

DROIT POLONAIS
CONTEMPORAIN

*UNE NOUVELLE LOI
SUR LE MINISTÈRE PUBLIC DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE
DE POLOGNE*

Andrzej Burda

Le 14 avril 1967 la Diète polonaise a adopté une loi sur le ministère public de la République Populaire de Pologne (J. des L. n° 13, texte 55), abrogeant la loi antérieure du 20 juillet 1950 sur le ministère public de la République de Pologne (J. des L. n° 38, texte 346). La nouvelle loi apporte des modifications assez importantes à la situation juridique du ministère public et précise les normes constitutionnelles relatives à l'organisation et au fonctionnement de cette institution (art. 54 - 56).

Dans la première période après la libération, l'organisation du ministère public était en principe fondée sur les dispositions légales de l'époque entre les deux guerres, sauf les amendements apportés après 1944. Ces amendements comportaient notamment la création d'offices spéciaux du ministère public pour la poursuite des criminels de guerre, le transfert de la poursuite des délits commis surtout pour des motifs contre-révolutionnaires à la compétence des tribunaux militaires ou, enfin, la création d'une institution temporaire, concurrente dans une certaine mesure du ministère public, à savoir une Commission spéciale pour la lutte contre les abus et les activités nocives en matière économique (décret du 16 novembre 1945). Durant cette période, de même que dans la période entre les deux guerres 1918 - 1939, le ministère public était étroitement rattaché aux tribunaux et les fonctions de Procureur en chef étaient remplies par le ministre de la Justice auprès duquel fonctionnait l'Office de surveillance du Parquet, appelé à exécuter les ordres du Procureur en chef en matière de direction du ministère public et de contrôle de ses activités. Le maintien de cette structure s'expliquait par le fait que les fonctions du ministère public se bornaient à cette époque à la poursuite des délits, à l'accusation dans les causes pénales et au soutien de l'accusation, ainsi qu'à la surveillance pénitentiaire.

Une réforme essentielle de l'organisation et du fonctionnement du ministère public fut accomplie par une loi du 20 juillet 1950. La réforme décisive consistait à imposer au ministère public une tâche entièrement nouvelle, soit à le doter de pouvoirs de gardien général de la légalité dans l'État, en particulier par le fait de lui confier l'exercice du contrôle de la stricte observation

de la loi par tous les organes, autorités et offices (à l'exception des organes suprêmes), ainsi que la mission de veiller à la conformité avec la loi des actes émis et accomplis par les autorités, les offices et les institutions. Cette tâche nouvelle et importante devait nécessairement se refléter dans l'organisation du ministère public qui fut séparé de l'administration de la justice, rendu indépendant de l'appareil administratif et subordonné au Conseil de l'État en tant qu'à l'organe suprême du pouvoir d'État.

Les règles fondamentales de la loi du 20 juillet 1950 furent ensuite consolidées par la Constitution de la République Populaire de Pologne de 1952 (art. 54 - 56). De cette manière le ministère public, conformément aux principes généraux du constitutionnalisme socialiste, fut élevé au rang d'organe constitutionnel. Il fallait s'attendre à la publication dans un bref délai d'une nouvelle loi sur le ministère public, dont le contenu consisterait à développer et concrétiser les normes constitutionnelles y relatives, d'autant plus que l'art. 54, al. 3 de la Constitution statue que «l'étendue et le mode d'activité du Procureur Général sont définis par la loi», tandis que l'art. 55, al. 2 annonçait que «le mode de nomination et de révocation des procureurs subordonnés au Procureur Général ainsi que les règles d'organisation et de procédure des organes du Parquet sont déterminés par la loi». Cependant la publication d'une nouvelle loi ne se justifiait pas seulement par ces claires formules de la Constitution, mais aussi par la nécessité d'harmoniser le contenu de la loi avec celui des normes constitutionnelles. L'article 54, al. 1 de la Constitution est ainsi conçu : «Le Procureur Général de la République Populaire de Pologne est gardien de la légalité populaire, veille à la protection de la propriété sociale et protège le respect des droits de citoyens». En collationnant cette formule avec les termes de la loi du 20 juillet 1950 on voit que, en comparaison avec la loi, la Constitution renforce la position du ministère public dans le système des organes de l'État et offre une base plus large à la définition légale de ses compétences. La compétence générale du ministère public comprend selon les termes de l'art. 54, al. 1 la fonction de «garder la légalité populaire», tandis que l'art. 1^{er} de la loi déclare que la fonction de Procureur Général est créée notamment dans le but de «consolider la légalité populaire». Il n'est pas besoin de prouver plus amplement que la fonction de «garder la légalité» est plus large et plus importante à la fois dans le cadre des activités de l'appareil de l'État que »la consolidation de la légalité», puisque cette tâche rentre dans les devoirs de tout organe de l'État. La loi du 20 juillet 1950 exigeait depuis longtemps à être modifiée et complétée pour d'autres raisons encore. C'était une loi-cadre très laconique. Ainsi, elle ne définissait pas les conditions dans lesquelles le procureur entre en fonctions, ne réglait pas la procédure à suivre dans l'exercice du contrôle de l'observation de la loi et ne contenait pas de dispositions suffisamment précises concernant l'organisation et le fonctionnement du ministère public. Pour cette raison l'adoption par la Diète

d'une nouvelle loi sur le ministère public répondait aux besoins très urgents et a offert les conditions plus avantageuses au fonctionnement régulier et plus fructueux d'une institution aussi importante de l'État. Dans le cadre d'un article nécessairement concis il convient de nous borner à débattre les règles fondamentales de la loi et à souligner l'aspect nouveau de quelques solutions par rapport à la loi de 1950.

La nouvelle loi se compose de six chapitres. Le premier chapitre renferme les dispositions générales, le chapitre II contient les dispositions concernant l'organisation du ministère public, le chapitre III s'occupe des règles de fonctionnement du ministère public, le chapitre IV concerne les agents du ministère public, le chapitre V contient les dispositions spéciales sur les procureurs militaires et sur les unités d'organisation du ministère public dans l'armée et, enfin, le chapitre VI renferme les dispositions transitoires et finales.

I. Conformément à l'art. 55, al. 1 de la Constitution, l'organe suprême du ministère public est le Procureur Général, nommé et révoqué par le Conseil de l'État. Il dirige les activités des organes du ministère public qui lui sont subordonnés, édicte les dispositions spéciales concernant ces activités et en rend compte au Conseil de l'État. Sur sa proposition, le Conseil de l'État confère un statut d'organisation au ministère public, qui en détermine l'organisation interne. Le fait que le Procureur Général est subordonné au Conseil de l'État est une conséquence de la position indépendante des organes du ministère public par rapport à l'appareil administratif, ce que souligne l'art. 5 de la loi. Les substituts du Procureur Général ainsi que les procureurs de l'Office général du ministère public et les procureurs de voïvodie sont nommés par le Conseil de l'État, alors que sous le régime de la loi antérieure cette nomination relevait de la compétence du Président du Conseil de l'État. Le Procureur Général dispose d'un organe consultatif, un collège qui émet des avis sur les problèmes les plus importants liés aux activités du ministère public. Les membres de ce collège sont nommés et révoqués par le Conseil de l'État sur proposition du Procureur Général.

Les unités de l'organisation du ministère public sont l'Office du Procureur Général ainsi que les offices du ministère public de voïvodie et d'arrondissement, ce qui correspond à la division administrative de l'État. L'Office du Procureur Général est l'unité centrale par laquelle le Procureur Général met en oeuvre ses fonctions de direction à l'égard de l'ensemble du ministère public. Ce sont en particulier les fonctions de surveillance, d'instruction et de formation des agents du ministère public. Les offices de voïvodie et d'arrondissement réalisent les tâches du ministère public conformément à leur compétence *ratione materiae* et *ratione loci*. Une partie intégrante du ministère public est constituée par les unités du ministère public militaire, soit l'office supérieur du parquet militaire, les ministères publics des régions militaires et les parquets militaires de garnison. A la tête du ministère public militaire

se trouve le Procureur Supérieur Militaire qui est l'un des substituts du Procureur Général. Il est nommé et révoqué par le Conseil de l'État sur la proposition conjointe du Procureur Général et du ministre de la Défense Nationale. Les unités militaires d'organisation du ministère public font partie des Forces Armées de la République Populaire de Pologne et le Procureur Supérieur Militaire rend compte au ministre de la Défense Nationale des activités des procureurs militaires en matière de prévention de la délinquance ainsi que de renforcement de la discipline et de l'ordre dans l'armée.

Dans l'organisation du ministère public la règle adoptée est celle de la subordination hiérarchique. Les procureurs de tous les degrés sont subordonnés au Procureur Général en tant qu'à l'organe supérieur du ministère public. Comme nous l'avons déjà mentionné, la loi du 20 juillet 1950 ne contenait pas de dispositions définissant les conditions de l'entrée en fonctions d'un procureur. Cette lacune est comblée par la nouvelle loi qui dispose dans son article 10 que les conditions requises sont les suivantes: a) nationalité polonaise; b) jouissance de la plénitude des droits civiques et civils; c) garantie d'exercer convenablement les devoirs de procureur en République Populaire de Pologne; d) qualités morales requises; e) études juridiques universitaires, accomplissement d'un stage et examen de procureur; f) 25 ans révolus et stage d'une année au poste d'assesseur au ministère public. Il faut ajouter que, malgré l'absence des dispositions utiles, depuis 1956 ces conditions devaient être pratiquement remplies par tout candidat. Ces conditions sont analogues à celles requises par la loi sur l'organisation des tribunaux de droit commun pour être juge. Dans des cas exceptionnels le Procureur Général peut exempter une personne déterminée de l'obligation du stage et de l'examen ainsi que de stage en qualité d'assesseur. Les manquements au service et les atteintes à la dignité de la profession font encourir aux procureurs, aux assesseurs et aux stagiaires la responsabilité disciplinaire devant les commissions de discipline.

TL Contrairement à la loi de 1950, la nouvelle loi détermine avec plus de détails et de précision les compétences des organes du ministère public ainsi que les règles de leur fonctionnement.

La tâche générale du ministère public, c'est-à-dire du Procureur Général et des organes qui lui sont subordonnés, consiste à garder la légalité populaire, en particulier à poursuivre les délits, à veiller à la protection de la propriété sociale et à assurer le respect des droits de citoyens. Le but final de l'ensemble de ses activités est la protection et le renforcement du système politique et socio-économique de la République Populaire de Pologne.

Les compétences détaillées des organes du ministère public sont définies par l'art. 3 de la loi. Elles consistent à: 1° mener ou surveiller la procédure préparatoire dans les causes pénales, accuser et soutenir l'accusation devant les tribunaux; 2° introduire des actions en matière pénale et civile ainsi que

participer à la procédure civile lorsque la protection de la légalité, des droits de citoyens, de l'intérêt social ou de la propriété sociale l'exige; 3° prendre des mesures prévues par la loi et tendant à l'application régulière de la loi dans la procédure judiciaire et administrative; 4° exercer le contrôle sur l'exécution des jugements en matière pénale; 5° effectuer des recherches sur les problèmes de la délinquance; 6° exercer le contrôle du respect de la loi par les organes locaux de l'administration de l'État et par les autres unités d'organisation de l'État; 7° coordonner les activités en matière de poursuite des délits, exercées par les autres organes de l'État; 8° coopérer avec les organes locaux du pouvoir en ce qui concerne la fonction de veiller au respect de la légalité populaire, de la protection de la propriété sociale et de la garantie des droits de citoyens.

En comparaison avec la loi de 1950, la détermination des compétences par la nouvelle loi se distingue non seulement par les formules précises et détaillées qui sont employées, mais aussi par l'ordre dans lequel ces compétences sont présentées, en fonction de leur importance et de l'étendue de leur réalisation dans les activités du ministère public jusqu'à ce jour. Alors que la loi de 1950 fait avancer au premier plan la surveillance de la stricte observation de la loi par les organes, autorités et offices locaux ainsi que par les institutions et les organisations sociales, la nouvelle loi met au premier rang la poursuite des délits, le soutien de l'accusation en matière pénale et la surveillance de la procédure préparatoire menée par d'autres organes. La hiérarchie ainsi déterminée des tâches du ministère public reflète plus fidèlement ses activités pratiques, car le contrôle du respect de la loi — bien que son importance soit soulignée en tant que tâche spécifique du ministère public dans les pays socialistes en l'absence d'une juridiction administrative — était relégué à une place plus éloignée face à l'objectif constamment accentué de la lutte contre la délinquance en général et contre la délinquance économique en particulier. Ainsi, lorsque la nouvelle loi place le contrôle du respect de la loi à un rang plus éloigné (art. 3, p. 6), cela correspond mieux à l'état de choses existant.

Contrairement aussi à la loi de 1950, la nouvelle loi détermine les règles de l'activité des organes du ministère public dans les différents domaines, soit en matière de poursuite des délits, de participation du procureur à la procédure judiciaire, d'examen des problèmes de la délinquance et de contrôle du respect de la loi. Dans ce dernier domaine notamment la loi cherche à régler clairement et de la façon aussi détaillée que possible les règles de procédure des organes du ministère public où il faut voir un progrès incontestable sur l'état des choses existant jusqu'à présent.

III. On sait qu'en Pologne, comme d'ailleurs en d'autres pays socialistes à l'exception de la Yougoslavie, la juridiction administrative n'existe pas. Cela ne découle nullement de la doctrine marxiste et rappelons que Lénine,

dans la lettre adressée au Bureau politique en mai 1922, écrivait à propos de l'organisation du ministère public que «l'unique droit et devoir du procureur consiste à transmettre l'affaire à la solution du tribunal». En Pologne, dans les années 1956 - 1959, une vive discussion s'était déroulée au sujet de la restitution de la juridiction administrative. Si finalement cette juridiction n'a pas été restituée ce n'est pas du tout pour des raisons de principe. Tout au contraire, au cours de la discussion, personne ne contesta la thèse que la juridiction administrative est un instrument efficace de protection de la légalité d'action de l'appareil administratif, plus efficace que le contrôle exercé par le ministère public sur le respect de la loi par les organes locaux de l'administration.

Il n'y a pas lieu ici d'analyser les causes pour lesquelles la juridiction administrative n'a pas été restituée en Pologne. Quoiqu'il en soit, l'absence d'une telle institution était récompensée dans une certaine mesure, depuis 1950, par la surveillance dite générale, exercée par le ministère public. La loi du 20 juillet 1950 a adopté le contrôle exercé par les organes du ministère public sur le respect de la loi par les organes administratifs, institution caractéristique pour les États socialistes.

L'art. 3, p. 1 de la loi statuait que le ministère public «exerce la surveillance sur la stricte observation des dispositions de la loi par tous les organes, autorités et offices à l'échelon de voïvodie, d'arrondissement et de commune, ainsi que par les unités de l'économie socialisée, les institutions sociales et les particuliers». Cette activité du ministère public a été qualifiée par la pratique de surveillance générale de ministère public. L'article 10 de la loi prévoyait comme mesure dont disposait le procureur agissant en vertu de ce pouvoir de surveillance l'opposition en statuant comme suit: «Les actes ou les autres fonctions des autorités et des offices, des institutions et des unités de l'économie socialisée, déterminés à l'art. 3, p. 1, qui sont contraires aux dispositions de la loi ou aux instructions et directives des autorités supérieures, font l'objet de l'opposition du procureur auprès de l'autorité supérieure compétente, ce qui n'arrête pas l'exécution des actes attaqués.»

Les dispositions de la loi du 20 juillet 1950, concernant la surveillance générale ont été critiquées par la doctrine et la pratique en raison de leur caractère laconique et fragmentaire. On relevait également les lacunes telles que la non-application de la surveillance générale aux actes émanant des organes centraux de l'administration, le défaut de réglementation de la procédure à suivre pour attaquer les décisions administratives contestées quant à leur légalité, et en particulier l'inexistence d'un délai qui aurait dû être indiqué pour l'adoption d'une nouvelle loi qui apporterait des solutions plus claires et plus détaillées à cet égard.

Les dispositions de la nouvelle loi peuvent en cette matière se ramener aux points essentiels suivants.

1. La loi définit ce domaine d'activité du ministère public comme contrôle du respect de la loi, exercé par le ministère public. A ce contrôle sont soumis les organes locaux de l'administration de l'État, les entreprises d'État et les autres unités d'organisation de l'État (à l'exception des tribunaux), ainsi que les organisations professionnelles, autonomes (d'auto-gestion) et sociales pour autant qu'elles exercent les fonctions administratives publiques.

2. Contrairement à la loi de 1950, ne sont pas soumis à ce contrôle les organes locaux du pouvoir d'État, soit les conseils populaires. Lorsque le procureur compétent estime qu'une résolution du conseil populaire est contraire à la loi, il demande qu'elle soit levée ou modifiée (amendée) par le conseil populaire qui l'avait adoptée, ou bien envoie une requête appropriée au conseil populaire d'échelon supérieur ou au Conseil de l'État.

3. Le procureur forme une opposition auprès de l'organe supérieur compétent contre les actes juridiques à caractère général contraires à la loi, ainsi que contre les décisions définitives et les autres solutions en matière individuelle. L'opposition à un acte juridique à caractère général et aux décisions rendues par le praesidium du conseil populaire de voïvodie ou par son président est formée par le Procureur Général. La suite à cette opposition doit être donnée en principe dans un délai de trente jours à compter de la date où elle a été formée. L'opposition peut être accompagnée d'une requête tendant à arrêter l'exécution de la décision tant que l'opposition n'a pas de suite.

4. Un autre moyen dont dispose le procureur en dehors de l'opposition, est ce qu'on appelle l'intervention. Le procureur intervient dans les cas où: 1° l'atteinte à la loi consiste en carence de l'organe intéressé; 2° l'atteinte à la loi ne justifie pas une modification de l'acte juridique à caractère général ou d'une décision ou d'autres solutions en matière individuelle; 3° l'opposition serait sans objet; 4° il y a lieu d'attirer l'attention sur les circonstances qui ont une influence défavorable sur le respect de la loi.

5. Dans des cas justifiés le Procureur Général peut soumettre au Président du Conseil des Ministres et aux ministres intéressés des propositions et des requêtes tendant à faire disparaître les défauts constatés ou à perfectionner les activités de l'administration. Le Procureur Général également informe le Président du Conseil des Ministres des résultats les plus importants du contrôle du respect de la loi effectué par le ministère public.

La nouvelle loi sur le ministère public de la République Populaire de Pologne est un pas en avant dans le domaine du renforcement de la légalité par rapport à la situation juridique établie par la loi du 20 juillet 1950. La réalisation de cette loi peut contribuer à perfectionner les activités des organes du ministère public et à faire mieux exécuter ses tâches qui ont une si haute importance dans l'ensemble des activités de l'appareil de l'État.