

*LA LOI ET LES ACTES D'APPLICATION À LA LUMIÈRE DU DROIT
DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE*

Andrzej Gwizdź

Dans un Etat constitutionnel contemporain on peut distinguer, grosso modo, les trois modèles suivants de formation par les sujets déterminés du pouvoir d'Etat d'un système de création ou droit : 1° le droit entier est créé, dans sa substance par le parlement, tandis que les organes exécutifs n'ont rien d'autre à faire qu'à exécuter les lois (et il s'agit de l'« exécution » dans le sens le plus étroit du mot), ou 2° le droit entier est créé en réalité par les organes de l'administration d'Etat, tandis qu'au parlement reste, tout au plus, le contrôle de l'activité gouvernementale créatrice, du droit, associé — et encore non partout et toujours — à ce que l'on pourrait approximativement qualifier de fonction législative de ratification: ou encore 3° aussi bien le parlement que l'administration (le gouvernement seulement ; ou le gouvernement et les ministres particuliers) sont dotés de compétences créatrices: du droit, tandis que la Constitution, la législation ou la pratique définissent un partage de ces compétences entre le parlement et les organes de l'administration.

Dans la réalité politico-constitutionnelle des Etats contemporains, ce dernier modèle semble le plus fréquent. La possibilité de tracer une frontière — en de très divers points — entre la création parlementaire du droit et la création administrative du droit, permet de construire un nombre infini de variantes de ce modèle. Ainsi peut-il y avoir un modèle mixte avec une prépondérance d'éléments administratifs. Ensuite, il peut y avoir des modèles où cette prépondérance est plus ou moins marquée, ou elle peut être fixe du variable, relative au système tout entier du droit ou seulement à ses domaines déterminés, etc.

Le cadre restreint de ce rapport ne me permet pas d'esquisser un historique de ce problème. Du reste, il est assez généralement connu. Cependant, il convient de rappeler combien commune à la doctrine, d'une épo-

que pas tellement éloignée, et aux systèmes de droit d'un passé "tout récent," était la conviction qu'il était nécessaire de délimiter dans le système des organes d'Etat des organes appelés « législatifs », les compétences législatives étant attribuées à ces organes seulement, avec une nette intention de ne doter aucun autre organe de compétences législatives. On donnait donc résolument la primauté de la loi dans le système des sources du droit. Cette primauté était plus ferme quand on déclarait — c'était le cas de la France — que l'administration ne peut faire que ce à quoi la loi l'autorise. Moins fermement lorsque — c'était le cas de l'Allemagne — ou affirmait que l'administration peut faire tout ce que la loi ne lui interdit pas. On voit donc que l'apparition des compétences propres, et finalement concurrentielles par rapport au parlement, de l'administration en matière de création du droit, est un fait relativement nouveau.

Qu'il me soit permis d'invoquer un exemple polonais. Dans l'Etat Polonais recouvrant en 1918, après cent cinquante années d'assujettissement, son indépendance et sa souveraineté, les premiers actes constitutionnels ainsi que la Constitution du 17 mars 1921, définissaient les modalités de la création du droit garantissant une primauté absolue de la loi. Une première entorse à cette règle fut faite en 1924, quand il a fallu procéder par des actes normatifs rapides (sous forme de règlements gouvernementaux ayant force de loi) à une profonde réforme des finances de l'Etat et du système monétaire. Il est incontestable, et l'on ne saurait le passer sous silence, que cette réforme — qui allait s'avérer efficace — fut effectuée aux dépens des intérêts économiques des travailleurs, "sur leur dos", au prix de leurs privations, de leur misère. Cette entorse s'affermir encore lorsque, après le coup d'Etat de Joseph Piłsudski en mai 1926, la Constitution de la République fut modifiée. Ses nouvelles dispositions prévoyaient la faculté pour le Président de la République des règlements ayant force de loi, presque équivalents aux lois et, comme on allait le voir en peu de temps, concurrentiels de ces dernières. La loi fondamentale successive, dont le contenu du reste était loin des vœux et idéaux historiques de la démocratie traditionnelle, la Constitution du 23 avril 1935, est allée plus loin encore dans ce sens. Tout en proclamant en principe l'équivalence des actes normatifs du parlement et de l'administration, elle prévoyait, même pour certains domaines de la réglementation juridique, la priorité des actes normatifs du pouvoir exécutif sur les actes législatifs du parlement. Elle anticipait donc en quelque sorte, dans une mesure modeste il est vrai, sur les conceptions qui ont inspiré vingt ans plus tard les auteurs de la Constitution de la République Française de 1958. L'histoire constitutionnelle de la Pologne nous incite aux remarques et conclusions suivantes.

Dans le développement du système des sources du droit dans la période concernée on observe une tendance déterminée qui élevait progressivement au rang d'actes égaux à la loi les actes normatifs édictés par les organes de l'administration (organes exécutifs) et ayant au début exclusivement un caractère d'actes d'application des lois votées par le parlement, pour finalement leur donner, du moins dans certains domaines, la priorité sur les actes du parlement. L'on ne saurait ne pas constater non plus que la tendance observée avait une incidence sur l'ensemble des changements constitutionnels de l'Etat Polonais, non pas isolément mais conjointement avec d'autres tendances, en donnant à ces tendances un caractère de changements antidémocratiques cohérents, qui en fait limitaient les droits politiques des citoyens et de leurs organisations, minimisaient leur participation à l'exercice du pouvoir d'Etat. Cette tendance avait pris naissance et s'était développée à la faveur des crises économiques successives, en présence de conflits de classe qui allaient s'accroissant, dans les conditions d'une paupérisation croissante des classes laborieuses.

Ainsi la législation édictée en dehors du parlement était devenue un des puissants facteurs de changements constitutionnels antidémocratiques accomplis dans l'intérêt des classes possédantes, à l'encontre des intérêts de la majorité des citoyens de l'Etat polonais.

A ma conviction, l'image que je viens de brosser des transformations constitutionnelles de la République de Pologne dans l'entre-deux-guerres, est représentative dans une certaine mesure de l'histoire constitutionnelle de tous les Etats à système socio-économique semblable à une époque donnée, notamment avant la Seconde Guerre mondiale. Cela n'exclut pas évidemment que dans différents Etats puissent se produire des événements et des phénomènes à caractère différent, et aussi des processus historiques d'un autre aspect politique et de classe.

Cette première partie de mes développements se laisse terminer par la conclusion suivante. Au seuil de l'histoire constitutionnelle de la République Populaire de Pologne il a fallu prendre conscience des sources de classe et politiques d'une « dégenescence » que le système des sources du droit avait subi avant 1939. Il fallait réduire le rôle des actes normatifs de l'administration et rectifier l'entière primauté de la loi. Il fallait assurer la stabilité d'un tel système en instituant des garanties juridiques utiles dans la Constitution. Aujourd'hui, plus de trente ans après l'application de la Constitution en vigueur, on peut dire seulement que les objectifs on été atteints mais incomplètement.

II

Actuellement, à la lumière des règles instituées par la Constitution

de la R. P. P. en 1952, l'activité créatrice du droit, peut être exercée par divers organes d'Etat*. La Constitution donne des compétences utiles avant tout à la Diète (art 20, al. 3), mais aussi au Conseil d'Etat (art. 31, al. 1). Ces deux organes supérieurs du pouvoir d'Etat exercent, quoique avec une intensité variable, l'activité créatrice du droit : la Diète sous forme de lois votées (plutôt fréquemment ces dernières années) dès que la session de la Diète est ouverte, et le Conseil d'Etat sous forme de décrets rendus (très rarement ces dernières années) lorsque la session parlementaire est fermée. Les fruits de l'activité créatrice du droit de la Diète sont des lois, tandis que l'activité créatrice du droit du Conseil d'Etat se traduit par des décrets-lois. Ces deux sortes d'actes normatifs entrent en vigueur d'une façon juridiquement déterminée et depuis leur entrée en vigueur sont obligatoires, et les règles juridiques qu'elles instituent doivent être respectées. Il convient de souligner avec force que la Constitution de la R. P. P. en attribuant à la Diète et au Conseil d'Etat les compétences d'édicter des règles juridiques Universellement obligatoires ne confère pas à ces compétences un caractère monopoliste. Aucune disposition de la Constitution ni aucune règle constitutionnelle ne pourraient être invoquées à l'appui de la thèse que seuls les organes directeurs du pouvoir d'Etat (c'est-à-dire la Diète et le Conseil d'Etat) seraient dotés dans notre système juridique de la compétence d'exercer l'activité créatrice du droit. Tout au contraire, la Constitution indique expressément que d'autres organes d'Etat également peuvent exercer une telle activité, comme en témoignent en particulier le texte des art. 40, al. 2 : 41 — 8° et 42, al. 2 de la loi fondamentale. Ces dispositions prévoient également que des organes autres que la Diète et le Conseil d'Etat ont la possibilité d'exercer l'activité créatrice du droit à savoir les organes directeurs de l'administration d'Etat. Cette disposition nous fait à son tour réfléchir sur le contenu et l'extension de la notion des « organes directeurs de l'administration d'Etat ». On entend par organes directeurs (ou supérieurs) de l'ad-

* Dans les développements qui suivent nous citerons, entre autres, les dispositions suivantes de la Constitution :

Art. 20, al. 3 : « La Diète vote les lois... ».

Art. 31, al. 1 : « Dans l'interwalle des sessions, de la Diète, le Conseil d'Etat rend les décrets-lois... ».

Art. 40, al. 2 : « Le Président du Conseil des Ministres rend des règlements et des arrêtés en vertu de lois et en vue de leur application ».

Art. 41, 8° : « Le Conseil des Ministres... rend des règlements, prend des résolutions et veille à leur exécution en vertu de lois et en vue de leur application ».

Art. 42, al. 2 : « Les ministres rendent des règlements et des arrêtés en vertu de lois et en vue de leur application ».

ministration d'Etat les organes; d'Etat instiués par la Constitution dans ses articles 37 - 42, rentrant dans le Titre 5, intitulé "Les organes supérieurs de l'administration d'Etat," et qui sont dotés par la Constitution ou par des lois ordinaires des compétences impératives déterminées. A la lumière des dispositions susmentionnées sont indubitablement organes directeurs de l'administration d'Etat : Le Conseil des Ministres et le président du Conseil ; les, ministres dirigeant les secteurs déterminés de l'administration d'Etat ; les commissions et les comités indiquées par la loi. Il ne semble pas que l'on puisse considérer comme de tels organes les vice-présidents du Conseil des Ministères et les ministres faisant partie du gouvernement mais ne dirigeant pas les secteurs déterminés de l'administration d'Etat (ministres sans portefeuille), car ils ne sont pas dotés par la Constitution ou une loi des compétences impératives propres. Lors même qu'aurait prévalu une opinion contraire, conférant aux vice-présidents du Conseil et aux ministres sans portefeuille les caractéristiques d'organes directeurs de l'administration d'Etat, on aurait dû affirmer que ces organes n'ont pas de compétences qui leur soient propres. Un vice-président du Conseil ne peut rendre des actes officiels qu'en remplacement du président du Conseil et dans les limites de la délégation qui lui est donnée par ce dernier. Les actes sont toujours des actes du président du Conseil. Quant aux ministres sans portefeuille ils ne peuvent rendre aucun acte officiel qui leur soit propre. La situation juridique de la Présidence du Gouvernement est quelque peu différente. Tout en étant certainement un des organes directeurs de l'administration d'Etat, la présidence du gouvernement n'est cependant dotée par aucun des actes normatifs en vigueur à cet égard de compétences pour édicter des dispositions juridiques. Ni l'art. 39, al. 2 de la Constitution, ni l'arrêté n° 93 du Conseil des Ministres du 2 août 1985 concernant le règlement des travaux du Conseil des Ministres et de la présidence du gouvernement. En particulier, ce dernier acte indiquait expressément que les actes émanant de la présidence du gouvernement doivent avoir un caractère de décisions opérationnelles et non d'actes normatifs. Ne sont pas non plus organes directeurs de l'administration d'Etat les unités de cette administration qui,, bien que dotées des compétences nationales et possédant, assez souvent, leurs propres unités locales, sont dirigées par des officiels (président, directeur) ne faisant pas partie du Conseil des Ministres et de ce fait soumises à la surveillance (avec des conséquences qui en résultent en matière de compétence) de l'un des membres du Conseil des Ministres (président du Conseil ou un ministre). On a pris l'habitude de les appeler "organes centraux de l'administration d'Etat". Ajoutons que ce qui décide du caractère directeur ou central d'une unité d'organisation de l'administra-

tion d'Etat, ce sont les statuts prévus par les dispositions juridiques relatives et non les éléments liés à la personne du chef de l'organe donné.

Nous avons déjà mentionné que les compétences en matière de création du droit appartiennent, aux termes de la Constitution, aux organes directeurs de l'administration d'Etat et doivent être exercées par eux "à c ô t é" des compétences appartenant à cet égard aux organes directeurs (supérieurs) du pouvoir d'Etat. Ce qui nous autorise à employer cette formule ce sont au moins deux règles constitutionnelles. Premièrement, la règle incontestable de la suprématie des organes directeurs du pouvoir sur les organes directeurs (supérieurs) de l'administration. Deuxièmement, la fonction expressément définie des actes créateurs du droit émanant des organes directeurs de l'administration qualifiés d'actes d'application seulement par rapport à l'activité créatrice du droit comportant lois et décrets. Toutes les dispositions constitutionnelles qui servent conjointement de base à l'activité créatrice du droit de l'administration d'Etat (art. 40 - 42 de la Constitution) contiennent l'expression suivante : "... en vertu des lois et en vue de leur exécution". Comme l'a maintes fois expliqué la doctrine polonaise, cette expression ne peut dire rien d'autre que l'organe edirecteur de l'administration d'Etat ne peut rendre un acte normatif sous forme de règlement, d'arrêté (exécutif) ou ordonnance que si les deux conditions suivantes sont conjointement remplies : a) il existe un fondement défini par la loi à rendre un règlement, un arrêté ou une ordonnance et b) ce règlement, cet arrêté ou cette ordonnance n'ont d'autre but que l'application de la loi. Cependant ces formules exigent des éclaircissements supplémentaires.

D'abord, il faut faire remarquer que la Constitution ne détermine pas avec plus de précision les conditions relatives à la formulation du fondement légal à édicter règlements, arrêtés et ordonnances. Les dispositions constitutionnelles ne tranchent notamment pas le point de savoir si un tel fondement doit être formulé chaque fois dans une disposition spéciale unique autorisant à édicter règlements, arrêtés et ordonnances de façon générale et durable comme une sorte de clause générale de compétence des organes directeurs particuliers de l'administration d'Etat. La Constitution ne tranche pas non plus la question du degré auquel ces autorisations légales doivent être détaillées et concrètes. La Constitution ne contient pas non plus de dispositions qui permettraient de fixer de façon univoque les limites de ces autorisations. Il ne résulte pas expressément de la Constitution que la loi peut servir de fondement à rendre un règlement, un arrêté ou une ordonnance d'une portée voulue, ou bien que cette portée est constitutionnellement limitée. Cependant on peut tirer des conclusions à cet égard du second élément du texte analysé : un règlement, un arrêté ou une ordonnance ne peuvent être édictés qu'en vue d'exécution de la loi.

Le term "exécution" ne peut être entendu autrement que comme mise en oeuvre (ou, plutôt, mise en vigueur), aboutissement, réalisation, accomplissement, application. On pourrait donc l'entendre de telle façon que les actes en question ne pouvant être rendus que s'il s'agit d'assurer les conditions de la mise en oeuvre d'une loi, de sa réalisation, de son application. S'il en est ainsi, cela signifie nécessairement que le fondement légal de ces actes ne peut pas — pour ne pas être contraire à la Constitution — autoriser à rendre un acte normatif qui soit contraire à la loi — à celle en vertu de laquelle il est rendu et à toute autre. Il semble aussi, quoique cette thèse puisse s'avérer discutable, qu'il en résulte l'inadmissibilité des actes qui contiendraient des dispositions complémentaires équivalentes de celles des actes législatifs. Toutefois, on ne saurait ne pas soutenir qu'en fin de compte la formule « en vue d'exécution » offre un vaste champ à toutes sortes d'explications interprétatives, mais n'offre pas un modèle de fond de la procédure législative. L'on peut ajouter qu'il est difficile par exemple de constater sans équivoque la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité des délégations fréquemment données par les lois d'indiquer par règlement, arrêté ou ordonnance des exceptions aux règles instituées par ces lois. Les raisonnements qui précèdent mènent à la conclusion que la Constitution a posé les fondements juridiques à l'exercice de l'activité créatrice du droit en application de la loi, par les organes directeurs de l'administration d'Etat, mais qu'elle n'a pas établi avec assez de précision les conditions et le cadre de cette activité.

Enfin, il convient encore de rappeler, pour ordre, que pour donner des noms aux actes normatifs des organes directeurs de l'administration, le législateur constitutionnel s'est servi d'une terminologie empruntée au système juridique en vigueur dans la II^e République. Les notions telles que "règlement", "arrêté," "ordonnance" doivent donc être traitées comme notions que le législateur contemporain a trouvées "toutes faites," ce qui évidemment entraîne diverses conséquences pour leur interprétation. Ensuite il faut constater que la Constitution prévoit et admet la publication d'actes normatifs par divers organes directeurs de l'administration d'Etat et sous diverses formes (ou sous divers noms). Cela sert de base à une double classification des actes d'application de l'activité créatrice du droit des organes directeurs de l'administration. Quant au sujet, on peut distinguer : 1^o les actes du Conseil des Ministres, 2^o les actes du président du Conseil des Ministres, et 3^o les actes des différents ministres (ainsi que des présidents des différents comités et commissions). Quant à la forme on peut distinguer : 1^o le règlement (du Conseil des Ministres, du président du Conseil et des ministres), 2^o les arrêtés (du Conseil des Ministres), et 3^o les ordonnances (des ministres ou des présidents des commissions et comités).

Pour que la caractéristique du statut juridique des actes créateurs du droit des organes directeurs de l'administration soit complète, il convient de mentionner les dispositions de la loi concernant le Journal des Lois et le Moniteur Polonais. Il s'agit notamment de cette disposition qui fait publier au Journal des Lois «... les règlements... du Conseil des Ministres... du président du Conseil des Ministres... et des ministres, rendus en vue d'exécution des lois et des décrets, et en référence aux délégations qu'ils contiennent... ». Cette disposition confère un caractère juridique particulier à toutes sortes de règlements (« rendus en vertu de lois et en vue de leur exécution »), car elle exige la publication de tous les règlements édictés. Elle n'exige pas leur publication n'importe où et n'importe comment, mais dans un organe strictement déterminé et nommé qu'est le Journal des Lois de la République Populaire de Pologne, édité par le Conseil des Ministres dans les conditions et suivant la procédure prévue par la loi précitée. Les conséquences juridiques de ces dispositions sont les suivantes : 1° Il ne peut y avoir d'autres règlements que ceux publiés au Journal des Lois ; 2° La publication au Journal des Lois est la condition de la force obligatoire du règlement, comme dans le cas de publication d'actes législatifs ; 3° Le président du Conseil des Ministres ne peut refuser la publication au Journal des Lois d'un règlement rendu par l'organe compétent de l'administration dans les limites de la compétence dont il est doté ; 4° le texte d'un règlement publié au Journal des Lois est un texte authentique et doit être traité comme tel par tous ceux qui appliquent les dispositions du règlement, 5° Le recueil de règlements dans les annuaires du Journal des Lois doit être un recueil complet de tous les règlements rendus par le Conseil des Ministres, le président du Conseil des Ministres et les autres membres du gouvernement.

Mais c'est le passage final de ce texte qui attire une attention particulière. Il y est dit que les règlements doivent être publiés au Journal des Lois «... en référence à la délégation qu'ils (c'est-à-dire lois ou décrets) contiennent... ». Cette expression donne naissance à deux conséquences juridiques au moins. Primo, elle signifie l'exigence de formuler dans les lois (et les décrets) qui renvoient aux dispositions ultérieures dans les règlements, des autorisations concrètes. Il convient ici de souligner avec insistance que le législateur emploie le terme "autorisation", ce qui est judicieux et devrait être fortement mis en relief par la doctrine. Car il s'agit de ce que la création par la Diète du « fondement legal » à rendre un règlement n'est pas, comme on le dit parfois, avec erreur, dans des articles (et assez souvent aussi dans la doctrine), une délégation des pouvoirs législatifs de la Diète en faveur de l'un des organes directeurs de l'administration, mais seulement une autorisation d'un organe déterminé à prendre des dispositions d'application, donc

dérivées et non équivalentes aux dispositions. légales. Cependant, la loi précitée ne définit pas — mais on ne peut y percevoir une lacune — le degré auquel ces autorisations sont concrètes et détaillées. Il est vrai que cette loi a pour matière les problèmes de publication des dispositions juridiques et non le mode de création du droit, néanmoins on ne peut pas ne pas remarquer que le caractère de ces autorisations n'est pas bien précisé. Cela permet de formuler ces autorisations d'une façon leur donnant un caractère d'autorisation en blanc, ce qui du point de vue d'une bonne pratique législative ne pourrait être considéré comme souhaitable et correct. Deuxièmement, l'expression précitée signifie que l'organe directeur de l'administration, est tenu d'insérer dans le texte de ce règlement la référence à l'autorisation, soit la formule indiquant la disposition concrète de la loi donnée, qui est en fait une autorisation à rendre un acte d'application. Il y a lieu d'admettre que le président du Conseil des Ministres en tant qu'éditeur du Journal des Lois doit refuser de publier dans ce Journal le règlement qui ne remplirait pas cette condition.

Les dispositions de la lois de 1950 concernant la publication des règlements n'épuisent pas cependant la question de la réglementation légale des problèmes de création et de publication d'actes créateurs du droit de l'administration. Car cette loi règle également, en particulier à l'art. 2, certaines questions liées à la création et à la publication des arrêtés du Conseil des Ministres et des ordonnances de ses différents membres. Elle pose à cet égard deux règles qui diffèrent de celles régissant la publication des règlements. Premièrement, alors que la publication d'un règlement dans l'organe officiel destiné à cet effet constitue l'une des conditions intégrantes de la force obligatoire de toutes les catégories de règlements, cette condition n'est pas obligatoire pour les arrêtés du Conseil des Ministres et les ordonnances des ministres. Deuxièmement, alors que tous les règlements sont publiés au Journal des Lois, les arrêtés et certaines ordonnances sont publiés au Moniteur Polonais. Ces deux règles ne constituent pas le fond des différences entre les règlements d'un côté et les arrêtés et ordonnances de l'autre, mais une conséquence de ces différences.

Car le fond du problème réside en ce que le règlement est cette forme des dispositions d'application par laquelle on peut, en vertu d'autorisations Utiles, régler les matières relevant en principe exclusivement de la loi, ce qui ne concerne plus les arrêtés et les ordonnances. Cependant cette question est loin d'être étudiée à fond et précisée par la doctrine et encore moins par la législation. Il règne une assez grande confusion autour de cette question.

En terminant cette partie de nos développements, il faut tenter de classer — en s'appuyant sur les règles constitutionnelles et celles des

lois ordinaires, et aussi dans une certaine mesure sur la doctrine — les actes d'activité créatrice du droit des organes directeurs de l'administration d'Etat, rendus en vertu de lois (ou décrets) et en vue de leur exécution. Ce sont :

1° les règlements du Conseil des Ministres, du président du Conseil des Ministres et des ministres, qui, s'appuyant sur des autorisations légales concrètes et détaillées, ont force obligatoire universelle et peuvent s'ingérer dans la sphère des matières en principe réservées à être réglées sur la voie législative, et, par conséquent, doivent être obligatoirement publiés au Journal des Lois ;

2° les arrêtés (d'application) du Conseil des Ministres qui, rendus sur la base des autorisations plus générales et moins concrètes, doivent être obligatoires seulement dans les limites des différents rouages de l'appareil d'Etat, n'ont pas à être obligatoirement publiés, et s'ils le sont, c'est seulement au Moniteur Polonais ;

3° les ordonnances du président du Conseil des Ministres et de ses ministres (ainsi que des présidents des commissions et des comités), à caractère juridique rapproché de celui des arrêtés (d'application) du Conseil des Ministres, sauf qu'elles peuvent être rendues également en vertu de règles générales, définissant de façon générale les compétences du ministre donné (il s'agit principalement de lois fixant le champ d'activité du ministre).

Cette classification ne comprend pas une catégorie d'arrêtés normatifs du Conseil des Ministres — les arrêtés dits « autonomes ». Ce sont des arrêtés rendus par le Conseil des Ministres en exécution de ses tâches relevant de la gestion de l'économie nationale et de l'administration, et ayant pour le fondement direct la Constitution. L'admissibilité et le caractère juridique de ces arrêtés font depuis longtemps l'objet de controverse dans la doctrine polonaise. Nous laissons de côté cette question car elle ne se situe pas sur le plan des rapports entre la loi ordinaire et les actes d'application.

III

Il faut enfin soulever quelques problèmes en relation avec l'analyse du fonctionnement des règles constitutionnelles susmentionnées constituant un système juridique déterminé sur le plan des rapports entre la loi et les actes d'application en Rép. Pop. de Pologne. Dans le souci de traiter de façon la plus concise possible cette partie de mon rapport, je me bornerai à formuler quelques thèses sans les développer au delà d'un minimum nécessaire.

La question qui se pose en premier lieu est celle de savoir si la pratique de la publication d'actes d'application des lois est conforme aux règles constitutionnellement établies à cet égard. Les opinions émises en cette matière sont diverses. Certains chercheurs n'ont pas grand'chose à reprocher à la pratique. Ils estiment qu'en principe elle évolue en conformité avec les règles constitutionnelles, et considèrent les dérogations qui apparaissent parfois à ces règles comme incidentes, exceptionnelles et chaque fois suffisamment justifiées par d'importantes raisons sociales ou étatiques. Cependant d'autres soulèvent — avec des exemples à l'appui — que la pratique n'est pas libre de certains phénomènes que le droit constitutionnel en vigueur ne justifie pas. Personnellement je partage plutôt cette seconde opinion. Je distingue les catégories suivantes d'irrégularités en cette matière : 1° le fait que les lois autorisent à rendre des actes d'application d'une façon trop générale (autorisations « en blanc »), ce qui offre la faculté de rendre sur leur base des actes normatifs qui perdent le caractère d'actes d'application ; 2° le fait de rendre des actes d'application qui par leur nature élargissent ou rétrécissent le champ d'application des règles de la loi en vertu de laquelle ils ont été rendus (très fréquemment dans les lois fiscales), ce qui transforme ces actes qui devaient être d'application, en actes complétant voire modifiant la loi ; 3° le fait de ne pas rendre ou de rendre avec un retard considérable injustifié des actes d'application que l'organe directeur de l'administration déterminé était tenu de rendre aux termes de la loi. Il arrive aussi que des actes d'application soient rendus sans fondement juridique suffisant voire soient contraires au contenu des autorisations données, ce qu'a révélé et condamné dans certains cas la Cour Suprême et en d'autres la Haute Cour Administrative.

Comprendre et exposer les causes de ces phénomènes et processus est une tâche très difficile. Aussi bien les organes législatifs que les organes gouvernementaux représentant dans l'Etat édifiant le socialisme les mêmes intérêts de classe et les mêmes forces politiques. Il n'y a donc pas entre eux de contradictions irréductibles d'intérêts antagonistes. Les partisans d'une extension du contenu et de l'importance des actes d'application apparents (au détriment de la législation) ne présentent que rarement leur opinion bien articulée, et en tout cas ne le font pas sous forme de systèmes théorétiques développés. Les éclaircissements et les commentaires qui ne sont pas toujours achevés évoquent des appréhensions liées à la complexité et à la longue durée de la procédure parlementaire, ou au défaut de compétences des parlementaires lorsqu'il s'agit de trancher des problèmes législatifs difficiles, aujourd'hui si compliqués, notamment en matière d'organisation de l'économie nationale, de questions économiques et financières, etc. ; et aussi à la prétendue inclination de ces parlementaires, à céder par opportunisme, aux fluctuations d'une partie de l'opinion

publique ; à la recherche d'une popularité facile auprès de groupes sociaux le moins conscients de leur devoir civiques. Cependant, cette argumentation est peu convaincante, et en tout cas elle n'est pas nouvelle. Mais, pour pouvoir opposer à cette argumentation un système bien documenté et mis au point d'éclaircissements et de conclusions, il faudrait effectuer à ce sujet des études utiles. De telles études n'ont pas été jusque là effectuées en Pologne, l'on ne peut donc momentanément que formuler des hypothèses provisoires. Il semble qu'il faudrait en premier lieu avancer la thèse sur l'hyperthrophie de l'appareil administratif, — d'Etat et autre—, ce qui favorise en soi une surproduction du droit créé par cet appareil (phénomène que nous appellerons « normogène »). Il faudrait aussi exprimer l'hypothèse que cet appareil pris dans son ensemble na pas encore submergé tout ce qu'on peut appeler « culture de gouvernement », en cédant toujours à la foi naïve, comme on le sait, que pour aménager les rapports sociaux de façon souhaitée il suffit que l'administration rende une disposition appropriée. Ajoutons à cela une réflexion . malgré les progrès visibles dans l'aggravation et l'approfondissement du contrôle que les organes représentatifs exercent sur l'administration, il n'est toujours pas suffisant, échappent toujours à ce contrôle les agissements bureaucratiques, empreints de méconnaissance de la hiérarchie des valeurs socialement obligatoire, d'opportunisme, de provisoire.

La science du droit constitutionnel en Pologne se prononce très fermement pour le développement de la législation statué par le parlement sous forme de lois, et contre l'accroissement injustifié de l'étendue de la force obligatoire des actes d'application de ces lois. Etant donné que la majorité des projets de lois examinés par le parlement, ce sont toujours des projets gouvernementaux, il convient de faire remarquer en particulier :

1° que le mode parlementaire d'examen des projets de lois offre toujours plus de chances d'élimination de ces projets — par suite de confrontations avec l'opinion publique — tout ce qui est superflu, ce qui ne mérite pas une réglementation juridique, et ce qui, non éliminé, compose ce droit superflu, résultant d'une inflation;

2° que le mode parlementaire d'examen des projets de lois favorise aussi, pour les mêmes raisons, un meilleur discernement par le législateur des éléments réels de la vie sociale et économique, sur lesquels le droit projeté doit exercer une influence, et aussi un discernement approfondi des opinions juridiques et des impressions des destinataires des régies envisagées ;

3° que les débats parlementaires offrent plus de chances d'envisager de façon complexe les prémisses et les effets de la réglementation prévue, car plus faible est la pression de l'organe de l'administration au sein duquel

le projet examiné a pris naissance et qui est le plus intéressé à lui conférer le plus rapidement possible force obligatoire tel qu'il est ;

4° que les débats parlementaires offrent également plus de chances d'examen du projet du point de vue des objectifs et des tâches stratégiques, du point de vue de savoir si le projet correspond à la hiérarchie élémentaire des valeurs déterminée par les bases idéologiques du régime politique ; les chances ici sont plus grandes car plus faible est la pression, exercée en règle générale par l'administration, des besoins courants, ad hoc et assez souvent propres uniquement à une administration ;

5° que, comme il résulte des expériences pluriannuelles, les parlementaires attachent, au cours de l'examen des projets de lois, une importance particulière à ce que les lois protègent convenablement les droits constitutionnels et les libertés des citoyens, et aussi qu'elles définissent sans équivoque les limites des compétences impératives des organes de l'administration d'Etat.

Ces thèses ne doivent pas être entendues comme équivalentes au voeu d'élimination totale d'un système juridique des actes d'application. Il faut plutôt se prononcer pour la survie de cette catégorie d'actes normatifs, mais à condition qu'ils fonctionnent dans des limites strictement définies.. La science polonaise du droit constitutionnel a plus d'une fois exprimé le voeu que l'on donne aux actes législatifs un caractère plus complexe, ce qui signifie entre autres (quoique pas toujours et peut-être même pas avant tout) que toutes les règles juridiques à édicter doivent résulter directement des dispositions mêmes de la loi et non des dispositions transférées dans les actes d'application de cette loi. Ce voeu prend une importance particulière en ce qui concerne toutes sortes de codes et d'autres actes à caractère codificateur. Les autorisations à rendre des actes d'application devraient donc être données avant tout dans les cas où la réglementation a pour objet des matières très spécialisées, exigeant de la part du législateur un savoir spécial plutôt qu'expérience civique), et dans les cas aussi où il s'agit de régler des détails techniques et organisationnels dérivant des règles fixées par la loi. Je laisse ici de côté la question des dispositions extraordinaires rendues en temps de guerre, pendant l'état de siège, les calamités, etc., car ce sont des situations extraordinaires, tandis que ce rapport concerne les conditions ordinaires, normales de fonctionnement du mécanisme d'Etat.

Soulevons encore l'importance du contrôle pour les rapports convenables entre les actes d'application et la loi. A cet égard un grand pas en avant est accompli en Pologne : le 1^{er} janvier 1986 commence à fonctionner un Tribunal Constitutionnel. Il aura à statuer entre autres sur la conformité des actes d'application avec les lois et la Constitution. Les arrêtés en cette matière seront obligatoires pour les sujets rendant des actes d'ap-

plication. Le pas suivant à faire en ce sens doit être l'élaboration et l'adoption par la Diète d'une loi relative à création du droit qui définirait avec plus de détails que ne le fait la Constitution, le cadre et l'ordre dans lequel les actes normatifs de différentes catégories doivent être rendus.