

*ACTIVITE LEGISLATIVE DE LA DIETE DE LA REPUBLIQUE
POPULAIRE DE POLOGNE PENDANT LA LEGISLATURE COURANTE
(23 III1980 - 22 VII1983)*

Witold Zakrzewski

COMPOSITION ET PLACE DE LA DIETE

La Constitution de la République Populaire de Pologne confère à la Diète, organe représentatif élu pour une législature de quatre ans¹ l'autorité suprême de l'Etat. La position juridique de la Diète comme organe suprême de l'autorité de l'Etat² s'exprime dans ses compétences qui ne se limitent pas au pouvoir législatif mais s'étendent en outre à :

— la nomination, la révocation et les changements de la composition du Conseil de l'Etat,

— la nomination et la révocation du Gouvernement par le choix du Président du Conseil des ministres et la nomination des ministres — membres du gouvernement — sur proposition du Président du Conseil des ministres,

— la nomination et la révocation des membres du Tribunal Constitutionnel³, du Tribunal d'Etat⁵ et du Président de la Chambre Suprême de Contrôle⁵,

— la compétence de statuer par la voie de résolutions les lignes directrices de l'activité de l'Etat et de désigner d'une façon légalement contraignante les plans du développement socio-économique,

¹ Les dernières élections ont eu lieu le 23 mars 1980.

² Jusqu'à maintenant l'oeuvre essentielle sur la position constitutionnelle, les compétences et la procédure parlementaire de la Diète est : A. Burda, A. Gwiżdż, W. Skrzydło et W. Zakrzewski, *Sejm PRL [La Diète de la République Populaire de Pologne]*, Warszawa 1975 — malgré que dans les détails le livre s'est désactualisé.

³ Conformément à la loi constitutionnelle du 26 III 1982 (Journal Officiel n° 11, texte 83).

⁴ La loi du 26 III 1982 (Journal Officiel n° 11, texte 84).

⁵ La Loi constitutionnelle du 8 X 1980 (Journal Officiel n° 22, texte 81).

— influencer l'activité administrative et économique par les différents mécanismes de contrôle.

Cette énumération, forcément sommaire, démontre l'homogénéité politique de base de tous les éléments de la structure gouvernementale de l'État polonais subordonnée intégralement à la Diète. La Diète décide du destin du gouvernement car le gouvernement est responsable de la réalisation de la politique mise en concordance entre toutes les forces politiques, reconnaissant la position hégémonique du Parti Ouvrier Unifié Polonais. Cette position hégémonique du POUP est assurée aussi bien au gouvernement qu'à la Diète, celle-ci comprenant sur le total de 460 membres, 261 députés du POUP. Le parti suivant, le Parti Unifié Paysan, dispose de 113 mandats tandis que le troisième parti, le Parti Démocrate le moins nombreux des partis politiques, compte 37 mandats. Parmi les députés sans-parti siègent en outre trois groupes des députés catholiques, organisés dans des cercles des députés et, finalement, 33 députés sans-parti sans une appartenance au groupe défini.

Au cours de la législature la représentation politique de tous ces groupes est soumise à des changements très restreints dus à la mort ou à la démission des certains députés⁶.

La composition stable de la Diète pendant maintes législatures donne droit à une hypothèse que les changements et métamorphoses de la pratique parlementaire sont plutôt l'effet de l'action des forces extérieures, exerçant leur influence sur l'attitude et l'activité des députés que des éléments intérieurs de la vie parlementaire. Dans le cas du parlement actuel, élu au mois de mars 1980, les pressions sociales, exercées aussi bien dans des formes organisées qu'incontrôlées comme suite des événements d'août 1980 et des réactions qui en étaient les produits sous forme des métamorphoses de la composition de la direction des partis politiques, de leurs programmes soumis à révision et des changements des formes de leur activité — il faut les traiter comme facteurs décisifs des transformations en cours. Dans la nouvelle situation la demande de l'utilisation consciente des expériences sociales et de la science professionnelle comme stimulants du perfectionnement de la pratique parlementaire s'est accrue.

Malgré que la compétence de la Diète — ce qui a été déjà souligné — dépasse de loin les limites de l'activité législative; celle-ci reste néanmoins une de ses fonctions fondamentales. Il ne faut pas non plus traiter comme faux de considérer l'activité législative, du parlement polonais comme l'étalon de sa position réelle dans le système gouvernemental polonais.

⁶ Dans la période du 23 III 1980 au 31 Vil 1983, 46 mandats sont devenus vacants, là-dedans 15 pour cause de mort des députés et 31 comme suite de renoncement.

C'est pourquoi la concentration de l'attention sur l'activité législative permet de présenter les tendances de base des transformations de l'activité de la Diète dans sa présente législature.

LA PROCEDURE LEGISLATIVE

Pour donner l'image de l'évolution des formes de l'activité de la Diète il faut, comme introduction et au moins d'une façon la plus générale, donner la description de la procédure législative polonaise. Conformément aux principes, constitutionnels, l'initiative de loi revient aux députés, au Conseil de l'Etat et au Conseil des ministres. Les propositions de loi introduites par les députés doivent être signées par au moins quinze députés ou être votées par une commission de la Diète. La procédure législative est basée sur le principe de deux lectures. Le débat à la première lecture se rapporte aux principes généraux du projet de loi afin de juger si le projet de loi devrait être renvoyé à une ou plusieurs commissions de la Diète ou repoussé. Le vrai travail sur les projets de loi a lieu dans les commissions entre la première et la seconde lecture dans la coopération des deux commissions : la commission compétente pour le fond du projet et la commission des lois. Les deux commissions élaborent le projet de loi et soumettent à la Diète un rapport commun, qui sert comme base de la seconde lecture. Cette lecture donne lieu au débat, aux amendements qui peuvent être présentés et votés. Finalement la Diète accepte par le vote le projet de loi.

En pratique la majorité des projets n'est pas débattue à la séance plénière de la Diète mais à la séance commune des commissions qui ont été chargées de leur examen par le Présidium de la Diète. La pratique a démontré que sauf des projets d'une importance spéciale, le débat à la première lecture à la séance plénière n'est pas animé et que ce débat est plus approfondi s'il a lieu devant les commissions.

La concentration des travaux législatifs dans les commissions est basée sur la concordance de la composition politique du parlement et de ses commissions; C'est pour ces raisons que pendant la seconde lecture en séance plénière de la Diète ont lieu plutôt la motivation et la confirmation des décisions législatives préparées dans les commissions qu'une tendance vers des nouveaux amendements ou changements des projets débattus. Les amendements qui n'ont pas été introduits dans les commissions mais pendant la seconde lecture sont rares et, comme principe, touchent aux

⁷ Plus amplement sur ce sujet: A. Gwizdź, *Procédure législative-dans la République Populaire de Pologne*, « Droit Polonais Contemporain », 1982, n° 3/4 (56/56).

problèmes de moindre importance. En traitant la matière d'une façon réaliste on peut dire que dans la pratique contemporaine la seconde lecture sert à accepter les projets dans la teneur qui leur est donnée par les commissions et à leur donner le caractère contraignant des lois. S'il y a des votes d'abstention ou d'opposition aux projets — ils peuvent parfois avoir un sens politique mais ne peuvent jamais avoir un poids décisif sur l'acceptation du projet à la seconde lecture.

Si nous désirons donner l'image de l'évolution de l'activité législative de la Diète et de la transformation des travaux législatifs, il sied de concentrer notre attention sur deux problèmes : l'étendue et l'importance de l'activité législative et la procédure de l'élaboration des projets durant les travaux des commissions⁸

ACTIVITE LEGISLATIVE DE LA LEGISLATURE ECOULEE (1976-1980)

Les données sommaires de l'activité législative de la législature écoulee (1976 - 1980) peuvent permettre des comparaisons. Cette législature a eu lieu dans une période maintenant sévèrement critiquée comme une période de fautes et de déformations qui a amené à une crise économique, sociale et politique. Durant cette législature le parlement a voté 44 lois.

La première des lois votées pendant la législature écoulee a limité la position de la Chambre Suprême de Contrôle. Elle a introduit la surveillance du Président du Conseil des ministres sur la Chambre ce qui limitait effectivement le contrôle de l'activité du gouvernement et ébranlait l'indépendance de la Chambre envers l'administration. Par conséquent la coopération entre la Diète et la Chambre a été sérieusement limitée. De cette façon le parlement a été dépourvu d'une source sérieuse d'aide et d'information qu'était pour lui la Chambre dans les années 1957 - 1976. Le vrai sens de cette loi peut être compris comme l'expression de la politique législative de cette période où le caractère arbitraire du règne de l'équipe de Gierek et de Jaroszewicz s'exprimait avec une force accrue.

Cette tendance avait un caractère dominant mais pas exclusif. Avant la fin de cette législature la Diète a voté — de l'initiative des députés — une loi sur le Tribunal Administratif Suprême. C'était le résultat d'un

⁸ L'ouvrage présent est fondé sur les comptes rendus sténographiques de la Diète de la République Populaire de Pologne (séances plénières) et le Bulletin de Presse de la Chancellerie de la Diète (les réunions des commissions) utilisant aussi l'information de la presse.

La période jusqu'au 13 XII1981, l'auteur traite plus amplement dans: *Die gesetzgeberische Tätigkeit des Parlaments (Sejm) der Volksrepublik Polen*, « Ost-Europa Recht », 3/4 de 1982, pages 210 - 241, contenant une documentation plus complète.

succès des groupes qui depuis un certain temps, s'appuyant sur des postulats sociaux demandant une protection juridique contre les décisions arbitraires des organes administratifs, s'opposaient à l'hégémonie bureaucratique. Ce projet concordait aussi avec les postulats, maintes fois répétés, de l'Association des Juristes Polonais et les milieux juridiques scientifiques ; il était formulé avec l'aide d'experts des milieux universitaires.

LA LEGISLATURE COURANTE, 1980 -

Dans la législature courante de la Diète on peut distinguer trois périodes différentes. La première s'étendait du début d'avril jusqu'à la fin du mois d'août 1980. Dans toute cette période, on n'observe aucune activité législative. De cette façon elle est encore moins riche que celle de la législature précédente où dans la période analogue 8 lois furent votées. La deuxième période a duré du mois de septembre 1980 jusqu'au 13 décembre 1981 c'est-à-dire jusqu'à l'imposition de l'état de guerre, décrété par le Conseil de l'Etat. Pendant cette période de 15 mois la Diète a voté 32 lois et l'activité législative de la Diète a acquis maints nouveaux traits caractéristiques. La période de l'état de guerre a duré une année et sept mois⁹. Il ne fait aucun doute que son imposition a sérieusement limité les droits et les libertés civiques et a créé les prémisses d'une transformation fondamentale de la vie sociale et politique.

L'état de guerre n'a pas mis en cause la position constitutionnelle de la Diète et n'a pas limité son activité législative. Pour cette raison on ne peut pas distinguer les mois qui ont suivis la suspension de l'état de guerre comme une période distincte. En réalité le nombre des lois votées n'a pas été réduit mais il a augmenté. Pendant l'état de guerre, le parlement a voté 72 lois. Entre autres, beaucoup de lois ayant une importance sérieuse pour ne mentionner que l'ensemble des lois statuant les bases légales de la réforme économique. Il est quand même difficile de ne pas voir une transformation fondamentale de la position sociale et politique du parlement polonais. Dans la période de l'état de guerre, il a fonctionné en dehors de cette intensité des pressions sociales qui caractérisaient la deuxième période et influençaient les lois votées dans cette période.

Comme la première période, ce qui était déjà mentionné, n'avait aucune importance législative nous n'allons parler que de deux périodes : la seconde et la troisième. Il faut les distinguer parce que chacune d'elles

⁹ L'état de guerre a été proclamé le 13 décembre 1981, suspendu le 18 décembre 1982 et cessé le 22 juillet 1983.

a ses traits spécifiques propres. Malgré cela il serait injustifié de ne pas remarquer leur rapport et leur interdépendance dans le développement de la procédure législative.

LA PERIODE D'AOÛT 1980-DECEMBRE 1981

La crise économique et sociale et la compréhension générale de la nécessité des réformes fondamentales étaient à la base d'une croissance sérieuse de l'activité législative.

Après les événements d'août le dynamisme de l'activité sociale a créé différents moyens d'influencer l'activité législative. En ce qui concerne les projets de loi soumis à la Diète cette pression était plus accentuée par rapport au gouvernement et les projets qui venaient de l'initiative gouvernementale que celle dirigée directement sur les députés et tendant à mobiliser l'initiative législative des députés.

LES PROPOSITIONS DE LOI DES DEPUTES

Les propositions de loi initiées par les députés peuvent être départagées en deux catégories distinctes. D'un côté ce sont des propositions de loi ayant une importance fondamentale pour la structure de l'Etat et concernant des problèmes hors de la compétence du gouvernement¹⁰. L'autre catégorie, différente de la catégorie précédente, est celle comprenant des propositions de loi important pour des groupes sociaux particuliers dont les contacts avec les députés sont suffisants pour les provoquer à utiliser leur initiative législative¹¹.

En ce qui concerne le premier de ces deux groupes l'initiative législative formelle est toujours secondaire résultant des décisions politiques, mises en concordance entre les partis politiques. Par conséquent les députés signataires d'une proposition de loi agissent sur la base de l'autorisation publiquement connue de leur parti ou d'autres groupes sociaux ou politiques. Une telle volonté politique peut aussi être exprimée par une commission de la Diète.

Comme expression politique de la décision de réprobation de la pratique d'actions arbitraires et faisant peu de cas de la légalité à la première séance, de la Diète après les grèves d'août un amendement à la Constitution fut voté; cet amendement avait comme but la réintroduction de l'indépendance, traditionnelle de la Chambre Suprême de Contrôle du

¹⁰ Ainsi en particulier les lois amendant la Constitution et les lois citées correspondant à ces amendements.

¹¹ Ainsi par exemple la loi sur les coopératives, sur les organisations professionnelles des agriculteurs, sur la profession d'avocat et d'autres.

gouvernement et de l'administration. Les deux textes de loi ont été élaborés par la commission des lois et puis votés par la Diète sans aucune ingérence du gouvernement. Le premier de ces projets a amendé la constitution, le second concernait la nouvelle situation dans le système général et de l'organisation de la Chambre Suprême de Contrôle, liée directement à la Diète et au Conseil de l'Etat.

Le même phénomène peut être constaté en ce qui concerne d'autres lois d'une importance analogue pour le système dans la troisième étape, l'étape de l'état de guerre. La loi constitutionnelle a créé deux organes juridictionnels spécifiques¹². Le premier, nommé le « Tribunal d'Etat », fut créé pour statuer sur la violation de la constitution et des lois par des personnes occupant des postes de direction dans l'Etat. Le deuxième, la « Cour Constitutionnelle », est appelé pour contrôler la conformité des lois avec la constitution et la légalité des actes analogues d'un rang inférieur à la loi. Aussi bien dans ce cas-là l'amendement de la constitution a été précédemment mis en concordance entre les partis politiques et la proposition de loi correspondante a été introduite par les députés au nom des partis politiques. La même procédure a été appliquée à la proposition de loi réglant en détail l'organisation et la compétence du Tribunal d'Etat

La deuxième catégorie trouve, son expression dans les propositions de loi qui ne sont pas basées sur les principes élaborés par le Parti Ouvrier Unifié Polonais et les mises en concordance entre les partis. Des bons exemples des propositions de loi de ce genre sont : les initiatives législatives touchant à l'autonomie du barreau, l'autonomie des conseillers juridiques, l'autonomie des organisations agricoles. Dans tous ces cas-là les propositions initiales ont été rédigées par les représentants des groupes sociaux ou professionnels, transmises par ces groupes aux députés qui leurs sont liés et finalement élaborées par ces députés de manière permettant un appui parlementaire suffisamment large.

Peut-être serait-il utile de remarquer que la majorité des propositions de loi de cette catégorie a été introduite devant la Diète à la seconde période mais votée seulement à la troisième, clone pendant l'état de guerre. C'est d'un côté l'indice du travail consciencieux des commissions parlementaires débattant les textes des propositions et formant leur forme définitive non sans avoir discuté les remarques et amendements proposés par le gouvernement — d'autre part c'est une preuve de la continuité des travaux parlementaires entre les périodes, phénomène mentionné déjà plus haut.

¹² Cf. « Droit Polonais Contemporain », 1982, n° 3/4 (55/56), p. 89.

¹³ Cf. « Droit Polonais Contemporain », 1982, n° 3/4 (55/56), p. 90.

LES PROJETS DE LOI GOUVERNEMENT AUX

Les propositions de loi des députés avec celles proposées par le Conseil de l'Etat, prises ensemble, ne dépassent pas les 15 % de tous les projets de loi. Il est donc clair que c'est l'initiative du gouvernement qui est à la base de la législation parlementaire.

Les projets de loi du gouvernement correspondent à la politique du gouvernement déterminée par le parti au pouvoir ou par la mise en concordance entre les partis. La conception ministérielle de la politique à adopter ou des moyens nécessaires pour la réalisation des directives politiquement établies influence sérieusement le contenu des projets gouvernementaux ; il arrive parfois que cela devient une source des lacunes bureaucratiques ou des manquements de la législation. Ce serait un malentendu de ne pas remarquer les défauts du mécanisme bureaucratique de la formulation des projets. Très souvent il met la facilité administrative au-dessus de la protection des intérêts légitimes de la société, parfois il arrive que son résultat se présente sous forme d'un projet de loi juridiquement mal préparé. Pour parer au moins partiellement à ces défauts il y a déjà quelques années un Conseil Législatif auprès du Président du Conseil des ministres fut créé dont le but est de présenter des opinions professionnelles indépendantes sur les projets qui lui sont soumis. Après les événements d'août 1980 et comme suite de la critique généralisée des abus bureaucratiques la procédure traditionnelle des travaux législatifs du gouvernement a été transformée de deux façons.

L'une pourrait être définie comme intérieurement liée avec la politique du parti reconnaissant que les mouvements sociaux et la crise économique résultent des décisions erronées et arbitraires qui ont déformé l'économie polonaise. Une telle appréciation a eu comme effet non seulement des changements des cadres mais est devenu la source de la création des nouvelles méthodes d'organisation ayant comme but la préparation d'une réforme économique et administrative.

La première des institutions nouvelles qui ont été introduites fut le Conseil Economique. Ce Conseil, nommé par le Président du Conseil des ministres, doit non seulement formuler son opinion sur l'état de l'économie et sur les analyses économiques, venant de l'administration, mais il doit aussi présenter des nouveaux projets législatifs devant façonner la réforme de l'économie nationale. Cette institution fonctionne comme organe indépendant. Le Président du Conseil des ministres a nommé aussi comme membre du gouvernement un ministre ayant comme tâche la réalisation de la réforme économique dans le fonctionnement administratif et la présentation au gouvernement des projets législatifs reflétant les principes de la réforme. Son appareil exécutif utilisant des matériaux du Conseil

Economique ainsi que ses informations propres est devenu l'initiateur de maints actes, façonnant les bases juridiques et les mécanismes d'action des ministères économiques.

Un autre phénomène changeant les procédés de l'élaboration bureaucratique des projets gouvernementaux est constitué par les pressions sociales et les attitudes des députés qui en résultent, ce qui était particulièrement remarqué dans la deuxième période. Les accords sociaux d'août 1980 reflétaient l'acceptation par le gouvernement de maints postulats sociaux. Ils ne pouvaient pas influencer le contenu de plusieurs projets. Ils obligeaient les cadres ministériels aux changements de leur politique et à l'adapter à la politique des réformes. Plus d'un projet gouvernemental est le résultat de telles pressions. Parfois — et cela concerne exclusivement la deuxième période précédant l'état de guerre — l'intégration de la politique administrative et des postulats sociaux des réformes n'a pas pu être pleinement réalisée dans les projets de loi. Dans les cas extrêmes les projets gouvernementaux étaient accompagnés d'une motivation rédigée d'une façon particulière. Ce n'étaient pas tellement des motifs du projet que l'énumération des doutes et des arguments contre certaines formulations des projets. Dans ces cas-là au cours des travaux parlementaires une présentation des matériaux additionnels et des arguments menant aux amendements fondamentaux devenait nécessaire.

L'ARBITRAGE DE LA DIÈTE DANS LA PROCEDURE LEGISLATIVE

Par conséquent le parlement s'est trouvé dans plusieurs matières portant à la controverse, dans des situations inconnues jusqu'alors qui l'obligeaient à jouer le rôle d'arbitre entre les idées, intérêts et propositions contraires.

L'une de ces situations résultait des projets de loi intérieurement contradictoires, que nous avons déjà mentionnés, avec l'argumentation ministérielle présentée. Comme un des exemples des documents de ce genre on peut mentionner le projet de loi sur l'enseignement supérieur. La seconde situation était créée quand des forces ou organisations sociales protestaient contre les projets de loi déjà introduits par le gouvernement devant la Diète. Dans beaucoup de ces cas le gouvernement essayait d'organiser la consultation du projet de loi avant son introduction devant la Diète avec l'opinion publique mais sans obtenir un effet correspondant. Quand il réalisait son initiative les memes groupes qui auparavant ne réagissaient pas aux propositions de consultation, organisaient des protestations sociales et parfois présentaient leurs propres propositions contradictoires aux projets gouvernementaux ou des contre-projets. Dans ce

cas-là le parlement, se trouvait dans la situation d'un arbitre trouvant des solutions après la consultation des experts et tenant compte des différentes pressions parfois contradictoires.

Les projets de loi sur l'organisation des entreprises d'Etat et donnant aux travailleurs de ces entreprises les droits à l'autogestion ouvrière peuvent être considérés comme typiques. Dans les deux cas « Solidarité » a lancé des protestations et a présenté des contre-projets seulement après que la discussion générale sous les auspices du Conseil Economique a été terminée et les projets de loi élaborés et introduits devant la Diète. Ce n'étaient pas les seuls exemples de ce genre, mais typiques.

Dans ces deux cas les commissions parlementaires devaient seules chercher des solutions, appréciant la totalité de l'argumentation présentée, écoutant l'opinion des intéressés et leurs experts afin d'élaborer des projets capables d'être acceptés et votés à la séance plénière de la Diète.

Il serait inexact d'affirmer que de telles situations avaient lieu à l'occasion de chaque ou de la majorité des projets de loi. Néanmoins, le nombre des projets prêtant aux controverses était suffisamment élevé pour peser lourdement sur l'activité législative des commissions parlementaires et façonner une pratique ayant une influence sur la procédure des commissions dans d'autres cas.

LA PROCÉDURE DANS LES COMMISSIONS

Le développement de l'activité des commissions, en comparant les périodes correspondantes des deux législatures successives, peut être aperçu même en appliquant une analyse formelle. Dans ce laps de temps qui pendant les 7 législatures correspond à la deuxième période de la législature courante la Commission des Lois a eu 17 réunions. Dans la législature courante en même laps de temps il y a eu 42 réunions communes avec d'autres commissions intéressées. A la période correspondante de la dernière législature les commissions ont élaboré 11 projets de loi — pendant que dans la législature courante, sans compter les projets non terminés et encore en élaboration — les commissions ont présenté à la séance plénière de la Diète 32 projets qui ont été votés et devenu des lois.

Des 11 projets élaborés par la Diète de la législature précédente dans la période analogue il n'y avait qu'un seul qui a été débattu pendant deux séances. Dans la législature présente à la deuxième période la situation était tout à fait différente. Un des projets, entièrement reformulé pendant les réunions de la commission, était élaboré pendant 5 réunions. Quatre projets étaient discutés au cours de trois réunions des commissions entières indépendamment du fait que chacun de ces projets était l'objet de l'élaboration par des sous-commissions désignées. Huit ont été discutés conjointement.

tement pendant deux réunions pour débattre chaque projet par les commissions compétentes et pour présenter leur opinion à la réunion suivante. Gomme résultat de ces travaux un des projets gouvernementaux a été retiré et l'autre sérieusement changé.

Ces chiffres font la preuve que beaucoup de projets ont passé le traitement par les commissions après une brève procédure sans aucun conflit. On peut quand même constater que chaque projet était sérieusement discuté. Cette tendance pour que les commissions compétentes étudient soigneusement les projets et ne les acceptant pas mécaniquement, est devenue une pratique stabilisée ; elle a été créée dans la deuxième période mais elle fonctionne toujours dans la troisième période. C'est le moment pour l'illustrer.

Pendant la troisième période, au cours de l'état de guerre, la Diète a voté 72 projets de loi. Afin de les préparer à la seconde lecture la Commission des Lois a tenu 133 réunions avec les commissions compétentes et cela indépendamment de l'activité des sous-comités. Il était très rare que le projet soit approuvé pendant une seule réunion aussi bien pendant cette période. C'est arrivé seulement pour des rares projets d'une importance limitée et dont les problèmes étaient familiers aux commissions compétentes. Parfois une procédure simplifiée était appliquée. Pour épargner le temps de la totalité des membres des deux commissions les bureaux des commissions intéressées désignaient des groupes de travail pour analyser les projets et soumettre leurs opinions. Dans ces cas-là les groupes de travail eux-mêmes, tenant parfois compte des avis d'experts, préparaient leurs opinions bien argumentées ce qui permettait l'approbation de certains projets au cours d'une réunion.

Ce mécanisme qui est typique et qui domine au cours de la troisième période est basé sur deux réunions des commissions. La première réunion est consacrée au débat général et la désignation de la sous-commission de travail. La seconde réunion consiste à faire connaissance des opinions et des propositions de la sous-commission, à discuter sur son rapport, à formuler des nouveaux amendements éventuels et à accepter le projet de loi dans la teneur présentée après dans le rapport à la séance plénière de la Diète à la deuxième lecture.

Il faut souligner qu'un tel mécanisme de la procédure est hautement élastique, ouvrant des possibilités d'une procédure diversifiée selon le caractère du projet et l'étendue de ses traits contradictoires dans les domaines politique, social ou professionnel. Dans certains cas, la sous-commission a pu terminer ses travaux au cours d'une réunion. Dans d'autres cas les travaux de la sous-commission duraient plusieurs semaines voire des mois durant lesquelles les groupes de travail analysaient des

problèmes essentiels. En conséquence il y avait des cas où le texte du projet été entièrement remanié* ¹⁴. Des travaux aussi intensifs ont été menés quand des tendances contradictoires d'une solution d'un problème apparaissaient — d'un côté bureaucratiquement justifiées mais éveillant des réserves du point de vue de leurs conséquences sociales — de l'autre côté exprimant ces craintes et réserves. Dans un cas concret un conflit de ce genre a eu comme résultat que la sous-commission a siégé pendant 12 réunions et après quoi il y avait encore des problèmes fondamentaux qui ont été débattus et résolus à la réunion finale des deux commissions réunies¹⁵.

Les sous-commissions communes présentent leurs constatations dans une réunion commune des commissions compétentes. Si les problèmes du projet prêtent à des conflits les réunions des commissions sont parfois divisées en deux étapes. A la première étape prennent part et s'expriment des experts et les représentants des groupes et des organisations intéressées. Par la suite, au cours d'une réunion suivante, les commissions seules font l'analyse, article par article, du texte du projet en décidant, par le vote si c'est nécessaire, le contenu et le fond des amendements proposés. On peut remarquer ici que cette procédure a été appliquée aussi au cours de la troisième étape, c'est-à-dire à la période de l'état de guerre ce qui est arrivé dans 5 cas.

Le tableau de la procédure dans les commissions ne serait pas complet si on ne soulignait pas que dans des cas peu nombreux des projets élaborés déjà dans les commissions et soumis au Présidium de la Diète étaient retournés aux commissions pour un nouvel examen et parfois corrigés. Cette procédure extraordinaire a été appliquée quand des nouvelles circonstances apparaissaient dont on était obligé de tenir compte ou quand des nouveaux arguments étaient présentés par le gouvernement, s'opposant à certains éléments du règlement projeté¹⁶. Les réunions des commissions de ce type-là étaient comme règle générale précédées par des consultations entre le Président de la Diète et les présidents des commissions intéressées. Ces réunions des commissions additionnelles complètent d'une façon fondamentale la procédure dans les commissions dans des situations spécialement complexes.

¹⁴ La loi sur la Charte de l'Enseignant votée le 26 I 1982 (Journal Officiel n° 14, texte 18).

¹⁵ La loi sur le bail des locaux (Journal Officiel n° 37, texte 244), votée le 3 XII 1982. On peut mentionner que pendant la législature courante jusqu'à 31 VII 1983 on a tenu 225 réunions des sous-commissions élaborantes les projets de lois.

¹⁶ La loi sur les syndicats, votée le 8 X 1982 (J.O. n° 32, texte 216).

L'ensemble de la pratique dont nous avons parlé ci-dessus permet quelques généralisations :

1) Les commissions de la Diète jouent dans la pratique contemporaine un rôle très actif dans la procédure législative.

2) Elles démontrent un degré élevé d'autonomie modifiant dans certains cas les projets quand des arguments sérieux donnent des raisons pour l'acceptation des solutions différentes.

3) Le gouvernement accepte le rôle législatif du parlement et ses décisions basées sur le travail fondamental de la commission qui s'appuie sur l'analyse des travaux des experts et sur les postulats sociaux aussi bien dans les cas où les conceptions ministérielles initiales sont modifiées.

4) Une possibilité de la rénovation de la procédure dans les commissions est toujours réservée au cas où les mises en concordance entre les partis ou d'autres arguments sérieux font des modifications ultérieures du projet souhaitables.

Ces généralisations démontrent que le parlement polonais en profitant pleinement de ses compétences respecte sa dépendance politique envers des forces disposant de la majorité parlementaire et donne au gouvernement qu'il a désigné son appui dans les problèmes politiquement importants.

LA PERIODE DE L'ETAT DE GUERRE

L'état de guerre proclamé le 13 décembre 1981 et l'intervention militaire dans la vie de l'Etat et la vie sociale ont fondamentalement transformé toute la situation sociale et politique. Les phénomènes anarchiques minant l'autorité des organes d'Etat ont été éliminés et l'ordre — parfois exécuté par la force — a été instauré.

L'état de guerre en Pologne portait un caractère particulier. Il n'avait pas comme objet de remplacer l'organisation normale de l'Etat par les organes spéciaux mais la réintroduction et la stabilisation du système socialiste de l'Etat et de rendre possible sa réforme afin d'augmenter son efficacité économique et administrative. De ce fait son objet principal était de rendre efficaces les actions des organes de l'Etat existant et de mener à leur réorganisation pour éliminer leurs défauts et leurs déboires, démontrés dans la pratique.

C'est justement ces principes-là qui ont permis à la Diète de continuer son rôle d'organe législatif et de réaliser son activité dans la formation des bases pour le programme des réformes. Le rôle de la Diète ne s'est pas limité à l'approbation de la résolution du Conseil de l'Etat sur

l'instauration de l'état de guerre¹⁷ et du décret, limitant sérieusement les droits civiques et suspendant l'activité des organisations sociales¹⁸. La Diète fonctionnait pourtant dans des conditions socio-politiques profondément transformées.

Avant le 13 décembre, pendant la deuxième période, aussi bien l'activité des députés que l'action du gouvernement étaient conditionnées par trois facteurs fondamentaux. L'un d'eux c'était l'obligation traditionnelle d'une action répondant au programme politique et suivant les directives de la direction des partis qui en découlaient (unifiant les cadres de détenteurs des plus hautes fonctions dans l'Etat et dans le parti). L'autre facteur c'était l'opinion générale, résultant de l'appréciation de la crise socio-politique et économique, admettant que la seule voie menant à la renaissance du développement social et de l'économie nationale passe par la politique des réformes. Le troisième facteur enfin consistait à la généralisation de la politique des pressions sociales organisées dans différentes formes et notamment par des grèves et manifestations, inspirées les forces de « Solidarité » et dirigées contre le gouvernement. Les tensions et contradictions entre ces trois facteurs façonnaient l'attitude des députés et leur activité parlementaire.

L'état de guerre a éliminé la grande majorité des pressions organisées et l'activité dirigée contre le système politique existant. Il a laissé en même temps des relations non définies entre le premier et le deuxième des facteurs mentionnés.

Le besoin des réformes et des efforts créateurs nécessaires pour les formuler et réaliser limitaient le centralisme et la croissance non contrôlée des directives du parti en les réduisant aux problèmes fondamentaux. En dehors de ce domaine chaque député pouvait agir à sa façon tendant vers la réalisation du programme de son parti. Ne pas remarquer l'apparition de ce troisième facteur équivaldrait à un malentendu : l'armée est une organisation dirigée à la base d'un centralisme et d'une discipline. L'ingérence de l'armée sert donc à l'augmentation des directives venant d'en haut, elle limite leur contestation et le champ de la discussion publique. Il ne fait aucun doute que l'état de guerre a sérieusement influencé aussi bien le fonctionnement de l'appareil d'Etat que l'attitude de la majorité des députés et cela dans le sens de l'accroissement de leur discipline comme membres du parti et d'accomodement de leur activité à la ligne politique acceptée.

¹⁷ Journal Officiel n° 29, texte 154 de l'année 1981.

¹⁸ Journal Officiel n° 3, texte 18 de l'année 1982.

ACTIVITÉ LÉGISLATIVE

L'ensemble de l'activité législative et de la pratique parlementaire, déployées à la deuxième période, précédant l'état de guerre, continue donc dans ses éléments essentiels à la troisième période. C'est justement ce qui justifiait de les avoir traités conjointement dans l'aspect de l'organisation des travaux dans les commissions. En réalité il serait difficile, du point de vue de la procédure, d'établir entre eux une limite. C'est valable aussi bien pour l'utilisation dans les activités des commissions parlementaires de l'opinion des experts que de l'expérience sociale.

Tenant compte du nombre des réunions de la Commission des Lois, des lois votées et même des modifications des projets de loi au cours des travaux dans les commissions, il faut arriver à la conclusion que l'activité législative du parlement n'a pas diminué dans cette période mais qu'elle a augmenté. Il y a beaucoup d'arguments que dans cette période l'oeuvre de réformes initiée à la période précédente est continuée.

Dans la deuxième période le Conseil Economique a présenté son rapport et a élaboré plusieurs projets législatifs tendant à la modification du mécanisme économique. Dans la réalité ces projets ont été présentés à la Diète seulement vers la fin de cette période. En conséquence le débat sur neuf lois ayant une importance fondamentale pour la réforme économique a eu lieu au début seulement de cette période. Il faut souligner aussi que les commissions parlementaires utilisant les capacités des experts et l'expérience économique de nombreux députés ont sérieusement influencé la forme et le contenu final des lois votées ¹⁹.

L'aide des experts rendue à la Diète au cours des travaux sur les problèmes économiques a entraîné la désignation par le Présidium de la Diète d'un groupe consultatif : le Groupe d'Experts. Jusqu'alors et conformément au règlement intérieur les experts étaient désignés pour coopérer avec les commissions dans des cas concrets, par les présidiums des commissions. Cette procédure continue. La désignation d'un groupe consultatif permanent et d'une composition stable, fonctionnant indépendamment des experts *ad hoc*, constitue un fait nouveau. Le champ de leur activité est en premier lieu le domaine économique. Ils donnent aussi bien leur avis en dehors de ce domaine et notamment dans les problèmes qui sont à la limite de l'économie éventuellement sont aussi confiés à leur appréciation. Il ne fait pas de doute que la désignation d'un tel groupe permanent renforce l'importance des experts pour les travaux parlementaires.

¹⁹ Les lois mentionnées ont été votées les 26 et 27 février 1982, promulguées au Journal Officiel n° 7.

Une autre mesure ayant comme but de renforcer le lien institutionnalisé entre l'activité parlementaire et l'opinion des différents groupes des travailleurs fut la création auprès de la Diète en tant que son organe consultatif du Conseil Social et Economique²⁰. Les membres de ce Conseil sont désignés par la Diète et son Président, député à la Diète, siège au Présidium de la Diète. Les membres du Conseil sont désignés parmi les candidats proposés par l'ensemble des travailleurs de certaines entreprises et institutions. Chaque membre du Conseil est censé d'exprimer sa propre opinion sur les problèmes et projets en discussion. Evidemment cette opinion personnelle est formée par les expériences et les idées de son milieu ce que lui donne une valeur sociale.

De cette manière dans la troisième période d'un côté on a continué d'utiliser l'opinion des experts et des milieux sociaux intéressés ce qui s'est développé dans la deuxième période — d'autre part on a observé des phénomènes nouveaux quoique ayant leurs racines dans les débats et les postulats de la période précédente. Le programme des projets législatifs du gouvernement, comme on peut le penser, va dans la même direction. Il fait montre d'une tendance de fortifier par la législation les bases de l'ordre juridique.

Il est toujours risqué de prévoir l'avenir. Je pense quand même qu'il y a des prémices pour penser que plusieurs éléments de l'évolution de la pratique parlementaire que nous avons décrits et l'augmentation du rôle législatif de la Diète portent un caractère permanent et ne sont pas passagers.

¹⁹ La résolution de la Diète a été prise le 26 III 1982.