont transformés en dispositions procédurales. Cependant, si dans la même affaire le résultat du référendum est contraignant, la Constitution peut imposer cette caractéristique à la loi. La littérature avance d'ailleurs que le président doit ratifier le traité présenté à cet effet, mais cette opinion n'est pas universelle ; voir P. Sarnecki, « Komentarz do art. 133 Konstytucji RP » [Commentaire de l'art. 133 de la Constitution polonaise] in : *Komentarz do Konstytucji RP* [Commentaire à la Constitution polonaise], sous la rédaction de L. Garlicki.

L'article 90 de la Constitution de 1997 pose une autre question encore, plus générale. Elle concerne le caractère ambigu des principes visés par cette disposition. Premièrement, la Constitution utilise une notion indéfinie d'« organisation internationale ou [d'] organe international » au lieu d'indiquer directement et précisément – comme le fait, par exemple, la Constitution française – qu'il s'agit de l'Union européenne.

On peut expliquer cette précaution par le fait qu'en 1997 cette situation n'avait pas eu encore lieu et que le recours à la notion d'« organisation » garantissait qu'il ne s'agit pas d'un acteur ayant qualité d'État et qu'on ne cède pas les compétences à un autre État mais à une organisation internationale, en supposant que la Pologne devienne le membre de celle-ci (sans que cela soit formulé *expressis verbis*).

C'est aujourd'hui chose faite et cette formule énigmatique ne semble plus justifiée. De plus, la Constitution devrait définir clairement le principe d'une libre appartenance. Enfin – et cela semble important – on devrait formuler un principe précisant clairement qu'il ne s'agit pas de céder des compétences au profit d'un tiers, de s'en débarrasser au profit d'un acteur extérieur, indépendant de l'État polonais, mais de les transférer en vue d'un exercice commun, avec d'autres États membres, à des conditions définies par contrat, à l'égalité et sous contrôle. Cela permettrait de mettre en avant les caractéristiques communautaires, soit l'exercice en commun, avec d'autres États, des droits souverains, cédés dans la même mesure par chaque État, à l'échelon de l'Union.

En second lieu, la Constitution permet de transférer à ladite « organisation » les compétences des pouvoirs publics sur des questions particulières. Cette disposition intègre un contenu substantiel lié à l'autorisation constitutionnelle en vue du transfert d'une partie des compétences souveraines de l'État. La Constitution indique ici, à raison, que ces droits ne seront pas transférés entièrement. Elle ne précise pas cependant suffisamment qu'ils sont transférés en commun, avec d'autres États membres de l'UE, dans la même mesure, pour être exercés ensemble (la Constitution française recourt ici au principe de réciprocité même si la doctrine du droit international lui reconnaît une autre signification). Une éventuelle

modification de la Constitution polonaise devrait donc tenir compte également de cette question¹.

Une autre question – elle aussi tranchée par la Cour constitutionnelle, même si la décision avait opposé les juristes, y compris au sein du collège statuant² – porte sur les rapports entre le gouvernement et les chambres du parlement (la plainte concernait le déséquilibre de la position du Sénat et de la Diète, au détriment du Sénat, à qui la Cour a finalement donné satisfaction). Cette fois-ci, le problème ne résultait pas d'une régulation constitutionnelle erronée mais de l'absence d'une telle régulation.

Cela pose un problème plus large, celui de l'adaptation constitutionnelle – ou plutôt de l'inadaptation – des organes des pouvoirs publics au fonctionnement résultant de l'appartenance de l'État à l'UE³. La Constitution ne prévoit aucune forme d'exercice par ces organes de la « fonction européenne »⁴, ni dans les rapports avec les institutions communautaires (telles que le Parlement européen, le Conseil de l'UE, le Conseil européen), ni, plus grave encore, dans les rapports mutuels des organes nationaux (gouvernement – parlement, gouvernement – président, Diète – Sénat, ou encore entre les chambres du parlement).

Dans le cas étudié, cela s'applique aux obligations du gouvernement en matière de collaboration avec le Sénat, mais aussi à la possibilité de collaboration entre les chambres (la Diète et le Sénat) dans les affaires liées à l'appartenance de la Pologne à l'Union européenne. Le modèle

¹ Pour une approche plus large de l'art. 90 : M. Kruk, « Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa » [Modalités d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne et effets de l'appartenance pour le fonctionnement des organes de l'État], in : *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne* [Ouverture de la Constitution au droit international et aux processus d'intégration], sous la rédaction de K. Wójtowicz, Wydawnictwo Sejmowe, 2006, p. 137 et suivantes.

² Trois juges ont prononcé le *votum separatum* face à cette décision.

³ Les effets du transfert des compétences pour les pouvoirs de l'État sont analysés largement et avec intérêt par K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państw organizacjom międzynarodowym* [Transfert des compétences des États aux organisations internationales], Wydawnictwo UJ, Kraków, 2007, p. 333 et suivantes.

⁴ C'est ainsi qu'on tente de définir aujourd'hui dans les ouvrages de droit les fonctions exercées par les chambres du parlement, le gouvernement et d'autres organes de l'État face à l'appartenance polonaise à l'UE, cf. J. Szymanek, « „Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej » [« Fonction européenne » de la Diète et du Sénat en tant qu'un effet systémique de l'appartenance à l'Union européenne], in : *Polska w Unii Europejskiej* [Pologne au sein de l'Union européenne], sous la rédaction de M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków, 2005, p. 347.

constitutionnel des rapports entre la Diète et le Sénat est fondé sur une asymétrie faisant que le Sénat ne contrôle pas le gouvernement. Pour cette raison, la loi ne lui accordait pas de compétences identiques à celles de la Diète en matière de contrôle parlementaire¹.

Plus encore, la Constitution ne tient pas compte de la situation où, suite à l'intégration, une large palette d'affaires réglées autrefois par le pouvoir national ou faisant l'objet de politiques nationales, sont maintenant régies à l'échelon européen (mais aussi par les ministres des gouvernements nationaux au Conseil).

Cela modifie, dans un certain sens, l'appréciation de la politique européenne en tant que politique étrangère, et donc de la façon dont elle est exercée : il s'agit plutôt de la « politique courante » que de la politique étrangère classique, de la politique qui est plutôt conduite « au quotidien » par les gouvernements que représentée par les chefs d'État. La Constitution polonaise ne connaît cependant qu'une seule catégorie d'action de l'État et de ses organes en dehors du territoire national : il s'agit de la politique étrangère. Cela implique une signification particulière de la position du gouvernement et de son rôle dans le processus décisionnel de l'Union et des relations entre le gouvernement et le Président.

L'intégration veut que chaque État membre s'adapte aux nouvelles conditions : qu'il modifie ses catégories de droit et change ses habitudes politiques. La classe politique polonaise n'ayant pas relevé ce défi – elle n'a pas révisé la législation et n'a pas trouvé de consensus politique – nous observons, depuis l'automne 2008, un conflit exacerbé.

Il porte sur un contentieux entre le Premier ministre et le Président : lequel des deux doit assister aux réunions du Conseil européen et y prendre des décisions ? Ce contentieux vient d'être porté devant la Cour constitutionnelle² et nous ignorons encore quelle sera sa

¹ Le Sénat considérait que le gouvernement agissait dans le cadre de la législation « enlevée » à la fonction législative de la Diète et du Sénat, et que donc les deux chambres devraient pouvoir intervenir de façon identique.

² La Cour peut trancher les contentieux portant sur les compétences des organes constitutionnels des États. Le contentieux évoqué a été porté devant la Cour en vertu d'une demande du gouvernement. Elle doit décider si le conflit entre le Président et le Conseil des Ministres représente un contentieux portant sur les compétences au sens de la Constitution et, dans l'affirmative, le trancher sur le fond.

décision¹. Un argument de poids du Président - il assistera « quand il voudra », au motif que le Président représente l'État dans les relations avec l'étranger – coïncide avec un principe constitutionnel en vertu duquel la politique intérieure et étrangère de l'État est exercée par le gouvernement et le Président agit dans le cadre des compétences précises, en concertation avec le gouvernement².

On peut difficilement reprocher à la Constitution de ne pas l'avoir tranché formellement et concrètement (à présent, il ne peut s'agir que d'une décision judiciaire) même s'il est dommage que les hommes politiques n'arrivent pas à donner une interprétation claire à partir des compétences que la Constitution attribue au gouvernement et au Président. Il se peut cependant que si la Constitution avait formulé avec plus de précision le rôle des pouvoirs publics dans l'exercice de leur « fonction européenne », le contentieux ne serait pas aussi catégorique.

L'inadaptation des organes constitutionnels polonais à un bon fonctionnement dans le cadre de l'intégration implique un autre contentieux politique, portant sur l'euro et la réalisation des conditions constitutionnelles préalables à la mise en place de la monnaie européenne en Pologne. Un problème se pose : celui de la position de la Banque Nationale de Pologne qui est une banque centrale publique. Elle est la seule à réaliser l'émission de la monnaie et à mener la politique monétaire. Elle est également responsable de la valeur de la monnaie polonaise. La mise en place de l'euro – et les hommes politiques en sont persuadés – nécessite une révision de la Constitution. La majorité requise au parlement fait cependant défaut. Voilà donc un autre gros souci impliquant « la Constitution polonaise et l'Union européenne ».

Un autre problème constitutionnel non résolu, et qui oblige, dans un certain sens, à maintenir l'état d'inconstitutionnalité, est lié au droit électoral et à l'accès à ce droit, en vertu de la loi, s'agissant des élections locales et des élections au Parlement européen (tant pour

¹ Voir : M. Kruk, « Prezydent czy premier w Radzie Europejskiej. Problemy konstytucyjno-prawne » [Président ou premier ministre au sein du Conseil européen. Questions constitutionnelles et juridiques], *Jus Novum*, n° 6/2008.

² Dans son arrêt du 20 mai 2009, la Cour constitutionnelle a jugé que la participation du Président au Conseil européen est possible uniquement quand la problématique de la réunion concerne les compétences de celui-ci et toujours après accord du gouvernement sur le contenu de son intervention.

le droit d'élection que pour le droit d'éligibilité), par l'ensemble des citoyens des États membres (citoyens européens). Le problème qui se pose ici est le suivant : l'art. 62 de la Constitution polonaise reconnaît des droits électoraux aux seuls citoyens polonais. L'interprétation de la Constitution permet de maintenir le *status quo*, mais la doctrine ne devrait pas s'en contenter¹ et le texte de la Constitution devrait être modifié.

On pourrait indiquer ici d'autres affaires qui devraient être résolues *de lege ferenda*. Pour ne citer qu'un exemple : la reconnaissance du fait que le règlement peut constituer un texte d'application non seulement pas rapport aux lois (comme c'est le cas aujourd'hui) mais aussi par rapport à « l'exercice » du droit européen (droit de l'UE).

Tels sont les exemples des questions qui nécessitent la révision de la Constitution visant à « améliorer et compléter » ses dispositions, tout en gardant, naturellement, leur caractère : celui des principes et pas des régulations détaillées susceptibles d'être renvoyées à la loi. Il existe cependant une question qui nécessiterait un changement d'approche, à savoir la manière dont la Constitution s'exprime sur les affaires de l'Union et, généralement, de l'intégration.

Pour terminer, encore une question, même si, globalement, elle n'est pas la dernière : la nécessité, pour le législateur constitutionnel, de s'attaquer au problème des rapports entre l'Union et la Constitution polonaise qui se conçoit elle-même comme « la norme suprême de la République de Pologne » (art. 8). Vu la conflictualité de ce principe avec l'acquis communautaire, et notamment avec la doctrine fondée sur la jurisprudence de la Cour de justice, imposant la conformité du droit communautaire et du droit national (en réalité : la subordination du droit national, y compris de la Constitution nationale), cela pose des dilemmes axiologiques et pratiques.

L'une des solutions consisterait à mettre en place un contrôle obligatoire de la conformité des traités communautaires à la Constitution, préalablement à leur ratification. Cela permettrait de reconnaître leur constitutionnalité et de ne pas contester ensuite

¹ Il a été opté pour une interprétation selon laquelle l'attribution des droits électifs aux citoyens polonais représente un certain *minimum* des contraintes constitutionnelles qui n'exclut pas l'élargissement de ce droit par voie légale.

certaines dispositions (et des effets qu'elles impliquent) ou de réviser la Constitution au préalable, c'est-à-dire avant la ratification. D'autres solutions sont également envisageables.

Il semble qu'en modifiant le concept constitutionnel visant à régler les affaires portant sur l'appartenance de la Pologne à l'Union, on puisse mettre à profit un attachement de la société, d'ailleurs compréhensible, à la position suprême de sa propre Constitution, en « apprivoisant » l'Union et en faisant d'elle l'une des institutions constitutionnelles polonaises. Dans tous les cas, cette question devrait être résolue par le législateur constitutionnel de façon à ce que le prestige de la Constitution ne soit pas atteint et que le droit européen soit respecté. Et – ce qui s'ensuit – pour éviter autant que possible d'incessants conflits, graves et moins graves, qui affectent tant les pouvoirs que l'opinion publique.

L'avantage offert par la rigidité de la Constitution qui ne permet pas au parti arrivé au pouvoir de la modifier à sa guise (une Constitution inconfortable pour chaque pouvoir semble être une bonne chose) peut rendre difficile la réalisation des défis que l'intégration européenne pose devant le pays et la société. Il se peut qu'un jour, après une révision raisonnable, elle puisse contribuer à les surmonter.