



91-1313



COE228310

Strasbourg, le 30 septembre 1991

Restricted
CDL (91) 30 Addendum
(French only/
français uniquement)

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

SENAT de la REPUBLIQUE POLONAISE
Commission Constitutionnelle

PROJET

de la

CONSTITUTION
de la
REPUBLIQUE POLONAISE

A r g u m e n t a t i o n

avril 1991

citoyens particuliers et leurs groupes. L'Etat ne devrait être ni l'état d'une classe, ni l'état d'un parti, ni l'état d'une couche sociale ou l'état des élites. La République Polonaise doit être un Etat qui appartient à l'ensemble des citoyens, doit constituer l'expression des leurs aspirations et de leurs intérêts - doit être leur bien commun et leur commune richesse.

L'indication par la Constitution du sens de l'Etat, c'est-à-dire de sa conception en tant que bien commun, ordonne en plus d'accepter que l'obligation fondamentale de tous - des Autorités et des citoyens - reste le soin de ce bien.

Le projet ne différencie les citoyens polonais ni de point de vue de leur nationalité, de leur origine ethnique, leur langue, leur religion, ni de point de vue de leur domicile ou des autres attributs. Tous les citoyens forment à titre égal la République Polonaise et tous y ont un statut égal - les mêmes droits et les mêmes obligations envers elle. Le projet garantit néanmoins aux minorités nationales ou aux minorités linguistiques, le droit de cultiver et de développer leur culture propre, leur langue, leurs coutumes et traditions. Il leur assure le droit de créer leurs propres institutions éducatives, religieuses, culturelles ainsi que la participation dans les décisions relatives à la reconnaissance et à la protection de leur identité culturelle.

En même temps le projet garantit aux citoyens polonais vivant dans la communauté étatique la création d'une société civique qui décide souverainement sur son sort et sur les collectivités qu'elle forme. L'ordre démocratique de l'Etat doit servir cette cause avec la garantie des nombreuses institutions constitutionnelles.

Le projet reconnaît et garantit à l'homme des droits aussi bien en tant qu'un être humain qu'en tant que membre des collectivités. Cependant chaque citoyen jouit non seulement des droits, dont l'exercice doit avoir certaines limites, mais il a aussi des obligations envers l'autrui, envers l'Etat et envers d'autres communautés dans lesquelles il

participe. Le projet décrit explicitement les obligations des citoyens polonais envers la République. On cite entre autres l'obligation de la fidélité envers la République, sa défense, le respect de sa Constitution et des institutions qui en découlent ainsi que l'obligation de respecter ses lois. Chaque citoyen polonais est tenu d'assurer son apport au bien commun et encourir les charges prévues par les lois.

On a indiqué dans le projet que la République Polonaise exige de l'homme en tant qu'individu et en tant que membre des communautés de s'acquitter des obligations de la solidarité politique, économique et sociale, ce qui le situe clairement dans un contexte social et condamne l'égoïsme.

Dans le contexte des obligations des citoyens une importance particulière revêt le passage figurant au préambule de la Constitution qui souligne que l'objectif de la communauté reste la construction de la République Polonaise forte par l'amour et le travail de ses citoyens. L'amour mutuel et le travail des citoyens constituent l'obligation morale de chacun qui porte au coeur le bien de la République Polonaise. Ces deux éléments sont exclus des obligations constitutionnels comme il est impossible d'y forcer par la loi. Néanmoins les auteurs gardent l'espoir que l'amour et le travail vont constituer le meilleur ciment de la prospérité de la République.

2.

Le projet prend note, là où c'est possible, de la tradition polonaise, y compris la tradition constitutionnelle. On entreprend la tentative de souligner et de transporter vers l'avenir les valeurs qui ont fait la renommée de la Pologne, ainsi que les tendances fondamentales de l'Etat incluses dans les constitutions anciennes, surtout celles de mai, de mars et d'avril. Le projet veut constituer leur prolongement et leur enrichissement de point de vue des tendances modernes. Il souligne le rôle particulier de la Constitution de 3 Mai 1791: c'est pourquoi le préambule en parle directement. On y souligne notamment que l'avenir de la Pologne doit être lié avec les grands moments de notre

histoire. On souligne tout particulièrement la tradition millénaire de l'héritage chrétien, la tradition des luttes pour l'indépendance et la tradition de l'élan de "Solidarité".

Le projet ne cache point que les bases de l'ordre moral de la communauté étatique sont d'ordre de valeurs chrétiennes. Depuis des générations ces valeurs forment les modèles de la vie individuelle, familiale et sociale. Elles revêtent la dimension des valeurs universelles dont le contenu est l'homme, ses droits, ses besoins et le bien commun des organismes sociaux dans lesquels il vit.

Le projet prend note des valeurs nationales fondamentales, importantes et précieuses pour l'ensemble de la communauté politique ainsi que les traits qui ont fait la renommée de la Pologne dans le passé.

La Pologne dispose de la tradition glorieuse de tolérance et d'hospitalité. Le projet souligne l'importance de ces valeurs typiquement polonaises. La tolérance se traduit dans le projet par la formule sur la liberté de conscience et de religion, des convictions ou des opinions, d'égalité de droits garantie à tous et par la protection spéciale des minorités aussi bien que par l'égalité dans les relations avec l'Etat de l'Eglise catholique et des autres églises ou mouvements religieux.

L'hospitalité traditionnelle polonaise, sanctionnée par le texte de la Constitution de 3 Mai sous forme de la garantie pour chacun qui aurait arrivé en Pologne de se sentir libre est traduite dans le projet par garantie à chacun qui se trouve sur le territoire national des droits reconnus par la Constitution. Cette garantie comporte donc, non seulement les Polonais mais aussi tout autre personne. On doit noter le droit de libre circulation et le droit de libre choix de son domicile sur le territoire de la République Polonaise.

L'expression des liens particuliers de la République Polonaise avec chacun qui est de souche polonaise, même si formellement il est d'une autre nationalité, reste la

confirmation du droit à chaque personne d'origine polonaise de retourner en Pologne et de s'installer sur le territoire de la République Polonaise. La Constitution propose aussi le droit d'asile.

C'est de la Constitution de Mars qu'on a retenu l'invocation que la Pologne faisait sienne durant son histoire millénaire. "Au nom de Dieu Tout-Puissant!" C'est sous la protection de Dieu qu'on rend la République en tant que bien commun de toute la Nation. On est d'avis qu'une telle formule ne peut offenser personne.

La tentative de la Nation Polonaise à construire une Pologne forte par l'amour et le travail de ses citoyens et ceci sous la protection des lois qu'ils décrètent fut traduite dans le préambule de la Constitution. Cette formule est directement liée avec les vertus civiques traditionnelles dont on a si besoin aujourd'hui afin de donner à la Pologne une dimension appropriée.

Le lien avec la tradition des constitutions polonaises reste visible dans de nombreuses solutions du projet, y compris le retour au nom ancien de la Diète qui sera composé - comme ce fut toujours dans la Pologne Indépendante - des deux Chambres - de la Chambre des Députés et du Sénat. On retourne aux fonctions traditionnelles des deux Chambres et à la place spéciale du Président de la République dans ses relations avec le pouvoir législatif.

3.

La construction de l'Etat se caractérise par sa propre architecture et la Constitution doit s'y conformer. Ceci se traduit par la systématique du projet qui, à côté de sa fonction d'ordonner les choses, revêt aussi une fonction de fond - souligne et confirme l'axiologie de la constitution par le lien direct de la forme avec la hiérarchie des valeurs.

La mise en relief, au Chapitre I, des principes fondamentaux a pour but de souligner l'axiologie directe de la

Constitution qui reflète la philosophie du modèle de l'Etat proposé. Les principes traduisent les valeurs fondamentales et les objectifs selon lesquels la communauté politique des citoyens devra s'organiser. Ces principes décrivent la forme de l'Etat et la situation du citoyen, déterminent les bases du système juridique et politique de l'Etat. Les principes fondamentaux sont, dans la disposition de la Constitution, les principes les plus importants, suprêmes par rapport aux autres dispositions constitutionnelles et qui créent le cadre des autres solutions.

Vu le rang que le projet de la Constitution assure à l'homme, déjà au Chapitre II on a présenté le catalogue des droits et libertés et des obligations du citoyen. Les chapitres suivants présentent les autorités de l'Etat et leurs fonctions, conformément au principe de séparation des pouvoirs. On prend en considération une autre communauté avec laquelle l'homme reste lié dans sa vie quotidienne - les collectivités territoriales.

Pour la première fois dans notre histoire on a introduit dans la Constitution le chapitre sur les sources de la Loi et ceci afin que la constatation du préambule sur la protection des citoyens par les Lois signifie une protection par le système juridique ordonné, logique et ferme.

4.

L'ensemble des traits caractéristiques de la République Polonaise indiqué dans le projet constitue une description typologique de l'Etat ainsi que détermine son sens, ses objectifs et la raison de son organisation.

La République Polonaise est - selon le projet - un Etat souverain et démocratique, qui se fonde sur les droits de l'homme. La souveraineté indiquée dans cette approche l'indépendance qui découle du droit à l'autodétermination, l'indépendance et l'autonomie dans les rapports de la Pologne avec d'autres Etats ainsi que l'intégrité territoriale et la stabilité des frontières. La souveraineté extérieure est garantie par les dispositions détaillées du

projet relatives aux compétences du Président de la République et des Chambres de la Diète dans le domaine de la défense nationale, l'armée, l'obligation de la défense de la République Polonaise et le service militaire ainsi que dans le domaine des alliances, des accords militaires et actes touchant à l'intégrité territoriale - qui nécessitent un accord sous forme d'une loi. La cause de la défense de souveraineté nationale est en plus garantie par les dispositions régissant les fonctions des Forces Armées de la République et les états extraordinaires.

La République Polonaise est un Etat démocratique. La démocratie constitue le principe fondamental et la forme du régime de l'Etat. Ce n'est qu'un tel système qui assure la légitimité au pouvoir qui prend ses origines dans la Nation et qui agit de par la volonté de la majorité.

Selon le projet la démocratie est garantie par tout une série d'institutions. L'obligation de l'Etat est de la défendre. Parmi ces institutions le projet situe en tête le principe de la souveraineté de la Nation, la division et l'équilibre des pouvoirs, la décentralisation, le pluralisme politique, la liberté d'action des communautés autres que l'Etat, y compris le principe de coopération de l'Etat et des communautés religieuses.

La suprématie de la Nation est reconnue par le projet en tant que principe fondamental. On se base sur la constatation que le pouvoir étatique provient de la Nation. L'Etat polonais est un état où il n'y a pas de place, au-delà et en dehors de la Nation - pour un autre pouvoir suprême qui aurait pris son origine des sources extranationales.

La Nation est créée par la communauté des citoyens polonais. On se sert du mot "Nation", à l'article 3 et dans d'autres endroits du projet, toujours dans le sens politique et non ethnique. C'est l'ensemble des citoyens polonais appartenant à l'Etat polonais qui sont appelés "Nation Polonaise" ou "Nation". Cette explication constitutionnelle de la notion "Nation" revêt un sens profond. Elle doit écarter toute

reproche qui tend à imputer le traitement inégal des citoyens polonais qui ne sont pas de nationalité polonaise ethnique. On a accepté la définition politique de la "Nation" en y voyant non seulement l'élément des traditions polonaises, mais aussi le facteur d'intégration de tous qui disposent du status du citoyen polonais ainsi que le facteur renforçant le sens de la responsabilité des citoyens pour le bien de la République Polonaise. C'est ainsi qu'on s'est distancé de la notion "peuple" qui, en Pologne contemporaine, sonne faux de point de vue politique et historique.

Le projet accepte le principe de la souveraineté de la Nation, il indique l'origine primaire de l'autorité de l'Etat. C'est la Nation qui donne le pouvoir et le transfère aux trois organes, qui - n'est-ce à titre d'émaner de la Nation - doivent être égaux et s'équilibrer mutuellement. La réalisation du principe de la souveraineté de la Nation revêt dans le projet la forme directe et indirecte. La forme directe se traduit par le fait que c'est la Nation qui confère - par les élections universelles - le pouvoir au Président, aux deux Chambres de la Diète soit exécute ce pouvoir directement par le référendum ou par l'initiative législative civique. Cette initiative demande la motion d'au moins 100.000 citoyens, le référendum d'abrogation ou de consultation en nécessitant 500.000 soit l'initiative de la moitié des Diétines régionales. On ne peut pas soumettre au référendum les questions relatives aux droits de l'homme garantis par la Constitution, comme on ne peut pas éliminer ces droits ni négocier sur leur contenu.

5.

Le projet de la Constitution, conformément au principe de séparation des pouvoirs, accepte que le pouvoir de l'Etat sera exercé par les autorités distinctes, égales et s'équilibrant réciproquement: législatif - la Diète, composée de la Chambre des Députés et du Sénat; exécutif - avec le Président de la République à sa tête et le Gouvernement avec le Premier Ministre; judiciaire - exercée par les Tribunaux indépendants. La démocratie ne peut pas se

passer d'une telle séparation. Ce principe sert un fonctionnement efficace de l'Etat, protège contre le croisement des compétences et contre la situation dans laquelle les organes du pouvoir prennent des décisions sans en subir la responsabilité.

Le projet traduit la conception d'une autorité forte. Pour le bien de la communauté de l'Etat le pouvoir doit être efficace. Ses actions ne peuvent pas être paralysées par un autre pouvoir. L'autorité doit, en principe, rester le centre décisionnel exclusif dans le domaine de ses attributs. Le projet assure notamment une charge égale des obligations des pouvoirs.

Le projet prévoit que chacun des pouvoirs reste, dans le cadre de ses compétences, autonome et jouit de garantie des droits nécessaires à la réalisation de ces tâches.

Le projet détermine d'une façon minutieuse les compétences du chaque pouvoir, de manière à ce qu'aucun d'eux ne puisse exécuter les tâches qui ne lui appartiennent pas ou entraver le fonctionnement d'un autre pouvoir.

L'activité des Autorités de l'Etat est cependant complémentaire et ne peut suivre des directions différentes. Le projet introduit un modèle des relations mutuelles entre les pouvoirs, nécessaires de ce point de vue, basées sur leur coopération en vertu des concessions réciproques. Les attributions d'un organe envers un autre sont contrebalancées par les attributions inverses des organes de l'Etat indépendants.

Le pouvoir législatif possède quelques compétences non-législatives appartenant à la sphère des pouvoirs exécutif et judiciaire, le Président des compétences législatives et judiciaires - p. ex. le droit de grâce.

Le projet résout la question de la coopération entre les organes des pouvoirs législatif et exécutif, nécessaire à leur fonctionnement efficace, d'une façon harmonieuse. Il n'est pas question de voir leur position comme antagoniste,

ou bien de considérer le pouvoir comme source des conflits et de se fonder sur le principe de manque de confiance.

Le projet prévoit de créer, entre les Autorités, des liens institutionnels ainsi que de les doter, en plus des compétences primaires, des compétences auxiliaires. Ainsi les fonctions prises à un pouvoir sont inscrites dans les compétences de l'autre pouvoir. Il y a une opération inverse qui sert l'équilibre des pouvoirs.

Le projet part de principe d'un équilibre significatif et relativement stable du pouvoir législatif et celui exécutif. On a rejeté la conception de la prépondérance d'un pouvoir sur un autre en partant de principe que trop de force attribué à un seul pouvoir peut nuire aux droits de l'homme et à la démocratie.

La Diète et le Président sont élus au suffrage universel. Leur rapport à la Nation souveraine reste identique, comme c'est la Nation qui leur remet le pouvoir. Il n'y a aucune raison de traiter un pouvoir comme plus important qu'un autre et surtout de maintenir la position privilégiée de la Chambre des Députés. La démocratie ce n'est pas la suprématie du parlement.

La position égale des pouvoirs fait naître leur obligation de se témoigner le respect réciproque.

6.

Le sens le plus profond d'un Etat démocratique se traduit par la participation de tous les citoyens dans les affaires publiques. L'homme et les communautés qu'il fonde deviennent responsables de leur sort, ils gouvernent d'eux-mêmes leurs affaires, ils choisissent leurs organes et ils les contrôlent directement.

La scène politique polonaise voit se former le quatrième sujet de l'autorité qui prend sous sa responsabilité les compétences des communautés civiques plus petites que celle nationale et unies par d'autres liens que politiques. Il

s'agit des collectivités territoriales et de leurs organes. L'institution des collectivités territoriales, introduite dans la Constitution en vigueur, est en train de se développer - le projet lui assigne une place appropriée et la supporte.

Les collectivités territoriales constituent des communautés dont le but est d'assurer le bien commun d'un groupe, d'assurer la participation des citoyens dans la réalisation des besoins de la vie collective locale ou du groupe. Le projet les considère comme l'expression des tendances démocratiques et en tant qu'exposant de la suprématie politique des citoyens. Néanmoins la position des collectivités territoriales est déterminée de façon à ce qu'elles ne s'assignent pas des prérogatives qui pourraient dominer les citoyens et d'autre par qu'elles n'entrent pas dans les compétences des pouvoirs centraux.

7.

La démocratie ne peut pas se passer du pluralisme politique. Le projet garantit ce pluralisme avant tout sous forme des communautés politiques organisées en tant que partis. Compte tenu de la réalité polonaise, dans laquelle la formule d'un parti politique n'est pas encore universellement acceptée, le projet reconnaît l'existence d'un tel pluralisme sous d'autres formes - tels que les mouvements civiques et autres communautés des citoyens.

8.

Le projet reconnaît et garantit la protection des autres communautés des citoyens qui se forment dans l'aspiration au bien collectif ou commun. Ces groupements sont créés par les mêmes gens que ceux qui forment la communauté de l'Etat. Le projet étend sa protection sur un nombre important de telles communautés - à commencer par la famille en tant que communauté de base primitive par rapport à l'Etat, par les formations plus grandes - les associations, les syndicats, les mouvements civiques et autres - jusqu'à la plus grande dans les limites de l'Etat - l'Eglise. La position de

l'Eglise en Pologne fut d'ailleurs signalée dans les principes fondamentaux.

L'homme est de part sa nature un être social. Il vit, est actif, se développe au sein des communautés. De même l'Eglise constitue une communauté existante au sein de l'Etat quoi que, à raison de son caractère et de ses tâches - une communauté distincte de la communauté politique des citoyens. L'Eglise est une communauté religieuse apolitique qui se fonde sur le droit naturel de chaque être humain à une religion et à l'extérioriser. Les deux communautés - celle de l'Etat et celle de l'Eglise servent, pour motifs différents - la vocation individuelle et sociale des mêmes gens. Les deux se basent sur le principe du bien de l'homme et du bien collectif.

Les citoyens de la République Polonaise, dans leur écrasante majorité, appartiennent à ces deux communautés. L'Etat doit prendre compte de cette réalité dans ses lois et ses institutions tout en reconnaissant et en respectant le droit d'appartenance à la communauté de l'Eglise ainsi que le droit de l'Eglise à exister, à être active, à prêcher la Foi, à enseigner sa science sociale, à remplir librement ses obligations parmi les gens - en un mot, le droit à réaliser sa mission. On propose dans le projet de fonder les relations entre l'Etat et l'Eglise sur le principe d'autonomie et de l'indépendance de l'Etat et de l'Eglise. Par contre le projet souligne la nécessité d'une coopération et ceci pour le bien commun.

Le projet n'introduit pas la notion de la séparation de l'Etat de l'Eglise. Dans les expériences polonaises ce principe jouit de mauvaises connotations comme on y attachait toujours l'intention de la lutte contre l'Eglise. Aussi bien l'histoire que le patrimoine de la République Polonaise ont profondément lié ces deux communautés, créées par les mêmes gens. Et c'est dans ce sens que leur séparation reste artificielle et peu naturelle. Dans le cas opposé l'homme se verra exposé au risque de dichotomie et du conflit de conscience.

Vu la position de l'Eglise catholique en Pologne et le nombre de gens qui forment cette communauté, le projet prévoit de lui réserver une place à part dans l'exposition des principes présentés ci-dessus.

Le même principe doit s'appliquer à la coopération de l'Etat avec d'autres églises et communautés religieuses qui sont libres dans l'exercice de leur culte.

9.

Le projet part de principe que l'homme jouit des droits naturels, ce qui oblige l'Etat à les reconnaître et leur accorder la protection juridique. On a donc rejeté la conception selon laquelle c'est l'Etat qui octroie les droits et règle ses contenus. Dans les cas bien déterminés l'Etat peut, vu le bien commun et le bien de l'autrui, déterminer l'étendue de l'exercice de certains droits. Le projet souligne que l'homme qui jouit des droits et libertés naturels doit respecter les droits et libertés de l'autrui.

La violation d'un droit civique protégé par la Constitution - vu l'application directe des dispositions constitutionnelles - donne donc droit à la protection judiciaire. Ceci constitue une nouvelle et la plus forte garantie de la protection juridique des droits du citoyen.

Le projet du catalogue constitutionnel des droits du citoyen se base en partie majeure sur les normes exposées dans les actes internationaux des droits de l'homme. Ainsi les droits universels sont adaptés à la tradition polonaise, à la réalité et aux exigences liées au rang de la Loi Constitutionnelle. L'ensemble de ce catalogue se fonde sur la vision des droits de l'homme en tant que droits naturels.

Le catalogue ne parle pas des droits qui auraient constitué une fiction soit qui seraient impossibles à réaliser. Le fait de faire appliquer les dispositions de la Constitution directement oblige à rédiger les normes d'une manière responsable comme le non-exercice de l'obligation de la protection d'un droit de la part de l'Etat pourrait donner

titre à porter plainte contre l'Etat devant le Tribunal et l'exigence de réaliser ce droit.

Le projet se détache de la pratique répandue dans les constitutions communistes qui promettaient largement les droits économiques, sociaux et culturels, d'ailleurs jamais réalisés.

Le projet introduit les dispositions claires concernant les droits de l'homme - civiques et politiques - qui ne figurent pas dans la Constitution actuelle soit qui y sont faiblement esquissés ou bien revêtent le caractère des privilèges octroyés par l'Etat. On propose une claire normalisation du droit à la vie dès la conception de l'enfant, ainsi que sa garantie juridique. En est la conséquence logique l'abolition de la peine de mort.

La liberté personnelle gagne des garanties plus puissantes - surtout dans le contexte de l'arrêt policier qui est soumis au contrôle judiciaire, du droit à l'intimité, à la liberté de la conscience, de la religion et de la pensée, des convictions et des opinions, ainsi que les droits patrimoniaux. La liberté de la parole écrite, traditionnelle dans la Pologne d'antan, trouve son expression dans l'abolition de la censure préventive. Néanmoins on prévoit la possibilité de limiter cette liberté pour de raisons de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé et de la morale et des droits et libertés des tiers.

On propose des garanties particulières dans la sphère des relations de l'homme avec le pouvoir judiciaire. Ce pouvoir reste indépendant mais la Constitution doit créer les mécanismes appropriés pour sauvegarder le citoyen contre ses abus.

De même le projet garantit le droit de chaque citoyen à présenter les pétitions, ce qui - à côté du droit de participer dans les affaires publiques et du droit d'entrer en fonctions publiques, ainsi que des droits électoraux - doit remplir de contenu concret la norme constitutionnelle de l'Etat en tant qu'un bien commun ainsi que garantir

aux citoyens l'influence sur les affaires de l'Etat et sur la manière de les administrer.

10.

Les propositions relatives aux sources de la Loi se basent sur les principes d'un système clos, sur son caractère hiérarchique, sur le principe de non-rétroactivité des actes juridiques, sur la concordance des actes et sur l'homogénéité axiologique du système des sources de la Loi. Ces principes revêtent une importance particulière de point de vue des garanties et devraient assurer la fiabilité de la Loi ainsi que le droit à la sécurité juridique, sans parler de la mise en ordre du système existant.

On inclue dans la catégorie des sources de la Loi quatre types des actes juridiques: 1) les actes juridiques universelles - Constitution, lois organiques, lois, décrets-lois, décrets, 2) les actes juridiques internes de l'administration de l'Etat - les arrêtés, 3) les actes juridiques locaux, 4) les actes juridiques du droit international dotés du caractère universel.

Parmi les actes juridiques la Constitution garde une position particulière - ce que le projet souligne dans le principe fondamental du constitutionnalisme (art.6) ainsi que dans la procédure spéciale de son amendement qui demande les débats des Chambres réunies de la Diète. La Constitution est la loi suprême de la République Polonaise et ses dispositions sont appliquées directement. On y voit la modification de la fonction de la Constitution par rapport à la pratique courante. Un acte juridique quelconque non conforme à la Constitution est nul, ainsi qu'un acte qui viole les normes constitutionnelles.

Un nouveau type de loi est constitué par la loi organique. Elle diffère de la loi ordinaire par la procédure de son adoption et de sa modification (une majorité qualifiée requise), par son objet et par la forme obligatoire de son contrôle, de point de vue de légalité, par le Tribunal Constitutionnel avant même qu'elle soit votée. On réserve

cette forme pour régler les questions les plus importantes liées au régime de l'Etat et qui garantissent la réalisation de normes démocratiques de la Constitution.

Le projet introduit notamment les matières qui ne peuvent pas être décrétées qu'en forme d'une loi, Y figurent les questions d'une grande importance pour les droits de l'homme et pour l'Etat.

Le Président de la République est autorisé à rendre les décrets-lois dans les limites nécessaires pour assurer le fonctionnement de l'Etat en cas de guerre lorsque la Diète est empêchée dans ses fonctions législatives. On ne prévoit pas d'autres cas vu la séparation des pouvoirs et la résignation du principe des sessions parlementaires de la Diète qui reste permanente.

Le projet régleme d'une manière générale la question des décrets considérés comme actes d'exécution par rapport aux actes législatifs. On se base sur le principe des autorisations expresses stipulant aussi bien le sujet compétent à décréter que l'étendu des affaires déléguées. L'interdiction de subdélégation est introduite.

Les régime semblable est prévu pour les arrêtés. Les organes déterminés seraient autorisés à les rendre. Les arrêtés sont les actes juridiques des unités organisationnelles de l'Etat et ne peuvent pas être considérés en tant que base des décisions prises par rapport aux autres personnes, aussi bien physiques que morales.

Les organes des collectivités territoriales ainsi que les organes locaux de l'administration publique sont autorisés à décider sur le droit local. Le fait d'introduire ce droit dans les normes constitutionnelles non seulement souligne l'importance des collectivités locales mais soumet le droit local aux exigences touchant les sources de la loi ainsi qu'ouvre la possibilité du contrôle constitutionnel de ce droit.

Le projet s'intéresse du problème signalé depuis longtemps: de faire reconnaître, en tant que source de la loi interne, le droit international sous forme des accords internationaux valablement signés et des normes coutumières de ce droit ainsi que le problème de leur application directe. On propose la différenciation des conditions de la ratification des accords internationaux. Entre autre, pour une catégorie déterminée des accords, on prévoit la condition de l'accord des deux Chambres de la Diète exprimé sous forme d'une loi. On se fonde sur le principe qu'un accord international ainsi que la norme du droit international est hiérarchiquement plus importante qu'une loi.

11.

D'après le projet le pouvoir législatif appartient à la Diète, composée de deux Chambres - la Chambre des Députés et le Sénat. Le projet n'accepte pas l'existence de la chambre basse qui aurait la compétence législative et de la chambre haute sans compétence législative mais chargée de vérifier la légalité et l'opportunité d'une loi votée par la Chambre des Députés.

Le processus législatif a deux étapes et ce n'est que le travail en commun des deux Chambres qui fait naître la Loi, sous la condition que le Président de la République signe et publie la loi. Le Président de la République a le droit au veto suspensif. On ne peut pas distinguer dans ce processus une phase plus importante que l'autre, les deux phases sont aussi indispensables pour le processus législatif. La Chambre des Députés y joue un rôle essentiel, tandis que le Sénat remplit les fonctions de contrôle.

Le droit à l'initiative législative est conféré aux sujets qui en furent dotés jusqu'à présent. L'innovation est représentée par la possibilité de la réaliser sous forme de l'initiative législative civique.

Le projet régit d'une manière explicite la procédure législative au sein de la Chambre des Députés au moment de la déposition par le Sénat des propositions de modifications

d'une loi. Les auteurs du projet partent du principe que les normes constitutionnelles ne peuvent pas prêter à un conflit. Les mauvaises expériences avec l'interprétation par la Diète actuelle des normes constitutionnelles en vigueur ont amené les auteurs à indiquer dans le projet *expressis verbis* que le fait que la Chambre des Députés ne rejette pas les modifications proposées par le Sénat équivaut à l'acceptation de ces modifications.

Le projet confirme notamment le droit du Sénat à introduire dans le projet d'une loi les modifications portant sur toutes les questions relatives à ce projet, ce qui permettrait d'éliminer les tentatives à limiter les compétences de contrôle du Sénat qui se manifestent aujourd'hui.

On propose néanmoins, à l'exemple de la Constitution de Mars, l'abaissement de la majorité requise lors du vote des modifications du Sénat à la Chambre des Députés. La majorité de 2/3 est réservée aux actes juridiques de grande importance.

La proposition de la modification de la procédure du vote du budget est dictée par le soin d'un fonctionnement efficace de l'État et par la conviction que le vote du budget reste avant tout la compétence de la Chambre des Députés. Le Président de la République gagne la compétence de signer et de publier le budget dans la teneur du projet gouvernemental si, durant le temps et les conditions prescrits, les Chambres de la Diète ne le voteront pas. Le Gouvernement et les organes de l'administration gouvernementale doivent travailler indépendamment des discussions sur le budget.

À côté des justes fonctions législatives, le projet dote les Chambres des fonctions non-législatives, exclues du pouvoir exécutif. Cette séparation des fonctions supplémentaires est introduite afin de maintenir les compétences spéciales, traditionnellement liées aux Chambres parlementaires. La Chambre des Députés aurait disposé des compétences extraordinaires exécutives - p.ex. le droit à la motion de censure, le droit aux interpellations, les larges

compétences lors du vote du budget, lors des élections et de la révocation du Président de la Chambre Suprême de Contrôle, placée sous l'autorité de cette Chambre.

Le Sénat gagne l'exclusivité dans la nomination du Haut Commissaire des Droits de l'Homme ainsi que dans le domaine de l'autorisation de la ratification de certains accords internationaux.

L'idée du projet est de créer, à la place des deux chambres séparées, un organe législatif homogène qui que compose de deux chambres, un organe dont le poids soit visible non seulement dans le processus législatif. La conséquence d'un tel point de vue est qu'on confère aux Chambres réunies des compétences beaucoup plus larges que les compétences de l'Assemblée Nationale d'aujourd'hui: p.ex. l'interrogatoire des candidats à la présidence de la République, l'accusation du Président, la modification de la Constitution et la révocation de l'Inspecteur Général des Forces Armées ou bien la déclaration du déclenchement de la guerre.

Le droit d'élections est maintenu dans le projet dans les principes applicables jusqu'à présent. Le projet ne traite pas la domiciliation en tant que condition du droit de passer d'élection. On propose néanmoins les limites d'âge pour les candidats au Sénat - 30 ans, ce qui doit garantir le rôle du Sénat en tant que Chambre de sagesse.

Le projet consacre beaucoup de place aux problèmes du mandat des députés et des sénateurs ainsi qu'à l'exercice de ce mandat. L'autorité et la dignité du mandat provenant de la Nation provoque qu'on se prononce pour un mandat libre et non lié par des instructions quelconques. Les députés et les sénateurs sont les représentants de la Nation et non seulement les représentants de leurs circonscriptions électorales. L'exercice du mandat est assuré par l'institution de l'immunité parlementaire, par l'incompatibilité des fonctions, par l'interdiction d'activité économique dans certains cas et aussi par l'interdiction d'accepter les ordres, decorations et titres honorifiques durant le mandat. On confirme explicitement le

droit des députés et des sénateurs aux indemnités destinées à financer les fonctions et à assurer l'indépendance.

12.

Le Président de la République est à la tête du pouvoir exécutif mais le projet lui assigne le rang du plus haut représentant de l'Etat. La prépondérance de la Présidence dans la structure du pouvoir exécutif découle du fait qu'il est élu dans le scrutin universel. Cette prépondérance se manifeste dans ses compétences.

Le projet stipule les conditions de base que les candidats à la Présidence de la République doivent remplir. On prévoit que les candidats seront obligés à se soumettre à l'interrogatoire devant les Chambres réunies de la Diète ce qui écarte le risque des candidatures peu sérieuses et donne la possibilité de mieux connaître les candidats, leurs programmes et leurs expériences.

Toutefois se n'est pas le système d'élection du Président de la République qui décide de l'autorité de son pouvoir. Son rôle dans le régime de l'Etat ainsi que sa position par rapport aux autres pouvoirs sont déterminés par ses compétences et par les règles permettant leur libre exercice.

Le projet garantit au Président de la République la liberté et l'autonomie, crée la force de sa position dans le cadre du pouvoir exécutif. Il y a des prérogatives, mais ce qui fait sa force ce sont ses compétences qui le situent en tant que chef de l'exécutif. Ceci est fortement visible dans les relations du Président de la République avec le Gouvernement qui est investi par lui et non par la Chambre des Députés. Selon le projet c'est le Président de la République qui nomme et révoque le Premier Ministre, et sur sa proposition nomme et révoque les ministres. Le Président de la République peut convoquer les assises du Gouvernement et les présider. Les compétences du Président de la République comprennent les questions de l'armée comme il est

le supérieur des Forces Armées. Il ordonne la circonscription et la mobilisation.

C'est le Président de la République qui est chargé de diriger les affaires étrangères, y compris la ratification et la résiliation des accords internationaux, sous réserve des normes constitutionnelles qui prévoient l'accord des Chambres pour la ratification ou l'opinion préalable du Sénat. Le projet accepte le manque de responsabilité parlementaire et judiciaire du Président de la République pour ses fonctions officielles mais une responsabilité constitutionnelle complète devant le Tribunal Constitutionnel pour la violation de la Constitution. L'accusation peut être prononcée uniquement par les deux Chambres réunies.

Le Président de la République a le droit de dissoudre la Chambre des Députés. Néanmoins les raisons d'une telle décision sont limitées par rapport à la situation présente: le manque du vote du budget durant les 90 jours prescrits ou la motion de censure qui provoque le troisième changement du Gouvernement durant l'année. Cette dernière compétence du Président de la République a pour but de prévenir la paralysie du pouvoir exécutif provoquée par le pouvoir législatif.

Les compétences du Président de la République relatives à la législation se limitent à l'initiative législative, à la signature et la publication des lois, au veto suspensif, au droit de rendre les décrets et les arrêtés soit d'autres actes ainsi que les décrets-lois durant l'état de guerre.

Le Gouvernement, présidé par le Premier Ministre, dirige les affaires de l'Etat et reste sous l'autorité du Président de la République. Néanmoins il présente le rapport de son activité à la Chambre des Députés. Cette Chambre gagne, grâce au projet, une importante compétence envers le Gouvernement sous forme de la motion de censure, ce qui demande des conditions bien précisées dans la Constitution.

Le Gouvernement - par l'institution du contre-seign du Premier Ministre et du ministre intéressé, est responsable des décrets, des arrêtés et autres actes exécutifs du Président de la République publiés en application des lois.

Le voievode est le représentant local du Gouvernement. Il est chargé des tâches de l'administration gouvernementale. Ces tâches peuvent être réalisées aussi par les organes locaux d'administration placés sous l'autorité des ministres et - dans le cadre des compétences déléguées - les organes des collectivités territoriales.

13.

Le projet perpétue, dans une grande mesure, la réglementation constitutionnelle existante du pouvoir judiciaire, bien qu'il prévoit également d'importants changements. Il établit avant tout le principe de l'administration judiciaire de la justice sans y introduire aucune exception. Il garantit l'indépendance des tribunaux par rapport aux autres pouvoirs, mentionnée déjà dans les principes fondamentaux, en constatant, que les décisions des tribunaux ne peuvent être modifiées par aucun autre organe, à l'exception du droit de grâce qui appartient à la compétence du Président de la République. Le projet garantit également l'indépendance et l'inamovibilité des juges, en montrant des cas d'exception possible à cette règle en vertu d'une décision de tribunal.

Le projet n'introduit pas la notion des Tribunaux exceptionnels - tous les Tribunaux en Pologne doivent appartenir au système des Tribunaux universels, y compris la juridiction administrative exerçant le contrôle de légalité des décisions administratives. On instaure le Tribunal Suprême Administratif ayant le caractère de la cour de cassation.

La Cour Suprême constituerait l'organe suprême judiciaire de la République Polonaise, qui fonctionne aussi comme cour de cassation.

Les décisions relatives à la nomination des juges appartiennent, selon le projet, au Président de la République; les compétences du Conseil National Judiciaire restent maintenues en la matière.

14.

Les propositions constitutionnelles concernant les collectivités territoriales comprennent les indications portant sur leur essence, leur caractère juridique, leurs compétences et les mécanismes démocratiques de l'élection de leurs autorités.

Afin de souligner l'importance des liens locaux communauté, le projet-même explique que les collectivités territoriales sont des communautés des habitants d'un territoire donné. En même temps le projet ouvre les possibilités de créer des collectivités territoriales de différents degrés, tout en considérant la commune comme le degré de base. Il garantit également l'exécution par elles d'une partie importante des tâches à caractère public - proposées et déléguées. Cette constatation semble de prime importance vu le phénomène défavorable de la reprise des attributions des collectivités territoriales par les organes de l'administration gouvernementale. Les collectivités territoriales possèdent la personnalité juridique, ce qui constitue parmi d'autres la base de l'acceptation de leur droit à la propriété et autres droits patrimoniaux, le droit à avoir leur propre financement, ainsi que leur confère le titre à exécuter les tâches publiques en leur propre nom et pour leur responsabilité.

Le projet mentionne d'une façon générale les organes législatifs et exécutifs des collectivités ainsi que le mode de leur élection, donne également aux habitants le droit à s'exprimer par la voie de référendum. Une nouveauté de point de vue constitutionnel serait la proposition de confirmer le droit des collectivités territoriales à s'associer à l'intérieur du territoire de l'Etat ainsi qu'à entrer en collaboration avec les collectivités territoriales à l'étranger.

Le projet souleve, dans un chapitre separé, les questions relatives à la securité nationale, en unissant les normes de base concernant la defense, les Forces Armees et la securité à l'interieur du pays. On parle beaucoup de la situation où l'Etat est menace, en essayant de maintenir l'efficacite des pouvoirs de l'Etat en cas de guerre ou autre etat extraordinaire, de façon cependant, à assurer le respect de principaux droit de l'homme.

Comme suite aux tâches de la République Polonaise concernant la sauvegarde de la souverainete, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de l'Etat on a défini les fonctions des Forces Armees. Le projet montre les premisses et les conditions dans lesquelles peuvent être employées les Forces Armees à l'interieur du pays et à l'etranger et réintroduit la fonction, connue sous la II République, de l'Inspecteur Général des Forces Armées, qui au cas de guerre, est prévu comme Commandant en chef. Il est nommé et révoqué par les chambres réunies de la Diète à la demande du Président de la République.

L'existence de l'Etat peut être perturbée par les consequences du développement désavantageux de la situation interieure ou internationale. Il n'est malheureusement pas possible de les exclure, il faut donc les prévoir dans les règlements constitutionnels. Toutes les mesures exceptionnelles de l'Etat dans de telles situations doivent être normalisées d'une façon détaillée.

Le projet prévoit une série de normes détaillées régissant les situations extraordinaires au sein de l'Etat - l'etat de guerre, l'etat de siège et l'etat d'urgence. Le projet prend en consideration d'une part le risque de phenomenes tels que la guerre, la menace extérieure, la menace de l'existence de la Nation, les catastrophes naturelles, et d'autre part la necessite de les éliminer en se servant des moyens qui dépassent les moyens typiques dans l'activité du pouvoir.

En ce qui concerne l'état de guerre, le projet se fonde sur le principe de la priorité des actions des Chambres réunies de la Diète. Ce n'est que si elle sont empêchées dans leurs fonctions que le Président de la République peut entrer en action.

En ce qui concerne d'autres situations extraordinaires, le projet indique clairement la possibilité de suspension ou de limitation de l'exercice de certains droits et libertés individuelles. Cette limitation ne peut concerner que certains droits énumérés dans le projet, ce que veut dire que les autres droits, y compris les droits naturels, n'oseraient pas être limités. Cette méthode de réglementation semble plus sûre et constituant une grande garantie que la pratique courante d'introduire l'interdiction de la dérogation des droits expressément énumérés. Cette dernière méthode peut mener à des limitations plus larges des droits quelconques.

Le projet confère au Président de la République le droit à rendre les décrets-lois au cas d'une menace extérieure possible dans l'avenir et au cas où la Diète est empêchée dans ses fonctions et ces décrets-lois sont indispensables pour le fonctionnement de l'Etat.

L'interdiction d'amendement de la Constitution et des lois sur les élections durant l'état de siège et l'état d'urgence garde le caractère d'une garantie essentielle.

16.

Les trois institutions: la Chambre Suprême de Contrôle, le Haut Commissaire des Droits de l'Homme et le Tribunal Constitutionnel figurent dans le chapitre intitulé "Les Institutions de contrôle". C'est le critère fonctionnel qui a décidé de les placer ensemble - chacune de ces institutions est dotée des larges fonctions de contrôle.

La position de ces organes dans le régime de l'Etat reste semblable - elle sont indépendantes des organes de l'administration de l'Etat et directement attachées aux

organes du pouvoir sans toutefois en être les organes auxiliaires. Ces institutions sont avant tout attachées aux Chambres de la Diète, et le Tribunal Constitutionnel - par la façon de nomination de ses juges - avec le Président. Toutefois aucune de ces institutions ne dépend dans son fonctionnement des organes suprêmes du pouvoir.

Le projet assigne à la Chambre Suprême de Contrôle les fonctions qui traditionnellement formaient ses compétences, avant tout dans la sphère du contrôle de la gestion financière et économique de l'Etat ainsi que de la supervision de la gestion du patrimoine du Trésor, sans oublier l'examen du compte administratif du budget de l'Etat. Il est donc évident que la Chambre Suprême de Contrôle doit être indépendante du Gouvernement et soumise à l'autorité de la Chambre des Députés qui nomme et révoque son Président.

Le Haut Commissaire des Droits de l'Homme est considéré par le projet en tant qu'un organe autonome assurant le respect des droits de l'homme. C'est une institution de plus que le projet introduit pour garantir la protection de ces droits. Le Haut Commissaire des Droits de l'Homme non seulement veille au respect de ces droits et libertés mais il enregistre et examine les plaintes relatives à la violation de ces droits par les organes de l'Etat. Le droit de nomination du Haut Commissaire des Droits de l'Homme par le Sénat exprime la volonté des auteurs du projet de voir cette fonction liée à la Chambre Haute de la Diète.

Le Tribunal Constitutionnel trouve dans le projet une nouvelle fonction par rapport à la pratique courante. Ceci concerne aussi bien son organisation que ses compétences.

On propose le principe de roulement de la composition du Tribunal Constitutionnel, nommé dans les 1/3 par la Chambre des Députés, le Sénat et le Président de la République. Cette mesure tend à garantir l'indépendance des juges et à éliminer le risque de routine. Les juges du Tribunal Constitutionnel seraient nommés pour 9 ans. Chaque 3 ans sa composition serait renouvelée d'un tiers.

On propose que les compétences élargies du Tribunal Constitutionnel qui, à côté du contrôle de légalité des actes juridiques ou de leurs projets, auraient englobées les fonctions exercées jusqu'à présent par le Tribunal d'Etat - c'est-à-dire les problèmes de la responsabilité constitutionnelle des hauts fonctionnaires d'Etat. On propose que le Tribunal Constitutionnel veille au déroulement et à la régularité de l'élection du Président de la République, des députés et des sénateurs en se prononçant sur les protestations électorales. La même chose concerne le contrôle du référendum. Le Tribunal Constitutionnel aurait pour fonction de se prononcer sur l'incompatibilité de l'activité des partis politiques avec la Constitution.

Le Tribunal Constitutionnel - selon le projet - est l'organe dont la compétence - généralement parlant - est de superviser l'application de la Constitution dans différentes sphères.

17.

Le rôle particulier de la Constitution est souligné dans le projet par de nombreuses dispositions: à commencer par le principe de constitutionnalisme figurant dans les principes fondamentaux, par la plus haute place de cet acte parmi les sources de la loi et le fait d'assurer l'application directe de ses dispositions aux garanties de la protection judiciaire des droits qu'elle garantit et l'obligation de son respect par les citoyens.

Les dispositions relatives à l'amendement de la Constitution soulignent la haute signification de cet Acte. Seules les Chambres réunies de la Diète peuvent modifier la Constitution et ceci par la plus haute majorité de voix que connaît le droit. Dans son essence, la Constitution reste un acte juridique durable. C'est pourquoi le projet propose les conditions spéciales en ce qui concerne la motion de son amendement.