

LE SYSTÈME DE GOUVERNEMENT DANS LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE POLOGNE DU 2 AVRIL 1997

Maria Kruk*

Un aperçu de la littérature scientifique, qui a accompagné les travaux sur la nouvelle constitution, révèle l'attention portée à la question du régime politique et plus précisément - à celle de l'organisation des pouvoirs¹. Cet intérêt s'est manifesté aussi dans le grand nombre de projets de constitution proposés tant par les partis politiques, que par des milieux juridiques ou des groupes de citoyens. Diverses conceptions y ont été développées, concernant le système de gouvernement*^{1 2}. Aujourd'hui, tout cela-y compris les débats au sein de la Commission constitutionnelle et au Parlement - a, dans un certain sens, une valeur historique. La Constitution de la République de Pologne est entrée en vigueur³, et cela signifie, que le temps de la création du modèle constitutionnel est passé. Maintenant il reste à observer comment ce modèle va fonctionner en pratique. Un système constitutionnel ne révèle ses traits spécifiques et son caractère, parfois de façon imprévue ou même mal venue, qu'après de longues années de pratique. Quelques mois à peine après l'entrée en vigueur de la Constitution, on peut remarquer des éléments nouveaux dans le fonctionnement du mécanisme de pouvoir. Mais l'heure du bilan viendra plus tard. Pour l'instant, il s'agit d'essayer de caractériser ce système de pouvoir et le mécanisme de gouvernement, issus de la Constitution du 2 avril 1997.

Professeur de droit constitutionnel à l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences.

¹ Voir entre autres: *Jaka Konstytucja? Analiza projektów konstytucji zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku* [Quelle constitution? Analyse des projets de constitution présentés à la Commission constitutionnelle du Parlement en 1993] (réd. M. Kruk), Ed. de Sejm 1994; *Model polskiego parlamentu* [Le modèle de parlement polonais] (réd. M. Grzybowski), Kraków 1996; *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych* [Les modèles de régime démocratique dans les solutions constitutionnelles] (réd. S. Gebethner et R. Chruściak), Warszawa 1997; *Konstytucyjne systemy rządów* [Les systèmes constitutionnels de gouvernement] (réd. M. Domagała), Ed. de Sejm, 1997; *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu* [Régime, structure et fonctionnement du parlement] (réd. A. Gwiżdż), Ed. de Sejm 1997.

² Voir: *Projekty konstytucyjne 1989-1991* [Projets de constitutions 1989-1991] (réd. M. Kallias), Ed. de la Diète 1992; *Projekty konstytucji 1993-1997* [Projets de constitution 1993-1997], part. I, II (réd. R. Chruściak), Ed. de la Diète 1997.

³ Voir: R. Chruściak, *Kalendarium* [Calendrier...], dans le présent numéro.

1. Les conditions

Dire que tous les Etats d'Europe centrale et orientale - Etats du socialisme réel sont partis du même point de départ pour les transformations de leur régime serait une simplification abusive. Cela n'a pas été possible, car ils étaient toujours, et surtout à la fin de l'époque du socialisme réel, malgré les ressemblances générales, fortement différents. Cela découlait de l'interaction de leurs propres traditions, qui n'étaient pas toujours aussi démocratiques qu'en Pologne ou en Tchécoslovaquie, et aussi de leur développement pendant l'époque socialiste, de leur flexibilité plus ou moins forte vis à vis du modèle soviétique, de leur autonomie plus ou moins grande dans la recherche de leur propre voie, des «expérimentations» en matière de régime, etc. Mais sans aucun doute, ils avaient pour base commune l'unification des règles principales et des mécanismes d'exercice du pouvoir et de leur justification idéologique. La règle principale était alors - en théorie - celle de l'uniformité (confusion) du pouvoir d'Etat, prévoyant la concentration du pouvoir entre les mains du Parlement (monocaméraliste, sauf pour les Etats fédéraux) et la subordination au Parlement de tous les autres organes de l'Etat, notamment des organes exécutifs. En pratique, la décision du parti communiste était transmise pour transposition au Parlement, conformément au principe du rôle dirigeant du parti, inscrit dans la Constitution en 1976. Le défaut de pluralisme politique et économique, le quasi-monopole de l'Etat sur les moyens de production, et d'autres caractéristiques connues du socialisme réel complétaient le tableau des conditions qui formaient le système de pouvoir dans tout le bloc de l'Est.

Rien d'étonnant alors qu'au début de la transformation du régime l'on ait en recours, avant tout, au principe de la séparation des pouvoirs et que sa constitutionnalisation ait souvent été réalisée de la façon la plus classique, conformément à l'analyse de Montesquieu. Dans de nombreux Etats démocratiques occidentaux l'organisation constitutionnelle des pouvoirs s'appuie sur ce principe, qui est considéré comme acquis, et les fonctions étatiques ne sont jamais concentrées entre les mains d'un seul organe (par ex. la Constitution de la Vème République Française). Dans les nouveaux régimes, qui aspirent maintenant au pluralisme et à la séparation des pouvoirs, la volonté de garantir le respect de ce principe a abouti à le mentionner *expressis verbis* dans les constitutions. Même les reproches selon lesquels il aurait fait son temps⁴ ne peuvent cacher le fait que dans le régime qui émerge après la transformation (lire: après le totalitarisme), une si claire définition des frontières séparant nettement les zones de pouvoir et empêchant leur confusion (donc l'abus), peut servir à une «extorsion de la démocratie» et à rendre impossibles les tentatives de «coup de force». Et même si ce principe n'a pas toujours aidé, les intentions de l'introduire dans les constitutions étaient compréhensibles; il est devenu la base de l'organisation du système de gouvernement dans la plupart des nou-

⁴ Voir: M. Kruk, «Zagadnienia jedności władzy i podziału kompetencji» [La question de l'unité du pouvoir et du partage des compétences], dans *Studia Konstytucyjne* [Etudes constitutionnelles], vol. 2, UW, Warszawa 1990; T. Borkowski, *System rządów w nowej Konstytucji* [Le système de gouvernement dans la nouvelle Constitution], *Państwo i Prawo* [L'Etat et le droit] 1997, n° 11-12.

veaux Etats démocratiques en Europe centrale et orientale⁵. Dans quelques constitutions à peine (Roumanie, Lituanie, Hongrie, Slovaquie) il n'a pas été introduit expressément mais même ce défaut ne signifie pas son rejet. Ce qui est caractéristique, c'est qu'il apparaît - bien exposé - dans des pays qui même avant la période communiste n'avaient pas de tradition démocratique (Albanie, Croatie, Slovénie). En Russie, ainsi que dans les Etats asiatiques créés après le démantèlement de l'Union Soviétique, il a été proclamé parmi les principales règles constitutionnelles. A cet égard, toutes proportions gardées, on peut remarquer une certaine ressemblance de la situation politique: Montesquieu a «découvert» la théorie de la séparation des pouvoirs en vue de limiter la monarchie absolue; les pays de l'ancien bloc communiste la redécouvrent en vue de sortir des systèmes non-démocratiques.

Dans la Constitution polonaise le principe de séparation des pouvoirs est entré sous cette forme très explicite, en éliminant de l'ordre constitutionnel les restes de l'uniformité du pouvoir⁶. De plus, à côté de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, on a accentué leur équilibre. La constitution dit alors (art. 10) que le régime politique de la République de Pologne a pour fondement la séparation et l'équilibre entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, précisant ensuite de façon très classique que le législatif appartient à la Diète et au Sénat, l'exécutif au Président de la République et au Conseil des ministres, et le pouvoir judiciaire aux cours et tribunaux.

Comme on le sait, le fait même d'introduire le principe de séparation des pouvoirs dans le catalogue des fondements du régime ne préjuge pas du choix du système des pouvoirs sensu stricto. Sur le choix d'un modèle précis - et différent dans chacun des anciens Etats socialistes - ont influé des circonstances et conditionnements variés, partiellement semblables et partiellement différents, spécifiques dans chaque cas précis et n'ayant pas de dénominateur commun.

Le facteur prépondérant de ce choix était sans aucun doute le sentiment d'appartenance ou même d'identification à la tradition et à la culture juridiques de l'Europe auxquelles appartient la démocratie parlementaire. L'acceptation du système de pouvoir correspondant aux modèles élaborés par la démocratie parlementaire était alors facile à comprendre dans le cas des Etats, qui dans la période pré-communiste pratiquaient un système démocratique, notamment fondé justement sur les traditions européennes, tels que, par exemple, la Pologne (Constitution de 1921), la Tchéquie et la Slovaquie (Constitution de la Tchécoslovaquie de 1920), l'Estonie (Constitution de 1920), bien que ce soit la République Tchèque qui ait opté pour le système de gouvernement de cabinet de la façon la plus fidèle (1993). Certains Etats qui, dans leur tradition, n'ont pas connu de

⁵ De très intéressantes remarques relatives à l'application et à la signification de ce principe en Pologne par J. C i e m n i e w s k i: «Podział władzy w „małej konstytucji”» [Le partage du pouvoir dans la «petite constitution»], dans: «Mała konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce» [La «petite constitution» dans le processus de transformations en Pologne] (réd. M. K r u k), Ed. de Sejm 1993.

⁶ Le premier acte constitutionnel, qui a conduit en Pologne au rejet de l'uniformité (confusion) du pouvoir était la loi constitutionnelle du 17 octobre 1992 sur les relations mutuelles entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif de la République de Pologne et sur les collectivités locales, jouant le rôle de constitution temporaire (nommée «petite constitution»), le texte en français se trouve dans: «Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte» (M. L e s a g e), La documentation française, Paris 1995.

parlementarisme démocratique, aspiraient à ce modèle, comme par exemple la Bulgarie et l'Albanie, et ont proclamé *expressis verbis* le système parlementaire dans les articles ouvrant leurs constitutions (resp. art. 1 et 4). Il serait par contre plus difficile de faire le même constat pour les ex-républiques de l'Union Soviétique, à l'exception des Etats baltes. La Fédération de Russie a introduit un système de présidence forte, système difficile à qualifier de parlementaire. Là, l'équilibre entre le législatif et l'exécutif est ébranlé.

Sur un autre plan il faut, semble-t-il, situer les conceptions constitutionnelles liées aux conditions tant objectives que subjectives de la période de transformation du système de gouvernement en Europe centrale et orientale. Ces conditions étaient très variées. Toute généralisation comporte un risque de simplification, mais il s'agit ici seulement de les rappeler. Parmi ces conditions il faut avant tout évoquer le caractère pacifique du changement de pouvoir, c'est-à-dire de l'instauration d'un nouveau régime par des processus évolutifs d'application d'un nouvel ordre politique et économique. Le compromis consécutif à ce changement introduisait une co-participation au pouvoir de la nouvelle et de l'ancienne classes politiques. Cela signifiait que dans de nombreux Etats l'ancienne classe politique restait au pouvoir sur une nouvelle base de légitimation ou bien, qu'au sein de l'ancienne classe politique de nouvelles élites se créaient (souvent blâmées de post-communistes). Cela a influé sur la formation du système de gouvernement, tant au plan théorique que pratique, par la conservation des anciennes institutions, habitudes, procédures ou règles. Ceci est visible même en Pologne où la nouvelle classe politique - en dépit de la volonté de transformation du régime constitutionnel relativement grande - entrait volontiers dans le corset des institutions anciennes et avait du mal à s'en débarasser⁷. Cela favorisait le processus de changement évolutif, mais avait ordinairement aussi des effets négatifs. Dans la plupart des Etats, les conflits entre les anciennes et les nouvelles élites politiques étaient et sont résolus de façon démocratique (élections parlementaires, etc.), mais il reste en mémoire la solution militaire, comme celle survenue en Russie en 1993.

Il faut enfin mentionner les difficultés de la transformation économique qui apparaissent dans les Etats démocratiques en cours de création et qui provoquent le mécontentement de la société, la baisse du niveau de vie, le chômage, des perturbations liées à la privatisation de l'économie nationale, etc. Ces difficultés sont facilement et volontiers mises sur le compte de l'inefficacité du système démocratique. Il n'y a alors qu'un pas à faire pour chercher des hommes «providentiels», disposant d'un pouvoir fort et autoritaire. Et ce pas, plus ou moins grand, a été franchi dans certains Etats, surtout sous la forme du renforcement de la position du président, élu au suffrage universel et direct, muni de très larges compétences aux dépens du parlement ou du gouvernement, ou des deux à la fois. Les régimes qui vont le plus loin dans ce sens sont ceux de la Russie, de la Biélorussie et de certaines anciennes républiques soviétiques.

⁷ L'exemple caractéristique est la lutte des députés pour de larges compétences de la Diète au moment de la transformation de sa position d'organe suprême de pouvoir au niveau qui lui est assigné par le principe de la séparation des pouvoirs. Voir M. Kruk: «Le Parlement en période de transformations», *Droit polonais contemporain* 1996, n° 1-4.

Signalons aussi le manque de savoir-être de la classe politique, le manque de savoir gouverner, de réserve dans les exposés publics, de respect à l'égard de l'adversaire politique, etc., ce qui entraînait parfois des baisses de popularité ou des échecs électoraux. Soulignons aussi le rôle important, en telles circonstances, de la personnalité des hommes politiques exerçant des fonctions - clefs dans l'Etat (p.ex. celle de président) ou des prétendants à de telles fonctions⁸.

Une signification encore plus importante avait de ce point de vue l'instabilité du système de partis politiques, qui avait tendance à «exploser» en un pluralisme spontané parfois à l'extrême, comme en Pologne, où le nombre de partis dépassait 250. Il en a résulté une atomisation politique du Parlement, qui s'est avéré incapable de nommer et de soutenir un gouvernement fort⁹. En réaction à ce phénomène l'on a eu souvent tendance à limiter le pouvoir du Parlement, par différents moyens, notamment par une rationalisation du parlementarisme et des modifications de la loi électorale. Ainsi, en Pologne, ce phénomène a abouti, après de nombreuses expériences négatives sur la base de la constitution temporaire (dénommée «petite constitution»), à un système de protection contre la déstabilisation et l'incapacité gouvernementale.

Enfin, un des derniers écueils^{10 11} était le défaut de culture juridique et politique développée et solide, le manque de coutumes constitutionnelles, de connaissance des «règles du jeu» et des procédures démocratiques, ainsi que l'incapacité à prévoir les conséquences de telles ou telles décisions. Bref, tous ces phénomènes qu'a entraînés, durant des décennies, l'interruption dans l'exercice de la démocratie parlementaire dans certains pays et dans d'autres cas - l'absence totale d'une telle pratique.

C'est sur cette base que devaient naître les mécanismes nouveaux d'exercice du pouvoir, en hypothèse démocratiques, mais aussi efficaces, stables et correspondant aux attentes sociales. Une tâche difficile.

2. Trois pouvoirs comme acteurs principaux

a) Le pouvoir législatif est confié par la Constitution de la République de Pologne à la Diète et au Sénat. Ces deux chambres traditionnelles en Pologne (depuis la période de l'entre-deux-guerres) composent un parlement bicaméral dans lequel la structure, la position et les compétences de chaque chambre, ainsi que leurs relations réciproques, sont assez schématiques et ne s'éloignent pas d'une façon importante de la conception adoptée dans la loi constitutionnelle de 1992¹¹. Les deux chambres participent au vote

⁸ Révélateur sur ce sujet, S. Gebethner, «Modele systemów rządów a ich regulacja konstytucyjna» [Les modèles de système de gouvernement et leur application constitutionnelle], dans: *Demokratyczne modele...*, op. cit.

⁹ Voir sur ce sujet, M. Kruk: «Le Parlement en période...», op. cit.

¹⁰ Voir M. Kruk: «Parlament - prezydent - rząd: wybór modelu rządów» [Parlement-Président-Gouvernement: choix du modèle de gouvernement], dans: *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce* [Le droit dans la période de transformation du régime en Pologne], Warszawa 1995.

¹¹ Voir M. Kruk: «Le Parlement...», op. cit.; Z. Jarosz: «Le problème du bicaméralisme dans la future constitution de la République de Pologne», *Droit polonais contemporain* 1995, n° 1-4.

des lois, mais c'est la Diète qui est la chambre principale. C'est à la Diète que l'on adresse les projets de lois, que se déroule pratiquement toute la procédure législative et qu'appartient le dernier mot en la matière. Le Sénat, construit sur la base de la formule très traditionnelle de la «chambre de réflexion», peut apporter des amendements à la loi votée par la Diète ou proposer de la rejeter dans son entier, mais ceci est soumis à l'acceptation de la Diète. Par contre, c'est à la Diète qu'appartient, exclusivement, le pouvoir de contrôle sur le Gouvernement, notamment au moyen du vote de confiance, du vote de défiance, d'interpellations, etc. De plus, la Diète, et dans certains cas aussi le Sénat, ont des compétences définies dans la Constitution en matière de nomination des autres organes et fonctions de l'Etat (comme président de la Banque nationale de Pologne, le Défenseur des Droits civiques, les juges du Tribunal constitutionnel, du Tribunal d'Etat, partiellement du Conseil national de la Radiophonie et de la Télévision).

Le changement de position du Parlement, du détenteur du plein pouvoir en organe du pouvoir législatif, a provoqué à son tour un changement dans la fixation de ses attributions, autrefois très étendues et englobant à côté du législatif et du pouvoir de contrôle, la fixation générale des orientations de la politique de l'Etat et la nomination des autres organes.

Ce qui est caractéristique pour la Constitution polonaise, récemment votée, c'est la non limitation du pouvoir législatif du Parlement au profit de l'exécutif, à l'exception d'un droit réduit d'édicter des règlements ayant force de loi, réservé au Président en cas d'état de siège, si le Parlement ne peut se réunir en séance (ces règlements sont soumis à l'approbation de la Diète à la séance la plus proche). L'initiative référendaire est une sorte de limitation du pouvoir législatif du Parlement mais déjà d'un autre genre, puisque, dans le système constitutionnel polonais, les lois ne peuvent pas être adoptées par voie de référendum. Il faut ajouter qu'une telle plénitude du pouvoir législatif¹² pour le Parlement n'existait pas en Pologne, où il était de règle (à l'exception des années 1989-1992) que le Chef de l'Etat ou le Gouvernement dispose de la faculté d'édicter des actes ayant force de loi (dans la période 1992-1997 il n'en faisait pas l'usage).

Dans les autres pays d'Europe centrale et orientale, les transformations dans le domaine du pouvoir législatif (bien que les Constitutions de la Hongrie et de la Roumanie n'aient pas introduit cette terminologie) ont un caractère semblable. Dans certains pays, on a donné au Parlement une structure bicamérale (Croatie, Roumanie, Slovaquie, République Tchèque). Ses compétences, en conséquence de la séparation des pouvoirs et à l'exemple du système parlementaire, ont été ramenées à la législation, au contrôle du gouvernement et à la participation aux nominations pour certains postes (on a supprimé la fonction déjà mentionnée de la direction générale de la politique de l'Etat, bien qu'elle persiste encore dans les constitutions des anciennes républiques asiatiques soviétiques comme le Tadjikistan). Dans la plupart des pays, on a conservé certaines formes de la législation déléguée. Dans plusieurs d'entre eux, le référendum est prévu.

¹² Renforcée en plus par le fait que les actes d'application édictés par l'exécutif sont définis d'une manière très restrictive, tant quant aux personnes autorisées, qu'aux conditions qu'ils doivent remplir, voir l'article de S. Wronkowska dans le présent numéro.

b) Le pouvoir exécutif est construit dans la Constitution polonaise d'une manière assez classique. Il est dualiste, composé du Président de la République et du Gouvernement, appelé Conseil des ministres. Le Gouvernement est un organe collégial et autonome. A sa tête, se trouve le Premier ministre (Président du Conseil des ministres), qui n'est plus *primus inter pares* comme c'était le cas dans la Constitution de 1921, mais qui a le caractère d'organe autonome.

Après les expériences de la «petite constitution», les auteurs de la nouvelle Constitution de la République de Pologne portaient une grande attention à la délimitation précise des compétences du Président de la République et celles du Gouvernement, conformément à l'idée que la direction de la politique de l'Etat, ainsi que la direction de l'administration doivent appartenir au Gouvernement. Le Président, quant à lui, se voyait attribuer des compétences typiques de Chef de l'Etat, étant perçu avant tout comme arbitre (mais cette fonction n'est pas mentionnée *expressis verbis* dans la Constitution) et garant de la continuité du pouvoir (et non de l'Etat, comme c'est le cas en France).

Mais le Président de la République, élu au suffrage universel direct, dispose de beaucoup de possibilités d'influer sur les décisions du Gouvernement et même, dans des situations exceptionnelles il pourrait entrer en concurrence avec ce dernier quant au pouvoir exécutif. Egalement dans ce domaine, on a tout fait pour minimaliser cette possibilité, qui existait avant le vote de la Constitution. Même si sous l'empire de la précédente loi constitutionnelle, le Président Wałęsa n'a pas effectivement créé un deuxième centre du pouvoir exécutif, il a profité des possibilités de déstabiliser le Gouvernement¹³.

On voit déjà par cette courte description que nous n'avons pas affaire au modèle classique de l'exécutif du système de cabinet, quoique bien de ses éléments aient été conservés. Certains pays post-socialistes, tels que la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, l'Estonie, l'Albanie, sont restés plus fidèles à ce système, en renonçant à l'élection du Président au suffrage universel direct mais en introduisant beaucoup de modifications (par exemple: la possibilité de révoquer le Président par le Parlement - en Slovaquie). Dans certains pays, les relations au sein du pouvoir exécutif s'articulent autrement. Il s'agit ici surtout de la double responsabilité du Gouvernement - devant le Parlement et le Président - ou bien des compétences plus vastes du Président à diriger le Gouvernement. Dans certains de ces pays, là où la règle de la séparation des pouvoirs n'a pas été nettement affirmée, on ne considère pas le Président et le Gouvernement en tant que deux segments du pouvoir exécutif (Hongrie, Roumanie). Ces remarques ne se rapportent pas aux pays issus de l'ancienne URSS, pour les raisons mentionnées ci-dessus.

c) Le troisième segment du pouvoir, c'est-à-dire le pouvoir judiciaire, se compose, selon la Constitution polonaise, des cours et tribunaux¹⁴, ce qui signifie qu'il englobe

¹³ Entre autres, une telle situation, liée aux agissements du Président au sein de l'armée (à l'insu du ministre de la Défense Nationale) a été condamnée dans l'Appel de la Diète du 12.10.1994, qui s'adresse au Président de la République pour qu'il cesse de déstabiliser l'ordre constitutionnel. Information sur l'activité de la Diète, II législature 14.10.1993-20.10.1997, Ed. de Sejm.

¹⁴ L'appellation «tribunal» est réservée pour les organes d'une juridiction spécifique: Tribunal Constitutionnel et Tribunal d'Etat c'est la distinction traditionnelle.

aussi la juridiction constitutionnelle (le Tribunal Constitutionnel) et le Tribunal d'Etat, organe compétent pour la responsabilité constitutionnelle des plus hautes fonctions de l'Etat. Notamment la présence au pouvoir judiciaire du Tribunal Constitutionnel fait que le pouvoir judiciaire n'est plus si «invisible et comme nul», comme l'a désigné Montesquieu. Certes, le Tribunal Constitutionnel a perdu le pouvoir d'interprétation généralement obligatoire des lois mais il a gagné le dernier mot en matière de conformité des lois à la Constitution, le pouvoir de régler les différends de compétence entre les organes constitutionnels de l'Etat et la compétence en matière de plainte constitutionnelle¹⁵. De plus, le Tribunal Constitutionnel peut, dans des cas exceptionnels, surtout quand la réalisation de la décision est liée aux finances, déterminer avec une grande tolérance quand la loi perd sa validité (même au cours de la période de 18 mois). Cela lui permet d'influer sur la politique financière du Gouvernement. Tout cela ne place pas le Tribunal Constitutionnel, pas plus que l'ensemble du pouvoir judiciaire, dans le mécanisme direct de gouvernement, mais cela lui assure une certaine influence sur chaque partie de ce mécanisme. Cela concerne aussi les autres pays post-socialistes parce que partout on a créé une juridiction constitutionnelle.

3. Etablissement du système de gouvernement

Les remarques précédentes indiquent déjà que le modèle dont se sont inspirés les auteurs des Constitutions dans tout le bloc des pays d'Europe centrale et orientale après la période communiste, a été celui du système parlementaire et que sa forme concrète dans chaque pays a été influencée par différentes conditions nationales. En Pologne, il existait tout un ensemble de ces conditions¹⁶.

Après «l'essai expérimental» qu'a été la période de validité de la loi constitutionnelle de 1992¹⁷, on a choisi consciemment certains éléments qui devaient composer la version finale du système de gouvernement admis dans la nouvelle Constitution. On peut les définir de la manière suivante.

1. Le rejet du système présidentiel. Aucun projet de Constitution présenté à la Commission Constitutionnelle du Parlement ne l'a proposé¹⁸. Bien qu'aujourd'hui, dans la presse ou à la télévision, Lech Wałęsa regrette que ce modèle-là n'ait pas été adopté en Pologne, le projet qu'il avait présenté lui-même pendant l'exercice de ses fonctions, ne comportait pas non plus une telle proposition. Il y a deux raisons principales pour lesquelles le système présidentiel n'était pas pris en considération. Premièrement, il était étranger à la tradition constitutionnelle polonaise, qui réside dans le parlementarisme et qui est très liée de ce point de vue à la tradition européenne. Deuxièmement, le système politique, et plus précisément le système des partis, établi en Pologne après 1989, ne favorisait pas

¹⁵ Voir l'article de M. W y r z y k o w s k i dans le présent numéro.

¹⁶ Voir M. K r u k: «Parlement - Président - Gouvernement...», op. cit.

¹⁷ Voir entre autres, M. K r u k: «Między konstytucją a konstytucją» [Entre la constitution et une autre], dans: *Mala Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce* [La Petite constitution dans le processus de transformation du régime en Pologne], op. cit.

¹⁸ Voir «Jaka konstytucja...», op. cit.

l'imitation du modèle propre au système politique bipartite des Etats-Unis, puisqu'il était, comme on l'a déjà dit, multipartite et instable à l'extrême. Le caractère bipartite n'est peut-être pas la condition *sine qua non* du fonctionnement du système présidentiel mais la relation entre le Président et le parti politique qui assume la responsabilité pour sa politique, y est importante. Au début des années 1990, l'existence de ce genre de relations entre les personnalités politiques en Pologne n'était pas si évidente, surtout dans le cas de Lech Wałęsa, qui était soutenu généralement par «Solidarité» et non par un parti politique stable et important sur l'arène politique. La conviction que les processus de transformation exigent un pouvoir exécutif fort, concentré entre les mains du Chef de l'Etat, favorisait plutôt le modèle finlandais («finlandisation») ou français (Vème République). C'est justement ce modèle-là, de type gaulliste, qui était lancé par Lech Wałęsa. Mais la structure dispersée des partis politiques, qui ne garantissait pas au Président (à n'importe lequel) un soutien durable de la majorité parlementaire, y a aussi fait obstacle (rappelons que les élections parlementaires de 1993, sous la présidence de L. Wałęsa, ont été remportées par la gauche post-communiste et celles de 1997, sous la présidence de A. Kwaśniewski, par la droite de «Solidarité»). De plus, le fait que la période de transformation a été en Pologne assez longue et que les transformations y advenaient d'une manière évolutive, à commencer par les amendements successifs de la Constitution de 1952, incitait plutôt à opter pour des choix traditionnels que pour un «saut» vers une nouveauté totale.

2. Pourtant, la dispersion politique résultant du système multipartite et provoquant la peur de l'instabilité gouvernementale, a décidé de l'introduction dans le système de gouvernement des garanties de rationalisation du parlementarisme. Cette idée est apparue au moment du déclin de la Diète de la Xème législature (appelée «Diète contractuelle» 1989-1991), quand s'est manifestée la faiblesse du système de partis, confirmée ultérieurement par les élections et par la faiblesse des gouvernements successifs, surtout de celui de J. Olszewski, renversé facilement en 1991, puis de celui de H. Suchocka en 1993¹⁹.

3. La séparation conséquente des domaines d'activité du Président de la République et du Gouvernement et la séparation plus précise de leurs compétences. L'expérience précédente a décidé de la nécessité de cette opération, parce que la convergence des compétences de ces deux organes de l'exécutif provoquait de plus en plus de conflits. La conviction que ces deux organes doivent être comptés au rang de l'exécutif n'existait pas. Au début, on proposait que le Président soit exclu de la triade: législatif, exécutif, judiciaire, et qu'il occupe en tant qu'arbitre une position à part (plutôt neutre que supérieure)²⁰, quoique la «petite constitution» n'ait pas laissé de doutes quant à la qualification du Président en tant qu'élément de l'exécutif.

¹⁹ A comparer avec M. K r u k : «Le Parlement...», op. cit.

²⁰ Ce n'est qu'à la fin des travaux de la Commission constitutionnelle (automne 1996) qu'a été adopté dans le projet de Constitution une teneur claire de la formule de la séparation des pouvoirs, qui place le Président dans l'exécutif. A ce sujet voir aussi P. S a r n e c k i : «The Constitutional Role of the President of the Republic of Poland in the Light of the „Little Constitution”», *Droit polonais contemporain* 1995, n° 1-4.

L'attribution de la fonction de direction de la politique de l'Etat et de celle de l'administration courante au Gouvernement a été une conséquence de la séparation des compétences du Président et du Gouvernement.

4. Le maintien des élections présidentielles au suffrage universel et direct était un point acquis au cours de l'élaboration du système constitutionnel de gouvernement. Cela ne signifiait pas un manque de conscience quant à toutes les inconvénients résultant de ce fait, mais personne ne s'y opposait. Au contraire, tous les projets servant de base juridique aux travaux sur la Constitution prévoyaient l'élection du Président par la Nation. On a donc décidé de ne pas priver la nation de ce droit. Il paraît que ce fut la seule raison rationnelle de la conservation de ce type d'élection du Chef de l'Etat, surtout dans le contexte du système considéré dans son ensemble. Les tentatives de retour à l'élection du Président par l'Assemblée Nationale (chambres réunies), entreprises par la Commission constitutionnelle, n'ont pas réussi. Il convient de rappeler qu'en 1989 le premier amendement à l'ancienne constitution, après la «Table Ronde» ouvrant la voie aux transformations de régime, a introduit la fonction de Président (à la place du Conseil de l'Etat) élu justement par les chambres unies, conformément à la tradition polonaise de la période de l'entre-deux-guerres et de l'après-guerre jusqu'à 1952. Ce n'est que le changement accéléré au poste de Président en 1990 (après la démission de W. Jaruzelski), qui a provoqué la décision politique concernant l'élection au suffrage universel. Les raisons d'une telle option politique n'ont pas trouvé jusqu'à aujourd'hui une explication objective.

Les réserves envers les élections présidentielles au suffrage universel ont été diverses. Généralement, on indique leur inadaptation au système de cabinet. C'est très juste, surtout que le système des partis politiques en Pologne ne remplissait pas les conditions telles qu'on peut les trouver en France, par exemple, sous la Vème République²¹. Dans une autre variante, plus proche du système parlementaire traditionnel, la position du Président, qui présente son programme politique au cours d'une campagne électorale (ce qui paraît inéluctable) et gagne les élections grâce à ce programme, serait potentiellement concurrentielle par rapport au gouvernement. Dans ce cas, on aurait affaire soit à un conflit perpétuel, soit à l'impossibilité de tenir les promesses électorales, car le Président ne dispose pas de compétences et moyens suffisants pour mettre en oeuvre son programme. C'est ce qui a fait l'objet de maintes plaintes de la part de L. Wałęsa, accusé de ne pas avoir réalisé son programme (l'une des promesses électorales qu'il n'a pas tenues, a fait même l'objet d'une plainte judiciaire). Il n'est pas à exclure que de pareils reproches seront adressés au président actuel.

Cependant, la décision de maintenir les élections présidentielles au suffrage universel n'a pas été complètement «ignorée» lors de la construction du système de gouvernement et des rapports entre les organes centraux de l'Etat. C'est pourquoi, le Président jouit en Pologne d'une position plus forte, et son champ de compétence ne se

²¹ Ce n'est qu'à présent que se dessine le système de parti «bipolaire», qui ne garantit pas encore la stabilité. Qui plus est, plusieurs politiciens qui prétendaient au poste de Président, n'étaient pas membres de grands partis qui pourraient leur garantir un appui au Parlement.

limite pas à «inaugurer les chrysanthèmes», comme c'est le cas par exemple en Slovénie où le Président, élu au suffrage universel, est, en principe, dépourvu de tout pouvoir. Dans la nouvelle Constitution polonaise le statut du Président est un compromis entre la tendance à l'éloigner du processus de gouvernement et la tentative de lui assurer un pouvoir réel. Ainsi, à côté du rôle déjà mentionné, à propos de la caractéristique du pouvoir exécutif, le Président possède des instruments efficaces pour équilibrer les relations entre l'exécutif et le législatif, principalement dans le but de stabiliser la position du Gouvernement et d'éliminer «la diétocratie»²². Par contre, il n'exerce pas le rôle d'organe dirigeant, et n'est pas responsable de l'activité du Gouvernement, qu'il peut cependant inspirer ou orienter.

4. Un système parlementaire, mais lequel?

Les conditions présentées ci-dessus contribuent à un certain système global de gouvernement, dans lequel le rôle principal est joué, comme toujours, par le Président de la République, le Parlement et le Gouvernement. Mais c'est ce dernier qui est le centre de ce système. En effet, selon la Constitution, il lui appartient de «conduire la politique intérieure et étrangère» de l'Etat, de «diriger les affaires relatives à la politique de l'Etat qui ne sont pas réservées aux autres autorités de l'Etat et des collectivités territoriales», ainsi que «de diriger l'administration gouvernementale». Le Gouvernement est nommé par le Président de la République d'une façon classique pour les systèmes parlementaires, avec l'application supplémentaire de certaines mesures de protection contre les effets d'un éventuel démembrement politique du Parlement (et plus précisément de la Diète, car elle seule, participe à la formation du Gouvernement). Ainsi, le Président désigne le Premier ministre et, sur proposition de ce dernier, il nomme tous les membres du Conseil des ministres et reçoit serment de chacun d'eux. Une fois le Gouvernement formé, le Premier ministre présente son programme au Parlement en déposant une motion de confiance qui est votée à la majorité absolue (toute cette procédure est réalisée dans le délai précisé par la Constitution qui octroie 14 jours pour chaque étape). Pour écarter le risque du manque de soutien au Gouvernement de la part du Parlement, voire de l'impossibilité de nommer le Gouvernement par le Président (des cas de tentatives manquées de former le Gouvernement par le Premier ministre désigné ont eu lieu dans la pratique constitutionnelle²³), le constituant a prévu la possibilité d'une procédure nouvelle, qui donne l'initiative au Parlement. Dans ce cas, c'est le Parlement qui élit le Gouvernement. Cependant, le manque de prévoyance de la part des politiciens ne

²² Expression utilisée en Pologne, dans le passé, pour caractériser l'hypertrophie du pouvoir du Parlement.

²³ Pour la première fois en 1989, quand le gén. Kiszczak, membre de l'équipe de Jaruzelski, organisateur de la Table Ronde, désigné pour être Premier ministre après l'entrée de l'opposition au Parlement suite aux élections des 4-18 juin 1989, n'a pu accomplir cette mission. C'est T. Mazowiecki qui l'a ensuite remplacé au poste de Premier ministre. De même, en 1992, J. Olszewski avait du mal, pendant quelques semaines, à former le Gouvernement. La formation du Gouvernement par W. Pawlak a aussi échoué et le Premier ministre a démissionné en faveur de Mme Suchocka.

décourage pas trop facilement le constituant, car même si cette tentative échoue, l'initiative revient au Président, et la procédure se répète. La seule différence qui apparaît est que pour voter la motion de confiance, la majorité simple suffit. En cas d'échec de cette dernière solution, le Président dissout le Parlement et ordonne de nouvelles élections. Il faut rappeler que la «petite constitution» prévoyait, dans ce cas, d'autres possibilités de former le Gouvernement, jusqu'à la création d'un gouvernement présidentiel. Cependant, on a admis que le Gouvernement formé avec tant d'efforts n'aurait pas eu de chance de jouir d'un appui durable au Parlement et qu'il valait mieux abrégé cette procédure lourde et fatigante, pour faciliter en pratique «l'arrangement» entre partis politiques dans le but de former une coalition au Parlement.

Ce mode de formation du Gouvernement nous dévoile les éléments suivants, qui caractérisent le système de gouvernement: premièrement, le Gouvernement doit jouir de l'appui de la majorité parlementaire, ce qui indiquerait la possibilité potentielle de pratiquer le parlementarisme majoritaire²⁴. Cependant, les mesures de protection signalées plus haut suggèrent que le constituant prévoit aussi que les circonstances politiques peuvent empêcher l'application d'une telle solution. Deuxièmement, le rôle du Président est réduit au seul aspect organisationnel, bien que, dans certaines situations précises, la formation du Gouvernement puisse dépendre de son habileté politique. Cependant, toutes les tentatives du Président de faire passer sa propre conception politique ou même personnelle lors de la formation du Gouvernement sont condamnées à l'échec. Il est essentiel - et c'est une remarque qui peut s'avérer difficile à comprendre pour les observateurs de la vie politique dans les pays de la démocratie occidentale - que les principaux acteurs de la scène politique, notamment le Président, comprennent et acceptent les règles du jeu parlementaire. Le Président doit se rendre compte que ce sont les résultats des élections et les coalitions formées par les partis politiques, et non pas ses préférences personnelles, qui décident de la nomination au poste de Premier ministre. En tout cas, la tentative du Président Wałęsa, qui exigeait à l'époque de la coalition formant le Gouvernement de présenter à son choix trois candidats au poste de Premier ministre, n'a pas réussi. De même que n'a pas été accepté le principe bien connu selon lequel c'est le chef du parti le plus fort qui prend ce poste. En Pologne, où depuis 1989 les gouvernements ont été formés par des coalitions (difficiles elles-mêmes à former), ce principe n'a jamais été appliqué, pour plusieurs raisons qui pourraient faire l'objet d'une analyse plutôt politologique que constitutionnelle.

Dès le début de la mise en oeuvre d'un nouveau système de gouvernement en Pologne (1989), il était évident que celui-ci serait tributaire, durant des années, d'un système multipartite instable. Afin de limiter son incidence négative sur le Parlement (entre autres, la facilité de formation des majorités dites «négatives»), l'on a introduit dans les dispositions de la «petite constitution», en 1992, l'institution du vote de défiance constructif, imitée sur le modèle allemand. Toutefois, l'existence de ce nouvel instrument - faute d'expérience ou de règles précises dans son application - n'a pas pu

²⁴ Voir: Le régime parlementaire (J.GI) dans: O.Duhamel, Y.Meny, *Dictionnaire Constitutionnel*, PUF, 1992.

sauver le Gouvernement de Mme Suchocka en 1993 et a conduit, en conséquence, à la dissolution du Parlement²⁵. A cette occasion, une fois de plus, la méconnaissance des règles du jeu de la part des politiciens s'est fait sentir de manière manifeste, car cette dissolution a stupéfait grand nombre de députés, alors que les commentateurs de presse ont fait observer que «la Diète s'était renversée elle-même». Dans la nouvelle Constitution, la clause de vote de défiance constructif est plus explicite, la procédure de dépôt de la demande est plus complexe (elle exige la signature de 46 députés, c'est-à-dire de 1/10 de la composition de la Diète; le vote ne peut avoir lieu qu'après 7 jours suivant le dépôt, la demande n'est pas renouvelable pendant trois mois, à moins qu'elle ne soit signée par 115 députés). Au cours de l'élaboration de la Constitution, est apparu un différend concernant le droit de révoquer les ministres par la voie du vote de défiance. Les partisans de la mise en oeuvre de tous les moyens possibles pour éviter la déstabilisation du Gouvernement étaient contre cette mesure. Cette mesure existe, mais son application est très difficile, car le dépôt de la motion exige la signature de 69 députés au moins. Il semble que la possibilité d'exprimer la défiance envers les ministres individuellement ne soit pas redoutable et qu'elle permette de résoudre la situation conflictuelle entre le Parlement et le Gouvernement par le biais du moindre mal. Il faut tenir compte du fait qu'en Pologne les coalitions ne sont pas monolithiques. Souvent elles sont formées par des partis dont les programmes ont peu en commun. Les «rébellions» parlementaires visant le Gouvernement arrivent assez souvent. D'autre part, il est vrai aussi que le ministre suscitant une opposition au sein de la coalition, peut être révoqué, sur proposition du Premier ministre, par le Président.

Cette prévoyance, si loin poussée, dont le but est d'empêcher la déstabilisation du Gouvernement par la majorité négative, est affaiblie par une autre clause qui, elle-aussi, avait à l'origine un caractère de parlementarisme rationalisé. Il s'agit d'une disposition constitutionnelle autorisant le Premier ministre à s'adresser à la Diète pour se faire accorder le vote de confiance. La Constitution ne prévoit pas de conséquences concrètes pour cet acte (telles que, par exemple, l'acceptation d'une demande du Gouvernement ou le vote de la loi, comme c'est le cas en France). En conséquence, le Premier ministre qui demande un vote de confiance, accomplit une manifestation strictement politique, en comptant sur une répercussion en fonction du contexte, mais aussi bien ce vote peut être défavorable pour lui et dans ce cas le Président est obligé de recevoir la démission du Gouvernement. Le risque est disproportionné par rapport aux avantages, et la clause elle-même peut servir, dans certains cas, à la manipulation constitutionnelle.

Comme cela a déjà été mentionné, la nouvelle Constitution polonaise «éloigne» le Président de la République du Gouvernement. Pour atteindre ce but, on a annulé la possibilité de convoquer des réunions gouvernementales sous la direction du Président, qui était prévue dans la «petite constitution» (cette possibilité est revenue sous une autre forme), ainsi qu'on a abandonné le principe selon lequel le chef du Conseil des Ministres informe le Président des problèmes principaux étant l'objet des travaux du Gouvernement. La Constitution ne laisse pas de doutes que la demande du Président du

²⁵ Le Président Lech Wałęsa a refusé la démission du Gouvernement et il a dissout le Parlement.

Conseil des Ministres de démissionner le ministre ne donne pas au Président de la République le droit de décider du sort du ministre, comme l'interprétait le Président L. Wałęsa, en se basant sur une clause imprécise de la «petite constitution» (qui prévoyait qu'à la demande du Premier ministre, le Président *pouvait* procéder à des changements dans la composition du Gouvernement, ce qui constituait l'inverse de la situation précédente). Dans le texte de la Constitution l'on a éliminé toute ambiguïté et imprécision résultant des formules qui prévoient le parallélisme des compétences du Président et du Gouvernement dans un domaine donné, disant que le Président «exerce la direction générale» dans le domaine de la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat, ainsi que dans le domaine des relations internationales. Qui plus est, cette compétence de «direction générale» n'a pas disparu de la Constitution, mais elle a été additionnée aux compétences du Gouvernement, ce qui ne laisse plus aucun doute en la matière. Enfin, on a supprimé de la Constitution le principe qui était la manifestation de cette direction générale, mais qui était interprétée par l'ancien Président de manière à lui garantir la nomination des ministres des Affaires Etrangères, de l'Intérieur et de la Défense Nationale, issus de son propre camp politique, même s'ils n'appartenaient pas à la majorité gouvernementale. Ainsi, après le retrait de L. Wałęsa, ces trois ministres, malgré la proposition de rester dans le Gouvernement, ont démissionné, sans cacher leur loyauté vis-à-vis du Président et non pas du Premier ministre et du Gouvernement²⁶.

La pratique constitutionnelle a, en plus, «mis le point sur les i», car le Gouvernement du Premier ministre J. Buzek, formé par «Solidarité» (après les élections de 1997) s'est vivement opposé à la participation du représentant du Président Kwaśniewski aux réunions du Gouvernement, excepté les invitations spéciales, ce qui n'était pas conforme à la coutume de la participation permanente. Il est vrai que le Premier ministre et le Président de la République se sont rencontrés pour discuter sur ce sujet et que l'on a annoncé la continuation de telles rencontres, mais cette coutume ne s'est pas encore enracinée. Côté Président, on argumentait que la Constitution exige la coopération des pouvoirs (ce postulat est compris dans le préambule de la Constitution), qui peut être réalisée par une participation permanente du représentant du Président aux réunions du Gouvernement, permettant de connaître directement non seulement les travaux du Gouvernement, mais aussi les motifs de ses décisions. Cette argumentation a été étayée du refus du Président de la République de signer une loi à d'importantes conséquences financières²⁷, mais cette leçon n'a servi à rien.

Dans cette situation, le Président a décidé de profiter de ses autres compétences lui donnant la possibilité d'avoir une certaine influence sur la politique du Gouvernement, qui sont assez nombreuses. Commençons par l'institution, qui n'a pas encore fait ses preuves (bien qu'elle ne constitue pas un instrument nouveau), mais qui a été utilisée pour la première fois par le Président dans ce cas concret. Il s'agit du Conseil de Cabinet. Contrairement à la tradition française, le Conseil de Cabinet n'égalé pas le

²⁶ La «petite constitution» elle-même prévoyait que la nomination de ces ministres exigeait un avis simple du Président, lequel a préféré une autre interprétation, ne suscitant - à vrai dire - qu'une faible résistance de la part des Premiers ministres.

²⁷ Cela concerne la suppression des retraites qui, grâce au veto présidentiel, ont été maintenues.

Conseil des Ministres sous la direction du Premier ministre, mais bien au contraire, le Conseil des Ministres sous la direction du Président de la République et convoqué par lui. Cette institution existait en Pologne dans les années 1947-1952, mais elle n'a jamais été mise en œuvre. Son idée a été reprise dans la loi constitutionnelle de 1992 sous forme d'un règlement autorisant le Président à convoquer, dans les cas d'importance cruciale, la réunion du Gouvernement et à la présider, mais sans utiliser le nom de «Conseil de Cabinet». De toute façon, de telles réunions n'ont pas été convoquées, bien que le Président de la République ait participé aux réunions du Conseil des ministres. La Constitution de la République de Pologne a repris cette idée sous le nom du Conseil de Cabinet, mais sans lui attribuer de compétences propres au Gouvernement.

La convocation du Conseil, à la suite du conflit évoqué ci-dessus, a ranimé cette institution, ainsi que le débat autour de la question de l'absence de toute compétence de pouvoir de sa part. C'est vrai qu'en formant ainsi le Conseil de Cabinet, la Constitution a bloqué le chemin que le Président aurait pu emprunter pour intercepter la gestion du Gouvernement, mais elle a laissé subsister un forum où le Président peut être entendu et obtenir des informations. A condition que le Gouvernement veuille bien les lui donner, car aucune disposition constitutionnelle ne l'y oblige. Toutefois, indépendamment de l'attitude émotionnelle du Gouvernement actuel à l'égard du Président de la République, le Conseil de Cabinet peut s'avérer (on en a déjà prévu une session suivante) un élément liant le Président et le Gouvernement. Il offre surtout, si les intéressés veulent bien en profiter, un moyen de coopération confortable, sans violer «l'autonomie» du Gouvernement dans le domaine de la politique d'Etat.

Cependant, la Constitution définit les domaines de la politique où les compétences du Président et celles du Gouvernement interviennent en même temps. Ce sont les domaines résultant de la position constitutionnelle du Président en tant que représentant supérieur de l'Etat ainsi que garant de la souveraineté et de la sécurité de l'Etat. La version antérieure de la Constitution, qui permettait au Président de la République de nommer les trois ministres dont il était question ci-dessus, a provoqué la prudence extrême du législateur à l'égard de ce problème. D'où, une détermination minutieuse des compétences du Président. De plus, lors de la définition des compétences du Gouvernement, la Constitution se sert du concept de, présuppositions de compétences en faveur du Gouvernement, dans les limites non réservées aux autres autorités. Ainsi toute compétence précise, qui est attribuée au Président de la République par la Constitution, ne devrait pas éveiller de doutes. C'est à ce groupe de dispositions qu'appartient l'article 133 de la Constitution, comportant des indications précises sur les compétences du Président dans le domaine des affaires étrangères et internationales (ratification, nomination et réception des représentants diplomatiques). Il faut y ajouter l'article 134 concernant les compétences du Président à l'égard de l'armée (commandement suprême, nomination des commandants) et le chapitre XI de la Constitution réglant les mesures d'exception (y compris les compétences des organes divers, relatives à leur gestion, activité et contrôle). La pratique récente a remis à l'ordre du jour quelques questions, bien qu'il y ait un accord politique général sur les objectifs de la politique étrangère ainsi que sur ceux de la défense. On note un conflit entre le ministre des affaires étrangères

et le Président sur la procédure de révocation des ambassadeurs. La nomination et la révocation des ambassadeurs sont, de façon évidente, de compétence du Président, mais le ministre, après avoir déposé une proposition de révocation, affirmait que le rôle du Président ne ressemblait qu'à celui d'un notaire ou d'un chancelier n'accordant à la décision fondamentale du ministre qu'une forme officielle. Un autre différend qui s'est manifesté à l'occasion du vote d'une loi en février 1998, était dû à la nécessité de décider si les forces militaires peuvent être envoyées à l'étranger par le Gouvernement sur la base de l'avis du Président ou bien par le Président sur proposition du Premier ministre. Les deux conflits ont été résolus en faveur du Président, ce qui prouve que ses compétences limitées sont pourtant réelles (pour ce qui est de la première question, le Président a en effet donné suite à la proposition du ministre; le problème a été résolu grâce à un arrangement entre le Président et le ministre), mais cela n'a pourtant pas mis fin au problème en général. Juste après, a été publiée une interview avec le ministre de la défense, qui prévoit que des différences d'interprétation de la Constitution concernant le problème de la suprématie sur la défense nationale «peuvent resurgir»²⁸. La Constitution dispose que c'est le Président, par l'intermédiaire du ministre, qui exerce le commandement suprême, alors qu'à la question «qui commande l'armée?» le ministre répond: «moi», en s'appuyant sur l'exemple de la reine de Grande Bretagne, comme modèle de commandement à suivre (cette fois on ne cite pas la France). La solution de cette question exige donc l'élaboration d'une loi, afin d'éviter de pareils différends à l'avenir. Et on se référant à l'interview mentionnée ci-dessus, il reste à résoudre le problème de la nomination du Commandant en chef des Forces armées en cas de guerre²⁹.

Les autres formes d'influence du Président sur la politique peuvent être réalisées par le biais de ses compétences en matière législative³⁰. Il s'agit ici du droit d'initiative législative que la Constitution polonaise a déjà accordé au Président antérieurement (en 1989, le Président l'a hérité du Conseil d'Etat), du droit de refus de signer une loi et de son renvoi à la Diète, avec l'avis motivé, pour réexamen ou de la soumettre au Tribunal Constitutionnel pour avis sur sa conformité à la Constitution (en vertu de la Constitution actuelle, ce n'est que cette dernière procédure qui peut être appliquée à la loi budgétaire). Les compétences citées ci-dessus peuvent servir au Président à la réalisation des autres objectifs, et notamment à l'arbitrage (y compris l'arbitrage politique, par exemple entre la majorité et l'opposition), au maintien de la continuité du pouvoir ou enfin pour veiller au respect de la Constitution. Ce qui suscite les discussions les plus vives c'est l'attribution au Président de l'initiative législative, et surtout sans contreseing, car elle peut devenir ainsi un instrument de concurrence face au Gouvernement - l'autre segment du pouvoir exécutif. C'est pour cette raison que ce «dualisme» apparaît rare-

²⁸ P. W r o ń s k i, «Komu wojsko?» [Pour qui l'armée?], *Gazeta Wyborcza* du 17 mars 1998.

²⁹ Selon la Constitution, le Commandant en chef des Forces armées est nommé par le Président sur proposition du Premier ministre; le ministre affirme «qu'il faudrait que ça soit le Premier ministre», comme en Allemagne.

³⁰ Une analyse détaillée de ce phénomène dans la réalité polonaise antérieure, a été effectuée par J. W a - w r z y n i a k: «Udział prezydenta w ustawodawstwie» [La participation du Président...], dans: «*Mala Konstytucja*» na tie..., op. cit.

ment (même dans les pays de l'Europe post-socialiste, il n'existe qu'en Albanie, Lituanie, Hongrie, Ukraine et Russie). Il se peut qu'en réalité cette solution ne manifeste guère de caractère destructif. Dans certaines conditions, elle peut même avoir des effets positifs, mais ceci constitue une question à part. Il est toutefois intéressant que la société semble s'attendre aux initiatives présidentielles, comme le laissent deviner, par exemple, les articles de presse reprochant au Président de ne pas proposer de lois afin d'initier une nouvelle politique culturelle³¹.

La dissolution du Parlement, admise dans l'amendement de la Constitution en avril 1989, constitue un des instruments typique des checks and balances. A l'époque le contrôle du Président de la République sur le Parlement, où l'opposition aurait dû siéger, était garantie par la disposition admettant la dissolution de la Diète, si celle-ci «prend une résolution qui ne permet pas au Président d'effectuer ses devoirs constitutionnels...» concernant, entre autres, la surveillance de la réalisation des alliances internationales politiques et militaires (la Pologne était alors membre du Pacte de Varsovie et du Comecon). Depuis lors, les compétences du Président relatives à la dissolution du Parlement ont été considérablement limitées et précisées. La nouvelle Constitution prévoit deux cas justifiant la dissolution de la Diète et du Sénat, lequel est obligé de démissionner en même temps. L'un exige la dissolution obligatoire - au cas où le Parlement ne se voit pas accorder un vote de confiance dans la situation mentionnée ci-dessus; l'autre prévoit la dissolution - si, dans le délai de quatre mois après la présentation du projet gouvernemental, le Parlement n'arrive pas à voter le budget (ne le dépose pas à la signature du Président de la République).

On peut facilement constater, que ces deux cas de dissolution conviennent au Gouvernement et appartiennent à l'arsenal présidentiel permettant de diminuer la domination du Parlement sur le pouvoir exécutif. Cela peut avoir de l'importance notamment en cas de rupture du pouvoir législatif, ce qui impliquerait son impuissance à agir et bloquerait le Gouvernement. L'autre situation, grâce au caractère facultatif des décisions présidentielles, devient un moyen d'arbitrage classique entre le Gouvernement et le Parlement. Aucun des cas admettant la dissolution du Parlement n'exige de motion de la part du Premier ministre. Ces décisions ne sont pas non plus contresignées.

C'est en effet le contreseing des actes officiels du Président de la République qui constitue un des éléments du fonctionnement des mécanismes de pouvoir et qui, dans la pratique constitutionnelle, n'est pas suffisamment précis³². Le problème vient du fait que, dans la conscience des hommes politiques, le contreseing constitue davantage un instrument de dépendance du Président de la République à l'égard du Gouvernement qu'une responsabilité à assumer. La très large étendue des actes présidentiels exemptes de l'obligation de contreseing, donne la preuve des inquiétudes face au contreseing, quoique la Constitution précise que c'est le Premier ministre contresignant «qui engage ainsi sa responsabilité devant la Diète». Même si les différents aspects et l'application

³¹ En reprochant au Président que la Carte de la Culture polonaise n'est qu'un geste vide, P. S a r z y ń - s k i: «Pustv ęest» [Un geste vide]. *Polityka*, n° 11, 14 mars 1998.

³² Déjà sous l'empire de la «petite constitution», la procédure du contreseing était, indirectement, objet d'un arrêt du Tribunal Constitutionnel (W 1/95 et W 6/95).

de cette procédure ont déjà été largement discutés lors d'un forum de sciences politiques, ainsi que lors des arrêts prononcés par le Tribunal Constitutionnel, aucun différend direct relatif à cette problématique, issu par exemple d'un rejet démonstratif d'application du *contreseing*, ne s'est encore manifesté. D'où la difficulté de prévoir l'interprétation qui l'emporte aujourd'hui: qui doit céder: le Président de la République ou le Premier ministre? Toutefois, il ne semble pas que la démission du Premier ministre soit prise en considération, vu les relations tendues entre les organes intéressés.

Le large catalogue d'exceptions à l'obligation du *contreseing* prouve l'existence de prérogatives, pour lesquelles le Président de la République n'assume qu'une responsabilité constitutionnelle. Ceci fait partie de la logique de l'institution du Président élu directement par la Nation, politiquement responsable de ses actes devant la Nation et disposant ainsi d'un pouvoir réel. Ces prérogatives constituent donc une sorte de concession en faveur de ce mode d'élection du Président³³. Cela permet en même temps de préserver une certaine zone décisionnelle de conflits politiques, de la «dépolitiser» d'une certaine façon. Du fait du maintien d'une distance institutionnelle par rapport aux décisions politiques courantes, le Président de la République apparaît plutôt apolitique. Le législateur constituant polonais en a profité pour accorder au Président la compétence de nomination des juges et des présidents de la Cour Suprême, du Tribunal Constitutionnel et de la Haute Cour Administrative, ainsi que celle de proposition de nomination du Président de la Banque nationale de Pologne (la banque centrale). Néanmoins, la nomination d'une partie des membres du Conseil de la Politique monétaire ou du Conseil national de la Radiophonie et de la Télévision, constituent un élément du mécanisme de partage et d'équilibre de compétences entre les organes qui devraient sauvegarder leur indépendance et leur impartialité.

Le troisième participant à ce mécanisme de gouvernement, le Parlement, a dans ce contexte deux visages. Le premier - comme corps législatif, considéré comme un tout. L'autre comme organe permettant la coexistence d'une majorité et d'une opposition. Pour une grande part, le rôle du Parlement a déjà été présenté. Ce qui est important pour la séparation des pouvoirs, c'est avant tout son droit exclusif de voter les lois. Afin de compléter cette image, il faut ajouter que la loi occupe, dans le système des sources du droit polonais, un rôle particulier. Non seulement elle est, après la Constitution, le premier acte normatif de la hiérarchie (sauf le statut des traités internationaux), mais encore elle n'a pas de «concurrent». Dans cette catégorie des normes générales en vigueur, la Constitution n'admet que les règlements édictés par un nombre restreint de sujets (principalement le Gouvernement et les ministres), et toujours précisément prévus par la loi respective, laquelle contient même des indications concernant le contenu du règlement. Le Parlement effectue ainsi un certain contrôle préliminaire du pouvoir réglementaire³⁴.

³³ Comme a remarqué J. C i e m n i e w s k i dans son article précité «l'introduction en 1989 des lections directes du Président dans le système constitutionnel n'a impliqué aucun changement dans ses compétences; cela avait donc une valeur autonome». Toutefois, ce fût par la suite un argument pris en compte lors des discussions.

³⁴ Le règlement de la Diète prévoit cependant que doivent être annexés, au projet de loi, les projets de règlements prévus dans cette loi.

la Constitution accorde aux traités internationaux ratifiés un rang supérieur aux lois, en cas de leur incompatibilité réciproque c'est le Parlement qui doit prononcer, par voie législative, l'autorisation de ratifier les traités concernant les domaines prévus dans la Constitution. Ainsi, aussi bien du point de vue formel que sur le fond, le pouvoir législatif du Parlement est maximalelement protégé.

En ce qui concerne la procédure législative, le Gouvernement n'a pas beaucoup de prérogatives. Dans ce domaine, la recherche des instruments de rationalisation n'a pas donné de résultats comparables aux modèles français ou allemand (en réalité, on ne les recherchait pas trop). Parmi les plus importants, il faut citer la procédure d'urgence, qui signifie qu'un projet de loi défini comme urgent (sauf exceptions), a la priorité devant les autres et est examiné plus vite. Le Gouvernement n'est pas le seul à déposer les projets de loi. C'est aussi l'attribution des députés, qui déposent beaucoup plus de projets que le Gouvernement, et même plus que les autres sujets dans leur ensemble (en plus, le droit d'initiative appartient non seulement au Président de la République, au Sénat et aux commissions parlementaires, mais aussi à 100 000 citoyens; pour l'instant, il manque une loi définissant les conditions de réalisation de l'initiative des citoyens). Comme la Constitution ne prévoit, en principe, aucune procédure susceptible de restreindre les projets parlementaires (ils sont égaux aux projets gouvernementaux), le nombre de lois issues des députés et du gouvernement est presque le même. Souvent, l'on présente aussi des propositions parlementaires concurrentes.

En outre, en dehors des points déjà décrits (dissolution des chambres parlementaires, veto législatif ou saisine du Tribunal Constitutionnel), le Parlement n'est plus exposé à d'autres ingérences de la part de l'exécutif. Le Président proclame les élections, convoque la première séance plénière de la Diète et du Sénat, signe les lois dans les délais prévus par la Constitution. Le Président a aussi le droit d'adresser un message à la Diète, au Sénat, à l'Assemblée Nationale, de même que de participer aux sessions des chambres et de proposer des amendements, s'il est l'auteur du projet débattu. Le Gouvernement jouit des compétences plus importantes dans la procédure législative.

Les relations avec le Gouvernement divisent les députés en majorité et opposition. Mais de nombreuses coalitions, souvent incohérentes, multilatérales, intérieurement brouillées, s'astreignant difficilement à la discipline, font parfois disparaître cette frontière³⁵. Il n'y a que la séparation claire entre les «post-communistes» et les parties issues de «Solidarité» qui persiste toujours et «met de l'ordre» sur la scène parlementaire polonaise. L'opposition a plus souvent recours aux institutions de contrôle (notamment aux interpellations, questions, motions de procédure, dernièrement un peu restreinte dans le règlement de la Diète). De même, elle se plaint plus volontairement du non-respect de ses droits, pas nécessairement sans raison, surtout à l'occasion de la répartition des postes parlementaires (la conviction que le vainqueur prend tout, s'est déjà manifestée plus d'une fois au sein du Parlement, mais dans son effet final, elle a toujours été un peu bridée). Mais ni la domination de la majorité, ni la discrimination de

³⁵ Au printemps 1998, pendant de longues semaines, la Diète n'a pas pu élire l'inspecteur des données personnelles, en raison des divisions internes tant au sein de la majorité que de l'opposition.

l'opposition n'ont de caractère absolu. Pour toutes les décisions du Parlement, qui exigent une majorité qualifiée, les voix de l'opposition sont nécessaires. Parfois, il arrive que la coalition gouvernementale perde un vote à cause des absences dans l'hémicycle. A titre d'exemple, on peut rappeler le renversement du Gouvernement de Hanna Suchocka (il a manqué des voix de députés de la coalition au pouvoir, ci-inclus le vote d'un ministre qui est venu en retard). C'était aussi le cas du vote concernant un ordre du jour important pour le Gouvernement (mars 1998) où des l'absences, a côté de l'opinion contraire d'une partie de la majorité, ont été à l'origine du vote perdu.

En somme, la Constitution a créé un Parlement fort, qui peut poser des problèmes au Gouvernement en cas de manque de discipline de vote de la majorité ou quand il y a une différence essentielle d'opinion entre la majorité et l'opposition, si la décision exige une majorité qualifiée (rejet d'un veto présidentiel ou modification de la Constitution³⁶). Et aussi, bien entendu, s'il perd l'appui de la coalition majoritaire.

Pourtant, la fonction de contrôle qui appartient à la Diète, quoique non trop «corsée» par les procédures excessives, favorables au Gouvernement, est nettement limitée aux régies du système parlementaire, où elle doit servir à la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement. La Constitution esquisse les limites de ce contrôle en constatant que «La Diète, l'exécute dans le cadre prévu par la Constitution et par la loi», ce qui rend impossible l'élargissement de ce cadre (par exemple par règlement intérieur de la Diète qui n'a pas de forme de la loi) jusqu'à l'acquisition des compétences gouvernementales exécutives. De telles inquiétudes résultaient justement du phénomène de conservation des habitudes acquises pendant la période de plein pouvoir parlementaire. A cette époque, le contrôle - très large quant aux principes - était toutefois, quant aux effets, assez illusoire, et il ne constituait aucun danger pour la séparation des pouvoirs, parce que cette séparation n'existait pas. Une des premières questions pratiques à résoudre dans ce domaine était la suppression en 1997 - très contestée par l'opposition - de l'usage d'auditionner en commissions parlementaires les candidats aux postes de ministres, ce qui n'est qu'à justifié dans la situation où le Gouvernement est nommé en bloc.

Quoique, avec le rejet du principe d'homogénéité du pouvoir (suprématie du parlement), la fonction parlementaire de définir les politiques d'Etat ait disparue, a été conservée la possibilité, utilisée par le Parlement (et aussi par la Diète et le Sénat indépendamment), d'adopter des résolutions d'une importance politique plus large, qui ne répondent que partiellement aux exigences des procédures de contrôle. Elles résultent de certains débats politico-économiques, par exemple sur la politique étrangère de l'Etat, sur l'état de préparation de la Pologne à l'intégration européenne, sur l'état de l'ordre et de la sécurité publiques. Ces résolutions contiennent des propositions adressées au Gouvernement et censurent les politiques gouvernementales. Le Parlement profite ici de sa position en tant que représentant du souverain. A part cela, la Diète exerce toutes les autres formes de contrôle, comme par exemple l'examen des rapports du Défenseur des Droits Civiques (ombudsman) et de la Chambre Suprême de Contrôle.

³⁶ Ainsi, dernièrement, a été gelée l'initiative de modification de la Constitution en matière de limitation de l'immunité parlementaire, car l'opposition et le Président ne cachent pas leur réticence aux changements de la Constitution.

L'analyse, même si générale qu'elle est présentée ici, montre un mécanisme assez clair, bien qu'il ne soit pas toujours conséquent. On voit que le système de gouvernement créé par la Constitution se caractérise: premièrement, par la volonté de non rétrécissement des compétences de la Diète (et du Parlement en général) en tant qu'organe représentatif, ainsi que par des efforts en vue de minimaliser les effets pervers de l'atomisation des partis politiques; deuxièmement, par une séparation assez nette des compétences du Gouvernement et du Président de la République; troisièmement, par la création des possibilités de coopération entre les trois partenaires, à savoir, le Parlement, le Président et le Gouvernement, sans pour autant éliminer le risque d'un éventuel conflit (dans ce domaine la pratique peut être décisive pour la fixation du système de gouvernement, même si la Constitution ne laisse pas trop de place pour un conflit grave); quatrièmement, par l'entrée en vigueur des mécanismes d'interdépendance réciproque et de modération, c'est-à-dire du système traditionnel d'«équilibres et de freins». On peut dire que, avec tous les éléments étrangers à un système parlementaire classique tels que les élections présidentielles au suffrage universel direct, le système constitutionnel de gouvernement, en Pologne contemporaine, tire son origine de la démocratie parlementaire et du système parlementaire (en Pologne, on emploie plus souvent le terme de «système de cabinet»), avec les éléments de rationalisation et de renforcement de la position du Président. Ce n'est pas un modèle qui réponde au système parlementaire - présidentiel, proposé ces derniers temps en doctrine (non développée ici), parce que ce sont avant tout le Parlement et le Gouvernement qui prennent part au processus de gouvernement.

Pourtant, dans le monde contemporain, le Parlement, le Gouvernement et le Chef de l'Etat, ne sont ni les seuls à exercer le pouvoir public, ni entièrement indépendants dans cette tâche. C'est pourquoi, en analysant un système de gouvernement, on ne peut omettre le contexte dans lequel ce système est inséré. Il y a plusieurs éléments, pas seulement institutionnels, qui font partie de ce milieu. Ceux qui appartiennent au domaine institutionnel, ce sont surtout la juridiction constitutionnelle incluant la plainte constitutionnelle, susceptible de mettre fin aux actes normatifs contraires à la Constitution et de résoudre les conflits relatifs aux compétences, et ensuite la juridiction administrative, qui statue sur la légalité des décisions administratives. Enfin, ce sont les organes de protection du droit, tels que le Défenseur des Droits Civiques, le Conseil national de la Radiophonie et de la Télévision (organe indépendant qui veille au respect de la liberté des médias et qui accorde les concessions) et l'organe spécialisé de contrôle, indépendant de l'administration, à savoir la Chambre Supême de Contrôle. Il y a enfin une banque centrale, autonome. Tout cela constitue un réseau d'institutions qui renforce ou rétrécit les éléments particuliers composant le système de gouvernement *sensu stricto*.

A cela s'ajoutent des éléments d'un autre caractère: la décentralisation du pouvoir qui prend la forme d'autogestion des collectivités locales, un catalogue très large des droits des citoyens et des droits de l'homme, les rapports avec les structures européennes d'intégration, et enfin «le quatrième pouvoir», fort et pluraliste, à savoir, la presse, la radio, la télévision qui rendent publics non seulement la scène, mais aussi les coulisses du pouvoir. Ce dernier élément ne peut être oublié, car toute analyse du mécanisme de l'exercice du pouvoir en Pologne serait alors incomplète.