

LA NOUVELLE LOI SUR LA CHAMBRE SUPREME DE CONTROLE

Jacek Mazur*

I.

1. La Chambre suprême de Contrôle existe en Pologne - avec quelques interruptions - depuis 1919¹. Sous l'influence notamment de la Constitution et de la Loi de 1921, la tradition constitutionnelle veut que le contrôle des finances publiques représente une fonction étatique distincte confiée à un organe spécialisé, organisé en administration respectant des éléments de collégialité, indépendant du Conseil des Ministres, mais étroitement lié à la Diète et fonctionnant principalement pour les besoins de celle-ci. Parmi ses caractéristiques propres, qui l'ont toujours distinguée organes de contrôle dans d'autres Etats, indiquons ses vastes compétences. Dès le début, notre Chambre exerçait non seulement le contrôle des finances et de la légalité mais aussi celui de l'exécution des tâches, du point de vue de l'opportunité et de la bonne gestion. Son action s'étendait également aux unités non étatiques, dont les collectivités locales. Le contrôle était effectué principalement au siège de l'unité contrôlée ou sur les lieux d'exécution des tâches, ce qui mettait en relief l'intérêt porté au contrôle effectif. La procédure de contrôle a été fondée sur la règle de la signature du protocole de contrôle par le contrôleur et le chef de l'unité contrôlée.

Cette tradition était perpétuée à l'époque du «socialisme réel» (sauf les années 1952-1957 et 1976-1980), notamment en vertu des lois de 1957 et 1980^{* 1 2}. La nouvelle loi du 23 décembre 1994 sur la Chambre suprême de Contrôle³ suit ce modèle.

2. Etant donné qu'en Pologne fonctionnait déjà un modèle démocratique du contrôle des finances publiques, le changement de régime n'a pas entraîné la nécessité - que devaient connaître les autres pays de l'Europe centre-orientale⁴ - de créer un nouvel

* Maître assistant de droit constitutionnel à l'Université de Varsovie.

¹ Pour l'historique de la CSC voir W.J. Katner: «The Past and the Present of the Supreme Audit Body in Poland», (dans:) *Supreme Chamber of Control*, Warsaw 1995, pp. 9-17.

² On trouve une brève description de la CSC sous l'empire de la loi de 1980 - avec une traduction inexacte du nom de l'institution - dans *Profil, Cour des comptes de la République de Pologne. Revue internationale de la vérification des comptes publics*, avril 1994, pp. 17-18.

³ *Dziennik Ustaw* (Journal des Lois) 1995, N° 13, texte 59.

⁴ Des organes de contrôle indépendants du gouvernement ont été institués: en 1989 - en Hongrie, en 1990 - en Lituanie et Estonie, en 1991 - en Lettonie et Moldavie, en 1992 - en Biélorussie, République Tchèque, Roumanie et Albanie, en 1993 - en Slovaquie, en 1994 - en Slovénie, en 1995 - en Russie et Bulgarie. Un tel organe n'existe toujours pas en Ukraine.

organe de contrôle. Néanmoins, la nouvelle conception de l'Etat a stimulé, dans ce domaine aussi, des travaux législatifs et dans les années 1989-1990 plusieurs projets de loi sur la Chambre suprême de Contrôle (désignée ci-après par le sigl CSC) ont été élaborés.

Les travaux sur de nouveaux projets ont été menés principalement à la CSC. D'abord, l'on a élaboré un projet d'amendement ayant pour objectif l'adaptation de la loi sur la CSC aux modifications en cours du système du droit, concernant notamment les modalités de gestion des biens de l'Etat et l'instauration de l'autogestion territoriale. La dissolution de la Diète en mai 1993 a fait interrompre ces travaux.

En même temps l'on a préparé, à la CSC, le projet d'une nouvelle loi. En novembre 1993, le Président de la CSC a soumis ce projet au Président de la Diète qui l'a transmis à la Commission législative parlementaire, laquelle, à son tour, a accepté de le présenter comme sien. Les travaux législatifs se sont poursuivis tout au long de l'année 1994: à la Diète, ensuite au Sénat et de nouveau à la Diète. Le 23 décembre 1994 la loi a été votée. Signée, après quelque hésitation par le Président de la République, elle est entrée en vigueur à l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa publication, soit le 17 août 1995.

II.

3. La nouvelle loi raffermit la position constitutionnelle de la CSC en tant qu'organe directeur du contrôle des finances publiques (art. 1, al. 1 et 2 de la loi), subordonné à la Diète mais indépendant des autres organes de l'Etat. Il est donc expressément établi que la CSC est l'un des organes directeurs de l'Etat, comme la Diète, le Sénat, le Président de la République, le Conseil des Ministres, la Cour suprême, le Tribunal Constitutionnel et autres.

Ce caractère «directeur» de la CSC se manifeste sous divers aspects. Premièrement, la Chambre est un secteur à part dans le système des organes de l'Etat, elle décide seule et définitivement, sa décision ne peut être abolie ou modifiée par un autre organe de l'Etat. Ainsi, elle établit elle-même les procédés de contrôle, elle formule appréciations, remarques et conclusions à la suite des contrôles effectués, informations globales sur leurs résultats (elle a le droit de les publier), elle analyse l'exécution du budget de l'Etat et des grandes lignes de la politique monétaire, elle soumet à la Diète des propositions d'examen des problèmes déterminés ou des griefs relatifs à l'activité des personnes qui dirigent certains organes supérieurs de l'Etat, adresse des requêtes au Tribunal Constitutionnel, etc.

Deuxièmement, le contrôle est exercé en vue d'assurer le bon fonctionnement du système des organes de l'Etat dans son ensemble, et non pas d'un quelconque de ces organes. La CSC est avant tout au service de la Diète, quoique non seulement. Conformément à sa compétence, elle procède au contrôle systématique et complet de l'appareil de l'Etat. Ses conclusions de contrôle, appréciations et observations, comme les directives qui en découlent, sont communiquées en premier lieu aux chefs des unités contrôlées et aux organes et institutions compétents. Conformément aux dispositions de la loi, la Chambre est appelée à agir au bénéfice de nombreux organes de l'Etat.

Rappelons qu'au cours des travaux sur les lois successives concernant la CSC, on avait proposé, entre autres en 1957 et 1994, que la Chambre fût un organe de la Diète, fonctionnant uniquement au service de celle-ci, mais ces propositions ont été repoussées⁵.

Troisièmement, les pouvoirs de contrôle de la Chambre ont un caractère général, ils couvrent la majeure partie des activités de l'Etat dans tous les domaines et la majorité de l'appareil de l'Etat (et de celui des collectivités locales), ainsi que nombre d'unités non publiques, tandis que le champ d'activité des organes de contrôle autres que la Chambre (p.ex. dans l'administration gouvernementale) est limité à un domaine déterminé ou à une catégorie précise d'unités organisationnelles.

Quatrièmement, la Chambre possède des pouvoirs particuliers à l'égard des organes de contrôle, de révision et d'inspection fonctionnant dans l'administration gouvernementale et dans des collectivités territoriales. Ces organes sont tenus de rendre accessibles à la Chambre les résultats des contrôles effectués, d'exercer certains contrôles conjointement sous la direction de la Chambre et des contrôles *ad hoc* qui leur sont confiés⁶.

4. Dire que la CSC est un organe directeur de l'Etat c'est indiquer un élément seulement de son statut juridique, car parallèlement, elle reste subordonnée à la Diète, qu'elle assiste dans ses activités; lorsqu'il s'agit des contrôles qui lui sont confiés, on pourrait même la qualifier d'organe auxiliaire de la Diète⁷.

Les attributions de la Diète à l'égard de la CSC sont les suivantes:

- La compétence limitée en matière de composition personnelle, relative, entre autres, à la nomination et, dans des cas exceptionnels, la révocation du Président de la CSC, avec le consentement du Sénat; à la nomination et la révocation des vice-présidents de la CSC par le Présidium de la Diète sur proposition du Président de la CSC; à la nomination et, dans des cas exceptionnels, la révocation des membres du Collège de la CSC par le Présidium de la Diète sur proposition du Président de la CSC, et d'autres compétences spéciales.

- Le droit d'examiner et d'évaluer l'activité de la Chambre, et aussi de donner des directives et recommandations, conformément au principe de la responsabilité du

⁵ En considérant les solutions adoptées par certains pays étrangers, il convient d'attirer l'attention sur la nécessité d'examiner séparément le statut et les tâches des organes supérieurs de contrôle des finances publiques. La Cour des Comptes en France et la Chambre Fédérale des Comptes en Allemagne sont indépendants en vertu de la constitution (la Cour des Comptes est une juridiction, tandis que les membres de la Chambre Fédérale des Comptes jouissent de l'inamovibilité), mais il n'empêche que ces organismes soient obligés d'assister aussi bien le parlement que le gouvernement. Voir l'art. 47 de la Constitution de la France; *La Constitution de la République Française. Analyses et commentaires* sous la direction de F. Luchaire, G. Conac, Paris 1980, pp. 615-622; E. Kaltenbach: «Le contrôle des finances fédérales en R.F.A.», *Revue Française de Finances Publiques* 1991, N° 36.

⁶ J. Mazur: «Regulatory Framework and Mode of Operation of the Supreme Chamber of Control», (dans:) *Supreme... op. cit.*, pp. 19-44.

⁷ Sur les idées générales concernant les rapports entre parlements et organes supérieurs de contrôle des finances publiques voir P.M. Gaudemet: «Institutions supérieures de contrôle financier et Parlements», (dans:) *La responsabilité des comptables publics. Les rapports des Parlements et des Cours des comptes. Actes des Journées Cour des comptes-Université*, Toulouse, 13-14 février 1978, pp. 15-32; J. Magnet: «Les Institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, décembre 1994, N° 4, Vol. 60.

Président de la CSC devant la Diète des activités de la Chambre; la réception des rapports annuels et des plans périodiques d'activité de la CSC.

- L'influence exercée sur l'orientation des activités de la CSC, entre autres par le biais de contrôles déterminés, ordonnés par la Diète ou ses organes.

- La réception des informations générales sur les résultats des contrôles effectués, ainsi que des conclusions, appréciations et interventions de la Chambre, entre autres de l'analyse annuelle de la réalisation du budget de l'Etat et des grandes lignes de la politique monétaire et, à la suite de cette analyse, de l'avis sur le quitus à donner au gouvernement; des informations sur les résultats des contrôles ordonnés par la Diète ou ses organes et d'autres contrôles importants; des propositions d'examen, par la Diète, des problèmes ou griefs déterminés au sujet des activités des personnes dirigeant certains des plus hauts organes de l'Etat. L'obligation du Président ou d'un vice-président délégué de la CSC de participer aux séances de la Diète est liée à ces attributions.

- La régulation de certaines matières relatives à l'organisation de la CSC, entre autres l'octroi de son statut et la régulation, par le Président de la Diète, de certaines questions concernant le personnel de la CSC, ainsi que la définition dans le Règlement de la Diète des modalités d'exécution des obligations de la CSC envers la Diète et ses organes.

- Le contrôle de la réalisation du budget de la CSC.

Parmi les questions évoquées plus haut, deux notamment exigent d'être commentées: les rapports entre la Diète et le Président de la CSC et l'influence de la Diète sur l'orientation de l'activité de la CSC. La loi précédente ne réglait pas le mode de nomination et de révocation du Président de la CSC. Il y avait seulement l'art. 36, al. 1 des Dispositions constitutionnelles, qui disait: «Le Président de la Chambre suprême de Contrôle est nommé et révoqué par la Diète», auquel texte on a ajouté en 1989 les mots «avec le consentement du Sénat». Cette disposition ne fixe pas de conditions ou critères à remplir lors de la nomination ou de la révocation du Président de la CSC, car elle renvoie, à son alinéa 2, à la régulation légale «de l'organisation et des modalités de fonctionnement» de la Chambre. C'est précisément sur la base de cette disposition que la nouvelle loi institue le mandat du Président de la CSC d'une durée de six ans (art. 16) et indique les situations où il peut être révoqué, à savoir: démission, incapacité durable d'exercer ses fonctions pour raison de santé, condamnation judiciaire définitive pour cause de délit, interdiction statué par le Tribunal d'Etat d'occuper des postes de direction ou d'exercer des fonctions à haute responsabilité au sein des administrations gouvernementales (art. 17).

On peut se demander si la Constitution pouvait être complétée de la sorte. Selon l'interprétation donnée jusqu'ici de l'art. 36, al. 1, le Président de la CSC est nommé pour une durée indéterminée (ce qui signifie dans la pratique qu'il pouvait être révoqué à tout moment et sans indication de motifs). On trouvait que cette disposition traduisait la subordination de la CSC à la Diète. Cependant, depuis quelque temps, cette interprétation n'était pas toujours suivie (p.ex. dans la loi de 1985 sur le Tribunal constitutionnel ou dans la loi de 1987 sur le Défenseur des Droits civiques (l'ombudsman).

Tout en respectant les hésitations de nature constitutionnelle (il vaudrait certainement mieux que la durée du mandat du Président de la CSC soit réglée dans la Constitution),

il convient de souligner que la solution adoptée est démocratique, elle réduit la dépendance de la Chambre de la configuration politique du moment. Dans l'Etat de droit il est inconcevable que le poste du Président de la CSC soit pourvu en fonction de la composition changeante de la majorité gouvernementale au sein du parlement⁸. Une telle situation compromettrait la position de l'organe supérieur de contrôle des finances publiques, dont la tâche primordiale est précisément d'assurer le contrôle du gouvernement. Au cours des travaux parlementaires sur le projet de loi, cette opinion était unanime, seule la question de la durée du mandat suscitait des hésitations: ne devrait-elle pas être plus courte, de quatre ans, par exemple? Cependant, les experts ont su citer des exemples de mandats sensiblement plus longs: par exemple, 15 ans - aux USA, 12 ans - en Allemagne, Autriche et Hongrie, 9 ans - en République Tchèque, sans parler de présidents de Cours des comptes, nommés à vie ou jusqu'à l'âge de la retraite.

Une garantie supplémentaire de l'impartialité de la CSC et de sa neutralité à l'égard des controverses politiques, c'est l'interdiction, au Président et aux vice-présidents de la Chambre, d'appartenir à un parti politique, de remplir une fonction publique ou d'avoir un autre emploi, excepté celui d'enseignant dans un établissement d'enseignement supérieur (art. 19 et art. 21, al. 4). Ajoutons que les mêmes incompatibilités concernent les employés supervisant ou effectuant des actes de contrôle. Ils ne peuvent appartenir à un parti politique, ni se livrer à une activité politique (art. 74, al. 1). Ils ne peuvent remplir de devoirs susceptibles de porter atteinte aux intérêts de la CSC, qui ne seraient pas conformes à ses tâches ou encore qui seraient contraires aux obligations de l'employé ou de nature à éveiller des soupçons quant à sa partialité ou à son intérêt matériel. Les employés ne peuvent entreprendre d'activité rémunérée que sur autorisation du Président de la CSC (art. 75).

En même temps, la nouvelle loi institue l'immunité garantissant la protection contre les pressions éventuelles. Le Président de la CSC ne peut être soumis à la responsabilité pénale, ni arrêté ou interpellé sans l'accord de la Diète (art. 18), tandis que les vice-présidents et les employés supervisant ou effectuant des actes de contrôle ne peuvent pas encourir de responsabilité pénale à cause de leurs actes de service, sans l'accord préalable du Collège de la CSC (art. 88 - précédemment une disposition analogue ne concernait que les employés supervisant ou effectuant des actes de contrôle).

5. La Diète exerce une influence considérable sur l'orientation des activités de la CSC. Aux termes de l'art. 6, al. 1 la CSC entreprend le contrôle à la demande de la Diète ou de ses organes, sur proposition du Président de la République et du Président du Conseil des Ministres, ainsi qu'à sa propre initiative. Les propositions du Président de la République et du Président du Conseil des Ministres, du reste rares, ne lient pas la Chambre, mais dans la pratique elle leur donne suite. Un rôle important revient aux demandes de la Diète, qui représentent jusque-là environ un cinquième des matières ayant fait l'objet de contrôles. Cette part peut encore augmenter, du fait que désormais non seulement la Diète mais aussi ses organes ont le droit de saisir la CSC de leurs

⁸ V. J. Pois: «Independence of State Audit», (dans:) *State Audit. Developments in Public Accountability*, London 1981, ed. by B. Geist, pp. 70-82.

demandes de contrôle. Ceci peut avoir de graves conséquences, dont l'extrême serait l'encombrement de la CSC (comme ce fut le cas avec les rapports du General Accounting Office et du Congrès aux USA), ce qui risquerait de gêner l'exécution par la Chambre de sa mission constitutionnelle et aussi de limiter les contrôles effectués à sa propre initiative⁹. Ce risque est notamment lié à l'activité des commissions parlementaires. Il semble donc que le Présidium de la Diète devrait, en vertu de l'art 13, al. 1, 8° du Règlement de la Diète, coordonner les activités des commissions dans ce domaine.

III.

6. La CSC est un organe homogène de l'Etat, elle n'a pas d'organes locaux ni d'autres organes de rang inférieur. Cependant, étant donné ses vastes compétences d'attribution et territoriale, elle dispose d'un système développé d'unités organisationnelles, composé de départements et offices régionaux.

Il ressort des articles 13 et 23 que les activités de la CSC sont dirigées par le Président de la CSC, encore qu'en certaines matières, particulièrement importantes, la décision appartient au Collège de la CSC. Le Président est assisté par les vice-présidents, le directeur général, les directeurs de département et ceux d'offices régionaux. Les vice-présidents, au nombre de 2 à 4, sont nommés par le Présidium de la Diète, sur proposition du Président de la CSC (art. 21, al. 1). Mis apart quelques mentions dans le chapitre sur la procédure de contrôle, la loi ne définit pas en principe les compétences des vice-présidents, elles sont fixées par le Président de la CSC dans le cadre de sa compétence générale. Dans la pratique observée jusqu'ici, les vice-présidents assumaient avant tout la surveillance des départements et offices régionaux indiqués par le Président.

Le Collège de la CSC approuve les deux principaux documents: l'analyse de la réalisation du budget de l'Etat et des grandes lignes la politique monétaire et les rapports annuels sur l'activité de la CSC. Il émet son avis sur le quitus à donner au gouvernement, il adopte des propositions concernant l'examen par la Diète des problèmes ou des griefs résultant du contrôle à l'encontre des personnes qui dirigent certains des plus importants organes de l'Etat, le projet du statut et le projet du budget de la CSC, les plans de travail périodiques de celle-ci, il donne son avis sur les programmes de contrôle et sur les informations relatives aux résultats des contrôles particulièrement importants (art. 23).

Le Collège existait avant l'adoption de la nouvelle loi mais sa composition était différente. Aujourd'hui, il comprend le Président de la CSC (président du Collège), les vice-présidents, le directeur général et 14 membres. La durée du mandat des membres du Collège est de trois ans, ils ne peuvent être révoqués avant l'expiration de leur mandat que dans les cas exceptionnels énumérés par la loi. La loi précédente ne précisait pas qui pouvait être membre du Collège, dans la pratique c'étaient principalement des personnes non employées à la CSC. A présent, la loi exige que le Collège comprenne 7 représentants des sciences juridiques et économiques et 7 directeurs d'unités d'orga-

⁹ J. Mazur: «Le droit des ISC de choisir les sujets d'audit», *Revue internationale de la vérification de comptes publics*, avril 1994, pp. 13-15.

nisation de la CSC ou conseillers du Président (art. 22). Cela signifie que le Collège réunira avant tout des employés de la CSC, ce qui lui offre la chance de tenir ses réunions fréquemment, pour examiner les affaires courantes les plus importantes. Une telle composition du Collège recèle aussi une faiblesse, relative à la dépendance des employés du Président de la CSC. C'est pourquoi l'art. 24 (al. 2) comporte la règle du vote secret et l'art. 68 (al. 3) la disposition en vertu de laquelle la résiliation du contrat de travail avec le directeur ou le conseiller qui est le membre du Collège, exige l'accord préalable du Collège.

7. Conformément aux art. 34 et 35, al. 2 des Dispositions constitutionnelles, ainsi qu'à l'art. 22, al. 2 de la «petite» Constitution, la mission essentielle de la CSC consiste à contrôler l'activité des organes de l'administration publique, des entreprises et d'autres unités d'Etat. A partir de ce fondement légal, la CSC est tenue d'établir et présenter à la Diète une analyse de l'exécution du budget de l'Etat, ainsi que son avis sur le quitus à donner au gouvernement. D'autre part, la CSC peut contrôler les unités non étatiques, dans la mesure fixée par la loi.¹⁰

C'est dans le cadre de ces règles que la nouvelle loi définit les pouvoirs de contrôle de la CSC. Elle reproduit en principe les normes de la loi précédente, mais elle utilise des constructions juridiques différentes. Le législateur a renoncé à l'énumération à la fois excessive et imprécise des sujets de droit soumis au contrôle (p.ex. «organes directeurs, centraux et territoriaux de l'administration d'Etat», «unions, entreprises et établissements, offices et institutions d'Etat») au profit des définitions générales, qui permettent de soumettre au contrôle diverses unités, quelle que soit leur forme (déjà existantes et celles qui pourraient être créées à l'avenir), dès qu'elles présentent les caractéristiques requises ou sont impliquées dans les situations prévues par la loi. L'intention du législateur était de permettre à la CSC d'intervenir dans toutes les situations où entrent en jeu les dépenses et recettes de l'Etat.

Les unités d'Etat constituent le premier et le plus important domaine du contrôle. La CSC a le devoir de contrôler l'activité des organes de l'administration gouvernementale, de la Banque Nationale de Pologne, des personnes morales d'Etat et d'autres unités d'organisation de l'Etat. Leurs activités financières, économiques et administratives sont contrôlées du point de vue de la légalité, de la bonne gestion, de l'opportunité et de la probité (art. 2, al. 1 en relation avec les art. 3 et 5, al. 1).

Les personnes morales d'Etat ce sont, entre autres, les entreprises et banques d'Etat, les sociétés unipersonnelles du Trésor, les compagnies d'assurances d'Etat, les écoles supérieures et les organismes de recherche scientifique d'Etat ainsi que d'autres unités d'organisation, auxquelles les dispositions spéciales confèrent la personnalité morale (p.ex. le Musée National). Précisons que selon la jurisprudence établie dans les années 90 par la Cour suprême, seule est personne morale d'Etat celle dont tous les biens appartiennent à l'Etat. Sont également soumises au contrôle les unités d'organisation d'Etat qui n'ont pas de personnalité morale mais exercent la gestion financière selon les règles

¹⁰ La problématique des contrôles importants dans les années 1992-1994 est exposée (dans:) *Supreme...*, *op. cit.*, pp. 45-94.

définies par le droit budgétaire, en tant qu'unités budgétaires d'Etat, établissements budgétaires, exploitations auxiliaires ou les ressources spéciales. La Banque Nationale de Pologne est personne morale d'Etat et comme telle ne devait pas être nommément indiquée, mais - vu le caractère complexe de cette institution (qui est banque émettrice de l'Etat, institution centrale de crédit, de règlements et de change et qui, de plus, exerce la surveillance sur l'activité d'autres banques) - les députés avaient décidé de la mentionner expressément.

D'autre part, la CSC a le devoir de contrôler la réalisation du budget, ainsi que la gestion des finances et des biens des organes et des unités d'Etat fonctionnant en dehors de l'administration gouvernementale: de la chancellerie du Président de la République et de celles de la Diète et du Sénat, du Tribunal Constitutionnel, du Défenseur des Droits civiques (ombudsman), du Conseil national de la Radiophonie et de la Télévision, du Bureau électoral national, de la Cour suprême, de la Haute Cour d'Administration, de l'Inspection nationale du Travail (art. 4, al. 1; aux termes de l'art. 4, al. 2 et 3, certains de ces organes et unités peuvent être contrôlés intégralement tout comme les autres). C'est une disposition nouvelle, précédemment le contrôle de ces unités était effectué en vertu de la compétence générale de la CSC en matière de l'exécution du budget de l'Etat, ce qui pouvait susciter des doutes, vu, par exemple, le statut des tribunaux.

Un autre domaine du contrôle - facultatif - représentent les organes des collectivités locales, les personnes morales communales et d'autres unités d'organisation communales, mais le contrôle de leurs tâches propres peut être exercé seulement du point de vue de la légalité, de la bonne gestion et de la probité, omission faite du critère de l'opportunité (art. 2, al. 2 en relation avec l'art. 5, al. 2). Le contrôle de la réalisation des tâches propres des collectivités locales faisait partie de la compétence de la CSC dès 1919, tout au long de l'existence des collectivités locales (à titre conditionnel en certaines périodes), et plus tard il concernait les organes locaux de l'administration de l'Etat. Après la restitution de l'autogestion des collectivités territoriales, en présence d'opinions juridiques divergentes, la CSC a cessé d'exercer ce type de contrôle. Au cours des travaux parlementaires sur le projet de loi cette question a fait l'objet de vives controverses, notamment à cause de l'opposition des représentants de l'autogestion locale. Néanmoins, puisque les tâches des collectivités locales ont un caractère public, il a été reconnu qu'il fallait étendre le contrôle de la Chambre à ces organismes, d'autant plus qu'il n'existe pas d'autres mécanismes juridiques permettant à la Diète de contrôler les activités communales. Il y a lieu de croire que du point de vue législatif la bonne solution consisterait à inscrire expressément dans la Constitution la compétence de la CSC de contrôler la réalisation des tâches propres des collectivités locales. Toutefois, les commissions parlementaires étudiant le projet n'ont pas pris une telle initiative, estimant sans doute qu'elle ne serait pas approuvée pour des motifs politiques ou législatifs (au cours des travaux sur la nouvelle Constitution on ne doit pas proposer de modifications partielles et a plus forte raison des modifications dont l'unique but est de préciser des dispositions particulières). Aussi, tacitement a-t-on adopté l'interprétation de l'art. 34, al. 1 des Dispositions constitutionnelles, selon laquelle toute l'administration publique, tant gouvernementale que d'autogestion locale, est soumise au contrôle de la CSC.

Le troisième domaine, également facultatif, du contrôle, ce sont les unités non publiques, qui sont liées d'une manière particulière aux activités de l'Etat ou des collectivités locales, y compris les unités qui disposent de biens à caractère mixte: mi-étatique, mi-privé ou mi-communal, mi-privé. Or, la CSC peut contrôler l'activité de toutes les unités d'organisation et de tous les agents économiques dans la mesure où:

- ils exécutent des tâches que l'Etat leur assigne (confie) par des lois (p.ex. les organismes d'autogestion professionnelle, certaines associations, telles que la Croix Rouge Polonaise ou l'Association cynégétique polonaise ou en vertu de délégations légales (p.ex. l'art. 8 de la loi sur les organes territoriaux de l'administration générale, l'art. 20 du droit budgétaire); ils exécutent les commandes publiques; ils organisent ou réalisent des travaux d'intervention ou des travaux publics (au sens de la loi sur l'emploi et le chômage). Le contrôle est exercé sous l'angle de la légalité, de la bonne gestion, de l'opportunité et de la probité (art. 2, al. 3, 1^o-3^o en relation avec l'art. 5, al. 1);

- ils exercent leur activité en utilisant des biens de l'Etat ou communaux (p.ex. les sociétés de droit commercial dans lesquelles le Trésor ou d'autres personnes morales d'Etat ou communales possèdent des parts ou des actions), ou qui gèrent, en vertu de la loi ou du contrat, les biens de l'Etat ou communaux; ils bénéficient d'une aide accordée à titre individuel (dotation, assistance en biens matériels, délégation du personnel, etc.) ou de garanties ou cautionnement de l'Etat ou des collectivités locales; ils s'acquittent de leurs obligations financières envers l'Etat (impôts, obligations au titre des assurances sociales, etc.) - le contrôle est exercé sous l'angle de la légalité et de la probité, omission faite des critères d'opportunité et de bonne gestion (art. 2, al. 3, 4^o-6^o en relation avec l'art. 5, al. 3).

8. La loi précédente précisait quelques éléments seulement de la procédure de contrôle, leur majorité étant réglée par l'acte d'application ou par les instructions non publiées du Président de la CSC. A présent, conformément au principe de l'Etat de droit, les dispositions dont résultent droits et obligations des unités contrôlées sont inscrites dans le texte de la loi.

La procédure de contrôle a pour but d'établir l'état des faits, de réunir les documents nécessaires d'évaluer l'activité contrôlée (art. 28) et, ensuite, de présenter les constatations du contrôle, ainsi que les évaluations, observations et conclusions qui en résultent, au chef de l'unité contrôlée et à d'autres organes et institutions compétents (art. 60). L'état des faits est établi sur la base des preuves que sont notamment: documents, objets saisis, résultats d'inspections visuelles, dépositions de témoins, opinions d'experts, déclarations et témoignages écrits (art. 35).

Les contrôleurs ont le droit d'entrer dans tous les locaux et de consulter tous les documents relatifs à l'activité de l'unité contrôlée (sous réserve des dispositions légales régissant le secret de fonction), d'effectuer des inspections visuelles des établissements, des éléments du patrimoine ou du déroulement des faits, de saisir et mettre en sécurité les documents et autres preuves, de convoquer et d'interroger les témoins, de demander des éclaircissements aux employés de l'unité contrôlée, de recourir à l'assistance d'experts et de spécialistes, d'organiser des réunions avec les employés de l'unité con-

trôlée, de participer aux sessions de la direction de cette unité et aux réunions des organes de l'administration gouvernementale et des collectivités locales, de demander des renseignements relatifs au contrôle de la part des unités non contrôlées et des explications de la part des employés de ces unités.

La notion de contrôle n'implique pas celle de pouvoir exécutif, aussi la nouvelle loi renonce-t-elle aux mesures *ad hoc* que le contrôleur pouvait prendre sous la loi précédente, «au cas où il constaterait des abus, un danger imminent, la mauvaise gestion, le gaspillage ou la négligence» (art. 21, al. 1 de la loi de 1980), mesures dont l'exécution était obligatoire.

D'autre part, certains éléments de la procédure de contrôle sont actuellement modelés sur la procédure judiciaire. On a estimé que les constatations du contrôle contradictoirement établies - avec le recours devant la deuxième instance où elles sont collégalement examinées suivant une procédure formalisée - doivent être à un plus haut degré fidèles à la réalité et de ce fait plus rarement contestées.

Le contrôleur présente les résultats du contrôle dans un protocole de contrôle décrivant l'état des faits constaté au cours du contrôle, les irrégularités relevées et leur origine, leurs étendue et effets et indiquant les personnes qui en sont responsables (art. 53 - selon les dispositions antérieures il fallait avant tout présenter les irrégularités). Avant de signer le protocole, le chef de l'unité contrôlée peut présenter des objections sur le contenu de ce document (art. 55). Si le contrôleur ne tient pas compte (en tout ou en partie) à ces objections, on peut demander qu'elles soient réexaminées par la commission de recours dans l'unité d'organisation compétente de la CSC, la résolution de la commission devant être approuvée par le Président de la CSC (ou le vice-président autorisé). Si la résolution n'est pas approuvée, le Président de la CSC (ou le vice-président) nomme une commission d'arbitrage, composée d'employés particulièrement expérimentés de la CSC, dont la décision est définitive (art. 56). D'autre part, le chef de l'unité contrôlée a le droit, comme précédemment, de refuser de signer le protocole de contrôle et de déposer une motivation écrite de ce refus (art. 57 et 58).

9. Les directives résultant du contrôle sont réalisées en deux étapes. Dans une première étape, qui concerne tous les contrôles, on communique au chef de l'unité contrôlée et, en cas de besoin, au chef de l'unité supérieure et aux organes de l'administration d'Etat ou locale, l'information contenant l'évaluation de l'activité contrôlée et, en cas d'irrégularités, des remarques et des conclusions relatives à leur élimination (art. 60, al. 1 et 2). Lorsque le contrôle est effectué auprès des organes et unités d'Etat, les directives résultant du contrôle peuvent contenir également une évaluation négative sur le maintien à son poste ou dans sa fonction de la personne responsable des irrégularités constatées. Selon la loi sur la CSC, cette opinion peut former la base d'une procédure disciplinaire, d'une rupture sans préavis du contrat de travail en cas de faute de l'employé ou d'une révocation (art. 60, al. 3 et 4). Le chef de l'unité contrôlée ou l'organe auquel la directive résultant du contrôle a été délivrée, peut présenter des objections argumentées sur les évaluations, remarques et conclusions qu'elle contient. Dans ce cas est applicable la même procédure de recours que dans celui de réserves au protocole de contrôle (art. 61).

Il n'est pas obligatoire de mettre à profit les observations et d'appliquer les conclusions de la directive résultant du contrôle, néanmoins leur destinataire est tenu d'informer la CSC des mesures prises ou des raisons pour lesquelles les démarches n'ont pas été entreprises, cela dans le délai fixé dans la directive. Cette obligation est en règle générale une *lex imperfecta*. En même temps, la loi statue, comme la loi antérieure, que la personne qui se soustrait au contrôle ou en gêne la réalisation, par le fait notamment de ne pas présenter les documents requis ou de fournir de fausses informations sur le respect des directives résultant du contrôle est passible d'emprisonnement, de mise aux arrêts ou de peines d'amende (art. 98).

Conformément à la nouvelle loi l'hypothèse d'inexécution des directives résultant du contrôle s'étend à toutes les conclusions, y compris celles concernant le personnel. C'est là une modification essentielle, car aux termes de l'art. 25, al. 4 de la loi de 1980, on ne pouvait renoncer à la mise en application des directives «concernant les mesures disciplinaires ou d'autres formes de responsabilité prévues par la loi à l'égard des personnes coupables» qu'avec le consentement de la Chambre. Une autre modification importante, c'est qu'à présent, les mesures visant le personnel ne pourront plus concerner les employés des collectivités locales ou des unités privées.

La seconde étape de la réalisation des directives résultant du contrôle est liée aux contrôles par problème, exercés souvent selon le même programme de contrôle. Sur la base des protocoles de contrôle et des directives post-contrôle, on élabore des informations globales, où sont exposées de façon synthétique les constatations du contrôle et les conclusions concernant tout un domaine de l'administration ou de l'économie nationale (art. 64, al. 1). Dans ce cas également la loi offre une nouvelle garantie d'objectivité. Avant de communiquer l'information au Président de la République et au Président du Conseil des Ministres, le Président de la CSC la transmet aux organes directeurs ou centraux compétents de l'Etat (p.ex. aux ministres), qui peuvent prendre position. Leur opinion en la matière est annexée à l'information avec, au besoin, l'opinion supplémentaire du Président de la CSC (art. 64, al. 2 et 3).

10. Un chapitre distinct de la loi est consacré au personnel de la CSC, principalement aux employés supervisant et effectuant des actes de contrôle, qui sont des employés nommés.

11. Ce qui précède nous permet de conclure que, tout en maintenant le modèle précédent du contrôle des finances publiques, la loi apporte en même temps de nombreuses modifications spéciales. Certaines paraissent essentielles, notamment celles qui font réduire la dépendance de la CSC des influences politiques (en rétrécissant les possibilités de révocation du président de la CSC) et qui renforcent le caractère contradictoire de la procédure de contrôle, par l'introduction de la procédure de recours interne, à caractère semi-juridictionnel. En revanche, la nouvelle loi n'apporte pas en principe de modifications concernant le champ de contrôle, ni les sujets de droit et les unités soumis au contrôle, ni les critères du contrôle. La CSC a donc toujours le droit d'examiner de façon détaillée non seulement l'activité de l'administration gouvernementale mais aussi celle des entreprises d'Etat, et, dans certaines situations, des entreprises privées.

A l'époque des transformations du régime de propriété, cette solution est indispensable et correspond à la tendance mondiale en vue de l'extension et non de la limitation du champ de contrôle¹¹.

Il y a lieu de croire que dans quelques années, lorsque les processus de privatisation et de reprivatisation seront achevés et après la stabilisation du système de l'administration publique en vertu de la nouvelle Constitution, il conviendra de repenser les questions de l'étendue et du mécanisme de contrôle, comme celle de la réalisation des directives résultant du contrôle. Ceci permettra d'envisager de nouveaux moyens en vue de rendre la procédure de contrôle la plus objective possible.

¹¹ B.Geist, N. Mizrahi, «State Audit: Principles and Concepts», (in:) *State Audit and Accountability. A Book of Readings*, ed. by A. Friedberg, B. Geist, N. Mizrahi, I. Sharkansky, Jerusalem 1991, p. 16.