

NOTES CRITIQUES * NOTES

DROIT POLONAIS CONTEMPORAIN
POLISH CONTEMPORARY LAW
1994 N° 1-4 (101-104)
PL ISSN 0070-7325

Ewa Łętowska: Jak zaczynał Rzecznik Praw Obywatelskich (Les débuts du Défenseur des Droits Civiques) Łódź 1992, Agence MASTER, 543 pages,

Le Défenseur des Droits Civiques — l'ombudsman — est devenu en Pologne une "institution" particulière.¹ Si nous le qualifions d'institution, c'est parce qu'il s'avère l'un des piliers de notre Etat, universellement regardé comme "sien" par le citoyen, présent dans notre vie quotidienne au point que sans lui notre paysage social, juridique et peut-être même politique, n'est plus concevable.

Dès qu'il fut institué, l'ombudsman a cherché à expliquer aux citoyens en quoi consistait l'essentiel de sa fonction, quelles étaient ses compétences, comment il remplissait sa mission, ce qu'il pouvait et ne pouvait pas faire — bref, tout ce qu'on pouvait attendre de lui. Dès le début également il a pris soin de la documentation officielle de son activité, en publiant régulièrement le Bulletin du Défenseur des Droits Civiques, qui contient entre autres les textes de ses interventions, leurs résumés thématiques et, chose très importante, les index des noms et matières, ainsi que des actes juridiques relatifs aux interventions du Défenseur, rapportées dans les éditions successives du Bulletin. A part le Bulletin, le Défenseur continue d'éditer la publication intitulée "Informations" et divers bulletins-matières, consacrés à des problèmes concrets, tels que, par exemple, la protection des droits acquis, les prétentions de revendication, les droits des étrangers, la promotion des droits de l'homme ou certaines questions militaires. On y trouve également les textes des interventions du Défenseur à la Diète. Tous ces matériaux sont le reflet fidèle de son activité.

Les feuillets dont nous nous occupons ici ont une forme informelle, plutôt personnelle, sont comme une profession de foi, compréhensible aussi pour ceux qui ne sont pas juristes. Aussi éveillent-ils une forte résonance non seulement auprès des professionnels. Ce n'est point par hasard que ce recueil est suivi d'un imposant index des matières, strictement juridique, concernant la protection du droit (dans l'Etat totalitaire et l'Etat démocratique), le droit à la justice, la confiscation d'objets, les dispositions transitoires, l'autogestion locale, la juste procédure, la justice sociale, les fonctions confiées à l'administration, le pouvoir discrétionnaire, le pourvoi en révision extraordinaire, et bien d'autres questions. C'est une preuve solide de l'activité éducative du Défenseur, conçue d'ailleurs conformément aux dispositions légales. Bien que les dispositions constitutionnelles en vigueur soient plutôt laconiques ("Le Défenseur

¹ Cette institution, avant même d'être créée, avait ses fervents partisans, dont Jerzy Stembrowicz et les signataires de la résolution du Comité des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences de 1981 (la date est significative) — pour n'évoquer que ces deux exemples.

des Droits Civiques veille au respect des droits et libertés des citoyens, définis par la Constitution et autres dispositions légales”), la loi sur le Défenseur des Droits Civiques en dit davantage. La réglementation relative au rapport que le Défenseur des Droits Civiques doit présenter annuellement à la Diète et au Sénat, évoque entre autres les observations du Défenseur sur le respect des droits et libertés des citoyens et garantissant la publication de ce rapport. C’est logique, car l’observation du droit dans l’Etat exerce une influence directe sur la qualité des droits et libertés du citoyen. Aussi faut-il partager les réserves des scientifiques qui soutiennent que l’art. 66, al. 24 du Règlement de la Diète ”rétrécit partiellement et sans fondement, en dépit de la loi concernant le Défenseur des Droits Civiques, l’étendue substantielle de son rapport — la loi l’oblige à présenter ses observations sur le respect du droit, alors que le Règlement restreint l’objet de ses observations au respect des droits et libertés des citoyens. Cette différence, quoi-que subtile, est essentielle.”²

Mais le lecteur de l’ouvrage de Mme Łętowska se rendra vite compte qu’elle a toujours pris la défense des droits civiques au sens large de ce terme (donc, à vrai dire, le seul possible), voire avant tout du respect des droits. Cette notion de ”droits”, mérite d’être soulignée, puisque le Défenseur ne peut intervenir que s’ils sont enfreints. Dans son texte intitulé ”L’Etranger”, Ewa Łętowska démontre, d’une part, que les étrangers sont traités par le Défenseur sur un pied d’égalité avec les citoyens polonais, et de l’autre, à quelles difficultés se heurte parfois la défense des intérêts des citoyens polonais à l’étranger. Il ressort de son ouvrage, notons le à l’occasion, que certains ombudsmans étrangers ne sont pas toujours enclins à coopérer avec le nôtre.

En lisant certains passages du livre de Mme Łętowska, on a l’intention de dire que les questions que lui posent parfois ses correspondants — par exemple sur l’adresse d’un tribunal — nous sont bien connues. On en posait aussi aux juges membres de la Commission Electorale Nationale. Nous en connaissons d’autres, concernant par exemple les activités des députés, membres du gouvernement. Ce qui semble le plus intéressant dans cet ouvrage, ce sont surtout les opinions et informations sur l’essentiel du travail de l’ombudsman polonais, ce qui semble susciter toujours quelques doutes et interrogations. Comme en témoigne le deuxième mandat du Défenseur des Droits Civiques, certains aimeraient voir en sa personne — heureusement sans effet — un ”défenseur des droits des pouvoirs publics”.

Certaines opinions du Défenseur, exposées dans cet ouvrage, incitent à la discussion. Du reste, difficile d’imaginer qu’il en soit autrement. Il ne s’agit même pas de différences naturelles entre les opinions du Défenseur et celles du Tribunal Constitutionnel, qui se sont manifestées parfois au cours de longues années de leur coopération, mais de certaines différences d’optique globale. Ce que nous concevons quelque peu autrement que le premier Défenseur concerne, par exemple, les questions telles que la position envers les standards internationaux, les relations entre les valeurs, la procédure formelle et le problème dit de la juste procédure, la justice sociale, la notion de libéralisme ou de démocratie libérale. Je ne partagerais même pas la proposition prudente que le Défenseur prête le serment de fidélité au parlement. Par ailleurs, je suis moins impressionnée par l’Occident que Ewa Łętowska. Je sais que cette opinion n’est pas populaire, aussi aimerai-je la justifier. Les fameux standards internationaux, certainement très appréciables en tant qu’objectifs que nous nous proposons d’atteindre (je n’en doute point, ni que les traités internationaux ratifiés doivent avoir la priorité sur le droit interne), me paraissent parfois quelque peu équivoques, surtout du point de vue de leurs

² Z. Witkowski, dans *Prawo konstytucyjne* [Droit constitutionnel], Toruń 1994, p. 188.

destinataires. D'autre part, la notion même de l'Europe m'inquiète parfois, quand je pense que pendant si longtemps les démocraties occidentales avaient accepté qu'elle n'englobe pas les territoires situés entre l'Elbe et l'Oural, et qu'à présent elle ne concerne pas les territoires de l'ancienne Yougoslavie, car une telle façon de voir le monde est plus commode et assure plus de sécurité. De l'avis de Ewa Łętowska "le problème fondamental en Pologne c'est l'absence d'une tradition de recourir au droit international, dès qu'on est en présence d'un problème juridique concret (par exemple les questions d'égalité en droit, le problème d'association, etc.). C'est même un problème général de la jurisprudence, car les tribunaux sont très peu enclins à se référer même à la Constitution" (p. 391). Voilà qui est très juste. Mais il faudrait justement commencer par la Constitution, qui garantit l'égalité devant la loi et la liberté d'association, et c'est seulement au cas où la Constitution ne suffirait pas, qu'on pourrait recourir aux pactes et conventions internationaux. Quant au principe, tout à fait d'accord. Seulement il ne faut pas oublier que l'aversion pour le droit polycopié manifestée par le Défenseur des Droits Civiques, le Tribunal Constitutionnel, la science et la doctrine, ne semble pas être partagée par l'administration ni, comme l'a écrit Ewa Łętowska, par les tribunaux.

Ni les efforts du Défenseur et du Tribunal Constitutionnel, ni l'opinion universelle des milieux scientifiques sur la loi fatale concernant la publication du Journal des Lois et du Moniteur Polonais, c'est-à-dire sur la publication des actes légaux, n'ont servi à rien. Tout récemment, Anna Michalska a rappelé les pratiques compromettantes du ministre des Affaires Étrangères (datant encore de l'époque de la République Populaire de Pologne), liées à la publication des actes du droit international en vigueur, concernant les droits du citoyen. On verra bien ce qui en résultera.

Ewa Łętowska clôture ses feuilletons, ou plus exactement son mandat, par cet adage: *Feci quod potui faciant meliora potentes*. Nous avons de quoi remercier notre premier Défenseur des Droits Civiques. La meilleure preuve en a été donnée par Tadeusz Zieliński, notre deuxième Défenseur, qui, à la veille des élections — en risquant beaucoup — avait déclaré qu'il avait l'intention de continuer la ligne de son prédécesseur. Une chose encore est certaine: à cette époque difficile d'édification d'un nouveau modèle d'État et de droit, de sollicitude pour les droits de l'homme, pour que le droit signifie toujours droit et la justice — justice, il faut des institutions dont les représentants titulaires ne cèdent pas aux pressions ni conjonctures, et dont les actions nous remplissent d'optimisme et d'espoir, lesquels constituent les fondements de l'État de droit. Telle est, à n'en point douter, l'institution du Défenseur des Droits Civiques.

Janina Zakrzewska