

NOUVELLE RÉGULATION DU CONTRÔLE DES PUBLICATIONS ET DES SPECTACLES EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE

Adam Łopatka

La Constitution de la République Populaire de Pologne du 22 juillet 1952 dans l'art. 83 statue que la RPP garantit aux citoyens la liberté d'expression et de la presse. L'exercice de cette liberté est assuré par la mise à la disposition du peuple travailleur et de ses organisations, des imprimeries, des stocks de papier, des édifices publics, des salles, des moyens de télécommunication, de la radio et télévision et autres moyens matériels indispensables.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹, ratifié par la Pologne en mars 1977, dans l'art. 19 constate que « Nul ne peut être inquiété pour ses opinions. Toute personne a droit à la liberté d'expression : ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». Ce Pacte est obligatoire en Pologne à l'égal de la loi.

La République Populaire de Pologne non seulement reconnaît la liberté d'expression et de la presse à chaque personne se trouvant dans les limites de son pouvoir. Comme le statue la loi promulguée le 31 juillet 1981, sur le contrôle des publications et des spectacles^{1 2}, là garantie de la réalisation de la liberté d'expression et de la presse dans les publications et spectacles, est une obligation des organes et des institutions d'Etat ainsi que des organisations politiques et sociales. Ils ont également le devoir de protéger la réalisation de cette liberté.

La liberté d'expression et de la presse est l'un des droits de l'homme. Elle n'est pourtant pas comptée parmi les droits fondamentaux de

¹ Journal des Lois [cité ci-après : J. des LJ, annexe au n° 38, textes 167 et 169 du 29 décembre 1977.

² J. des L. de 1981, n° 20, texte 99 art. 1 al. 2. Le texte intégral de la loi est publié dans le présent fascicule.

l'homme, comme p.ex. le droit à la vie ou la liberté de conscience et de religion. Cette liberté est hautement appréciée en tant que forme d'autoréalisation de l'homme et en tant que mesure servant à assurer le fonctionnement convenable de la vie politique et sociale.

La jouissance de cette liberté doit être harmonisée avec d'autres droits de l'homme ainsi qu'avec d'autres valeurs. C'est pourquoi certaines limitations dans la jouissance de la liberté d'expression et de la presse sont indispensables, surtout dans les publications et les spectacles. La Constitution de la RPP prévoit de telles limitations, instituant les devoirs fondamentaux déterminés des citoyens ainsi que les interdictions définies, p.ex. l'interdiction de propager la haine ou le mépris à cause de la différence de race, de nationalité ou de confession. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 19 al. 3) statue également que la jouissance de la liberté de parole comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Cette jouissance peut . en conséquence être soumise à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

- a) au respect des-droits ou de la réputation d'autrui ;
- b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Ce Pacte prévoit aussi quelques autres restrictions de la liberté d'expression, p.ex. il interdit toute propagande de guerre, la propagation de la haine nationale, raciale ou religieuse. Il est évident que la jouissance de la liberté d'expression et de la presse est soumise à ces restrictions, auxquelles, conformément à l'art. 29 de la Déclaration Universelle des droits de l'homme, sont soumis tous les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Entre autres on ne peut en jouir contrairement aux buts et principes de la Charte des Nations Unies.

Les restrictions dans la jouissance de la liberté d'expression et de la presse sont prévues dans les lois de la RPP. Elles sont une exception au principe de la liberté d'expression et de la presse et ont une portée limitée. Elles ne peuvent, en effet, porter atteinte au principe même de liberté. Elles sont nettement formulées uniquement dans les lois.

La législation de la RPP prévoit des moyens de contrôle sur l'observation de ces restrictions. Ce contrôle veille à ce que l'on ne limite pas la liberté de parole et de la presse au-delà des restrictions prévues par les lois et que l'on ne profite de cette liberté plus largement que ne le permettent les lois.

La législation de la RPP prévoit aussi bien le contrôle préalable que le contrôle suivant. L'étendue et les méthodes d'application du contrôle préalable sont réglées par des lois spéciales. L'étendue du contrôle suivant

est réglée actuellement par le code pénal du 16 avril 1969 ³, et ce contrôle est exercé par les tribunaux de droit commun. La présente élaboration concerne seulement le contrôle préalable.

Depuis la naissance de la Pologne Populaire en juillet 1944 jusqu'en juillet 1946, le contrôle préalable sur la jouissance de la liberté d'expression et de la presse était exercé : par le Ministre de l'Intérieur et les organes de l'administration générale, c'est-à-dire les voïvodes et les starostes. En vertu du décret du 5 juillet 1946, sur la création de l'Office Central de Contrôle de la Presse, des Publications et des Spectacles⁴, ces compétences sont passées à l'Office Central et aux offices territoriaux de contrôle de la presse, des publications et des spectacles. Les tâches de ces organes sont : la surveillance sur la presse, les publications et les spectacles, dans l'étendue prévue dans les dispositions de la loi ainsi que le contrôle sur la propagation de tout genre d'oeuvres à l'aide de l'impression, de l'image ou de la parole vivante. Ce contrôle avait pour but de prévenir l'atteinte au système de l'Etat polonais, le dévoilement du secret d'Etat, la violation des relations internationales de l'Etat polonais, la violation du droit ou des bonnes moeurs ainsi que contre le fait d'induire en erreur l'opinion publique par la transmission de nouvelles non conformes avec la réalité. L'activité de cet office était souvent critiquée, malgré qu'elle subissait des changements, que le contrôle devenait moins sévère. La critique provenait de ce qu'en pratique, l'Office dépassait le cadre défini dans le décret, au détriment des citoyens respectifs, de la société et de l'Etat. La procédure du contrôle permettait d'éviter la responsabilité pour les décisions vicieuses. Elle donnait aussi, aux auteurs et éditeurs intéressés, une chance minime pour démontrer leurs raisons. Cela favorisait entre autres la tendance à se soustraire du contrôle par certains auteurs et éditeurs. L'assainissement de la situation dans ce domaine était l'un des postulats essentiels des comités de grève agissant au mois d'août 1980 à Gdańsk et Szczecin.

Dans le protocole de l'arrangement conclu par la Commission Gouvernementale et le Comité Interentreprise de grève, le 31 août 1980 dans le Chantier Naval de Gdańsk a été inscrit, entre autres, que le Gouvernement présentera à la Diète, dans un délai de trois mois, un projet de loi sur le contrôle de la presse, des publications et des spectacles⁵. Conformément au protocole, la loi devrait être basée sur les principes suivants : la censure doit protéger les intérêts de l'Etat, c'est-à-dire protéger

³ J. des L. de 1969, n° 13, texte 94.

⁴ J. des L. de 1946, n° 34, texte 210.

⁵ *Protokoły porozumień Gdańsk, Szczecin, Jastrzębie. Dokumenty [Protocoles des arrangements de Gdańsk, Szczecin, Jastrzębie. Documents]*, Warszawa 1980, p. 3.

le secret d'Etat et économique, conformément aux dispositions du droit, protéger la sécurité de l'Etat et ses importants intérêts internationaux, protéger les sentiments religieux et les sentiments des personnes non croyantes, empêcher la diffusion de sujets contraires aux bonnes moeurs. Le protocole prévoyait qu'il sera possible d'attaquer les décisions des organes de contrôle de la presse, des publications et des spectacles devant la Haute Cour Administrative. En outre, le protocole constatait que l'activité de la radio, de la télévision ainsi que de la presse et des éditions, doit servir à exprimer différentes idées, points de vue et opinions et qu'elle doit être soumise au contrôle social. Il constatait également que la presse, les citoyens et leurs organisations devraient profiter de l'accès aux documents publics, surtout administratifs, aux plans socio-économiques, etc., publiés par le Gouvernement et les organes administratifs qui lui sont subordonnés. Le protocole contient également des résolutions concernant les transmissions radiophoniques à contenus religieux. Ces dernières résolutions ont été réalisées déjà en septembre 1980. Le Gouvernement, bien qu'avec un certain retard, a déposé à la Diète le projet de loi prévu dans le protocole de Gdańsk. Les travaux sur ce projet ont duré presque quatre mois à la Diète. Ils se déroulaient avec une large participation de représentants des journalistes, des milieux créateurs, des syndicats et autres organisations sociales. Ils ont abouti à l'établissement du contenu du projet, satisfaisant tous les participants à ces travaux.

Une signification essentielle pour la formulation définitive du contenu du projet de loi, avaient les discussions qui se déroulaient dans la période de mars à juillet 1981, dans le cadre des préparations au IX^e Congrès Extraordinaire du POUP, qui s'est tenu les 14 - 20 juillet 1981 à Varsovie. Ces discussions ont trouvé une expression synthétique dans la résolution du IX^e Congrès. Elle constate, entre autres, que l'élément essentiel de la crise politique en Pologne était la perte de la crédibilité de la presse, de la radio et de la télévision, provoquée par les limitations dans le système du flux des informations. Or, de profondes transformations dans le système et le processus de communication sociale sont nécessaires pour surmonter la crise de confiance. Le IX^e Congrès du POUP s'est prononcé pour l'élargissement de la publicité de la vie publique, pour l'information systématique et conforme de la société sur les problèmes nationaux et les activités des organes du pouvoir. Le Congrès a reconnu que la tâche de la radio, de la presse et de la télévision consiste à créer des conditions pour le fonctionnement de la démocratie socialiste, pour la réalisation du principe constitutionnel de la liberté d'expression, de la publicité de la vie publique ainsi que pour le contrôle social sur les organes du pouvoir et l'inspiration de l'activité civique dans la vie sociale. La ré-

solution du IX^e Congrès du POUP constate que l'une des méthodes les plus importantes pour prévenir à l'avenir une crise successive de confiance, est le rétablissement de la signification réelle et du rôle de l'opinion publique ⁶. Le Congrès s'est prononcé pour le vote rapide de la loi sur le contrôle des publications et des spectacles ainsi que pour le vote, en 1982, de la loi sur la presse.

Conformément à l'arrangement de Gdańsk ainsi qu'à la résolution du IX^e Congrès, la Diète de la RPP a voté unanimement, le 31 juillet 1981, la loi sur le contrôle des publications et des spectacles. La loi entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1981^{6 7}. Par contre, le Conseil de l'Etat, remplissant le plein pouvoir qui lui est attribué par la loi (art. 10 al. 2), a adopté l'arrêté du 17 septembre 1981 attribuant un statut à l'Office Central de Contrôle des Publications et des Spectacles ainsi qu'aux offices régionaux de contrôle des publications et des spectacles ⁸.

La loi, d'une manière détaillée et bien plus précise que le décret de 1946, définit les biens que l'on ne peut violer, jouissant de la liberté d'expression et de la presse dans les publications et les spectacles. Elle ne prévoit aucun contrôle préalable de jouissance de la liberté d'expression et de la presse en dehors des publications et des spectacles. Les biens que l'on ne peut violer sont énumérés à l'art. 2 de la loi. La loi statue simultanément, pour empêcher le retour aux mauvaises pratiques du passé, que les organes du contrôle des publications et des spectacles ne peuvent instituer des interdictions de publications et de spectacles d'auteurs déterminés ainsi que de rendre des directives d'interprétation quant à la méthode de présentation des événements, de l'activité des institutions et des personnes respectives (art. 5).

La loi admet la règle que les périodiques étrangers, les livres édités à l'étranger, les films, les enregistrements magnétiques ou autres publications peuvent être diffusés en Pologne. L'office régional de contrôle des publications et des spectacles peut cependant interdire la diffusion d'un numéro déterminé du périodique étranger ou d'une autre publication, si leur contenu porte atteinte aux biens énumérés à l'art. 2. L'Office Central peut priver de débit pour une période de 1 à 5 ans un périodique étranger à l'égard duquel a été prononcé au moins trois fois l'interdiction de diffusion. L'ordonnance en cette matière est publiée dans le Journal Officiel de la RPP « Monitor Polski ». Les bibliothèques

⁶ Programme de développement de la démocratie socialiste, renforcement du rôle dirigeant du POUP dans l'édification socialiste et dans la stabilisation socio-économique du pays. Résolution du XX^e Congrès Extraordinaire du POUP, « Trybuna Ludu », Warszawa, juillet 1981, p. 8.

⁷ Voir le texte de la loi à la fin de ce fascicule.

⁸ Monitor Polski, 1981, n° 25, texte 217.

scientifiques ainsi que les bibliothèques des associations créatrices et des sociétés scientifiques peuvent toutefois faire venir et rassembler à des fins justifiées par leur activité statutaire, les publications étrangères dont la diffusion est interdite. Ce même droit appartient aux institutions et personnes, auxquelles ces publications sont nécessaires à des fins professionnelles ou scientifiques. En outre, l'Office Central peut donner son accord pour faire venir de telles publications à d'autres fins (art. 16). Ainsi, le contrôle des publications étrangères est basé sur les mêmes principes que le contrôle des publications et des spectacles nationaux. Cela signifie l'ouverture presque entière de l'accès aux informations étrangères.

La loi, dans une plus large étendue que le décret de 1946, exclue du contrôle préalable, diverses publications et spectacles. L'article 4 de la loi énumère en 22 points les genres de publications et de spectacles exclus de ce contrôle. De plus, la loi statue que l'Office Central peut, à la requête du rédacteur d'un journal ou d'un périodique, de l'éditeur ou de la personne responsable pour le spectacle, exclure du contrôle, en tout ou en partie, les publications ou les spectacles, dont le thème exclue la possibilité de porter atteinte aux biens protégés par la loi du 31 juillet sur le contrôle des publications et des spectacles.

Les publications et spectacles sont exclus du contrôle pour diverses raisons, car on ne peut limiter les membres des corps représentatifs dans leurs énonciations officielles, on ne peut contrôler les actes officiels, surtout normatifs. Il n'y a pas de raison pour contrôler les publications qui sont soumises au contrôle d'autres organes d'Etat compétents, soit au contrôle des instances des organisations sociales ou confessionnelles, jouissant de la confiance de l'Etat. Sont exclues du contrôle les publications qui ont été une fois contrôlées, ou qui proviennent des années antérieures, soit enfin les publications et spectacles destinés pour une collectivité déterminée d'un établissement de travail, ou les publications dans lesquelles l'atteinte aux biens protégés par la loi est peu probable. On exclue, afin de donner satisfaction à l'auteur, les imprimés sur droits de manuscrit au nombre de 100 exemplaires.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 31 juillet 1981 sur le contrôle des publications et des spectacles, les organes exerçant ce contrôle relevaient du Président du Conseil des ministres. Mais ils n'étaient pas contrôlés par la société, ce qui fut reconnu comme un état impropre. C'est pourquoi, actuellement, en vertu de l'art. 6 de la loi, l'Office Central est subordonné au Conseil de l'Etat, organe suprême du pouvoir d'Etat. Le Conseil de l'Etat nomme et révoque le Président et les vice-présidents de l'Office Central. Le Conseil de l'Etat examine, au moins une fois par an, les comptes rendus de l'activité des organes de

contrôle des publications et des spectacles, profitant des opinions du Gouvernement, du Premier Président de la Cour Suprême, du Procureur Général de la RPP et du Président de la Haute Cour Administrative. Le Conseil de l'Etat peut aussi inviter les organisations politiques, les syndicats et autres organisations sociales à soumettre leurs remarques et opinions sur les comptes rendus et informations. Le Conseil de l'Etat soumet à la Diète, tous les ans, le compte rendu de son activité entreprise à l'égard des organes de contrôle des publications et des spectacles. De cette façon, l'activité des organes de contrôle des publications et des spectacles se trouve à l'ordre du jour de l'organe suprême représentatif.

Le Corps Collégial de l'Office Central sert le contrôle social sur l'activité des organes de contrôle des publications et des spectacles. Il se compose du Président de l'Office Central, des vice-présidents et de 9 à 12 membres nommés par le Conseil de l'Etat — un tiers parmi les candidats présentés par le Président du Conseil des ministres, et deux tiers parmi les candidats présentés par les organisations politiques, sociales, et les associations des écrivains ou des acteurs.

Le corps collégial examine chaque année le compte rendu de l'activité de l'Office Central, apprécie les comptes rendus périodiques de l'activité des offices régionaux, donne son avis sur les candidats au poste de directeurs des offices régionaux, est un organe consultatif du Président de l'Office Central dans d'autres affaires appartenant au domaine d'action des organes de contrôle des publications et des spectacles. Le collège, conformément au § 5 du statut de l'Office Central, analyse deux fois par an le mode de règlement des affaires dans la procédure de recours, examine également deux fois par an les conclusions résultant des jugements de la Haute Cour Administrative, examine le plan annuel de formation des travailleurs des organes de contrôle des publications et des spectacles, ainsi que d'autres affaires.

La loi du 31 juillet 1981 sur le contrôle des publications et des spectacles a profondément changé la procédure de contrôle. Elle est devenue publique et démocratique. La procédure dans les affaires relevant de la compétence des offices de contrôle des publications et des spectacles se déroule selon les dispositions du code de procédure administrative, soit selon le mode pratiqué universellement par les organes de l'administration d'Etat. La procédure se déroule en deux instances. La décision en première instance est rendue par l'office régional compétent de contrôle des publications et des spectacles. Sa compétence englobe une ou plusieurs voïvodies. Si la publication ou le spectacle présenté au contrôle ne porte pas atteinte aux biens protégés par la loi, cet office donne son accord pour leur diffusion. Si ces biens sont atteints, il rend la décision d'interdiction de la publication ou du spectacle en tout ou en

partie. La décision doit être publiée et remise à la partie sans délai ou dans des courts délais prévus dans la loi (art. 13). Si la partie n'est pas satisfaite de la décision de l'office régional, ou si l'office n'a pas rendu la décision dans le délai fixé, elle peut adresser un recours à l'Office Central. L'Office Central doit également rendre une décision et la remettre sans délai, ou dans un court délai. En cas où la décision négative n'a pas été remise à la partie qui a rempli les conditions exigées dans la loi, la matière soumise au contrôle peut être diffusée. Par ailleurs, le fondement juridique indiqué dans la décision ne peut être changé au cours de la procédure par l'office qui a rendu la décision.

La décision concernant l'interdiction de la publication ou du spectacle, rendue en deuxième instance, par l'Office Central peut être attaquée devant la Haute Cour Administrative dans un délai de 7 jours à compter de sa remise ou de sa publication. La Haute Cour Administrative examine la conformité de la décision attaquée au contenu de la loi du 31 juillet 1981 sur le contrôle des publications et des spectacles, ainsi que sa conformité aux autres dispositions du droit, dans les limites prévues dans le code de procédure administrative. Les délais pour rendre la décision sont très courts.

Le système de deux instances, la possibilité de recourir à la Haute Cour Administrative, la publicité et la forme écrite des décisions ainsi que les courts délais, font que les droits des auteurs et des éditeurs sont dûment protégés. La disposition de l'art. 14 de la loi sert la protection de ces droits et le contrôle social sur l'activité des organes de contrôle des publications et des spectacles. Elle stipule qu'avec le consentement de l'auteur, le rédacteur du journal ou du périodique, l'éditeur ou l'organisateur du spectacle ou de l'exposition, peut, et sur la demande de l'auteur, est tenu d'indiquer sur le texte ou dans une information séparée, soit dans la composition de l'exposition, l'ingérence de l'organe du contrôle des publications et des spectacles, avec le fondement juridique de cette ingérence, mentionné dans la décision de cet organe. En cas de décès de l'auteur, ses droits passent à ses héritiers, et à défaut, à l'éditeur. On n'indique pas l'ingérence, si la partie a formé un recours devant la Haute Cour Administrative.

Il y a lieu de souligner qu'il est possible d'attaquer devant la Haute Cour Administrative les décisions concernant la confiscation des oeuvres et des transferts d'informations importés de l'étranger sur le territoire de la RPP.

La loi du 31 juillet 1981 sur le contrôle des publications et des spectacles règle l'ensemble du contrôle préalable des publications et des spectacles. Elle le fait adéquatement aux besoins actuels de l'Etat et de la vie sociale. Elle est aussi conforme aux obligations internationales

de la RPP. Evidemment, le mieux serait de renoncer entièrement au contrôle préalable des publications et des spectacles. A l'heure actuelle, c'est impossible en Pologne, car cela aboutirait à la violation des valeurs qui se trouvent au-dessus de la liberté non contrôlée d'expression et de la presse. Dès l'entrée en vigueur de la loi du 31 juillet 1981, le nombre des ingérences des organes de contrôle a diminué de 2/3 au cours du premier mois de son. application et ne dépasse pas 500 dans tout le pays. Le nombre des plaintes adressées à la Haute Cour Administrative est également minime : jusqu'à présent, deux plaintes au cours d'un mois.

Pour que la loi puisse démontrer ses qualités, il est indispensable d'adopter une nouvelle loi sur le droit de la presse, ce qui est prévu pour 1982, et une nouvelle loi sur le secret d'Etat et militaire. L'adoption de ces lois contribuera à réduire les cas d'ingérence des organes de contrôle des publications et des spectacles. Evidemment, le climat politique dans le pays a aussi une grande importance. Plus la société s'identifiera aux buts et aux tâches que se pose actuellement l'Etat, plus grande sera la responsabilité civique des auteurs, des rédacteurs, des éditeurs et des organisateurs de spectacles, plus le besoin social du contrôle préalable des publications et des spectacles sera moindre.