

## *PROCEDURE LEGISLATIVE DANS LA REPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE*

*Andrzej Gwiżdż*

### *I. INTRODUCTION*

Le sujet de ce propos est la procédure législative dans la République Populaire de Pologne, c'est-à-dire, en premier lieu, la procédure concernant les projets de loi, donc les actes législatifs, votés en Pologne exclusivement par le parlement monoçaméral — la Diète de la République Populaire de Pologne. Une telle approche du problème exige quelques remarques introductives expliquant la position constitutionnelle du parlement dans le système juridique de la République Populaire de Pologne ainsi que le rôle de la loi dans ce système.

Comme on le sait, la doctrine dont le développement a été commencé par les travaux théoriques de Karl Marx, a adopté un point de vue sur le modèle optimal de la structure de l'Etat moderne divergeant de celui qui caractérisait jusqu'alors la doctrine constitutionnelle traditionnelle du XIX<sup>e</sup> siècle. A l'idée de Montesquieu et des autres auteurs qui basaient la structure de l'Etat moderne sur le principe de la séparation du pouvoir, la doctrine marxiste a opposé un point de vue tout à fait différent. Selon le concept marxiste le développement effectif et adapté aux besoins de la société et des individus ne peut être assuré que par un Etat où le système d'organes est basé sur le principe de la supériorité des organes représentatifs sur tous les autres organes de l'Etat. Par conséquent, le parlement en tant qu'organe représentatif suprême et organe suprême du pouvoir d'Etat est situé au-dessus de tous les autres organes ; il dispose de la totalité du pouvoir étatique y compris dans le domaine de la création des règles juridiques universellement obligatoires. Cette doctrine tendait à la création dans chaque Etat socialiste' d'un organe électif suprême qui serait l'unique législateur, administrateur suprême, organe de travail actif, déterminant la stratégie du développement aussi bien que tranchant les problèmes courants. Ce parlement est composé des députés librement élus et pleinement dépendants dans l'exercice de leurs fonctions de leurs électeurs (mandat impératif).

Les constitutions des pays socialistes, dont la Constitution de la République Populaire de Pologne de 1952 (avec plusieurs modifications ultérieures), ont créé un modèle constitutionnel spécifique de position du parlement dans un Etat socialiste. Ce modèle est en principe conforme à celui adopté par la doctrine marxiste, mentionné ci-dessus. Il y a aussi une forte pression pour que le modèle effectif de position et de fonctionnement de ces parlements s'approche de plus en plus du modèle constitutionnel et, de cette façon, corresponde mieux aux postulats et attentes formulés par la doctrine.

La Constitution de la République Populaire de Pologne stipule que la Diète est un parlement monocaméral, issu des élections au suffrage universel, égal, direct et secret ayant lieu toutes les quatre années. La Constitution ne définit pas la Diète comme un organe de même rang que d'autres organes centraux d'Etat ; tout au contraire elle le définit comme l'organe suprême du pouvoir d'Etat. Cet organe, comme dit l'art. 20 al. 2 de la Constitution, est « l'expression suprême de la volonté du peuple travailleur des villes et de la campagne qui réalise les droits souverains de la nation ». La Constitution crée donc un modèle juridique qui — d'une façon nette et ne laissant aucun doute — place la Diète au sommet de la hiérarchie de tous les autres organes centraux de l'Etat. C'est justement la Diète qui élit parmi ses membres le Conseil de l'Etat (composé de dix-sept personnes) qui est, à côté de la Diète, un autre organe central du pouvoir d'Etat, subordonné selon l'art. 30 al. 2 de la Constitution « dans toute son activité à la Diète ». C'est également la Diète qui nomme et révoque le président de la Chambre Suprême de Contrôle et, ce qui est le plus important, elle désigne et révoque le Conseil des Ministres (le gouvernement de la République Populaire de Pologne) et ses membres particuliers.

Les attributions principales de la Diète de la République Populaire de Pologne sont : le vote des lois, la prise des résolutions déterminant les grandes lignes de l'activité de l'Etat et le contrôle de l'activité de tous les autres organes d'Etat. La Constitution ne détermine pas expressément ce qui constitue la matière réservée à la loi ; néanmoins l'étendue de cette notion peut être déduite des régulations juridiques non modifiées datant de la période d'avant la Constitution, des traditions législatives polonaises et de la doctrine. Dans le système juridique polonais, la « loi » est un acte juridique de caractère général, universellement obligatoire et de la force légale la plus élevée (après la Constitution) ; la loi est votée exclusivement par la Diète selon une procédure spéciale. Dans le système polonais la loi est donc un acte illimité en ce qui concerne son objet : il n'existe aucune matière qui ne puisse pas être réglée sous forme d'une loi votée par la Diète ; il n'y a pas d'organes d'Etat ni d'autres instances

ou institutions qui ne seraient pas liés par les régulations législatives. L'exclusivité des compétences de la Diète dans le domaine de la législation se reflète d'abord dans le fait qu'aucun organe d'Etat ne peut contester les lois votées par la Diète : ni le chef d'Etat (le Conseil de l'Etat ou le Président du Conseil de l'Etat) ni aucun autre organe d'Etat n'ont pas de droit de veto contre les lois votées par la Diète ; aucun organe d'Etat ne peut refuser l'application d'une loi motivant son refus p. ex. par l'inconstitutionnalité de la loi ou par un autre motif quelconque. Dans le système juridique polonais il n'y a pas, en principe, d'actes juridiques qui auraient le même rang que les lois ; il s'agit là en particulier des résolutions et des décrets du gouvernement, qui ne devraient être que des actes d'application par rapport à la constitution ou aux autres lois ; par conséquent, ils ne peuvent pas instituer de règles juridiques en désaccord avec celles instituées par les lois ; ils ne peuvent pas non plus abroger des règles ayant le rang de loi. L'unique exception à cette règle constituent les décrets-lois rendus pratiquement dans des cas assez rares par le Conseil de l'Etat dans les périodes entre les sessions de la Diète. Ces décrets peuvent introduire des modifications dans les lois, mais il faut souligner qu'ils doivent être ultérieurement approuvés par la Diète à sa plus proche session.

La Constitution ne définit pas expressément — c'est-à-dire dans des dispositions distinctes — l'étendue des problèmes qui ne peuvent être réglés que par la voie législative. Néanmoins, la doctrine polonaise du droit constitutionnel déduit de l'ensemble de dispositions de la Constitution que l'étendue de la loi en Pologne est définie par l'acceptation de deux importants principes constitutionnels :

1) ce n'est que par la loi que peuvent être définies les obligations des citoyens envers l'Etat ainsi que leurs relations réciproques (les droits et les obligations des citoyens entre eux) et que c'est par la loi seulement que peut être délimitée la jouissance des droits et libertés civiques, prévus par la Constitution ;

2) ce n'est que par la loi que peuvent être réglés les problèmes politiquement les plus importants de l'organisation de l'appareil d'Etat et notamment la création, les compétences et le fonctionnement des organes d'Etat pourvus des attributions d'autorité.

Voici les règles constitutionnelles fondamentales ayant leur source dans la doctrine, qui forment un modèle de parlement dans le système d'organes centraux de la République Populaire de Pologne ainsi qu'un modèle de loi dans le système d'actes législatifs de notre Etat. Soulignons également que tous ces principes ont leurs sources profondes dans l'histoire de l'Etat et du droit polonais ; depuis des siècles, le parlement et la démocratie ont occupé une place spéciale et pleine d'importance s'as-

similant dans l'esprit de chaque citoyen aux valeurs hautement appréciées telles que la souveraineté de l'Etat et l'indépendance nationale. L'héritage du passé ne peut pas, aujourd'hui non plus, rester sans influence sur l'attitude des citoyens envers les institutions juridiques contemporaines fondamentales et la structure de la République Populaire de Pologne.

\*

Les éléments essentiels de la procédure de vote des lois sont définis par la Constitution de la République Populaire de Pologne. La Constitution définit en particulier : les sujets ayant droit à l'initiative des lois (art. 25 al. 1 de la Constitution) ; les règles générales concernant la procédure parlementaire (art. 23 al. 3 et 4) et concernant la signature et la promulgation des lois (art. 25 al. 2). La Constitution de la République Populaire de Pologne actuellement en vigueur a été votée le 22 juillet 1952 ; le texte unique — après plusieurs amendements — a été publié dans le Journal des Lois de la République Populaire de Pologne de 1976, n° 7 (texte 36) ; les amendements constitutionnels ultérieurs ont été introduits par la loi du 8 octobre 1980 (J. des L. n° 22, texte 81) et par la loi du 26 mars 1982 (J. des L. n° 11, texte 83)<sup>1</sup>.

Les règles détaillées de la procédure législative à la Diète sont définies par le règlement intérieur de la Diète, institué par la résolution de la Diète du 1 mars 1957 et modifié ultérieurement plusieurs fois. Le texte unique du règlement intérieur de la Diète actuellement en vigueur a été publié au Journal Officiel de la République Populaire de Pologne (Moniteur Polonais de 1980, n° 29, texte 164). Le règlement intérieur de la Diète règle en particulier la nature et le nombre des commissions parlementaires, indique les commissions compétentes pour les problèmes législatifs, définit les conditions de réalisation de l'initiative législative et institue la procédure détaillée des débats sur les projets de loi aux séances plénières et aux commissions parlementaires.

Et enfin — la loi du 30 décembre 1950 — plutôt périmée, mais toujours en vigueur — sur la publication du Journal des Lois de la République Populaire de Pologne et du Journal Officiel de la République Populaire de Pologne (Moniteur Polonais) règle les problèmes de la publication des lois et des autres actes législatifs dans les organes officiels. Cette loi a été publiée dans le Journal des Lois de 1950, n° 58, texte 524.

---

<sup>1</sup> Texte français de la Constitution, de la RPP est publié dans « Droit Polonais Contemporain », 1976, n° 3/4 (31/32), p. 103.

## *IL LES INSTITUTIONS DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE*

### *1. Règles générales*

La procédure concernant les projets de loi (procédure législative) à la Diète de la République Populaire de Pologne se caractérise par quelques particularités fondamentales :

1) C'est une procédure ordonnée et, dans une large mesure, formalisée. Comme dans le cas des procédures : administrative, civile ou pénale (peut être pas au même degré), la procédure législative est réglée par des dispositions juridiques assez détaillées. « L'ordre des travaux de la Diète [...] est défini par le règlement adopté par la Diète » — statue l'art. 23 al. 4 de la Constitution et c'est justement ce règlement de la Diète qui indique les étapes particulières de la voie que passe un projet de loi avant qu'il devienne une loi. Cette procédure ne peut donc pas se dérouler « n'importe comment » et elle ne peut pas être différente pour différents projets de loi. Comme l'expérience le prouve, l'uniformité de la procédure législative permet d'optimiser ses effets et de ce point de vue c'est son trait distinctif important.

2) C'est une procédure à plusieurs phases, espacée dans le temps, divisée d'une façon légalement obligatoire en un nombre d'étapes particulières. Les dispositions ne permettant pas, en principe (car il y en a des exceptions), de passer aux étapes suivantes avant la fin requise des étapes antérieures. Ce principe vise, entre autres, à éviter la hâte non motivée, le traitement superficiel des projets de loi et une pression de l'extérieur ; il doit créer des garanties pour assurer des conditions d'une réflexion mûre sur chaque règle juridique nouvellement proposée. En même temps, il doit garantir la participation de différents participants du procès législatif à différentes étapes de la procédure, créer les conditions d'organisation permettant à tous ceux qui doivent participer à la procédure législative de le faire.

3) C'est une procédure formée sous l'influence des idées démocratiques. Dans les dispositions de la procédure législative il n'y aucune trace d'intention d'attribuer p.ex. au gouvernement et surtout à son chef une prérogative ou un privilège spécial quelconque dans ce domaine. Au contraire, au cours de toute la procédure sont assurées : la supériorité absolue de l'organe représentatif, la possibilité de chaque député d'y participer sans limitation quelconque ainsi que — ce qui est particulièrement important — la publicité de la procédure, ce qui garantit aux larges cercles de l'opinion publique le contact avec la matière législative.

4) C'est une procédure qui se déroule, en réalité, au sein des commissions et non aux séances plénières du parlement. Le vote final du projet de loi a lieu, évidemment, à la séance plénière de la chambre, mais tout

le travail législatif, tous les débats, les propositions et l'acceptation des amendements — tout cela se réalise dans une atmosphère de travail non-formalisée et sans « cérémonie » aux réunions des commissions parlementaires. Cette méthode de travail a ses côtés positifs mais aussi ses défauts ; nous en reparlerons ci-dessous.

5) Enfin, c'est une procédure qui subit — et non seulement en ce qui concerne les détails — une certaine évolution. Nous pouvons observer une tendance à introduire dans la procédure législative certains changements visant à son amélioration, à la création des meilleures conditions d'organisation pour optimiser tout le processus législatif ; c'est une recherche incessante des meilleures solutions procédurales. Mais les changements des dispositions réglementaires sont introduits comme effet d'autres motivations encore : parfois ce sont des tendances à simplifier la procédure à tout prix même au détriment de ses éléments très essentiels.

Comme un des exemples des modifications introduites ces dernières années dans la structure de la Diète, on peut citer la création par la Diète, par sa résolution du 16 mars 1982, d'un Conseil Social et Economique auprès de la Diète de la République Populaire de Pologne et, par la suite, la formation — par le Présidium de la Diète — d'un Groupe d'Experts de la Diète.

Le Conseil Social et Economique a été créé comme organe d'opinion et consultatif de la Diète et de ses organes. Il est composé de 120 représentants des travailleurs des entreprises et des domaines agricoles d'Etat, des coopératives agricoles de production et des associations des agriculteurs individuels, des organisations des coopératives et des artisans ainsi que des organisations professionnelles et sociales, des associations créatrices et scientifiques.

Le Conseil n'est pas la « deuxième chambre » du parlement polonais ; c'est un organe assistant le parlement, lui présentant d'une manière la plus directe — les réactions et les opinions du monde travailleur et dont la source sont leurs expériences de la vie quotidienne. Le Présidium de la Diète renvoie à présent à ce Conseil les projets de loi plus importants, ayant un poids social et économique plus prononcé pour opinion ; les opinions du Conseil font ensuite l'objet des débats dans les commissions.

Le Groupe d'Experts de la Diète porte un autre caractère. C'est un *brain trust*, composé de 30, à peu près, hommes de science éminents de différentes spécialités et un certain nombre de praticiens expérimentés de l'activité d'Etat. A la demande du Présidium de la Diète, le Groupe examine d'une façon appropriée certains projets de loi et prépare des expertises les concernant ; les expertises sont par la suite de même soumises aux commissions de la Diète.

La procédure législative concernant les projets de loi en Pologne passe par les étapes suivantes : réalisation de l'initiative des lois ; première lecture du projet de loi et débat dans les commissions ; deuxième lecture à la séance plénière ; vote du projet et entrée en vigueur de la loi. Les remarques qui suivent seront consacrées à l'analyse des étapes particulières de la procédure législative.

## 2. *Initiative des lois*

La phase initiale de la procédure législative à la Diète de la République Populaire de Pologne est évidemment la réalisation de l'initiative des lois. La Constitution conçoit le problème de l'initiative d'une façon restrictive, en attribuant ce droit d'introduction des projets des lois au débat de la Diète non pas à une ou à toutes les personnes mais seulement et exclusivement aux sujets définis par la Constitution ; l'art. 25 al. 1 de la Constitution statue notamment « ...l'initiative des lois appartient (sc. exclusivement) au Conseil de l'Etat, au gouvernement et aux députés ».

L'attribution au Conseil de l'Etat de droit à l'initiative des lois découle du rôle de cet organe (composé, comme nous avons déjà remarqué, des députés et pleinement subordonné à la Diète) dans la gestion des différents domaines du fonctionnement de l'Etat liés au droit, à la législation et à la légalité. Hors sessions de la Diète, le Conseil de l'Etat peut rendre des décrets ayant force de loi, peut prendre des résolutions donnant une interprétation obligatoire des lois, nomme les juges, contrôle le parquet, etc.; le droit à l'initiative des lois est un complément logique de ces compétences du Conseil de l'Etat. Il faut ajouter ici qu'en pratique il fait usage de ce droit dans des cas relativement rares. Il le fait le plus souvent en initiant le vote d'une loi réglant une des matières de sa compétence. On connaît des cas, non exclus par la Constitution, d'une initiative de loi conjointe du Conseil de l'Etat et du gouvernement.

L'attribution du droit à l'initiative des lois au gouvernement est un élément des plus évidents, apparaissant d'ailleurs dans maints systèmes et maintes constitutions. En Pologne prévaut d'ailleurs l'opinion que le Conseil des Ministres a dans ce domaine non seulement des droits définis mais qu'il lui incombe une obligation de présenter des projets de loi chaque fois que l'évolution des affaires de l'Etat l'exige. Il faut souligner que cette obligation est de caractère politique et non juridique ; la seule exception concerne le budget de l'Etat : l'art. 41 al. 4 de la Constitution impose expressément au gouvernement l'obligation de présenter chaque année à la Diète les projets d'actes législatifs correspondants. L'initiative gouvernementale des lois est une autorisation collégiale qui appartient au Conseil des Ministres et non pas à ses membres particuliers (président du

conseil, ministres). Les ministres peuvent prendre au sein du gouvernement l'initiative d'une procédure menant à la préparation d'un projet de loi mais ne peuvent pas soumettre des projets directement à la Diète. Ces dernières années, un rôle important dans la procédure à l'intérieur du gouvernement dans ce domaine incombe au Conseil législatif, qui est un organe consultatif près le Président de Conseil des Ministres pour les problèmes de la législation. Le Conseil législatif est présidé par le Ministre de la Justice. Ajoutons encore qu'en Pologne — comme dans beaucoup d'autres pays — la majorité écrasante des lois est votée sur l'initiative gouvernementale ; c'est évidemment une conséquence de la position occupée par le gouvernement dans le système des organes centraux d'Etat.

En enfin — l'initiative des lois qui appartient aux députés. Les spécialistes du droit constitutionnel polonais attirent l'attention sur le fait que dans le passage de la disposition susmentionnée, la Constitution s'est servi du pluriel : l'initiative appartient non pas « à chaque député » mais, comme le définit l'art. 25 al. 1, « aux députés ».

En ce qui concerne les députés particuliers, on peut parler plutôt de leur droit de participation à l'initiative des lois, réalisé collégalement. L'étendue de ce droit est précisée par le règlement intérieur de la Diète qui, en exécution de la règle constitutionnelle, statue que les projets de loi émanant des députés peuvent être introduits par les commissions parlementaires ; les projets de loi proposés par les députés exigent un minimum de 15 signatures (art. 55 al. 2 du règlement intérieur de la Diète). Pendant de longues années cette disposition avait une formulation un peu différente qui prévoyait pour tous les projets de loi proposés par les députés 15 signatures obligatoires (ce qui n'excluait pas l'initiative des commissions parlementaires, qui, en règle générale, sont plus nombreuses). L'adoption du principe attribuant les autorisations dans ce domaine aux commissions parlementaires semble rattacher trop ce problème à la structure intérieure de la Diète et met sous silence un autre aspect de cette question : notamment, les groupes d'initiative collective des lois sont, en règle générale, des groupes exprimant des intérêts communs. A l'origine de ces intérêts se trouve d'habitude l'appartenance commune à un parti, à une association, à un milieu, etc. En pratique, d'ailleurs les projets de loi introduits par les députés sont signés ou bien par les membres du même (ou des mêmes) parti ou bien p.ex. par des députés coopératistes, par un groupe de députées-femmes, etc. Il arrive également, quoique plus rarement, qu'ils soient proposés sur l'initiative de certaines commissions.

La réalisation de l'initiative des lois par les sujets autorisés devrait automatiquement mettre en marche toute la « machinerie législative », puisque au droit de soumettre un projet de loi aux débats de la Diète correspond l'obligation de la Diète d'examiner ce projet et par conséquent

l'obligation des organes de la Diète (Présidium de la Diète, Maréchal de la Diète) d'entreprendre tout ce qui est nécessaire du point de vue organisationnel pour le faire.

Le principe constitutionnel attribuant l'initiative des lois au Conseil de l'Etat, au gouvernement et aux députés n'appartient pas à cette catégorie des principes constitutionnels qui — selon la doctrine — ne devraient ou ne pourraient pas être modifiés. Certains auteurs polonais estimaient qu'une certaine démocratisation du processus législatif pourrait être atteinte grâce à l'élargissement du nombre des sujets nantis du droit de l'initiative des lois en y incluant non seulement d'autres organes d'Etat (p.ex. les conseils du peuple de voïvodie) mais aussi certaines institutions et organisations sociales. Récemment, on postulait par exemple d'accorder ce droit à certaines organisations les plus représentatives de la jeunesse. Ces propositions et postulats paraissent, pour différentes raisons, peu fondées. Les institutions et organisations politiques devraient plutôt dans une plus large mesure et plus fréquemment recourir à leur droit d'inspirer ces organes qui ont le droit de l'initiative des lois, et cela n'exige aucune modification constitutionnelle.

### 3. *Première lecture et travaux dans les commissions*

La procédure législative à la Diète est basée sur le principe formulé par le règlement intérieur de la Diète et statuant que le vote d'une loi est précédé par deux lectures, séparées par un examen plus détaillé du projet par les commissions parlementaires compétentes.

Il est généralement admis par la doctrine que le système de deux lectures du projet de loi, séparées par un laps de temps indispensable — répond pour maintes raisons mieux aux besoins des travaux parlementaires. Il facilite aux députés une étude plus approfondie du projet, une meilleure appréciation de son utilité, des conséquences qui en découlent, sa relation avec d'autres lois ; il leur facilite la consultation du projet avec leurs électeurs, avec les militants locaux, avec des représentants des milieux intéressés par le projet ; ce système empêche une hâte non motivée, inutile, à -quoi pousse assez souvent l'administration gouvernementale ; il crée des conditions naturelles pour la publicité de la procédure législative, engage l'opinion publique dans le fond des problèmes du projet débattu, facilite à la société d'exercer une influence sur les députés et aux députés d'avoir une influence sur la société. A la Diète elle-même cette période devrait faciliter la division des débats en une discussion générale (sur les principes du projet) et une discussion détaillée (sur ses articles particuliers) ; cette division a une valeur supplémentaire positive, mettant de l'ordre dans les débats.

Dans la pratique du fonctionnement de la Diète et de ses organes — la conviction sur l'opportunité de deux lectures d'un projet de loi ne trouve pas toujours d'appui ferme et conséquent. D'où un certain chancellement de la pratique en cette matière, d'où souvent une tendance — officiellement non exprimée mais réalisée assez souvent en pratique — à éliminer en réalité la première lecture comme soi-disant superflue et alourdissant le procès législatif. D'où aussi une pression fréquente exercée dans certains cas par l'appareil gouvernemental pour accélérer et simplifier au maximum la procédure, ce qui est motivé chaque fois par des raisons « exceptionnelles » ou « particulières » qui, à force d'être répétées, deviennent habituelles et quotidiennes.

Le règlement intérieur de la Diète dans sa teneur actuelle établit les principes suivants dans ce domaine. La discussion sur les projets de loi se passe à deux lectures. La première lecture (qui ne peut pas avoir lieu plus tôt qu'un jour après la distribution du texte du projet de loi aux députés) comprend l'audition de la motivation orale donnée par le proposant, les questions posées par les députés, les réponses du proposant et, éventuellement, un débat sur les principes généraux du projet. Pourtant, contrairement à ce qu'exigeait le règlement encore il y a quelques années, il n'y a pas d'obligation de faire la première lecture à la séance plénière de la Diète ; la Présidence de la Diète peut renvoyer le projet de loi pour première lecture à la réunion des commissions compétentes. Le règlement statue seulement — à l'art. 57 al. 3 — que « ...à la première lecture à la séance de la Diète sont renvoyés en particulier les projets de loi budgétaires [...], les projets de codes et d'autres lois ayant une importance sociale essentielle ». Toutefois, au cours de ces dernières années, la majorité des projets a été examinée à cette quasi-première lecture aux réunions des commissions. Il est vrai qu'un certain effort a été fait pour donner à ces réunions un caractère spécifique : le règlement exige notamment que la date des réunions de ces commissions soit portée à la connaissance de tous les députés et non seulement de leurs membres et stipule que chaque député (aussi bien celui qui n'est par membre de la commission en question) peut participer à une telle réunion ou soumettre par écrit ses remarques ou ses propositions d'amendement ; en plus, les journaux publient d'habitude de vastes comptes rendus de ces réunions. Néanmoins et malgré tout ce ne sont finalement què des réunions des commissions et non des séances plénières de la Diète qui répondent à toutes les exigences de la procédure et dont la publicité est garantie par la Constitution.

Après la première lecture du projet de loi en séance plénière le projet est renvoyé à la ou aux commission(s) compétente(s) ; la Diète désigne la commission « compétente » sur proposition de son Présidium ; le Pré-

sidium de la Diète désigne lui-même les commissions « compétentes », s'il décide que le projet doit être examiné en première lecture par ces commissions. En réalité, deux éléments déterminent le choix de la commission compétente par le Présidium de la Diète : l'objet du projet de loi et la compétence objective de la commission. Les métamorphoses subies par la procédure parlementaire polonaise sont de ce point de vue intéressantes et significatives. Au début des années 50 (premières années après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1952), presque tous les projets de loi étaient renvoyés à une seule commission indiquée dans le règlement intérieur de la Diète sous le nom de la Commission des Affaires Législatives. Les critiques de cet état de choses ont été de plus en plus nombreuses : on ne pouvait pas tolérer plus une situation où p.ex. les membres de la Commission d'Agriculture discutaient sur tous les sujets sauf sur les projets de loi touchant à l'agriculture parce que ceux-là étaient automatiquement renvoyés à la Commission des Affaires Législatives !

Dans la deuxième moitié des années 50 un nouveau règlement intérieur de la Diète a supprimé la Commission des Affaires Législatives et à partir de ce moment les projets de loi ont été renvoyés aux différentes commissions selon l'objet de la loi projetée. Mais avec le temps cette situation a commencé également à être critiquée. Il s'est avéré notamment qu'on ressentait de plus en plus l'absence d'une plate-forme pour les discussions concernant les problèmes généraux de la politique législative de l'Etat et même de la rédaction correcte des textes projetés. Le règlement a été de nouveau modifié : on a créé une Commission des Travaux Législatifs et on a adopté une règle selon laquelle chaque projet de loi doit être renvoyé à deux (en principe) commissions : celle qui est compétente quant au fond et parallèlement, dans tous les cas sans exception, aussi à la Commission des Travaux Législatifs. Les compétences de ces deux commissions ne sont pas identiques : toutes les propositions concernant un projet de loi, votées par la Commission des Travaux Législatifs sont transmises à la commission compétente, ce qui fait que c'est cette dernière qui a une position dominante à l'étape des travaux de commission. Il faut ajouter qu'au cours de ces dernières années le modèle actuel de procédure dans les commissions commence à être critiqué par les députés. Le problème consiste dans le fait que — vu l'activité législative intense de la Diète — la Commission des Travaux Législatifs surchargée de travaux courants est devenue un « goulot d'étranglement » par lequel il est de plus en plus difficile de faire passer en temps nécessaire les projets de loi. D'où différents postulats et propositions demandant que les règles de procédure législative dans les commissions soient plus souples pour que la Commission des Travaux Législatifs ne devienne pas finalement un facteur freinant ces travaux ; certaines de ces propositions ne

sont pas libres d'un certain risque de régression dans l'évolution de la procédure législative.

Sans entrer trop dans les détails de la procédure législative dans les commissions ajoutons encore qu'elle applique des méthodes et des formes relativement variées. On crée souvent p.ex. des sous-commissions et des groupes de travail, composés des députés et des représentants du gouvernement et on les charge de la préparation plus détaillée des problèmes qui seront traités aux réunions de la commission. On invite souvent des experts, qui se recrutent en règle générale parmi les savants spécialistes en la matière qui doit être réglée par la loi projetée. On invite aussi les représentants des organisations sociales et professionnelles intéressées par le projet de loi et parfois ceux des conseils du peuple locaux, etc.

Dans la réalité parlementaire actuelle en Pologne, le travail à la commission constitue l'étape essentielle des travaux sur le projet de loi. C'est ici que luttent différents intérêts et points de vue, c'est ici qu'a lieu la confrontation entre la vision puisée des dossiers ministériels et l'expérience pratique des députés, basée sur leur activité sociale. C'est ici qu'on propose et discute des amendements au projet de loi ; ajoutons encore que le fait que le projet de loi soit passé par la première lecture à la séance plénière de la Diète ne signifie en aucun cas que la commission est tenue d'approuver les principes du projet ; les commissions sont absolument libres dans leurs décisions et peuvent proposer des amendements aussi bien en ce qui concerne les dispositions détaillées que les principes du projet de loi ; elles peuvent proposer aussi de rejeter le projet dans sa totalité. C'est dans la commission qu'est rédigé le document final — le rapport écrit sur le projet de loi qui, en tant qu'imprimé parlementaire et sur ordre du Maréchal de la Diète, est distribué à tous les députés ; ce rapport contient une liste intégrale des amendements proposés par la commission ; à la demande des proposant il peut être complété par les propositions présentées par la minorité qui ont été repoussées par la majorité des membres de la commission.

#### 4. *Deuxième lecture*

La Diète peut entamer la deuxième lecture du projet de loi au plus tôt le troisième jour après la distribution aux députés du compte rendu de la commission. Selon le règlement intérieur, cette lecture comprend : l'audition du rapport oral sur le projet de loi, présenté à la Diète par un rapporteur désigné par la commission, une discussion détaillée et le vote. On pourrait s'attendre à ce que le rapporteur présente à la Diète les travaux et les discussions de la commission sur le projet et motive les amendements ou suppléments proposés par elle. Mais dans beaucoup de

cas — peut être même dans trop de cas — les rapporteurs attachent le gros de leur attention à exposer — une fois encore ! — les fondements et les règles essentielles du projet. Dans certains cas, la Diète n'ouvre même pas le débat sur le projet et passe directement au vote puisque personne ne veut prendre la parole. Dans d'autres cas interviennent les représentants des groupes parlementaires qui de différente manière — et parfois de la même manière — manifestent plus ou moins brièvement leur appui du projet de loi. Il est plutôt rare que les controverses et les différends, dont les commissions ont été le théâtre trouvent leur écho aux séances plénières. Il est absolument exceptionnel qu'on propose des amendements additionnels à la deuxième lecture. Le règlement intérieur n'exclut pas la possibilité de rejet du projet de loi dans sa totalité à la deuxième lecture ni de renvoi pour un nouvel examen à la commission, mais en pratique cela n'est jamais arrivé.

La deuxième lecture du projet de loi à la séance plénière de la chambre c'est en principe — dans la majorité écrasante des cas — une approbation formelle par la Diète des décisions législatives formulées et négociées entre les intéressés avant la séance plénière. C'est pourquoi ce débat sur les projets de loi éveille rarement l'intérêt de l'opinion publique ; ce sont plutôt les comptes rendus publiés dans la presse concernant les travaux dans les commissions qui intéressent l'opinion.

##### 5. *Le vote et l'entrée en vigueur de la loi*

Pour qu'un projet de loi devienne loi, la majorité simple de voix (50 % + 1) est requise en présence d'au moins d'un tiers du nombre total des députés. Comme la Diète est composée de 460 députés le quorum minimum est de 154, ce qui veut dire qu'avec une majorité de 78 voix (contre 76) une loi peut être votée. En pratique cela n'arrive jamais. La présence effective aux séances plénières, relativement rares d'ailleurs, dépasse de beaucoup ce quorum minimum et les projets qui ont déjà trouvé un consensus dans les commissions sont pratiquement acceptés à l'unanimité ou par une majorité écrasante. Les propositions visant à augmenter ce quorum dans l'avenir sont d'autant plus justifiées. Actuellement le quorum est plus élevé seulement pendant le vote des lois modifiant la Constitution : dans ce cas-là la présence d'au moins d'une moitié du nombre total des députés et la majorité des voix de deux tiers sont requises.

Le texte de la loi est soumis — selon la Constitution — pour signature au Président du Conseil de l'Etat et au Secrétaire du Conseil de l'Etat. Ils ne peuvent pas refuser leur signature. Ils ne peuvent pas opposer de veto et n'ont pas le droit de contrôler la constitutionnalité des lois votées par

<sup>2</sup> Droit Polonais 3-4/82

la Diète. Leurs signatures expriment seulement la constatation officielle que le texte signé est réellement Celui de la loi votée par la Diète. Le Président du Conseil de l'Etat ordonne alors la publication de la loi votée et signée dans l'organe officiel qui paraît sous le nom de *Dziennik Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Journal des Lois de la République Populaire de Pologne) ; cet organe est publié par le Présidium du Conseil des Ministres ; il paraît d'une façon irrégulière, au fur et à mesure des besoins, de 30 à 40 fois par an environ.

Toutes les lois votées par la Diète doivent être publiées obligatoirement dans le Journal des Lois. Ce n'est que la publication dans cet organe qui est conforme à l'exigence constitutionnelle de la publication officielle de la loi qui est la condition de son entrée en vigueur.

La loi entre en vigueur à la date désignée par elle-même. Dans des cas toujours encore trop nombreux, on statue que « la loi entre en vigueur le jour de sa publication » ; c'est une formule hautement contre-indiquée, car au jour de la publication de la loi seulement une quantité infime de citoyens peut prendre connaissance du texte eu question. C'est pourquoi dans presque chaque cas il faudrait instituer une *vocatio legis* et fixer la date d'entrée en vigueur de la loi qui devrait être de 7 à 14 jours ultérieure à la date de la publication. La rétroactivité des lois est extrêmement rare et elle suscite des oppositions et controverses compréhensibles dans la doctrine.

### III. CONCLUSIONS

Dans le système juridique de la République Populaire de Pologne la procédure législative doit être façonnée d'une telle manière que les lois, comme la Constitution l'exige, expriment au maximum les intérêts et la volonté des travailleurs des villes et de la campagne. L'Etat et la société ont besoin des lois parfaites, durables, donnant des résultats voulus, facilitant la réalisations des buts allant authentiquement à l'encontre des besoins sociaux et nationaux.

Il me paraît superflu de motiver ici d'une façon plus détaillée l'importance de la loi dans la vie de l'Etat et de la société. Si ce rôle est tellement important d'autant plus d'importance incombe alors à la garantie pour que les lois votées soient les meilleures possibles, favorisant au mieux le progrès social. Il est indispensable aussi que la loi garde effectivement cette place centrale dans le système des sources de droit que lui confère la Constitution.

Dans la doctrine polonaise de droit constitutionnel prévaut en général une appréciation positive des principes de la procédure législative telle

qu'elle a été instituée par la Constitution et le règlement de la Diète, D'autre part, on est d'avis qu'il est souhaitable, voire nécessaire, de procéder à la rationalisation ultérieure de tout le système de la création du droit (aux différentes échelles de son apparition). L'auteur de ces lignes s'associe à ces voix qui optent aussi pour la précipitation du procès de son indispensable démocratisation. Pour atteindre ce but il pourrait être, entre autres, utile de créer et faire voter une loi spéciale sur les principes de la création du droit ; cette loi — d'une façon plus nette que ne le fait maintenant la Constitution — fixerait les limites de ces problèmes, qui ne peuvent être réglés juridiquement que par les lois, votées par la Diète. Cette nouvelle loi pourrait éventuellement transférer certaines prérogatives législatives de la Diète aux conseils du peuple de voïvodies ainsi que régler d'autres problèmes dans ce domaine.

Cependant, même sans changements de la législation en vigueur, on peut faire avancer la démocratisation de la procédure législative ; il y faut l'initiative de la part des différentes sources. Ainsi — par exemple — il serait sûrement utile si le problème de la législation était traité d'une façon plus constructive et créatrice par différentes associations, unions et organisations sociales. Du point de vue juridique il n'y a aucun obstacle pour qu'elles soumettent à la Diète plus souvent leurs idées, postulats ou demandes sous forme de mémoires, pétitions ou adresses. A la Diète elle-même une nécessité se profile de rassembler d'une manière plus conséquente par les députés et par les commissions parlementaires leurs propres informations — indépendantes des sources gouvernementales — sur des matières sujettes à la régulation législative ; des groupes d'experts indépendants chargés exclusivement par la Diète, des travaux de recherche et d'expertise, initiés par la Diète et même des centres d'information spécialisés pour les besoins de la Diète. Tous ces moyens nouveaux pourraient être utiles. On peut aussi déceler un besoin de soumettre par la Diète, d'une manière plus systématique, des projets de loi importants aux discussions publiques ; ces discussions devraient être bien organisées et réalisées dans une atmosphère d'échange d'opinions libre et sans contrainte. Un certain perfectionnement de la procédure législative formelle à la Diète pourrait aussi influencer le progrès de la création législative à la Diète à un niveau plus élevé.

Il faut croire que le procès des changements démocratiques, initié en Pologne par les ouvriers des grandes usines en été 1980, deviendra avec le cours du temps plus effectif. Son évolution future ne peut ne pas affecter les problèmes dont parlent ces lignes. La doctrine polonaise de droit constitutionnel à la recherche des solutions optimales est toujours disposée à un échange d'expériences et opinions avec les savants du monde entier.