

*CONFERENCE SCIENTIFIQUE AU SUJET DE LA REGULATION
CONSTITUTIONNELLE DES ORGANES SUPERIEURS D'ETAT DE LA RPP
(Varsovie, 18 - 19 novembre 1982)*

Sur l'initiative de l'Institut de l'Etat et du Droit de l'APS, les 18 -19 novembre 1982 s'est tenue à Varsovie une conférence scientifique consacrée aux problèmes actuels de la régulation constitutionnelle des organes supérieurs d'Etat de la RPP.

Plus de 40 spécialistes du droit constitutionnel de la plupart des centres scientifiques ont participé à cette session, ainsi que des représentants des institutions centrales intéressées : du Ministère de la Justice, de la Chancellerie du Conseil de l'Etat, de la Haute Cour Administrative.

En ouvrant les débats, le prof. Adam Łopatka, directeur de l'Institut de l'Etat et du Droit de l'APS, a souligné le rôle important des recherches sur la structure et la position des organes supérieurs d'Etat, particulièrement essentiel dans la période de la réalisation de la réforme socio-économique. Il a constaté que la session, en ce qui concerne sa thématique, a un caractère politique par rapport à la série des conférences organisées par l'Institut de l'Etat et du Droit de l'APS, consacrées à différents domaines de la jurisprudence (les conférences organisées jusqu'à présent concernaient : les conseils du peuple, les organes de la protection juridique, les rapports de travail, les syndicats) et qu'elle constitue l'expression de la participation des représentants des sciences juridiques à la discussion nationale sur l'indication des orientations fondamentales et des méthodes de réalisation des réformes envisagées. L'examen des problèmes actuels concernant la position et les fonctions des organes supérieurs d'Etat devrait créer la base de leur appréciation et des changements éventuels dans les fondements juridiques de leur activité.

Les rapports suivants ont été présentés successivement par : le dr Z. Rykowski et le prof. W. Sokolewicz, « Le système des organes supérieurs d'Etat de la RPP », l'agrégué Z. Jarosz, « La Diète de la RPP », le prof. W. Skrzydło, « Le Conseil de l'Etat », le prof. A. Burda, « Le Gouvernement de la RPP », l'agrégué L. Garlicki, « Le Tribunal Constitutionnel — le Tribunal d'Etat — la Chambre Suprême de Contrôle ».

Tant dans les rapports que dans la discussion il a été constaté que le système actuel des organes supérieurs d'Etat exige, dans maints secteurs, certains changements et peut-être même une modification essentielle. Presque tous les rapporteurs et les discutants étaient d'accord que la constitution n'a pas créé un système suffisamment développé, conformément aux fonctions complexes de l'Etat contemporain, des organes supérieurs d'Etat, car elle n'a pas tracé les distinctions assez rigoureuses des éléments respectifs du système et n'a pas assez précisé les répartitions des tâches et des compétences (agrégué J. Zakrzewska).

Le rapport sur le système des organes était un essai de vue d'ensemble sur les organes supérieurs d'Etat, sur les principes de leur organisation et de leur position dans la société et, ce qui s'ensuit, de réponse à la question de savoir si les organes d'Etat existant actuellement créent un système cohérent.

Au cours de la discussion on a remarqué que ce rapport, renouant à la thèse que la science du droit constitutionnel devrait être conforme à l'idéologie, ne répond pas à la question, de quelle manière le programme idéologique peut-il être formulé. De l'avis du dr A. N. Wróblewski il n'y a pas de tel programme jusqu'à présent. La facilité de modifier la constitution provoque que ces modifications servent plutôt les objectifs courants que perspectifs.

L'agréé J. Trzciński a attiré l'attention sur le fait que le rapport présente certaines solutions détaillées, par contre y ont été médiocrement exposés les principes constitutionnels et politiques selon lesquels le système des organes d'Etat est organisé et fonctionne, par ex. : de l'unité des organes d'Etat, de la suprématie des organes représentatifs, du centralisme démocratique ainsi que de la participation des masses à l'administration, de la légalité, de la réalisation des objectifs communs. La plupart de ces principes n'est pas suffisamment développée.

Les essais de rationalisation du système des organes supérieurs d'Etat par l'introduction de modifications fragmentaires étaient l'expression de la tendance bureaucratique-technocratique ou de la tendance démocratique opposée à celle-ci. Certaines institutions introduites dans notre système ne sont pas conformes au principe d'uniformité du système des organes d'Etat et enfrennent la cohérence de ce système.

Déjà dans cette phase de la discussion on a exprimé des doutes quant à la définition constitutionnelle du Conseil des ministres en tant qu' « organe exécutif et administratif suprême du pouvoir d'Etat » l'interprétant dans l'esprit d'un lien organique du gouvernement avec la Diète (prof. J. Ziemiński).

Ensuite, l'objet de la discussion fut le rapport intitulé « La Diète de la RPP ». L'agréé Z. Jarosz a souligné le rôle et la signification constitutionnelle de la Diète, la mieux prédestinée à exprimer et harmoniser les intérêts, les opinions et les attitudes de la société ainsi qu'à trancher d'autorité, en cas d'apparition de conflits sociaux, les grandes divergences dans les intérêts, les opinions et les attitudes. Il a attiré l'attention sur la nécessité d'assurer à la Diète une représentativité aussi large que possible et sur le besoin d'instituer une Chambre Socio-Economique représentant authentiquement les milieux et organisations requises, codécidant dans les questions données sur les mêmes droits que la « Chambre Politique ». Les discutants se sont ralliés, dans l'ensemble, aux points de vue exprimés dans le rapport. Cependant, les questions détaillées éveillaient certaines divergences. Le prof. F. Siemiński a exprimé des doutes quant au contenu que renferment les postulats d'élargissement de la représentativité de la Diète. Il était d'avis qu'il faut tendre non pas à élargir la représentation d'autres groupes sociaux à la Diète, mais plutôt changer la politique du gouvernement afin qu'elle puisse prendre plus largement en considération les intérêts des groupes déjà représentés. On a démontré la nécessité de renoncer à la « législation en dehors de la Diète », si l'on doit parler de la Diète en tant qu'organe législateur (dr A. N. Wróblewski).

On s'est prononcé pour la limitation des possibilités de rendre des décrets ayant force de loi, pour la réduction du nombre des commissions parlementaires, pour le changement de leur profil et de l'étendue de leurs tâches ainsi que pour la réalisation des possibilités de constituer des commissions d'enquête et pour la création de régulations appropriées en cette matière (prof. W. Skrzydło, prof. J. Ziemiński).

L'attention a été attirée sur le manque d'autorisation de la Diète à annuler des actes d'exécution et d'une nette constatation que la Diète exerce la haute surveillance sur le respect de la constitution et ce, indépendamment de la création du Tribunal Constitutionnel (dr A. N. Wróblewski, agréé L. Garlicki).

D'autre part cependant, on exprimait l'opinion que « l'exercice du contrôle » dans ce sens résulte implicitement des fonctions et des compétences de la Diète, déterminées constitutionnellement (prof. J. Ziemiński). Le même discutant s'est prononcé pour le maintien, en dépit des postulats différents, du mode de travail de la Diète en session et pour la nomination du Premier Président de la Cour Suprême par la Diète.

Selon l'agregée J. Zakrzewska, tous les postulats compris dans les rapports présentés devraient de *lege ferenda* résulter de l'appréciation des régulations constitutionnelles. La Diète entreprend parfois trop tard certaines actions d'une manière insuffisante et spectaculaire. Jusqu'ici, de nombreux moments critiques dans l'histoire de notre pays n'ont pas trouvé de reflet dans l'activité de la Diète.

Le prof. W. Skrzydło a démontré dans son rapport l'utilité d'exercer un certain nombre de compétences actuelles du Conseil de l'Etat unipersonnellement par le président du Conseil de l'Etat muni du titre de Président de la RPP. Le rapporteur a pris une position critique vis-à-vis des solutions adoptées dans la Constitution, concernant les compétences du Conseil de l'Etat d'instituer la Cour Suprême, de nommer le Procureur Général, de signer les lois, de recevoir les lettres de créance. Le Conseil de l'Etat en tant qu'organe collégial exercerait la haute surveillance sur les conseils du peuple et établirait l'interprétation des lois, obligatoire pour tous. La proposition du prof. W. Skrzydło de nommer un Président de la RPP non pas en tant qu'autorité suprême et arbitre suprême, mais dans le cadre tel qu'il l'a présenté, a, de l'avis de l'agregé Z. Jarosz, des conditions réelles et mérite d'être adoptée. Le dr Z. Maciąg a exprimé l'opinion que l'existence du Conseil de l'Etat en tant qu'organe législatif est discutable ; il s'oppose au remplacement de l'activité de la Diète, dans quelque mesure que ce soit par le Conseil de l'Etat. On a exprimé l'opinion qu'un président (en tant qu'organe unipersonnel alternatif par rapport au Conseil de l'Etat) « faible » serait inefficace, mais « fort » constituerait une menace de pouvoir autoritaire (agregés Z. Jarosz et A. Patrzalek). On s'est demandé si selon la proposition du rapporteur, le Président devrait être un organe d'Etat ou bien un fonctionnaire d'Etat.

On a soulevé la question de la responsabilité des membres du Conseil de l'Etat en tant que « codécidants » dans le cadre de l'organe collégial (prof. E. Siemieński).

Le rapport du prof. A. Burda a accentué le manque de clarté et de précision des formulations du texte de la Constitution en ce qui concerne la position du gouvernement ce qui donne lieu à une libre interprétation, ainsi qu'un certain nombre de lacunes dans la loi fondamentale, p.ex. la formulation lapidaire de l'art. 38 al. 2 : « Le Conseil des ministres répond et rend compte de son activité devant la Diète, et lorsque la Diète ne siège pas — devant le Conseil de l'Etat », ne prévoit pas la responsabilité des membres du gouvernement.

Le prof. J. Stembrowicz a constaté qu'à l'heure actuelle, le gouvernement est plus un forum de discussion qu'un corps agissant. En outre, il se demande si le gouvernement, ce n'est que le Conseil des ministres et s'il ne conviendrait pas d'appeler gouvernement le Conseil des ministres conjointement avec son Comité socio-politique, avec la Commission de Planification et surtout avec le Présidium du Gouvernement. La conception du gouvernement n'est pas claire, de là le postulat de l'élaboration du statut du gouvernement.

Le prof. S. Zawadzki a constaté par contre, qu'il n'y a pas de conception théorique du gouvernement qui tienne compte de la responsabilité du gouvernement et de la subordination à la Diète, et l'élargissement du gouvernement par des comités

ne décide pas de la pleine évolution d'une telle conception — il s'est prononcé pour la reconnaissance du gouvernement en tant qu'organe politique-exécutif.

Le rapport de L. Garlicki a éveillé une large discussion, car il concernait des nouvelles institutions dont la position constitutionnelle n'est pas éclaircie jusqu'au bout. Le rapporteur a souligné la nécessité de créer un cadre uniforme d'organisation et d'activité du Tribunal d'Etat et du Tribunal Constitutionnel par une régulation constitutionnelle adéquate. De l'avis de la plupart des discutants, l'insertion de trois différentes institutions (deux Tribunaux et la Chambre Suprême de Contrôle) dans un chapitre, n'est pas une solution convenable. Ce sont en effet des institutions d'un genre différent et il faudrait leur consacrer des lois constitutionnelles à part (prof. J. Stembrowicz, agrégé W. Smoliński). Le prof. S. Zawadzki a polémique avec cette thèse, affirmant qu'il existe un lien entre ces trois organes, car ce sont des institutions liées par la fonction commune de la protection de la légalité.

Le caractère général de la régulation constitutionnelle existante laisse à la loi ordinaire une si large liberté de solutions qu'il est possible de formuler par celle-ci des régulations différentes ; l'analyse des dispositions constitutionnelles ne répond pas à la question : quelle forme juridique devrait être donnée aux institutions respectives à signification essentielle pour exercer le pouvoir public et pour définir la position du citoyen dans l'Etat.

De l'avis de certains discutants, l'analyse de l'évolution antérieure du système des organes suprêmes d'Etat mène à la conclusion que tous les changements dans ce domaine devraient être adaptés à l'action des droits objectifs et des mécanismes de fonctionnement de la société socialiste et non pas introduire des constructions juridiques pures, détachées des mécanismes de la vie politique (agrégé A. Patrzalek, prof. J. Stembrowicz, dr A. Wiśniewski).

L'agrégé A. Gwiżdż a constaté que les processus politiques des dernières années ont renversé le mythe que le mécanisme constitutionnel existant assure le développement économique du pays. Le système constitutionnel devrait refléter l'état réel de la société polonaise. Les solutions antérieures ne répondaient pas à cet état ; aussi, la réalisation des accords nationaux et son étendue aura une importance essentielle pour le fonctionnement du système des organes supérieurs d'Etat.

Il a été constaté à plusieurs reprises que le moment est venu pour que la jurisprudence polonaise entreprenne la tâche d'élaboration d'un projet de modification des dispositions constitutionnelles. Le besoin existe d'un changement général, c'est-à-dire de l'élaboration d'une nouvelle constitution.

L'ambition des organisateurs de la conférence, comme l'a souligné dans son allocution le prof. W. Sokolewicz, consiste en ce que ses résultats façonnent la conscience des centres de disposition politique et de l'opinion publique.

Teresa Drozdowska