

LA POSITION CONSTITUTIONNELLE DU CONSEIL DE L'ÉTAT

Marian Rybicki

I. La genèse du Conseil de l'État dans sa forme actuelle doit être cherchée dans les débuts de la Pologne Populaire. Dans les années 1944 - 1946 existait le Présidium du Conseil National du Peuple qui assurait la continuité du fonctionnement du parlement provisoire dans les périodes entre les sessions du Conseil. En même temps, ce Présidium exerçait un contrôle hiérarchique sur les conseils du peuple.

Après les élections et la constitution au début de 1947 de la Diète Législative, l'expérience acquise durant le fonctionnement du Présidium du Conseil National du Peuple, notamment en matière de contrôle hiérarchique exercé sur les conseils du peuple, a été décisive pour la création, en vertu de la « Petite Constitution » de 1947, d'une nouvelle institution — du Conseil de l'État, le premier dans l'histoire du constitutionnalisme polonais. Durant la période 1947 - 1952, cette institution différait cependant d'une façon considérable du Conseil de l'État actuel aussi bien du point de vue de la nomination des membres, de la composition que de la position au sein du système du pouvoir, notamment en ce qui concerne la position à l'égard du parlement et l'étendue des compétences.

Dans les années 1947 - 1952, le Conseil de l'État était composé d'office du Président de la République qui en était le Président, du Maréchal et des Vice-Maréchaux de la Diète Législative, du Président de la Chambre Suprême de Contrôle et, en temps de guerre, du Commandant en chef de l'Armée Polonaise. En plus, en vertu d'une résolution votée à l'unanimité du Conseil de l'État, la Diète pouvait compléter la composition de celui-ci en désignant d'autres membres supplémentaires dont le nombre ne pouvait pas, au début, dépasser trois personnes. Dès 1949, cette restriction limitant le nombre des membres du Conseil qui pouvaient être nommés à titre supplémentaire a été abolie.

Une haute position du Conseil de l'État dans le système du pouvoir et sa place dominante parmi les organes d'État de ce temps résultaient aussi bien du fait que c'était le Président de la République qui en assumait la présidence que de ses larges compétences. En outre du contrôle

hiérarchique exercé sur les conseils du peuple, les compétences du Conseil de l'État consistaient entre autres dans l'approbation des décrets-lois adoptés en ce temps par le Conseil des ministres en vertu des pouvoirs conférés par la Diète au gouvernement. Il faut ici accentuer le fait que le Conseil de l'État procédait également à un contrôle des décrets du point de vue de leur utilité. En plus, en tant que successeur du Présidium du Conseil National du Peuple ainsi qu'en vertu des lois adoptées par la Diète Législative, le Conseil de l'État avait acquis de nouvelles compétences importantes, entre autres en matière de contrôle exercé sur la Chambre Suprême de Contrôle, sur le Parquet général (depuis 1950) et sur la Commission spéciale pour la lutte contre l'escroquerie et la mal-faisance économique. Un élément commun important du Présidium du Conseil National du Peuple et du Conseil de l'État de la période 1947 - 1952, était l'existence dans ce temps d'un poste distinct de chef de l'État — du Président de la République. Ce n'est qu'en 1952 que la Constitution avait supprimé cette institution ayant en Pologne une longue tradition.

Comme différence essentielle entre le Conseil de l'État des années 1947 - 1952 et le Présidium du Conseil National du Peuple il faut indiquer le fait que le Conseil de l'État n'était pas un organe intérieur du parlement. Cette fonction fut transférée au Présidium de la Diète Législative, constitué vu les exigences de la pratique et composé du Maréchal et des Vice-Maréchaux de la Diète¹. Le Conseil de l'État de cette période était d'une manière considérable indépendant du parlement, tout en étant en même temps très lié au Président de la République.

Pour ces raisons justement la « Petite Constitution » de 1947 a qualifié le Conseil de l'État d'un des organes suprêmes de la République en matière de pouvoir exécutif. Cela résultait du fait qu'en ce temps le législateur renouait à la théorie de la séparation des pouvoirs, reposant à la base de la Constitution de mars de 1921, ainsi qu'aux solutions du système mixte parlementaire-gouvernemental. La renonciation à ces conceptions au profit du caractère uniforme du pouvoir ne survint qu'en vertu de la Constitution de 1952. De toute façon, la création du Conseil de l'État dans sa forme de 1947 lançait un défi et détruisait dans son essentiel la construction du système bâtie sur la théorie de la séparation des pouvoirs. ¹

¹ Bien que l'institution du Présidium de la Diète n'ait pas été fixée ni dans le texte de la « Petite Constitution » de 1947 ni dans celui de la Constitution de la République Populaire de Pologne de 1952 (ni dans le règlement intérieur de la Diète Législative de la République des années 1947 - 1952), c'était néanmoins, dès les débuts de la Pologne Populaire, un organe permanent du parlement, assurant la direction de ses travaux.

IL Le Conseil de l'État dans sa structure actuelle, fonctionnant en vertu des dispositions de la Constitution de 1952, bien que de la même dénomination et revêtu, en grande partie, des mêmes pouvoirs que le Conseil de l'État des années 1947 - 1952, diffère toutefois de ce dernier quant à sa composition, sa position dans le système du pouvoir et surtout en ce qui concerne sa position par rapport au parlement.

Bien que le Maréchal et les Vice-Maréchaux de la Diète n'en fassent pas partie, le Conseil de l'État actuel est bien plus fortement lié à la Diète que son prédécesseur car, conformément à l'art 30 al. 2 de la Constitution, il lui est subordonné dans toute son activité.

Vu le fait que tous les membres du Conseil de l'État sont élus par la Diète, et cela uniquement parmi les députés, cet organe est parfois considéré dans la littérature juridique comme un organe représentatif médiateur bien que cette opinion ne soit pas nullement générale. Le Conseil de l'État, de même que la Diète, est en vertu de la Constitution un des organes suprêmes du pouvoir. A cause de sa subordination à la Diète et de la désignation de ses membres uniquement parmi les députés, il est souvent appelé dans la littérature juridique une émanation de la Diète, bien qu'une telle terminologie est loin d'être précise du point de vue juridique. Tout en étant subordonné à la Diète, le Conseil de l'État constitue un organe constitutionnel distinct, à un domaine d'activité et aux compétences propres à lui²³.

Un facteur renforçant le haut prestige et l'importance considérable du Conseil de l'État est la pratique bien établie de désignation de ses membres. Au Conseil de l'État sont désignés des activistes connus : les membres dirigeants des partis politiques, des organisations de masse les plus importantes et d'autres organisations socio-politiques fonctionnant à la base du respect du système constitutionnel de la République Populaire de Pologne³.

Une telle composition personnelle du Conseil de l'État est strictement liée à la conception qui, dernièrement, est de plus en plus fortement soulevée, à celle du pouvoir exercé en coalition. Il semble que la réalisation de cette conception, qui est un élément important du renouveau

² V. J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL* [Le Conseil de l'État dans le système des organes de la R.P.P.], Warszawa 1968.

³ Dans les années 1981 - 1985 on a pu observer des changements caractéristiques dans la composition politique du Conseil de l'État. Bien que, à la différence des membres du gouvernement, la plupart des membres du Conseil de l'État élus au printemps 1980 ont gardé leurs postes, leur position politique a toutefois été essentiellement modifiée. On a renoncé notamment au principe selon lequel le Président du Conseil de l'État devait être membre du Bureau Politique du Comité Central du Parti Ouvrier Unifié Polonais, ce qui était jusque-là respecté.

socialiste, devrait se rapporter tout particulièrement à la Diète et au Conseil de l'État. Cela résulte du caractère de ces institutions en tant qu'organes suprêmes du pouvoir d'État.

Quant à la composition personnelle du pouvoir exécutif, c'est-à-dire du gouvernement et d'autres organes administratifs du niveau central, il paraît qu'un plus grand soin devrait être attaché à des facteurs tels que les qualifications personnelles, les aptitudes et les connaissances des candidats, et en particulier l'aptitude à une exécution efficace des tâches résultant de la compétence des branches qui leur ont été confiées.

L'art. 29 al. 1^{er} de la Constitution admet la possibilité d'élire au Conseil de l'État (bien qu'uniquement aux postes de substituts du Président et des membres du Conseil) également le Maréchal et les Vice-Maréchaux de la Diète, mais dans la pratique, à l'exception de la période de la 1^{re} législature de la Diète (1952 - 1956), on n'a pas profité de cette possibilité.

La subordination du Conseil de l'État à la Diète s'exprime d'une façon la plus concrète dans ces dispositions de la Constitution qui statuent que les actes juridiques les plus importants adoptés par le Conseil de l'État dans les périodes entre les sessions de la Diète, doivent être ensuite présentés à son approbation. Cela concerne en particulier les décrets-lois et les modifications au sein du gouvernement proposées par le Président du Conseil des ministres. C'est la pratique qui décide de l'étendue de jouissance par le Conseil de l'État de ces pouvoirs plutôt exceptionnels. L'analyse de l'activité du Conseil de l'État pendant ses 8 législatures écoulées (1952 - 1985) démontre que la pratique d'adoption des décrets tend à être limitée et même éliminée. Si dans les années 1952 - 1956, vu une activité limitée de la Diète, l'adoption des décrets par le Conseil de l'État avait eu lieu très souvent et dominait l'activité législative du parlement même, lors des législatures suivantes, avec l'accroissement du rôle de la Diète on observait l'élimination de l'institution des décrets du Conseil de l'État, qui n'étaient adoptés qu'exceptionnellement, en cas de nécessité urgente. En même temps, bien que d'une façon moins apercevable, se déroulait le processus de renonciation à la pratique d'introduction des modifications au sein du Conseil des ministres sur proposition du Conseil de l'État.

Ce transfert à la Diète du pouvoir d'adopter des actes juridiques du rang de la loi et de former la composition personnelle du gouvernement exprime une tendance générale à renforcer et à rendre plus réelle la position de la Diète en tant qu'organe représentatif suprême.

Dans le domaine du règlement juridique des rapports entre la Diète et le Conseil de l'État on peut remarquer qu'il n'y a pas de dispositions précises déterminant la manière et les formes selon lesquelles devrait être réalisé le principe général statuant que le Conseil de l'État est subor-

donné dans toute son activité à la Diète. D'autre part, nous trouvons dans la Constitution d'assez nombreuses dispositions précisant d'une façon détaillée les pouvoirs du Conseil de l'État à l'égard de la Diète et des députés. On peut citer ici les compétences suivantes : la convocation des sessions de la Diète (art. 22 al. 1^{er}), la signature des lois par le Président et le secrétaire du Conseil de l'État et la prise de la décision de leur publication dans le Journal des Lois par le Président du Conseil (art. 25 al. 2) ainsi que l'expression du consentement par le Conseil de l'État pour qu'un député soit soumis à la responsabilité pénale ou qu'il puisse être arrêté dans les périodes où la Diète ne siège pas (art. 21 al. 3).

La pratique qui, comme c'est connu devance parfois les règlements juridiques, n'a pas élaboré jusque-là des méthodes et des formes permettant à notre parlement d'exercer un contrôle et d'influencer l'activité du Conseil de l'État. D'un exemple caractéristique dans ce domaine peut servir le problème des interpellations des députés. Conformément à l'art. 27 de la Constitution, le cercle des destinataires des interpellations a été limité au Président du Conseil des ministres et aux ministres particuliers. Après 1956, le règlement intérieur de la Diète a permis d'adresser des interpellations également au Président de la Chambre Suprême de Contrôle et au Procureur Général de la République Populaire de Pologne. Par contre, il n'y a pas à ce jour de fondement juridique pour adresser des interpellations au Conseil de l'État et à son Président bien que l'étendue et le caractère de la matière résultant de la compétence du Conseil de l'État (p. ex. dans le domaine du contrôle exercé sur les conseils du peuple et l'autogestion des habitants) suggèrent d'adopter une telle solution. D'autre part, dans les derniers temps on peut remarquer certains symptômes d'une tendance apparaissant jusque-là uniquement dans la pratique et consistant à informer le parlement de l'activité du Conseil de l'État. Conformément à la déclaration du Président du Conseil de l'État faite à la session de la Diète en 1972, le Conseil de l'État adopte et transmet au Présidium de la Diète des rapports annuels et ceux portant sur l'activité déployée par le Conseil au cours de chaque législature.

Des opinions qui, ces derniers mois, ont paru dans la presse il résulte que de tels rapports sont transmis également aux députés. L'importance d'une telle pratique est cependant limitée car jusque-là ces rapports n'ont pas fait l'objet de l'examen et de l'évaluation ni de la part de la Diète *in pleno* ni de ses commissions.

III. Si nous considérons de plus près et procédons à une analyse des compétences actuelles du Conseil de l'État, nous verrons qu'elles peuvent être divisées en 3 groupes visiblement distincts.

Le premier groupe couvre les compétences du Conseil héritées d'une certaine façon de l'institution du Président de la République existant

jusqu'à 1952. Ce sont les compétences liées d'une manière traditionnelle aux fonctions de chef de l'État, à caractère représentatif, telles que la nomination et la révocation des représentants diplomatiques dans d'autres États, la réception des lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques des pays étrangers en Pologne, l'attribution des ordres et distinctions, l'application du droit de grâce, et enfin la désignation à certains postes civils et militaires. Le même caractère ont les compétences du Conseil de l'État en matière de décision sur la nationalité, notamment dans les cas de changement et de déchéance de la nationalité polonaise par des individus concrets. Ce groupe de compétences ne peut actuellement soulever aucun doute puisque le Conseil de l'État exerce les fonctions de chef de l'État collégial.

Le deuxième groupe de compétences du Conseil de l'État ce sont ses compétences dans les périodes où il remplace la Diète quand celle-ci ne siège pas. Ces compétences sont d'habitude motivées par la thèse que le Conseil de l'État est une émanation du parlement, car tous ses membres sont désignés parmi les députés et qu'il est subordonné dans toute son activité à la Diète. Ces compétences subsidiaires (par rapport à la Diète) du Conseil de l'État dans des domaines si importants comme l'adoption des lois et la formation de la composition du gouvernement ont été en pratique soumises à des restrictions considérables bien que dans la Constitution elles restent inchangées depuis plus de 30 ans. A partir de 1956, la Diète a pris à sa charge presque toutes les fonctions législatives. Il est vrai que la précision d'analyse et l'attitude critique de la Diète à l'égard des projets de lois soumis par le gouvernement ont considérablement diminué dans les années soixante-dix, la pratique d'adoption des décrets n'a pas pour autant été mise en oeuvre dans une large envergure. Grâce à cela on a conservé la possibilité d'entendre les opinions de la société et des experts durant les travaux sur les projets de lois d'une façon beaucoup plus large que lors des travaux sur les décrets. La thèse que ces consultations entreprises lors des travaux des commissions de la Diète peuvent être utiles et influencer la forme définitive des lois semble être prouvée par le fait que dans les dernières années (1980 - 1987) beaucoup de projets législatifs ont été considérablement modifiés et même retirés par le gouvernement. Le même changement a eu lieu en matière de formation de la composition du gouvernement. Bien que ce changement ne fût pas aussi brusque et radical comme dans le domaine de la législation, il était pour autant très visible. Actuellement, les ministres sont révoqués et les nouveaux ministres désignés par la Diète siégeant en session plénière.

Depuis 1982, en résultat d'une modification du règlement intérieur de la Diète, cela a lieu après audition préalable de l'opinion de la corn-

mission compétente de la Diète. Comme le démontre la pratique, cela est possible sans aucun dommage pour l'efficacité de la direction de l'État. Cette pratique non seulement fait croître le rôle de la Diète qui, actuellement, est exclusivement compétente à désigner les membres du pouvoir exécutif, mais renforce aussi la position et le rang d'un membre du gouvernement, qui sont le résultat de sa responsabilité devant le parlement. Grâce à cela nous avons affaire à un plus grand contrôle de la part de l'opinion publique des décisions politiques les plus importantes et de leur motivation. Un tel contrôle social peut être exercé grâce, surtout, à la nature du travail de la Diète et au caractère public de ses sessions. Ainsi donc nous pouvons apercevoir que les compétences du Conseil de l'État subsidiaires par rapport à la Diète tendent à être limitées et commencent même à disparaître. En évaluant cette tendance comme juste, il faut mentionner seulement que ladite pratique mérite d'être consacrée par les dispositions de la Constitution vu sa signification considérable pour le système politique et constitutionnel.

Il y a enfin un troisième groupe de compétences du Conseil de l'État prévues par la Constitution et par de nombreuses lois. Il couvre la matière la plus vaste, à caractère complexe et non uniforme. Il s'agit ici de compétences du Conseil de l'État en tant qu'organe collégial ainsi que de compétences individuelles de son Président, qui lui ont été attribuées en vertu des lois ordinaires⁴.

Les modifications de ces compétences du Conseil de l'État avaient eu lieu assez souvent. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que cela se passait par voie de modification des dispositions de la Constitution. Ce fut le cas, par exemple, d'une nouvelle compétence dont a été munie le Conseil de l'État en 1976 et qui consistait « à veiller sur la conformité du droit avec la Constitution ». Cette disposition de la Constitution s'est avérée nulle en pratique, car durant six ans (1976 - 1982) le Conseil de l'État n'a pas fait usage de cette compétence bien que celle-ci eût le caractère d'une tâche et même d'une obligation imposée par la Constitution. L'élimination formelle de cette disposition a eu lieu lors de la modification de la Constitution en 1982, quand cette tâche fut confiée au Tribunal Constitutionnel spécialement créé pour cette fin.

Il arrivait très souvent que certaines compétences du Conseil de l'État prévues dans la Constitution de 1952 restaient inchangées bien qu'en pratique elles aient été soumises à des empêchements et des restrictions

⁴ Un nouvel exemple de loi en vertu de laquelle le Président du Conseil de l'État a été revêtu de pouvoirs individuels est la loi sur la Cour Suprême du 20 septembre 1984. Conformément à cette loi, le Président du Conseil de l'État est compétent pour décider si un juge est capable d'exercer ses fonctions après qu'il ait atteint l'âge de 70 ans.

dans leur exécution. Un bon exemple en est le droit du Conseil de l'État de donner une interprétation unique des lois (art. 30 al. 1^{er} pt 4) dont on faisait usage très rarement bien qu'il soit douteux d'admettre que notre législation soit si précise et claire qu'elle ne nécessite pas une telle interprétation.

Un autre exemple démontrant les modifications dans l'exécution par le Conseil de l'État des compétences qui lui furent garanties par la Constitution constitue la ratification des conventions internationales. Conformément à la Constitution, la ratification et la dénonciation des conventions internationales relèvent de la compétence exclusive du Conseil de l'État. Néanmoins, en pratique, lorsqu'il s'agit de conventions internationales de la plus haute importance, la chose se présente autrement : dans le cas du Traité de Varsovie de 1955, par exemple, la ratification avait été faite par la Diète, et dans celui du traité conclu entre la Pologne et la R.F.A. en 1970, le Conseil de l'État n'a procédé à la ratification qu'après avoir entendu l'opinion des commissions compétentes de la Diète ⁵.

IV. En vertu de la Constitution, le Conseil de l'État jouit des compétences importantes en matière relative à la puissance défensive et la sécurité intérieure de l'État. Il s'agit ici de la compétence exclusive du Conseil de l'État à imposer la loi martiale sur une partie ou sur le territoire entier du pays et de sa compétence à déclarer la mobilisation partielle ou totale si cela s'avère nécessaire pour la défense du pays ou en raison d'une menace extérieure pour la sécurité de l'État. Par contre, la déclaration de l'état de guerre, qui peut être faite uniquement en cas d'agression militaire ou dans les cas indiqués par les dispositions des conventions internationales prévoyant une défense commune contre l'agression, nécessite une résolution de la Diète. Une telle déclaration ne peut être faite par le Conseil de l'État qu'au temps où la Diète ne siège pas.

La modification de la Constitution du 20 juillet 1983 a élargi les compétences du Conseil de l'État en cette matière. En outre des institutions de la loi martiale et de l'état de guerre a été introduite celle de l'état de siège qui peut être imposé sur une partie ou sur tout le territoire de la République Populaire de Pologne par le Conseil de l'État, et en cas d'urgence, de mise en danger de la sécurité intérieure de l'État ou de calamité — par le Président du Conseil (art. 33 al. 3 de la Constitution).

⁵ Le 27 avril 1972 la Diète de la République Populaire de Pologne, après avoir entendu l'information du ministre des Affaires étrangères en matière de ratification du traité conclu entre la Pologne et la R.F.A., a confié aux Commissions : des Affaires Étrangères et des Travaux Législatifs, le soin d'organiser une séance commune afin d'analyser l'information présentée à la Diète par le ministre des Affaires étrangères et de prononcer leurs opinions concernant la ratification dudit traité.

Les conditions, les effets juridiques et les modalités d'imposition de la loi martiale, de l'état de guerre et de l'état de siège sont précisés par les lois.

V. Parmi les compétences particulièrement importantes du Conseil de l'État et en même temps incitant à une discussion il faut citer celles concernant la justice et le respect de la légalité. La Constitution précise au chapitre 7 les compétences fondamentales du Conseil de l'État dans ce domaine. Ce sont : l'élection de la Cour Suprême pour une période de 5 ans, la désignation et la révocation du Premier Président et des Présidents de la Cour Suprême parmi les juges à cette Cour, la nomination et la révocation des juges de tous les tribunaux de droit commun et spéciaux ainsi que la nomination et la révocation du Procureur Général de la République Populaire de Pologne qui en plus est obligé, en vertu des dispositions de la Constitution, à soumettre au Conseil de l'État des rapports portant sur l'activité du parquet.

La pratique du Conseil de l'État dans ces domaines a été modelée conformément aux dispositions précitées de la Constitution et aux dispositions des lois : sur la Cour Suprême, sur le parquet de la République Populaire de Pologne et sur le système des tribunaux de droit commun. Elle consiste entre autres à examiner les rapports annuels du Procureur Général, à évaluer le travail du parquet et à formuler sur cette base des directives pour ces organes. Ces directives établissent entre autres les principes fondamentaux de poursuite et de pénalisation des types particuliers d'infractions. Le Conseil de l'État est également compétent à désigner des personnes à tous les postes importants dans la structure du parquet, à établir l'organisation intérieure des unités du parquet à élaborer le règlement de discipline pour les employés du parquet ainsi qu'à désigner les membres du Collège du Parquet Général. Le Procureur Général est obligé à agir conformément aux directives du Conseil de l'État.

Un tout à fait autre caractère a la considération par le Conseil de l'État du rapport annuel présenté par le Premier Président de la Cour Suprême. L'évaluation de ces informations se fait avec plein respect du principe de l'indépendance des juges.

La question qui s'impose ici est celle de savoir s'il est juste, vu l'importance des compétences précitées, concernant dans une grande mesure les droits et les obligations des citoyens, ainsi que leur caractère nécessitant un contrôle social, de laisser tous ces problèmes dans la gestion du Conseil de l'État qui est un organe assez rétréci, travaillant plutôt en petit comité. Ne serait-il pas plus utile de les faire transférer à la Diète ?

Une telle orientation ont les recommandations contenues dans la résolution du IX^e Congrès extraordinaire du Parti Ouvrier Unifié Polonais de 1981, qui imposent entre autres de considérer la question de nomination et de révocation du Premier Président de la Cour Suprême et du Pro-

cureur Général par la Diète de la République Populaire de Pologne. Il faut mentionner que les compétences actuelles du Conseil de l'État dans ce domaine constituent une exception à la lumière des règlements adoptés par les constitutions d'autres pays socialistes. Les compétences telles que l'élection de la Cour Suprême, la nomination et la révocation du Procureur Général ainsi que l'examen des rapports sur l'activité de ces organes relèvent aussi bien en U.R.S.S. que dans la plupart d'autres pays socialistes européens de la compétence exclusive du parlement.

VI. Depuis plus de 30 ans, dès que la Constitution de 1952 est entrée en vigueur, les compétences du Conseil de l'État à l'égard des organes suprêmes de-contrôle avaient été plusieurs fois modifiées. Ce n'est pas par hasard que la première réforme à caractère politico-constitutionnel, entreprise par la Diète au début du processus du renouveau socialiste fut la modification de la Constitution du 8 X 1980, relative à la Chambre Suprême de Contrôle. Les modifications consistaient avant tout dans le rétablissement et l'élargissement de la subordination directe de la Chambre à la Diète. Cela était accompagné du renforcement du rôle de la Chambre même et de l'attribution du caractère collégial à sa direction. La modification de la Constitution et la nouvelle loi sur la Chambre Suprême de Contrôle ont largement étendu les tâches et les obligations de la Chambre à l'égard de la Diète. Par contre, les compétences constitutionnelles du Conseil de l'État à l'égard de la Chambre ont été considérablement limitées par rapport à celles des années 1957 - 1976. Si en vertu de la modification de la Constitution de décembre 1957 le Conseil de l'État jouissait du droit de contrôle à l'égard de la Chambre Suprême de Contrôle, après la réforme de 1980 il n'y a plus une telle disposition dans la Constitution. En plus, l'art. 35 al. 3 actuel de la Constitution statue que la Chambre Suprême de Contrôle présente à la Diète des rapports annuels sur son activité. La question de l'étendue des compétences du Conseil de l'État à l'égard de la Chambre a été renvoyée à être réglée par une loi (art. 35 al. 4). La nouvelle loi sur la Chambre Suprême de Contrôle a déterminé ces compétences d'une façon restrictive et détaillée. Elle statue qu'en outre des rapports annuels de la Chambre Suprême de Contrôle sur les effets des contrôles entrepris sur demande du Conseil de l'État, ce dernier va être également informé des résultats d'autres contrôles plus importants ainsi que recevoir des rapports concernant les problèmes relatifs à ses compétences constitutionnelles, et notamment en ce qui concerne l'état du droit en vigueur, la protection du patrimoine national et le système de fonctionnement du contrôle social. Il semble donc qu'à la lumière de la réforme constitutionnelle de 1980, les compétences du Conseil de l'État à l'égard de la Chambre Suprême de Contrôle sont plutôt limitées par rapport à celles de la Diète qui sont basées sur le principe

expressément formulé de la subordination et de l'obligation de la Chambre de présenter à la Diète des rapports annuels sur son activité. La réalisation de plus en plus complète de ce principe constitutionnel dans l'activité pratique de la Diète devrait en perspective aboutir à un renforcement et un enrichissement des fonctions de contrôle de la Diète non seulement à l'égard des organes directeurs de l'administration mais aussi à l'égard de toute la sphère d'activité du Conseil de l'État.

VII. Après les événements de 1980, une tendance est apparue à étendre les compétences du Conseil de l'État, au moyen des lois ordinaires, sur d'autres domaines relevant antérieurement de la compétence des organes directeurs de l'administration. Cela était lié à une activité réformatrice animée, orientée sur l'accroissement des garanties de la légalité en matière de contrôle du fonctionnement des institutions d'une importance considérable pour la réalisation des libertés et droits civiques fondamentaux. En résultat de la diminution de la confiance sociale à l'égard du pouvoir exécutif dans les années 1980- 1981, selon l'opinion de nombreux milieux (y compris juridiques), le transfert de certains pouvoirs du gouvernement au Conseil de l'État semblait être une solution plus profitable du point de vue de la garantie du respect de la loi. En conséquence, le Conseil de l'État fut revêtu de certains pouvoirs à l'égard de l'autogestion du barreau et de l'autogestion des travailleurs et a obtenu le droit de surveiller les organes de contrôle de la presse, des publications et des spectacles.

Vu l'abolition de la structure antérieure des syndicats professionnels, le Conseil de l'État a pris à sa charge leurs certaines fonctions, par exemple en matière d'inspection du travail. La majorité des compétences du Conseil de l'État dans ce domaine avaient cependant un caractère transitoire et étaient modifiées au fur et à mesure que le mouvement syndical renaissait à la base de nouveaux principes. En même temps, de nouvelles tendances sont apparues à l'attribution au Conseil de l'État d'une position et d'une fonction particulières en tant qu'au gardien du système, entreprenant des interventions de la plus haute importance en cas d'une crise politique aigue et de la mise en danger de l'existence de l'État. Un tel caractère avaient les résolutions du Conseil de l'État sur la reconstruction du gouvernement d'août 1980, sur la création de nouveaux syndicats de septembre 1980 et surtout sur l'imposition de la loi martiale de décembre 1981.

VIII. Dans le contexte de ces compétences très vastes, non uniformes et souvent controversées du Conseil de l'État dans divers domaines, un caractère distinct et constant ont ses compétences concernant le contrôle hiérarchique exercé sur les conseils du peuple. Il faut rappeler que ces compétences ont servi de base pour la création de l'institution même

du Conseil de l'État dans sa forme actuelle ainsi que de ses prédécesseurs, c'est-à-dire du Présidium du Conseil National du Peuple et du Conseil de l'État de la période de la Diète Législative. Ces compétences sont étroitement liées à l'existence dans notre pays du système uniforme des organes représentatifs du pouvoir. Bien que, durant plus de 40 ans de la Pologne Populaire, la conception et le modèle concret des conseils du peuple aient subi des modifications, ils constituaient toujours un élément fondamental de notre système politique, décidant de son caractère socialiste.

Une telle solution était imposée dès le début par le principe de la subordination totale du Conseil de l'État à la Diète et par cette circonstance que tous les organes représentatifs constituent les éléments du système uniforme du pouvoir de l'État. Il faut aussi tenir compte du fait que vu le nombre considérable des conseils du peuple, la possibilité d'exercice du contrôle hiérarchique par le Conseil de l'État en tant qu'organe siégeant d'une façon permanente, était beaucoup plus réelle qu'en cas de la Diète qui siégeait en sessions et dont les séances plénières étaient rarement convoquées, surtout dans la période entre 1947 et 1955.

Dans les dernières années, les tâches du Conseil de l'État relativement aux conseils du peuple ont été élargies en raison du fait que le système des conseils du peuple a été renforcé par les structures de l'autogestion des habitants des villes et de la campagne. Ces nouvelles tâches et les pouvoirs y associés du Conseil de l'État ont été précisés dans la loi du 20 juillet 1983 ⁶.

Il semble que ce sont justement les compétences du Conseil de l'État liées au développement de l'autogestion basée sur le lien territorial, consistant à renforcer le rôle des conseils du peuple en tant qu'organes représentatifs du pouvoir et de l'autogestion sociale, qui devraient aussi à l'avenir déterminer l'orientation fondamentale de l'activité du Conseil. Cela nécessitera à son tour des modifications importantes dans les méthodes et les formes de travail du Conseil, et en particulier imposera à celui-ci, à ses commissions et à son appareil exécutif d'envisager dans un plus haut degré les rapports mutuels et l'expérience des conseils du peuple locaux et des organes de l'autogestion des habitants. En même temps, vu l'accroissement du rôle et de l'activité de la Diète, il faudra trouver des moyens d'une coordination adéquate du travail du Conseil de l'État avec l'activité de la Diète et de ses organes dans toute la sphère du développement et du renforcement des conseils du peuple en tant qu'éléments du

⁶ Loi du 20 juillet 1983 sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale (Dziennik Ustaw [Journal des Lois] n° 41, texte 185 ; voir aussi W. Zakrzewski, *Nouvelle loi sur le système des conseils du peuple et l'autogestion territoriale*, « Droit Polonais Contemporain », 1984, n° 1/2 (61/62).

système représentatif dont la Diète fait aussi partie. Dans le cadre de ce système il faudra procéder à un échange d'expériences concernant les méthodes de travail des députés et des représentants des conseil du peuple, les séances plénières et les sessions ainsi que les commissions permanentes de la Diète et des conseils du peuple.

De ce point de vue on aboutit à la nécessité de munir aussi bien le Conseil de l'État que la Diète de nouveaux instruments supplémentaires permettant d'exercer en formes adéquates (qui tiendraient compte du caractère social et autonome des conseils du peuple et de l'autogestion des habitants) un contrôle hiérarchique consistant avant tout dans la prestation d'une aide indispensable aux organes locaux. Cette aide est particulièrement nécessaire à cause d'une certaine habitude fortement enracinée de l'administration de traiter les organes représentatifs sociaux et de l'autogestion comme des autorités artificielles, fictives, à caractère purement représentatif et par conséquent inefficaces dans leur activité. Pour éliminer une telle attitude de l'administration il semble indispensable de renforcer l'appareil d'inspection du Conseil de l'État et d'initier une action instructive en faisant entre autres usage des mass média. Il est aussi nécessaire en cette matière d'étendre l'activité de contrôle déployée par la Diète. La situation actuelle ne semble pas correcte. D'un côté la Diète par l'intermédiaire de ses commissions intervient souvent d'une façon trop poussée dans la problématique du travail des branches et institutions gouvernementales concrètes, et de l'autre un domaine si vaste et important du point de vue social, celui des problèmes liés à la réalisation de la loi sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale, échappe à la possibilité d'un contrôle et d'une évaluation plus complets. Vu le modèle et la structure actuels des commissions permanentes de la Diète, ces problèmes restent en dehors de leur compétence.

IX. Pour l'exécution des tâches aussi vastes par un organe collégial siégeant d'une façon permanente qu'est le Conseil de l'État, il est nécessaire de régler d'une façon adéquate l'organisation de son travail et le mode de la prise des décisions. Ces modalités sont précisées dans le règlement du Conseil de l'État, qui est actuellement un acte à caractère intérieur, adopté, complété ou modifié en fonction des tâches actuelles et de l'expérience acquise, en général à la première session du Conseil de la nouvelle législature. Bien que ce règlement ne soit pas pour le moment publié, nous trouvons dans la littérature scientifique certaines informations sur le mode et les formes de l'activité du Conseil qui y sont précisés ⁷.

⁷ Voir S. Gebert, *Organizacja i działalność Rady Państwa [L'organisation et l'activité du Conseil de l'État]*, « Rada Narodowa i Gospodarka Administracji », juin 1976 (numéro spécial), p. 7.

Pour préparer d'une façon adéquate les sessions plénières du Conseil de l'État, on procède d'abord à une considération préliminaire de la plupart des affaires par ses commissions permanentes qui sont aussi chargées de formuler des recommandations appropriées. Conformément au règlement, chacune de ces commissions examine une catégorie déterminée d'affaires relevant de la compétence du Conseil de l'État. Le système des commissions et leur nombre subissaient certains changements au cours des législatures particulières. En général, sont créées les commissions permanentes suivantes : juridique, de ratification des conventions internationales, des décorations, de grâce, des problèmes de nationalité, des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale ainsi que des lettres, plaintes et pétitions. Ce sont en principe des organes intérieurs élus parmi les membres du Conseil de l'État. L'unique exception constitue la commission des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale qui a actuellement un autre caractère car elle comprend, en dehors des membres du Conseil, également des personnes liées à l'activité des autorités locales et les représentants des milieux scientifiques ⁸.

Conformément au principe en vigueur, les recommandations préliminaires élaborées par les commissions sont soumises à la décision du Conseil de l'État siégeant en session plénière. Ce n'est que dans certaines catégories d'affaires précisées dans le règlement que c'est le Président du Conseil qui peut prononcer des décisions au nom de celui-ci.

Vu une importance énorme des résolutions et décisions adoptées par le Conseil de l'État — aussi du point de vue des droits et obligations des citoyens — il faudrait postuler que les problèmes de l'organisation intérieure et du mode d'activité du Conseil soient réglés dans un acte juridique généralement accessible, publié dans un organe officiel approprié, comme c'est le cas, dès le début, du règlement de la Diète, et récemment aussi, en grande partie, du règlement de travail du Conseil des ministres et du Présidium du Gouvernement.

X. Malgré les 30 ans écoulés à partir de l'entrée en vigueur de la Constitution, ses dispositions concernant le Conseil de l'État, la position et le rôle de celui-ci n'ont pas subi de changements essentiels. Ce n'est que dans les dernières années (1980 - 1987), au cours des discussions sur les problèmes de la façon d'exercer le pouvoir dans l'État qu'ont apparu des opinions et des propositions exprimant la nécessité d'une réforme plus profonde de cet organe.

Une telle réforme est dictée avant tout par des motifs de caractère politico-constitutionnel, résultant d'une expérience de plus de 30 ans

⁸ Voir Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne* [Le droit constitutionnel], Warszawa 1980, p. 400.

d'application des dispositions inchangées de la Constitution de 1952, relatives au Conseil de l'État. Cette expérience démontre la nécessité de renforcer et de régler le rôle suprême de la Diète par rapport au Conseil de l'État. Les rapports entre la Diète et le Conseil de l'État fixés dans la Constitution se caractérisent par une généralité trop poussée, typique de la période de la naissance de la Constitution. Il n'y a pas de garanties et formes institutionnelles et juridiques qui auraient démontré d'une manière concrète la subordination complète du Conseil de l'État à la Diète. Par contre, on peut indiquer des dispositions constitutionnelles qui affaiblissent le principe de la position suprême de la Diète par rapport au Conseil de l'État. Il s'agit ici en particulier des compétences du Conseil qui concernent directement le fonctionnement de la Diète, à savoir : dans les périodes où la Diète ne siège pas, la convocation des sessions de celle-ci, le consentement à ce qu'un député encoure une responsabilité pénale et judiciaire ainsi qu'à ce qu'il puisse être arrêté ; la signature par le Président et le secrétaire du Conseil de l'État des lois adoptées par la Diète et la prise de décision de leur publication dans le Journal des Lois par le Président du Conseil.

Vu la matière et le caractère de ces compétences, le postulat de les faire transférer à un organe dirigeant intérieur de la Diète, qu'est le Présidium de la Diète, semble justifié.

Parmi les postulats et recommandations relatifs au Conseil de l'État qui attendent d'être réalisés par voie de modification de la Constitution se trouvent aussi ceux qui ont déjà obtenu un large support social et une acceptation politique dans les documents de base indiquant les voies du renouveau socialiste. Ainsi donc, conformément à une directive expresse contenue dans la résolution du IX^e Congrès extraordinaire du Parti Ouvrier Unifié Polonais, il devient nécessaire d'examiner la question du transfert à la Diète des compétences du Conseil de l'État en matière de désignation du Premier Président de la Cour Suprême et du Procureur Général de la République Populaire de Pologne.

Comme on l'a déjà mentionné, les compétences du Conseil de l'État dans divers domaines ont été, dans les dernières années, considérablement élargies par voie de lois ordinaires. Il semble qu'un tel élargissement et, par conséquent, une certaine diffusion des tâches du Conseil ne peuvent pas être un facteur favorisant la concentration de son activité sur ses compétences les plus importantes prévues par la Constitution.

Il y a enfin le problème ouvert de séparer certaines catégories de compétences constitutionnelles du Conseil de l'État n'exigeant pas, vu leur caractère, une décision collective du Conseil *in pleno*, et de les confier, conformément au postulat formulé, au Président de celui-ci en tant qu'au Président de la République Populaire de Pologne. Cela semble être

justifié par la nécessité d'assurer une pleine conformité entre les normes constitutionnelles et la pratique d'exercer le pouvoir la plus appréciée du point de vue social, liant un plein respect de la loi aux exigences d'une activité rationnelle et effective.

L'art. 30 de la Constitution dans sa teneur actuelle, statuant que « le Conseil de l'État agit à la base du principe de la collégialité », ne permet pas de faire des exceptions même en cas de décisions telles que l'attribution des ordres, décorations ou titres honoraires ou la désignation aux multiples postes civils et militaires prévus dans des lois ordinaires. Le changement de cet état de choses nécessite une modification des règlements actuels, trop généraux, contenus dans la Constitution, en vue de les remplacer par des normes tenant compte du caractère spécifique des compétences particulières du Conseil de l'État et par conséquent instituant une procédure distincte de la prise des décisions par cet organe.