DROIT POLONAIS
CONTEMPORAIN
1977 n° 3 (35)

LES PROBLEMES DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE À LA LUMIERE DE L'AMENDEMENT DE LA CONSTITUTION EN DATE DU 10 FEVRIER 1976

Marian Rybicki

Les amendements à la Constitution de 1952, adoptés par la Diète le 10 février 1976, ont porté sur plusieurs aspects importants de l'administration de la justice. A l'origine de ces changements il y a eu la volonté d'assurer la pleine compatibilité entre les normes constitutionnelles et la pratique de fonctionnement des institutions judiciaires fondée sur les dispositions transitoires à la Constitution et sur la législation ordinaire. Les orientations des amendements à la Constitution ont été celles qui consistaient à choisir des solutions qui avaient fait leurs preuves dans la vie au cours de près de 24 années écoulées depuis l'adoption de la Constitution de 1952.

Cet article traite de trois problèmes qui ont fait l'objet d'amendements:

1. le mode de désignation des juges,
2. les collèges pour les cas de contraventions,
3. les assesseurs populaires.

I

Le nouveau mode de nomination des juges est l'un des grands changements apportés par l'amendement de la Constitution. Afin de pouvoir montrer l'importance et la signification de ce problème, il est nécessaire de rappeler que grâce aux derniers amendements, on est parvenu à liquider l'état d'incompatibilité qui persistait depuis près de 24 ans entre le principe énoncé dans la Constitution de la R.P.P. de 1952 de l'éligibilité pour une période déterminée de tous les juges et la disposition transitoire à la Constitution, ainsi que la législation ordinaire stipulant que les juges des tribunaux de droit commun sont nommés par le Conseil d'État sur propo-

sition du ministre de la Justice, sans fixer la période, durant laquelle ils assumeront leurs fonctions [1].

Il convient de souligner, qu'en Pologne, le droit sur le régime des tribunaux datant du 6 II 1928 n'a pas été abrogé et que, malgré les modifications successives qu'il a subi, il demeure en vigueur depuis près de 50 ans dans sa structure fondamentale.

Comment expliquer cette longévité de la loi de 1928 dont il ne subsiste pas grand chose du texte original, mais dont le cadre a conservé toute sa valeur? Il semble, et cette opinion se trouve confirmée par l'analyse des énonciations des représentants de la doctrine polonaise du droit, que ce ne soit pas l'effet du hasard, ni de raisons subjectives ni d'une réticence à adapter la loi à la Constitution, ce qu'on pourrait d'ailleurs difficilement imputer au département de la justice qui possède son propre service législatif, ayant une grande expérience. La réticence et même une certaine crainte devant d'adoption d'une nouvelle loi sur le régime des tribunaux de droit commun étaient liées surtout à ce que le nouveau droit sur le régime des tribunaux prévu par la Constitution devait appliquer le principe de l'éligibilité des juges, et avant tout il devait mettre en pratique l'obligation de limiter la durée du mandat des juges, prévue expressément par l'art. 50, pt 2 de la Constitution de la R.P.P. de 1952.

Rappelons ici, que durant de longues années, dans d'autres pays socialistes, les juges étaient élus soit au suffrage direct par la population, quant aux tribunaux au niveau du district, comme c'était le cas en U.R.S.S. et en Bulgarie, soit par les organes représentatifs locaux et régionaux que sont les conseils du peuple, comme c'est le cas de la R.D.A., de la Roumanie, de la Tchécoslovaquie, la durée du mandat étant relativement courte, à savoir trois, quatre ou cinq ans.

Contre ce genre de système d'élection des juges, on relève deux objections d'importance formulées chez nous depuis longtemps, aussi bien dans la doctrine que par les praticiens de l'appareil judiciaire. Elles étaient motivées:

1) par la crainte de voir les juges élus de cette façon devenir excessivement dépendants des facteurs locaux qui auraient une influence décisive sur leur choix et leur réélection éventuelle, et

2) par le souci d'assurer un niveau adéquat de formation professionnelle, juridique de l'ensemble des juges.

Ce genre de réserves et ces craintes ont fait que le législateur polonais a préféré maintenir durant des années le vieux système de nomination

[1] Cf. Z. Resich, *The Organization of Courts in the Polish People's Republic,* « Droit Polonais Contemporain » [cité ci-après DPC], 1964, n° 3, p. 9 et suiv.; J. Jodłowski, *Organisation judiciaire,* dans: *Introduction à l'étude du droit polonais,* sous la direction de S. Rozmaryn, Warszawa 1967, p. 351 et suiv.

des juges en se basant sur les dispositions de l'art. 5 des dispositions transitoires à la Constitution de la R.P.P., afin d'éviter de cette manière l'adoption d'un nouveau droit sur le régime des tribunaux qui, conformément à l'art. 50 pt 2 de la Constitution, mettrait en application le principe de l'éligibilité et de la limitation de la durée du mandat des juges.

Cette situation a donné lieu ces dernières années à des opinions de plus en plus fréquemment exprimées par les représentants de la doctrine du droit constitutionnel, tendant à faire entériner par une modification de la Constitution l'état de fait existant chez nous depuis longtemps dans ce domaine [2].

Si l'on veut examiner la question de la méthode optimale de désignation des juges sous l'angle des modifications à introduire dans la Constitution de la R.P.P., il convient d'examiner certaines tendances nouvelles qui se sont manifestées en la matière dans ceux des pays socialistes européens qui ont amendé dernièrement leur Constitution et leurs lois.

Le trait le plus caractéristique de ces changements est une sérieuse prolongation de la durée du mandat des juges par rapport à celle du mandat des autres organes élus et en particulier par rapport aux organes de représentation.

En U.R.S.S., dès 1958, la durée du mandat des juges a été portée de 3 à 5 ans. La Yougoslavie a institué en 1965 un mandat de 8 ans, tandis que la Tchécoslovaquie prolongeait la durée du mandat des juges jusqu'à 10 ans, avec ceci qu'on a réservé le droit d'élire tous les juges aux organes représentatifs suprêmes, c'est-à-dire aux parlements des républiques et à rassemblée fédérale[3]. Ces changements sont motivés par la volonté d'assurer une plus grande stabilité aux juges professionnels ce qui est d'une importance essentielle pour garantir leur indépendance.

C'est en Hongrie que les amendements apportés à la Constitution en 1972 vont le plus loin et dans la même direction qu'en Pologne. Actuellement en Hongrie, tous les juges professionnels, c'est-à-dire ceux de district, de province et de la Cour Suprême sont élus par le Conseil présidentiel de la République populaire de Hongrie (correspondant à notre Conseil d'État) pour une durée indéterminée. Seul le président de la Cour

---

[2] Cf. A. Burda, *Niektóre zagadnienia treści i stosowania konstytucji PRL [Certains problèmes de fond et d'application de la Constitution de la* P.P.P.], « Studia Prawnicze », 1966, n° 13, p. 44; L. Garlicki, *Aktualne tendencje ustroju sądownictwa w europejskich państwach socjalistycznych [Tendances actuelles de l'organisation judiciaire dans les pays socialistes européens],* « Państwo i Prawo », 1974, n° 11, p. 52

[3] II convient de remarquer ici qu'avec la prolongation de la durée du mandat des juges professionnels on a maintenu la durée relativement courte (2, 3 ou 4 ans) au mandat des assesseurs populaires.

Suprême est élu pour 4 ans par l'Assemblée nationale. On a donc séparé le principe de l'éligibilité de celui de la limitation de la durée du mandat. Les juges y sont élus, ainsi que le stipule la Constitution en vigueur en Hongrie, mais pour un temps indéterminé.

Quoique définie comme une élection des juges dans la Constitution de la R.P.H. et la loi sur le régime des tribunaux de 1972, la solution hongroise ne se différencie pas pratiquement du système de désignation par le Conseil d'État des juges des tribunaux d'arrondissement et de voïvodie, appliqué en Pologne depuis 1952 et entériné par le dernier amendement de la Constitution. Il sera donc fondé de dire qu'en Pologne, tout comme en Hongrie, l'expérience dans le domaine de la désignation des juges, découlant d'une longue pratique qui a fait ses preuves, s'est avérée prépondérante et en définitive a pris le pas sur les considérations doctrinales. Maintenu durant de longues années dans le texte de la Constitution, le principe de l'éligibilité des juges pour une durée limitée est trop longtemps resté lettre morte et son application différée par les dispositions transitoires pour qu'on puisse prolonger cet état d'incompatibilité entre ce principe et la législation ordinaire.

On peut dire que chez notre législateur a dominé l'opinion selon laquelle ne sont pas acquises les conditions, et il est difficile de dire quand elles le seront, permettant d'appliquer ce principe de manière à garantir pleinement l'indépendance et un niveau élevé de qualification des juges.

En ce qui concerne la Cour Suprême, l'amendement à la Constitution du 10 février 1976, a maintenu le mode de nomination pour cinq ans de cet organe judiciaire suprême par le Conseil d'État. C'est une solution différente de celles qui ont été adoptées dans la plupart des constitutions des pays socialistes, où la Cour Suprême est aussi désignée pour plusieurs années, mais non pas par l'organe présidentiel, mais par le parlement.

Cette dernière modification apportée à notre Constitution en ce qui concerne le mode de désignation des juges à la Cour Suprême ne change rien quant au fond. La formule précédente sur la désignation de la Cour Suprême par le Conseil d'État a été remplacée par le même terme que celui qui est employé à l'égard de tous les juges; elle stipule que « la Cour Suprême est nommée par le Conseil d'État pour une durée de cinq ans ».

Il convient de souligner que, si à l'égard de tous les juges la Constitution amendée prévoit qu'ils sont « nommés et révoqués par le Conseil d'État » et que « le mode de nomination et de révocation est fixé par la loi », en ce qui concerne la Cour Suprême, l'art. 61 pt 3 ne dispose que, en matière de nomination de la Cour Suprême (on doit admettre qu'il s'agit de toute sa composition), pour une durée de cinq ans; l'éventualité d'une révocation des juges de la Cour Suprême, avant le délai imparti de cinq ans, étant omise.

Dans ses dispositions transitoires, l'amendement à la Constitution du 10 février 1976 a déterminé la situation légale de la composition actuelle de la Cour Suprême. L'article 3 de l'amendement dispose notamment que les juges de la Cour Suprême désignés par le Conseil d'État à ces postes, en vertu des dispositions en vigueur jusqu'à présent, deviennent des juges nommés ainsi que l'entend l'amendement pour une période allant jusqu'à expiration de leur mandat actuel, cette disposition étant applicable au Premier président et aux présidents de la Cour Suprême désignés selon le mode appliqué jusqu'à présent.

La définition dans la Constitution elle-même du mode de nomination aux postes de direction à la Cour Suprême, et notamment du Premier président et des présidents de la Cour Suprême, constitue une certaine innovation digne d'attention [4].

La solution adoptée par le législateur à cet égard prévoit que le Conseil d'État désigne le Premier président et les présidents de la Cour Suprême parmi les juges de cette Cour et les relève de leurs fonctions. Rappelons qu'un mode analogue de désignation aux postes de direction est prévu dans la loi sur le régime des tribunaux de droit commun, disposant à l'art. 54 que les présidents et vice-présidents des tribunaux sont nommés parmi les juges et révoqués par le ministre de la Justice.

II

Le complément de l'art. 46 de la Constitution de la R.P.P. de 1952 par l'adjonction du point 2 (actuellement art. 56 pt 2 du texte amendé de la Constitution) a le même caractère et le même but, tendant à assurer une pleine conformité des dispositions constitutionnelles avec la pratique de fonctionnement des institutions judiciaires. Ce texte stipule que les contraventions sont soumises à la juridiction des collèges chargés de ces infractions, les compétences et la procédure des collèges pour les contraventions sont fixées par la loi, tout comme dans le cas des tribunaux.

Il semblait indispensable d'introduire cette disposition étant donné que la Constitution de 1952 prévoyait le principe de l'administration de la justice par les tribunaux et qu'il n'existait pas de norme constitutionnelle permettant d'y déroger. Les dispositions extrêmement succintes de

[4] La direction de la Cour Suprême en Pologne est composée, outre le Premier président de la Cour Suprême qui est à la tête de la Cour Suprême, également des présidents de la Cour Suprême, dont le nombre est fixé par le Conseil d'État. Les travaux de chacune des chambres de la Cour Suprême: civile, pénale, du travail et de la sécurité sociale, ainsi que militaire, sont dirigés par l'un des présidents de la Cour Suprême désigné à cette fonction par le Conseil d'État.

Part. 46 de la Constitution laissaient une grande latitude d'interprétation et servaient de base à une conception aussi bien objective que subjective de l'administration de la justice. Les adeptes de la définition objective de l'administration de la justice ont plus d'une fois demandé que le législateur règle de façon claire, non seulement l'existence de l'administration de la justice par les tribunaux, mais aussi celle de la jurisprudence extra-judiciaire, tout en garantissant que les tribunaux superviseront la jurisprudence des organes extra-judiciaires[5]. En résultat de l'amendement, ces exigences ont été réalisées dans une grande mesure par l'inclusion dans la Constitution des collèges pour les contraventions en tant qu'organes extra-judiciaires qui jugent les affaires d'infractions. Cette nouvelle réglementation, contenue dans la loi fondamentale, élève le rang et raffermit la position de ces collèges en tant qu'uniques organes de jugement extra-judiciaire, indu *expressis verbis* dans la Constitution de la R.P.P.

Ce genre de différenciation des collèges parmi le groupe assez nombreux d'organes extra-judiciaires appelés à se prononcer dans les litiges (commission d'arbitrage du travail, tribunaux sociaux dans les entreprises, commissions sociales de conciliation et autres) peut être justifié aussi bien par la position particulière et le grand nombre de collèges (nous disposons actuellement d'un réseau complet de collèges conforme à la division administrative du territoire, couvrant tous les échelons au niveau de la voïvodie et au niveau de base, c'est-à-dire les communes et les villes), que par la réglementation juridique globale et exhaustive de leur régime et de leur procédure, et enfin, et certainement avant tout, par une étendue relativement vaste des compétences des collèges ainsi que l'attribution du droit de prononcer des sanctions pénales sous formes d'amendes et de détention.

Dans la doctrine, on a soulevé depuis longtemps l'idée que le monopole absolu des tribunaux dans l'administration de la justice n'est ni possible ni justifié du point de vue des garanties institutionnelles du respect de la loi à l'égard des citoyens. Il ne pourrait d'ailleurs être concilié avec les exigences de la vie moderne où il est nécessaire que les contraventions, massives et typiques, par exemple en ce qui concerne le code de là route, soient réprimées rapidement selon une procédure simplifiée au maximum. Cela est d'ailleurs dans l'intérêt-même des citoyens qui enfreignent ces règlements car cela leur permet d'éviter la procédure judiciaire, plus longue, plus absorbante et plus onéreuse par sa nature-même.

[5] Cf. A. Gubiński, *La juridiction de repression administrative en République Populaire de Pologne,* DPC, 1972, n° 17/18, p. 67 et suiv.; J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach [Modèle du droit polonais sur les contraventions],* Wrocław 1977, p. 36 et suiv.

La solution adoptée depuis longtemps en Pologne consiste en ce que les collèges ne peuvent avoir à connaître que des affaires d'activités socialement dangereuses passibles de sanctions relativement légères: amendes jusqu'à 5000 zlotys et peines de détention ou de limitation de liberté jusqu'à trois mois, étant bien entendu que les personnes à l'égard desquelles le collège a prononcé une peine de détention ou de limitation de liberté peuvent demander le renvoi de leur affaire devant les tribunaux. Dans ces conditions, il n'est donc pas étonnant que le législateur constitutionnel, à côté du fonctionnement des tribunaux de droit commun et spéciaux, ait reconnu que l'activité des collèges pour les infractions mineures est de la plus haute importance du point de vue de la protection des intérêts vitaux des citoyens et de la garantie du respect de la légalité dans les rapports entre les organes du pouvoir, l'administration et le citoyen.

Il semble que ce soit pour ces raisons que notre Constitution continue à concentrer son attention sur les questions de l'administration de la justice, uniquement dans la mesure où elle est réalisée par des organes de l'État. Néanmoins, on ne peut perdre de vue le phénomène relativement nouveau que constitue, tant en Pologne que dans les autres pays socialistes, le développement et la croissance de l'importance des formes sociales de juridiction et de médiation.

Cela est lié à une tendance marquée, propre au caractère socialiste de l'État, de transmettre par voie législative une série d'affaires, en général mineures, n'exigeant pas l'application de sanctions pénales, à la compétence d'organes purement sociaux, d'autogestion, distincts de l'appareil de l'État. En Pologne, après l'adoption de la Constitution de 1952, la situation dans ce domaine a également évoluée considérablement. C'est ainsi que la loi du 30 mars 1965 sur les tribunaux sociaux a créé les bases légales de la juridiction sociale[6].

La loi a prévu deux genres d'organes de ce type: les tribunaux sociaux dans les entreprises, qui agissent avec l'assistance et dans le cadre d'activité des syndicats, ainsi que les commissions sociales de conciliation dans les villes et les villages, qui agissent avec l'assistance et dans Je cadre d'activité des comités locaux du Front d'Unité nationale et des conseils du peuple.

A partir de 1965, notre législation ordinaire, surtout en ce qui concerne la procédure judiciaire, p.ex. le code de procédure pénale de 1969, le code des contraventions de 1971 ainsi que la jurisprudence de la Cour Suprême, tient compte de plus en plus de l'existence des tribunaux sociaux parai-

---

[6] Cf. M. Rybicki, *Les juridictions sociales en Pologne,* DPC, 1972, n° 17/18, p. 19 et suiv.

lèlement aux tribunaux étatiques et règle les problèmes qui leur sont contigus.

Quoique le réseau des tribunaux sociaux ne soit pas encore très développé en Pologne et que leurs différentes formes soient très variées, surtout dans le cas des tribunaux sociaux dans les entreprises et des commissions sociales de conciliation dans les lieux d'habitation, il semble pourtant qu'on enregistre une nette dynamique de croissance de ce phénomène.

III

L'amendement du 10 février 1976 a sérieusement étendu le règlement constitutionnel en ce qui concerne les assesseurs populaires dans les tribunaux de la R.P.P. La Constitution de 1952 ne contenait, dans ce domaine, que des normes très laconiques et insuffisantes. Cela se bornait à constater à l'art. 49 (actuellement, art. 59 pt 1 du texte amendé) que « les affaires judiciaires sont examinées et jugées avec la participation d'assesseurs populaires, à l'exception des cas prévus par la loi », et à l'art. 50 de la Constitution, que ces assesseurs sont élus, le mode d'élection et la durée du mandat devant être fixés par une loi.

Durant les 24 années qu'a été en vigueur la Constitution de la R.P.P., l'institution des assesseurs populaires s'est ancrée tant dans la conscience des citoyens que dans celle des travailleurs de l'appareil judiciaire [7]. C'est devenu un élément important et inséparable de la justice polonaise. Actuellement, les assesseurs siègent en Pologne, aussi bien dans les affaires pénales que civiles qu'ont à connaître les tribunaux de première instance. La règle est que le tribunal se compose de trois personnes, c'est-à-dire d'un juge professionnel et de deux assesseurs populaires. Dans les affaires pénales les plus graves, dans lesquelles la loi prévoit la possibilité de prononcer la peine de mort, donc dans des cas extrêmement rares, le tribunal se compose de deux juges professionnels et de trois assesseurs.

La loi sur les assesseurs populaires des tribunaux de droit commun, adoptée par la Diète le 2 décembre 1960, est allée bien au-delà des dispo-

[7] Cf. M. Rybicki, *Ławnicy ludowi w sądach PRL [Les assesseurs populaires des tribunaux de la R.P.P.],* Warszawa 1968; J. Jodłowski, *La participation des représentants de la société à l'administration de la justice en Pologne,* DPC, 1972, n° 17/18, p. 5 et suiv.; ainsi que *Udział ławników w postępowaniu karnym. Opinia a rzeczywistość, studium prawno-empiryczne [La participation des assesseurs dans la procédure pénale. Opinion et réalité, études juridico-empiriques],* sous la rédaction de S. Zawadzki et L. Kubicki, Warszawa 1970.

sitions sus-mentionnées de la Constitution de 1952, disposant entre autres à l'art. 2 que « dans la prononciation du jugement, les assesseurs sont indépendants, n'étant soumis qu'à la loi, et sont égaux aux juges en devoirs et en droits » et fixant le mode d'élection des assesseurs par les conseils du peuple pour une durée déterminée. La durée du mandat des assesseurs a été de deux ans jusqu'en 1960; prolongée jusqu'à 3 ans après cette date, elle a été portée à 4 ans en 1970, c'est-à-dire d'une durée égale à celle du mandat des conseils du peuple. Le dernier amendement étend la réglementation constitutionnelle en ce qui concerne les assesseurs, enrichissant la teneur précédente de l'art. 49 de la Constitution de nouveaux éléments, les plus importants pour cette institution, éléments puisés dans la loi en vigueur depuis 1960 sur les assesseurs populaires des tribunaux de droit commun. Cela concerne les normes suivantes contenues dans les nouveaux points 2, 3 et 4 de l'art. 59 de la Constitution, dans lesquels il est dit que pour la prononciation du jugement par les tribunaux, les assesseurs populaires ont des droits égaux à ceux des juges, que les assesseurs populaires sont élus par les conseils du peuple et que le mode d'élection des assesseurs des tribunaux de voïvodie, de district et spéciaux, ainsi que la durée de leur mandat sont fixés par la loi. Le caractère socialiste de notre État exige que la justice soit rendue en étroite connexion avec l'opinion de la société, en tenant compte du degré de conscience et des opinions du plus grand nombre de citoyens.

La participation à l'administration de la justice des assesseurs populaires qui sont liés à la vie de tous les jours et au travail des milieux sociaux fondamentaux qui les ont choisis et auxquels ils doivent rendre compte de leur activité, peut faciliter considérablement l'élimination d'éventuelles divergences entre le sentiment populaire et la conscience légale d'une part et l'administration étatique de la justice d'autre part. La durée relativement courte du mandat des assesseurs implique qu'un plus grand nombre de citoyens remplissent ces fonctions et assure une meilleure représentation des divers milieux sociaux.

Étant donné que les assesseurs ne peuvent être désignés pour siéger plus de 12 jours par an, leur nombre doit être considérable. C'est ainsi que pour la dernière période on a élu environ 60 000 assesseurs tandis que le nombre de juges professionnels ne dépasse pas 3000 pour l'ensemble du pays.

Il convient de rappeler que cette participation massive du facteur social à l'administration de la justice en Pologne est un phénomène entièrement nouveau. En effet, avant la Seconde Guerre mondiale nous n'avions pas de tribunaux auxquels participaient des assesseurs. Les tribunaux comprenant un jury qui siégeaient après la Première Guerre mondiale uniquement sur le territoire précédemment soumis à l'autorité

autrichienne, en nombre très limité (dans quelques catégories d'affaires pénales) ont été supprimés en 1938. Ce n'est qu'en Pologne populaire, à partir de 1945, pour certaines catégories d'affaires pénales, et à partir de 1950, dans une grande étendue, aussi bien dans les affaires pénales que civiles, qu'on a institué la participation des assesseurs populaires en tant qu'un des principes fondamentaux de l'administration de la justice [8]. L'importance de ce principe a été une fois de plus solennellement soulignée dans la nouvelle réglementation constitutionnelle contenue dans l'amendement du 10 février 1976.

---

[8] Cf. J. Jodłowski, *La participation des représentants de la société à Vadministration de la justice en Pologne,* DPC, 1972, n° 17/18, p. 5 et suiv.