

LA NOUVELLE INSTITUTION DU DEFENSEUR DES DROIT CIVIQUES EN POLOGNE

Stanislaw Gebethner

Le 15 juillet 1987, le parlement de la République Populaire de Pologne a voté la loi sur le Défenseur des Droits civiques ¹ qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988. Le 19 novembre 1987, le parlement a élu le premier Défenseur, Mme Ewa Łętowska, docteur en droit, professeur de droit civil à l'Institut de l'Etat et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences, sans affiliation politique. Elle est entrée en fonction le 1^{er} janvier 1988.

Le Défenseur des Droits civiques est la quatrième des institutions mises en place après 1980 en Pologne, appelées à renforcer les garanties de la légalité et la protection des droits de l'individu.

La première de ces institutions c'est la Haute Cour Administrative qui fonctionne depuis 1981. La deuxième — le Tribunal d'Etat, créé en 1982. La troisième — Le Tribunal Constitutionnel qui fonctionne depuis le 1^{er} janvier 1986.

A côté du Tribunal Constitutionnel, l'institution du Défenseur des Droits civiques est une innovation particulière dans le système politique et l'ordre légal polonais. Sa particularité résulte du fait que ces deux institutions sont entièrement nouvelles, elles étaient inconnues dans le passé. Du point de vue historique leur situation donc est différente de celle de la Haute Cour Administrative ou du Tribunal d'Etat qui ont existé dans l'entre-deux-guerres. On peut donc parler d'une tradition locale, encore que ces deux institutions aient fonctionné sous un régime politique différent et dans une société différente.

Il est vrai qu'à une certaine époque la doctrine marxiste officielle considérait la Haute Cour Administrative et le Tribunal d'Etat comme des institutions étrangères, par leur nature de classe, à l'Etat socialiste. La même opinion était exprimée sur le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois et des autres actes législatifs. Et naguère encore — c'était

¹ Loi du 15 juillet 1987 sur le Défenseur des Droits civiques, J. des L. n° 21, texte 221.

dans les années soixante — l'institution de l'ombudsman était considérée comme étrangère au système socialiste.

Au cours des vingt années écoulées la doctrine a subi une évolution significative. Il y a eu d'abord le processus lent mais logiquement poursuivi d'affranchissement de la théorie de l'Etat et de la science du droit constitutionnel des contraintes du dogmatisme. Dans les années soixante-dix, et encore davantage dans les années quatre-vingt, la doctrine politique constitutionnelle de l'Etat socialiste n'est plus aussi doctrinaire qu'elle le fut encore naguère.

C'était là la première prémisse frayant la voie à la nouvelle institution qu'est dans la République Populaire de Pologne le Défenseur des Droits civiques, version polonaise de l'ombudsman. Ce n'est pas certes la prémisse décisive mais néanmoins importante. Il convient de rappeler que pendant longtemps on présentait cette institution comme étant spécifique de la culture juridique des pays nordiques. On ne voyait plutôt pas d'utilité de cette institution dans les réalités polonaises. Cela était dû pour une grande part au fait que dans la doctrine polonaise dominait, depuis le milieu des années cinquante, l'opinion qu'un renforcement des garanties de la légalité dans les activités de l'administration devait être cherché au moyen de l'instauration de la juridiction administrative. Cette idée avait dans une grande mesure pour origine l'orientation traditionnelle de la pensée juridique polonaise favorable aux solutions françaises et allemandes, et aussi la tendance à renouer avec l'expérience de la Haute Cour Administrative de l'entre-deux-guerres. La résistance d'hommes politiques aux propositions de la science d'instaurer une juridiction administrative n'encourageait pas non plus à former un vœu encore *de lege ferenda* dans ce domaine. Il faut aussi tenir compte de ce que pratiquement jusqu'à la fin des années soixante, l'institution de l'ombudsman n'avait pas dépassé les frontières des pays nordiques. La réception de cette institution dans quelques pays anglo-saxons (Nouvelle Zélande, quelques provinces canadiennes et la Grande Bretagne) était considérée, plutôt, comme expérimentale.

C'est seulement au seuil des années quatre-vingt qu'un tournant s'est opéré dans les opinions de la science polonaise du droit sur l'institution de l'ombudsman. Il a trouvé son reflet dans la résolution du 11 avril 1981 du Comité des Sciences juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences concernant la réforme des organes de la justice et les garanties de l'indépendance des juges, résolution exprimant le vœu d'introduire dans le système polonais une institution politique et juridiques d'ombudsman².

²Le texte de cette résolution a été publié dans la revue « Państwo i Prawo », 1980, fasc. 6.

Cette résolution avait servi en quelque sorte d'inspiration à la formulation de solutions concrètes. Les études consacrées au fonctionnement de l'ombudsman dans d'autres pays s'étaient intensifiées.

Cependant ce qui inspira tout particulièrement les études en question c'était le vœu formé en mai 1983 dans la résolution du I^{er} Congrès du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale (M.P.R.N.) d'instituer un Gardien parlementaire des Droits civiques³. Ce fut la première expression concrète du vœu politique d'instaurer l'institution d'ombudsman en Pologne. Depuis 1983 donc cette idée a fait l'objet de discussions et de controverses non plus seulement académiques mais aussi politiques.

L'idée d'un Gardien parlementaire des Droits civiques était en quelque sorte la conséquence logique d'une analyse approfondie des causes et du déroulement des crises socio-politiques que la Pologne avait commis dans le passé, elle découlait de la conviction qu'il fallait mettre en place des garanties institutionnelles qui empêcheraient le retour de graves tensions et crises. Une des causes des crises fut bien l'accumulation de tensions politiques et économiques accompagnées d'injustices — souvent menues il est vrai, mais pénibles et frustratoires pour l'individu — ou même de préjudices qui rendaient le climat social encore plus tendu. Voilà ce qui se trouvait à l'origine des initiatives du M.P.R.N.

Il convient de souligner que la résolution du I^{er} Congrès du M.P.R.N. traduisait une nouvelle approche de l'institution des garanties efficaces ayant pour but d'empêcher que ne jaillissent les sources de crises cycliques en Pologne. Voilà pourquoi il convient de consacrer quelques mots à la question des garanties des droits et libertés civiques dans le système politique contemporain de la République Populaire de Pologne (R.P.P.). En même temps il est utile d'indiquer un autre aspect important du problème de l'introduction de cette nouvelle institution dans notre système politique et dans l'ordre juridique de la R.P.P.

A ce propos, il n'est inopportun de citer une opinion pertinente d'un spécialiste de la matière des tendances qui se manifestent si nettement ces dernières années à l'adoption, en de nombreux pays, du système de protection des droits civiques qui avait jadis pris naissance en Suède. « Nombre de ces pays ont adopté ce système de la façon qui convient à leurs conditions sociales, à leur culture et système politique. Bien qu'il y ait d'importantes différences et variantes dans ces systèmes — en particulier en matière de surveillance, de compétence, de devoirs, de statut dans les limites de la structure de l'Etat et du gouvernement, de méthodes

³ *Déclaration-programme ; Orientations et méthodes d'activité ; Principes statutaires adoptés par le I^{er} Congrès du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale, Varsovie 1983.*

de désignation — ils ont une caractéristique commune, à savoir qu'ils concernent tous les plaintes et réclamations et la surveillance des autorités publiques et leurs fonctionnaires »⁴.

En examinant l'institution du Défenseur des Droits civiques — institution nouvelle dans le système politique et l'ordre légal de la R.P.P. — il faut d'abord la situer dans le système existant des garanties des droits civiques et de la légalité. Il convient de partager l'opinion des auteurs du projet de loi, déclarant dans les motifs que « le projet de loi n'a pas reçu les solutions normatives adoptées dans les systèmes bourgeois où fonctionne l'institution de l'ombudsman, principalement en raison de l'incomparabilité des systèmes juridiques aménageant les droits civiques ainsi que de l'étendue et du mode d'énumération de ces droits. Le projet de loi institue le Défenseur des Droits civiques comme institution entièrement nouvelle et originale du système juridique polonais ».

Afin de bien comprendre le sens de l'introduction de cette nouvelle institution il convient de préciser dans quel système elle est introduite et indiquer les causes pour lesquelles elle a été introduite maintenant.

Ce n'est pas la place ici d'exposer en détail les garanties de procédure existant dans l'ordre légal polonais, mais il convient toutefois de faire remarquer qu'il s'agit d'un système fortement développé.

Une garantie de premier plan c'est la possibilité d'aller chercher une protection efficace des droits et libertés ayant subi une atteinte au tribunal, dont les juges sont indépendants et n'obéissent qu'aux lois.

Au tribunal le citoyen peut chercher la protection de sa liberté élémentaire qu'est l'inviolabilité de la personne. Cela concerne les cas de limitation de liberté par suite d'une décision ordonnant une cure obligatoire de désintoxication alcoolique ou des soins psychiatriques — les deux dans un établissement hospitalier —, ou par suite de la condamnation à la peine d'arrêt par la juridiction compétente pour juger les contraventions (appelée « collège pour les contraventions »). Mais ce qui importe le plus ici c'est la possibilité de recourir devant le tribunal contre les décisions du procureur prononçant la détention provisoire et c'est aussi le pouvoir du tribunal de maintenir la détention provisoire au-delà de six mois.

Le droit constitutionnel et garanti par la loi de l'accusé menacé d'une peine privative de liberté est évidemment aussi une importante garantie

⁴ Ibrahim al - Wahab, *The Swedish Institution of Ombudsman. On Instrument of Human Rights*, Stockholm 1979, p. 159.

⁵ La résolution-programme du II^e Congrès du M.P.R.N. du 9 mai 1987 préconise l'élargissement de la participation du défenseur à la procédure pénale, en le laissant assister l'inculpé au cours de l'enquête menée par le procureur.

La confiscation de biens, donc une restriction au droit constitutionnel du citoyen à la protection de la propriété individuelle, ne peut intervenir que sur la base des lois et en vertu d'une décision, passée en force de chose jugée, rendue par le tribunal ou par un autre organe y autorisé par la loi.

Une garantie essentielle des droits et libertés de l'individu consiste en ce que le citoyen peut chercher au tribunal la protection de ses affaires non seulement en ce qui concerne la protection de sa propriété mais aussi dans le domaine des rapports de famille et le rapport de travail. Deuxièmement, c'est-à-dire depuis le milieu de 1985, le rôle des tribunaux s'est renforcé dans le domaine de la protection des droits de travailleur du citoyen par suite de la création des tribunaux de travail⁶.

Depuis 1980, la compétence des tribunaux a été étendue à un domaine important qu'est l'enregistrement des syndicats, donc la réalisation du droit constitutionnel d'association et de se syndiquer.

Il faut rappeler que, depuis 1950, le procureur est gardien de la légalité des actions des organes de l'administration d'Etat et des autres institutions publiques. Il s'ensuit que le citoyen peut chercher auprès du procureur également la protection de ses droits et libertés qui ont subi une atteinte. Nous reviendrons encore à cette question.

La tendance à élargir le rôle des tribunaux dans la protection des droits et libertés civiques se traduit également par les dispositions des nouvelles lois électorales — régissant les élections aux Conseils du peuple et au parlement — qui prévoient la faculté pour les citoyens d'adresser à la Cour Suprême des plaintes visant les irrégularités de la procédure électorale. C'est un élément important du renforcement des garanties de procédure des droits et libertés du citoyen. Et ces dispositions n'existent pas que sur le papier.

Il y a longtemps une catégorie spéciale, mais vitale pour les individus, de décisions administratives pouvait être attaquée devant une juridiction administrative qu'était autrefois le Tribunal des Assurances sociales ; aujourd'hui c'est le tribunal de travail et d'assurances sociales fonctionnant au niveau de la voïvodie. Il s'agit d'importantes affaires concernant les retraites, les pensions et les autres prestations des assurances sociales.

Depuis 1981, la majorité des décisions administratives émanant des organes de l'Etat relèvent du contrôle de la Haute Cour Administrative ce qui a enrichi le système des garanties de procédure de la protection des droits et libertés du citoyen.

⁶ Cf. J. Jodłowski, *Nouvelles tendances de l'organisation juridictionnelle en litiges du travail dans la République Populaire de Pologne*, « Revue Internationale de Droit Comparé », numéro spécial, vol. 8. 1986, p. 129 et suiv.

Depuis 1957 est en vigueur le principe de la responsabilité matérielle de l'Etat des dommages subis par le citoyen par suite des actes illicites des fonctionnaires d'Etat. Ce principe se trouve sanctionné par le Code civil de 1964 (art. 417 - 421).

Mentionnons aussi les plaintes et réclamations. C'est une forme réelle et souvent utile de protection des droits et libertés du citoyen.

Une des nouvelles garanties de procédure c'est l'existence, depuis 1986, du Tribunal Constitutionnel, notamment en relation avec le fonctionnement de la Haute Cour Administrative, et sans doute en relation avec l'activité du Défenseur des Droits civiques.

Voilà le contexte dans lequel a été mise en place cette dernière institution, une garantie de procédure (donc institutionnelle) de plus de la protection des droits et libertés individuels du citoyen.

La mise en place de cette nouvelle institution a suscité de longues controverses. Elle avait bien été proposée dans le programme adopté en 1983 par le I^{er} Congrès du M.P.R.N., mais très tôt se sont manifestés doutes et réserves quant à l'utilité d'une telle institution. On disait que les garanties de la protection des droits civiques étaient en Pologne suffisantes. On relevait entre autre le rôle du Procureur Général qui, lui aussi, « assure le respect des droits du citoyen » (art. 64, al. 1 de la Constitution).

Seulement le ministère public exerce-t-il le contrôle de la légalité exclusivement des activités des organes de l'administration publique. Le Défenseur, lui, est appelé à examiner les cas où des droits et libertés civiques ont été violés par suite des actions ou des omissions des organes, organisations ou institutions tenus de respecter et de réaliser ces droits et libertés, actions ou omissions qui ne violent pas seulement le droit mais aussi des règles de vie en société et de la justice sociale. Le Défenseur donc doit veiller à la garde non seulement de la légalité mais aussi de l'équité, du sentiment de justice sociale.

Mais le problème des différences entre le rôle du procureur et les fonctions du Défenseur des Droits civiques ne se ramène pas qu'à cela. Il est exact que dans le système polonais le procureur est, depuis 1950, non seulement accusateur public mais aussi gardien du respect des droits civiques. On ne peut pas non plus contester qu'il exerce ces fonctions. Dans la pratique cependant, le fond de l'affaire est que dans l'esprit de la société le procureur n'est pas seulement un accusateur public, mais aussi un organe qui décide de la détention provisoire, donc organe utilisant directement un moyen de contrainte limitant une liberté élémentaire qu'est la liberté individuelle. Aux yeux de la large opinion publique, le procureur n'évoque aucunement l'idée de la défense des droits civiques. A cela se rattache une autre question d'une portée plus générale.

Le ministère public n'est pas l'unique organe ayant le devoir constitutionnel de veiller à la garde du respect des droits du citoyen. Le même devoir d'assurer la protection de l'ordre public, de l'intérêt de l'Etat et des droits du citoyen incombe au Conseil des Ministres (art. 41 — 7° de la Constitution), et aussi aux tribunaux appelés à protéger les droits du citoyen. C'est donc une situation assez particulière : les organes disposant directement de moyens de coercition d'Etat sont appelés à veiller au respect des droits et intérêts des citoyens, et peuvent en même temps appliquer ces moyens, conformément aux lois, dans des cas déterminés à des citoyens particuliers. Chaque fois donc apparaît le danger que l'accomplissement des tâches au nom de l'intérêt national puisse se faire au préjudice des intérêts légitimes de l'individu.

Ce qui est très significatif, c'est le fait que la Constitution de 1952, même après les révisions de 1976, ne mentionne pas de fonctions, exercées près la Diète, concernant la protection des droits et libertés des citoyens. Ce fait reflète en quelque sorte la philosophie politique de l'époque à laquelle était votée la Constitution, et aussi de la période où elle a été révisée en 1976.

Le citoyen doit trouver dans l'Etat démocratique contemporain un soutien institutionnel de la défense de ses intérêts légitimes et la protection de ses droits et libertés. C'est particulièrement important face à l'omnipotence croissante de l'Etat et de son appareil bureaucratique. Le Défenseur des Droits civiques doit justement être protecteur des droits et intérêts susmentionnés. Cette idée est à l'origine du vœu de subordonner le Défenseur des Droits civiques au Parlement, ce qui finalement a été prise en considération dans la conception adoptée de situer cette nouvelle institution parmi les organes de l'Etat.

Un autre malentendu s'est manifesté au cours de multiples débats et controverses au sujet de l'institution du Défenseur des Droits civiques en Pologne, à propos de sa position envers les plaintes et réclamations introduites qui chaque fois affluent dans divers organes d'Etat et organisations socio-politiques. Les adversaires de l'institution avançaient deux sortes d'arguments.

Premièrement, disait-on, il existe tant d'organes et d'organisations où fonctionnent des services examinant plaintes et réclamations et qui n'arrivent pas à faire face à l'afflux de celles-ci, il y a donc lieu de douter que le Défenseur puisse en venir à bout. Deuxièmement, disaient d'autres, à qui bon une nouvelle administration, une sorte de ministère de Plaintes et Réclamations, ce qui ne peut que contribuer à enfler l'appareil bureaucratique déjà excessivement développé au niveau central.

Ces griefs résultent, d'un côté, d'une interprétation erronée du rôle du

Défenseur, et de l'autre côté de la méconnaissance des défauts du système actuel d'examen des plaintes des citoyens.

Le Défenseur des Droits civiques, comme l'institution analogue de l'ombudsman dans plusieurs autres pays, n'est pas appelé à s'occuper des plaintes des citoyens. Il a pour mission — et c'est ainsi que le formule la loi du 15 juillet 1987 — d'examiner les cas de violation des dispositions juridiques et des principes de justice sociale entraînant la limitation des, droits et libertés élémentaires des citoyens. Aussi n'est-il pas tenu de s'occuper de chaque plainte et de chaque affaire qui lui sont adressées. Il doit examiner les cas où il y a lieu de soupçonner que le droit ou les règles de justice sociale sont violés. C'est pourquoi, dans les pays où l'institution de l'ombudsman fonctionne déjà, la majorité des plaintes qu'il reçoit sont, à première vue, qualifiées insusceptibles d'examen par lui ; tout au plus, elles sont envoyées pour être expédiées, suivant la procédure normale, aux organes d'Etat ou aux organisations publiques compétents. Et il est hautement probable qu'il en sera de même en Pologne.

En général, comme le démontre la pratique des ombudsmen, de 10 à 15 % seulement des affaires dont ils s'occupent sont des plaintes légitimes. Il sera bon de s'en souvenir à l'occasion du fonctionnement de l'ombudsman polonais qu'est le Défenseur des Droits civiques.

Mais ce qui est le plus important c'est le fait que le Défenseur polonais doit se montrer impartial et indépendant dans l'examen des affaires où des citoyens se plaignent de la violation de leurs droits et libertés. C'était exactement ce que cherchaient les initiateurs de cette institution. Il ne faut pas oublier en effet que dans le système politique de la R.P.P. il n'y avait pas jusque-là d'organe d'Etat spécialisé, appelé exclusivement à l'examen des plaintes où les citoyens se plaignent de la violation de leurs droits et libertés. Tous les organes d'Etat et corps politiques qui reçoivent des plaintes et sont tenus de leur donner suite, le font à titre secondaire, supplémentaire. C'étaient là des faiblesses du système.

Mais le principal défaut se ramène à ce que, dans l'écrasante majorité des cas, la plainte du citoyen parvient à la même administration, voire sur le bureau du même fonctionnaire qui avait rendu la décision attaquée. Certes, par suite de la plainte adressée à l'organe supérieur, généralement central, et renvoyée pour nouvel examen, la décision manifestement erronée est — ce n'est pas rare — corrigée. Cependant, il est compréhensible que dans un tel système il n'y a pas de garanties d'impartialité dans le règlement de dizaines ou de centaines de plaintes.

Il convient de rappeler que l'art. 86, al. 3 de la Constitution de la R.P.P. formule la règle aux termes de laquelle « Ceux qui retardent l'examen des recours, plaintes et réclamations des citoyens, ou font preuve d'indiffé-

actes ». Cette disposition figure dans la Constitution dès qu'elle a été adoptée (1952), mais elle n'est pas appliquée. Et c'est en cela entre autre, en cette impunité des mauvaises habitudes bureaucratiques, qu'on peut voir les causes de l'efficacité restreinte de la procédure en matière de plaintes et réclamations. Le fait que le Défenseur puisse, comme les ombudsmen, blâmer nommément dans ses rapports soumis à la Diète les fonctionnaires d'Etat coupables de tracasseries bureaucratiques éprouvées par les citoyens, et que, dans des cas particulièrement graves, il puisse demander l'ouverture d'une procédure administrative ou d'une autre tendant à punir les coupables, laisse espérer que cette règle constitutionnelle sera appliquée.

Après 1981, ont redoublé d'intensité des efforts en faveur du contrôle et de la surveillance des procédés de règlement des plaintes de citoyens ainsi que de l'analyse de leurs causes. Mais dès 1980, a été créée une commission parlementaire permanente des plaintes et propositions. Cette commission analyse les procédés de règlement des plaintes et propositions par les organes d'Etat et les organisations sociales, elle examine les plaintes et propositions adressées à la Diète et à ses organes, leur donne suite et veille à ce qu'elles soient dûment réglées par les organes compétents. Au cours du débat sur le projet de loi concernant le Défenseur des Droits civiques, une femme députée, membre de cette commission, a déclaré que les travaux au sein de celle-ci affermissaient sa conviction que le système en vigueur ne fonctionnait pas convenablement. « Une plainte sur trois qui arrive aux administrations centrales est fondée, a-t-elle dit, d'où un si intense besoin d'instituer un Défenseur des Droits civiques, nouvelle institution de protection des droits des citoyens »⁷.

Depuis l'adoption, en 1983, par le I^{er} Congrès du M.P.R.N. du programme mentionné plus haut, proposant l'institution d'un Gardien parlementaire des Droits civiques, plus de quatre années se sont écoulées avant l'adoption par la Diète de la loi sur le Défenseur des Droits civiques. Il y a eu plusieurs causes à cela.

Premièrement, tout de suite après le I^{er} Congrès du M.P.R.N., d'autres tâches sont apparues comme prioritaires. Il s'agissait d'abord de créer une base toujours plus large de l'entente nationale, d'atténuer les conséquences de la proclamation de l'état de siège. C'étaient les mesures tendant à lever le plus rapidement possible les restrictions à la réalisation des droits et libertés civiques élémentaires. En même temps on cherchait à mettre en place le plus rapidement possible un Tribunal Constitutionnel,

⁷ Intervention de Mme L. Kozicka, député (Parti Paysan Unifié) à la Diète, V. « Rzeczpospolita » du 29 mai 1987.

Deuxièmement, l'état de siège et la période qui l'a immédiatement suivi ont bouleversé l'ordre des priorités. Le problème le plus urgent consistait à rétablir l'état normal et à éliminer les tensions plutôt qu'à apporter des changements dans le domaine du renforcement de la protection des droits et libertés.

Troisièmement, depuis 1982 s'affrontent deux conceptions de la sortie de la crise. La première, c'est la conception réformatrice qui voit dans les profondes réformes politiques et économiques la voie d'empêcher efficacement le retour cyclique des crises politico-économiques et des secousses sociales. Cette orientation a trouvé, entre autre, son reflet dans la résolution-programme adoptée par le I^{er} Congrès du M.P.R.N. Dans cette résolution on propose de mettre en place un Gardien des Droits civiques. Cette orientation était, dans les années 1982 - 86, nettement plus faible, pas assez dynamique. La seconde conception est conservatrice, elle renoue avec les méthodes, « vérifiées » dans le passé, de réaction à la situation post-crise, et qui consiste à simuler les réformes, à différer leur réalisation, à les faire à moitié et, enfin, à les abandonner à mesure que s'apaise la vague de protestations et de mécontentement social. Cette tendance recèle les forces bureaucratiques influentes et technocratiques, installées à de nombreux échelons des structures du système politique. Depuis 1986 et 1987, le courant vivifiant des changements en U.R.S.S. a grandement contribué à affaiblir la tendance conservatrice et à renforcer le courant réformateur, en ouvrant la voie des réformes politiques, y compris en ce qui concerne le renforcement des droits et libertés civiques, ce qui a créé un climat plus favorable aux démarches en faveur de l'installation d'un ombudsman polonais.

Quatrièmement, n'est pas indifférent le fait constaté dans les enquêtes sociologiques que ces dernières années d'importantes fractions de la société polonaise voient les sources de la crise dans les défauts, faiblesses et vices humains et non dans les solutions erronées, institutionnelles et systémiques. Ce qui implique la méfiance à l'égard de toutes propositions d'innovations institutionnelles et le peu de foi portée à leur efficacité, et, la plupart du temps, le désintéressement. Il n'y avait donc pas une pression sociale particulière en faveur de fermes réformes institutionnelles. L'exemple de telles tendances conservatrices est fourni par les opinions d'un éminent feuilletoniste de l'hebdomadaire « Polityka »⁸.

Dans les années 1984 - 85, au Conseil National du M.P.R.N. a fonctionné une équipe spéciale qui en juin 1985 a rédigé un document intitulé

⁸ Cf. Particle dans la revue hebdomadaire « Polityka » du 4 juillet 1987.

ment apparaît pour la première fois la proposition de nom alternatif de « Défenseur des Droits civiques »⁹.

En avril 1986 a été élaboré au Conseil National du M.P.R.N. un deuxième document intitulé *Thèses du projet de loi sur la fonction de Gardien des Droits civiques*, version abrégée du document précédent, adoptant une conception quelque peu différente. Les deux documents ont été communiqués, pour avis, aux conseils de voïvodie du M.P.R.N. et aux chaires universitaires de droit constitutionnel.

A la même époque, le Centre de sondage de l'opinion publique a effectué une enquête-sondage au sujet de la légalité et du respect du droit dans notre pays. On demandait entre autre aux enquêtés s'ils voyaient l'utilité d'instituer un Gardien des Droits civiques. 39% des enquêtés ont déclaré qu'une telle institution était absolument nécessaire, 30 % qu'il n'y avait de raison de créer encore une institution, 7% ont déclaré n'avoir d'opinion à ce sujet. Il est significatif que l'utilité de l'institution était affirmée avant tout dans les milieux ouvriers (environ 50% des réponses positives)^{10 11 12}. Ce résultat avait été sans doute l'un des arguments majeurs poussant à l'initiative en cette matière au X^e Congrès du Parti Ouvrier Unifié Polonais. Dans le rapport du Comité Central et dans la résolution du Congrès on proposait la mise en place de défenseurs des droits civiques auprès des conseils du peuple de voïevodie, ce qui devait être une version modifiée de l'initiative du M.P.R.N.

Par suite de la décision du X^e Congrès du P.O.U.P., des travaux furent entrepris en vue de concrétiser la conception des défenseurs sociaux des droits civiques. En même temps fut publiquement exprimé le voeu de procéder à un débat populaire sur les deux propositions : celles du M.P.R.N. et du X^e Congrès du P.O.U.P.¹¹. Finalement, en novembre 1986, ont été publiés *Les principes de base juridiques et organisationnels de la conception du défenseur des droits civiques*, présenté par le Conseil de l'Etat, et soumis, en accord avec la Présidence du Comité exécutif du Conseil National du M.P.R.N., à un débat populaire. Ce débat qui a duré jusqu'au 15 janvier 1987, a été récapitulé par le Comité exécutif du Conseil National du M.P.R.N., qui a pris position à ce sujet le 30 janvier 1987.

La conception de l'ombudsman polonais, propagée, avec un esprit de

⁹Cf. A. Filipowicz et S. Gebethner, *Koncepcja rzecznika praw obywatelskich w świetle dyskusji publicznych [La conception du défenseur des droits civiques à la lumière des débats publics]*, « Państwo i Prawo », 1987, fasc. 3.

¹⁰ Cf. la revue hebdomadaire « Odrodzenie » du 30 août 1986.

¹¹Cf. S. Gebethner, *Sejmowi strażnicy czy lokalni rzecznicy [Gardiens parlementaires ou défenseurs locaux]*, « Życie Warszawy » du 18 septembre 1986.

¹² Cf. la revue « Odrodzenie » du 14 février 1987.

conséquence, par le M.P.R.N. depuis l'adoption de la résolution par son 1^{er} Congrès, prévoyait qu'il s'agissait d'un organe indépendant, subordonné seulement à la Diète. Dans les travaux sur une conception détaillée du Gardien des Droits civiques, menés par le M.P.R.N. en 1984-85, a été sciemment abandonnée l'idée de désignation au niveau de la voïvodie d'homologues de l'ombudsman parlementaire, car il a été reconnu que cette institution devait d'abord se vérifier au niveau national, et qu'ensuite seulement on devrait envisager sa mise en place au niveau local.

Selon la conception propagée dès le début par le M.P.R.N., le Défenseur des Droits civiques devait non seulement être indépendant de tous les organes, sauf la Diète, mais aussi jouir d'une autorité personnelle et d'un prestige dans l'opinion publique, offrant une garantie d'exercer convenablement son rôle de protecteur des intérêts et de défenseur des droits et libertés du citoyen.

Le débat populaire mené dans les années 1986 - 87, a confirmé que la conception du M.P.R.N. répondait le mieux aux besoins et aux attentes de la société. C'est pourquoi aussi bien le Conseil de l'Etat, à la Chancellerie duquel se concentraient les travaux législatifs sur le projet de la loi concernée, que les députés qui avaient donné, en fin de compte, l'initiative de cette loi, devaient tenir compte des résultats du débat populaire qui avait duré deux mois. Aux termes de la loi du 15 juillet 1987, le Défenseur des Droits civiques est qualifié de gardien des droits et libertés des citoyens définis par la Constitution de la R.P.P. et par d'autres dispositions du droit. A cet effet, il a été doté du pouvoir d'examiner si, dans une action ou une abstention des organes d'Etat, des institutions ou organisations publiques, le droit ou le principe de justice sociale ont été ou non violés.

Le Défenseur est élu pour quatre ans par la Diète, sur proposition du Bureau de la Diète, après avis pris du Conseil National du M.P.R.N. Il peut être réélu une seule fois pour une période de 4 ans. Comme le premier Défenseur a été élu par la Diète au milieu de sa législature quatriennale, le mandat du Défenseur ne correspondra pas à la législature du parlement qui l'aura élu.

Le candidat à la fonction de Défenseur doit avoir une formation juridique, jouir d'une grande autorité publique et se distinguer par sa sensibilité à l'injustice sociale. Un député au parlement peut être Défenseur.

Le Défenseur est pleinement indépendant, il n'est subordonné qu'à la Diète et devant elle seulement est responsable. La Diète peut le révoquer de l'immunité parlementaire. Sa fonction est incompatible avec toute autre fonction publique ou l'exercice d'une profession, y compris le professorat universitaire.

Aux termes de la loi, le Défenseur est tenu d'intervenir dès qu'il reçoit une plainte ou une information sur un fait constituant une atteinte aux droits et libertés du citoyen ou étant contraire au sentiment de justice sociale. L'actio *popularis* n'est pas exclue. Le plaignant ne supporte aucun frais, et aucune forme spéciale de la plainte n'est requise. Elle doit seulement indiquer son objet et/ou la personne dont le droit ou la liberté ont été atteints.

Dès la réception de la plainte ou de l'information sur une atteinte aux droits ou libertés du citoyen, le Défenseur peut réagir de l'une des manières suivantes :

- 1° se saisir lui-même de l'affaire et engager la procédure explicative ;
- 2° se borner à indiquer au plaignant la voie juridique à suivre pour faire valoir ses droits qui ont été atteints ;
- 3° transmettre l'affaire à l'organe d'Etat, à une institution publique ou à l'organisation sociale compétents ;
- 4° ne rien entreprendre, en constatant que l'affaire ne comporte pas d'éléments constitutifs d'une atteinte aux droits ou libertés du citoyen.

Lorsque l'affaire concerne la défense du pays, les forces armées ou la sécurité de l'Etat, le Défenseur est tenu de la communiquer au ministre de la Défense Nationale ou au ministre de l'Intérieur qui, dans un délai de 30 jours, doivent informer des mesures prises. S'il juge la réponse du ministre insatisfaisante, le Défenseur peut en appeler au Comité de Défense du Pays. Le président de ce Comité est éligible, comme le Défenseur, par la Diète.

Comme le veut la loi, le Défenseur n'est pas tenu de s'occuper des plaintes introduites par des étrangers. Mais il est évident qu'il peut s'occuper de son propre gré des cas de violation des droits et libertés civiques signalés par des étrangers. Il peut en effet s'occuper de toute affaire de son propre gré, et non seulement à la requête d'un particulier.

Quiconque a porté une plainte au Défenseur doit être informé de la manière dont le Défenseur a traité sa plainte. Il appartient à ce dernier de décider s'il laisse la plainte sans suite, dès qu'il la juge non fondée ou inintelligible, ou bien susceptible d'être satisfaite sur une autre voie juridique. Dès le début de son activité, le Défenseur se trouve devant le difficile problème de décider dans l'un ou l'autre sens.

Le Défenseur peut conduire la procédure explicative tout seul ou avec l'aide d'autres organes. Il peut examiner l'affaire donnée sur place, et demander toutes informations et l'accès de documents à tous les organes d'Etat, en respectant évidemment les dispositions en vigueur sur le secret d'Etat et le secret de service.

Quant aux moyens mis à la disposition du Défenseur, mentionnons en premier lieu le droit d'adresser un avertissement aux organes d'Etat,

à leurs fonctionnaires, aux institutions ou organisations dont l'action ou l'abstention ont provoqué une violation des droits et libertés du citoyen. Il peut en informer leurs autorités supérieures en recommandant des mesures à prendre. Il a le droit d'engager des procédures devant un tribunal civil ou administratif, et agir en tant que partie aux côtés ou au nom du citoyen lésé. Il peut demander au procureur d'intenter un procès pénal. Il peut adresser à la Cour Suprême ou à la Haute Cour Administrative des pourvois en révision extraordinaire d'un jugement civil, pénal ou administratif, passé en force de chose jugée.

S'il constate des irrégularités dans l'action des organes administratifs, le Défenseur peut demander que soient supprimées les causes de ces irrégularités. S'il constate des lacunes dans le droit en vigueur, ou s'il découvre des normes en fait inapplicables ou iniques dans ce droit, il peut demander que les dispositions visées soient modifiées, et même, qu'à cet effet, soit déclenchée l'initiative législative du parlement. Mais il n'a pas l'initiative des lois.

Si le Défenseur découvre des contradictions dans les dispositions juridiques ou bien l'inconstitutionnalité des dispositions des lois ou d'autres actes législatifs, il peut saisir le Tribunal Constitutionnel.

Le Défenseur n'obéit qu'à la Diète. Il est tenu de lui soumettre un rapport annuel, et il peut en outre lui présenter des rapports extraordinaires concernant une ou des affaires concrètes qui méritent d'être soumises au parlement.

Précisons que cet article a été écrit en janvier 1988, son auteur donc ne pouvait pas disposer de données sur le fonctionnement de cette nouvelle institution.