

Le contrôle de la constitutionnalité des lois dans les Etats socialistes

par J. ZAKRZEWSKA,

Docteur en droit, agrégée de droit constitutionnel.

★

« Plusieurs choses gouvernent les hommes : le climat, la religion, les lois, les maximes du gouvernement, les exemples des choses passées... »

Montesquieu

« Celui qui fait la loi sait mieux que personne comment elle doit être exécutés et interprétée... »

J.J. Rousseau

Comment s'expliquer que le problème de la conformité des lois avec la constitution éveille jusqu'à nos jours la passion des scientifiques et des publicistes ? Comment expliquer qu'il y ait peu de problèmes qui soient aussi controversés et demeurent actuels depuis de nombreuses années ? Recherche des solutions les plus judicieuses et modification des solutions anciennes, opposition entre le système socialiste et le système bourgeois, création de nouvelles institutions — tout cela suscite des controverses et des passions qui, tout en revêtant des formes peut-être différentes de celles qu'a connues l'époque de l'avènement du système parlementaire, n'en sont pas moins vivaces. Qu'il nous suffise de rappeler, à ce propos, l'histoire mouvementée de la Cour Suprême aux Etats-Unis, la longue attente de l'institution de la Cour Constitutionnelle en Italie, l'évolution des institutions analogues dans la France d'après-guerre et l'évolution des opinions — et de la pratique — en matière d'examen de la constitutionnalité des lois dans les pays socialistes.

Une première réponse, d'ailleurs fondamentale, semble évidente : le problème de la constitutionnalité des lois s'est posé ou presque dès

qu'a existé le parlement. L'association de l'institution du Parlement à la notion de représentation explique certainement l'actualité toujours vivante du problème. C'est une explication valable en raison de l'actualité des relations et des interactions entre la représentation et la démocratie. C'est aussi une explication générale dans la mesure où, éclaircissant la question à l'échelle très générale, elle n'en fait pas autant pour les points particuliers. Comment donc ce problème se pose-t-il dans les pays de l'Europe centrale et orientale ? La doctrine socialiste a-t-elle dit son dernier mot en la matière ?

Jusqu'à présent, le législateur socialiste (sauf en Yougoslavie et nous en reparlerons) a rejeté le concept d'un organe extraparlémentaire qui serait appelé à examiner la constitutionnalité des lois. Cette attitude découle de la théorie socialiste de la représentation, en vertu de laquelle il est difficile de concilier l'existence d'un organe d'Etat au-dessus du Parlement avec un système où la constitution garantit la prééminence de la représentation. La pratique, tant historique que contemporaine, de la majorité des Etats bourgeois dans le domaine de la conformité des lois avec la constitution est, nous le savons, très variée. Cependant, nous estimons que, à notre avis, cette pratique si étendue et si variée nous prédispose en faveur des solutions apportées par le législateur socialiste. Il nous semble difficile, en effet, de trouver des arguments contre le concept socialiste de contrôle de la constitutionnalité des lois.

I

Les constitutions des pays socialistes adoptées immédiatement après la dernière guerre écartent, explicitement ou tacitement, la faculté pour les tribunaux de contrôler les lois régulièrement promulguées et n'instituent à cet effet aucun organe extraparlémentaire. La *Constitution de l'URSS* de 1936 ne formule pas une telle prohibition *expressis verbis*, mais cela découle clairement du texte. La doctrine soviétique a d'ailleurs toujours souligné que l'organe autorisé à exercer un tel contrôle est le Soviet Suprême. Mais il convient de rappeler que la situation était quelque peu différente sous le règne de la Constitution de 1924 qui accordait le droit à la Cour Suprême de contrôler la constitutionnalité des lois des républiques. Actuellement, le rapport entre le Soviet Suprême et son présidium semble impliquer que le présidium a des devoirs particuliers à cet égard. La pratique d'ailleurs le confirme. Ainsi le présidium du Soviet Suprême de l'URSS avait soumis au Soviet Suprême de la République socialiste soviétique de Moldavie son opinion sur l'incompatibilité de certains articles de la Constitution moldave avec la Constitution de l'URSS et le Soviet Suprême de Moldavie

en a tiré des conclusions utiles. La *Constitution de l'Albanie* de 1950 proclame que le présidium de l'Assemblée populaire « décide de la conformité des lois avec la constitution, sous réserve d'approbation par l'Assemblée populaire » (art. 58). La *Constitution de la Tchécoslovaquie* de 1960 confie le contrôle du respect de la Constitution à l'Assemblée nationale. Cependant, en apportant des modifications à la structure de l'Etat (développement des formes fédératives), la loi constitutionnelle du 27 octobre 1968 sur la Fédération tchécoslovaque a institué une Cour constitutionnelle. Rappelons quelques-unes des dispositions de cette loi dont tout un chapitre (le chapitre VI) est consacré à ladite Cour. C'est un « organe judiciaire de protection de la constitutionnalité ». Ses compétences sont étendues, puisqu'elle a droit de statuer en matière de constitutionnalité des lois de l'Assemblée fédérale, des décrets du présidium de l'Assemblée fédérale, des lois constitutionnelles du Conseil national tchèque et du Conseil national slovaque et des lois des conseils du peuple. Elle se prononce aussi sur la constitutionnalité des règlements du gouvernement. La Cour tranche encore les conflits de compétences entre les organes de la République socialiste de Tchécoslovaquie et les organes de l'une ou des deux républiques ainsi qu'entre les organes des deux républiques. Elle se prononce également sur la réclamation dont elle serait saisie visant soit le refus de valider un mandat de député à l'Assemblée fédérale, soit toute réclamation dirigée contre la révocation d'un député ou soit encore sur le refus d'inscrire un candidat. La Cour statue en outre à propos des lois où les droits constitutionnellement garantis du citoyen sont violés et où la loi ne prévoit pas une autre protection judiciaire.

Et enfin, ce qui nous semble particulièrement important et significatif pour des raisons dont il sera question plus loin, la loi constitutionnelle prévoit dans son article 89 que : « La Cour constitutionnelle de la République socialiste de Tchécoslovaquie peut promouvoir l'amélioration de la législation de la République... ».

Nous avons cité exprès toutes les compétences de la Cour et non seulement celles qui concernent directement le contrôle de la constitutionnalité des lois, car il nous paraît que l'ensemble de ces dispositions illustrent mieux la nature de l'institution. Les membres de la Cour sont indépendants et jouissent de la même immunité que les députés au parlement. Ils sont désignés par l'Assemblée fédérale pour sept ans parmi les juristes ayant 35 ans révolus et justifiant d'au moins dix ans d'activité dans la profession juridique. La loi constitutionnelle définit aussi les règles fondamentales de la procédure à suivre lorsqu'il s'agit de statuer en matière de constitutionnalité, en renvoyant pour les modalités à la législation de droit commun. La solution tchéco-

slovaque est intéressante et détaillée. Cependant, en mai 1972, la juridiction constitutionnelle n'avait pas encore été mise sur pied.

La *Constitution bulgare* de 1947 imposait au parlement le devoir d'observer la constitutionnalité des lois. « Seule l'Assemblée populaire a le droit de statuer si toutes les conditions requises par la Constitution ont été remplies lors de la promulgation d'une loi donnée et si celle-ci n'est pas contraire à la Constitution. » En 1971, une nouvelle constitution a été votée. Nous y trouvons une formule qui impose le devoir d'observer la Constitution à tous les organes d'Etat, aux organisations sociales et à tous les citoyens. Il est précisé, en outre, « qu'il appartient au parlement de veiller à ce que les lois édictées soient conformes à la constitution et que seul le parlement a droit de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi donnée et sur la question de savoir si toutes les conditions requises pour l'adopter ont été remplies » (art. 85). Il convient cependant de signaler que tant en Tchécoslovaquie qu'en Bulgarie, le problème de la garantie de la constitutionnalité des lois a une assez longue tradition et qu'il se posait quelque peu différemment dans le passé. Le Tribunal constitutionnel existant en Tchécoslovaquie entre les deux guerres avait des compétences très étendues et pouvait jouer aussi (la pratique mise à part) un rôle important en matière de constitutionnalité des lois. Après la Seconde Guerre mondiale, on avait proposé « de droit » d'instituer à nouveau un tel organe, tandis que le projet de constitution des communistes tchécoslovaques prévoyait que ce genre de prérogative appartiendrait au présidium de l'Assemblée nationale. Finalement, dans le texte adopté en 1948 par la Constituante ont été insérées des dispositions précisant que « le Bureau de l'Assemblée nationale fournit, si l'affaire est litigieuse, une interprétation obligatoire des lois et jouit du droit exclusif de décider si une loi ou une loi du Conseil nationale slovaque est contraire à la Constitution ou à une disposition de la loi » (§ 65, al. 1). En Bulgarie, la situation était différente ; le texte de la « constitution de Tirnovo » de 1879 donnait au parlement le droit exclusif de veiller à la constitutionnalité des lois. Mais dès 1911, le parti des « radicaux-démocrates » voulurent donner ce droit à l'empereur. La gauche parlementaire s'opposa alors à ce projet que devait à nouveau défendre le droit souverain, donc illimité, du parlement après la Seconde Guerre mondiale. En faveur de ce droit se prononçaient avant tout les communistes et contre cette solution, presque toute l'opposition laquelle proposait d'attribuer le droit de contrôle de la constitutionnalité des lois à la Cour de Cassation, à une Cour constitutionnelle ou à un Tribunal des garanties constitutionnelles.

Tous ces projets définissaient avec une assez grande précision l'organisation de ces organes judiciaires, la désignation de leurs membres, la procédure des griefs à soulever en matière de constitutionnalité. Ces projets étaient soutenus par une partie de la doctrine du droit constitutionnel, qui se proposait soit pour l'institution de ces nouveaux organes, soit en faveur de l'attribution du droit de contrôle de la constitutionnalité des lois aux tribunaux de droit commun. Nous faisons état de ces expériences historiques, car nous estimons qu'alors même qu'elles n'auraient pas eu des incidences visibles sur les solutions adoptées de nos jours, elles ne se reflètent pas moins dans la conscience sociale, même sous une forme qui est la négation du passé. A cet égard, l'évolution de constitutionnalisme en Bulgarie et en Tchécoslovaquie semble confirmer l'opinion qui met en relief la signification du passé. Mais indépendamment de l'influence du passé, ni en Tchécoslovaquie — jusqu'en 1968, ni en Bulgarie jusqu'à nos jours — les lois fondamentales n'ont prévu d'organe en dehors de parlement qui puisse statuer sur la constitutionnalité des lois. Des solutions différentes sont intervenues bien plus tôt dans trois pays socialistes : la République démocratique allemande, la Yougoslavie et la Roumanie. *La première constitution de la RDA* datant de 1949 prévoyait que, « pour la durée de sa législature l'Assemblée populaire crée une commission constitutionnelle (elle allait être nommée ensuite « commission juridico-constitutionnelle ») où sont représentés tous les partis au prorata de leur importance numérique ». La commission juridico-constitutionnelle comprenait en outre trois juges de la Cour Suprême et trois professeurs de droit constitutionnel, qui n'étaient pas députés. Plus tard, la commission se composa de quinze députés, deux représentants de Berlin, trois juges de la Cour Suprême, un représentant du Parquet général et de trois professeurs de droit constitutionnel. La commission avait pour tâche de contrôler la constitutionnalité des lois de la République. Dans la pratique de la RDA, particulièrement intéressant fut le fait que la commission en question examinait les projets de lois, parallèlement aux commissions parlementaires (s'occupant des problèmes de fond) sous l'angle de leur conformité avec tout le système juridique. Les objections, quant à la constitutionnalité des lois de la République, pouvaient être soulevées par un tiers de députés à l'Assemblée populaire, le présidium de cette Assemblée, le Conseil d'Etat et le gouvernement. La commission donnait son avis sur lequel se prononçait l'Assemblée elle-même. C'est probablement en raison d'une pratique fort modeste en cette matière que la Constitution de l'Allemagne orientale d'avril 1968 règle la question de la constitutionnalité d'une façon un peu plus laconique. Elle proclame en effet que le Conseil d'Etat, organe

du Parlement mais aussi organe suppléant du Parlement, contrôle la constitutionnalité des projets de lois au cours de la préparation des sessions parlementaires. Il est utile de rappeler à ce propos — bien qu'il s'agisse d'un point qui n'intéresse qu'indirectement notre problème — que le Conseil d'Etat de la RDA statue aussi sur la constitutionnalité des actes de rang inférieur à la loi et qu'il veille au respect de la Constitution par la Cour Suprême et le Parquet général. D'une façon générale, les compétences du Conseil d'Etat ne lui permettent pas de statuer définitivement, car la décision finale appartient au Parlement. Ainsi donc la réglementation si différente adoptée par la RDA ne s'est pas révélée durable, contrairement aux solutions adoptées en Yougoslavie et en Roumanie.

La *Constitution yougoslave* de 1963 contient un chapitre spécial intitulé « Le Tribunal constitutionnel yougoslave ». Ce chapitre relativement vaste fixe les compétences et la procédure générale du Tribunal (pour les modalités de la procédure on renvoie à une loi). La Constitution prévoit aussi des tribunaux constitutionnels pour les différentes républiques. D'après la Constitution, tous les organes de l'Etat et de l'autonomie locale doivent veiller au respect de la Constitution, mais un rôle spécial incombe à cet égard au Tribunal constitutionnel. Celui-ci se compose d'un président et de dix juges désignés par le Parlement (et les Parlements respectifs des républiques). Pendant la discussion sur la Constitution, on souligna que les membres du Tribunal devraient être des spécialistes hautement qualifiés et des représentants des masses travailleuses. La durée du mandat de juge à ce Tribunal est de huit ans. Il ne peut être réélu qu'une seule fois. Le Tribunal est renouvelé par moitié tous les quatre ans. Sa principale tâche consiste à se prononcer sur la constitutionnalité des lois, bien qu'il possède plusieurs autres compétences importantes, étant appelé à statuer, par exemple, sur la conformité d'une loi républicaine avec une loi fédérale, à trancher les différends entre la Fédération et les républiques ou encore les conflits de compétence entre les tribunaux et les organes fédéraux. Les griefs peuvent être soulevés par le parlement fédéral (et les Parlements des républiques), les organes exécutifs, la Cour Suprême de Yougoslavie (et les Cours suprêmes des républiques), le Procureur Général fédéral, les tribunaux constitutionnels des républiques, les assemblées de la communauté socio-politique (« Skoupchtina drouchtvéno-polititchké zayédnité »), les organisations du peuple travailleur et toutes les organisations autonomes. Ce qui est très intéressant au regard d'autres solutions notamment, c'est que le Tribunal constitutionnel peut statuer quant à la constitutionnalité sur sa propre initiative. Au cours de la discussion d'un projet de constitution qui

accordait le droit d'objection aux secrétaires d'Etat et secrétaires fédéraux, on avait proposé que ce droit fût reconnu aussi aux particuliers, mais cette proposition n'a pas été agréée dans le texte définitif.

Le président de la commission constitutionnelle, F. Kardelj, a consacré beaucoup de place dans son discours sur « les principes de l'avant-projet de constitution » à la question de la constitutionnalité des lois en disant notamment que « La Cour constitutionnelle ne saurait être un organe purement judiciaire qui se contenterait d'examiner, de manière statique et d'un point de vue juridique formel, les phénomènes et problèmes en matière d'organisation constitutionnelle... Dans ce sens, la Cour constitutionnelle prendra, avec la souplesse voulue, des initiatives politiques... » Ainsi la Cour en question peut être considéré en Yougoslavie comme un organe spécial de la Fédération, séparé du parlement sur le plan fonctionnel et organisationnel, mais séparé du système judiciaire. Contrairement à la Constitution bulgare qui, comme il y a lieu de le croire, fait rentrer dans la notion de constitutionnalité la régularité de la procédure ayant abouti à l'adoption d'une loi, le législateur yougoslave n'a pas explicitement tranché cette question. La doctrine yougoslave est quasi unanime sur ce point en accordant au Tribunal constitutionnel le droit de statuer aussi sur la constitutionnalité de la voie législative.

La pratique du Tribunal constitutionnel, quasi inexistante au début, s'est développée à partir de 1963. Signalons que le développement de la pratique ne signifie pas nécessairement qu'un grand nombre de lois soient abolies. C'est ainsi que de 1964 à 1967, le Tribunal yougoslave n'a reconnu la non-constitutionnalité que de quatre lois fédérales seulement, bien qu'il ait rendu au total 100 décisions. Il convient de noter que, dans la même période, 1.903 questions ont été portées devant ce Tribunal, sans parler de griefs soulevés devant les tribunaux constitutionnels des différentes républiques.

En laissant pour le moment de côté la solution polonaise, il nous reste encore à exposer *la réglementation roumaine* prévue par la Constitution de 1965 qui a été révisée à trois reprises : deux fois en 1968 et une fois en 1969. La solution roumaine suit une voie inverse à celle qu'a adoptée la RDA. Le contrôle général de la constitutionnalité appartient exclusivement au parlement. « De la constitutionnalité statue exclusivement la Grande Assemblée nationale » (art. 43 de la Constitution). Afin d'assurer l'exercice effectif de ce contrôle, le parlement élit pour toute la législature une Commission constitutionnelle. Peuvent y être élus un certain nombre, ne dépassant pas le tiers du total de ses membres, de spécialistes par députés. La Commission soumet au parlement des rapports et des avis sur sa propre initiative ou à la requête

des organes déterminés par le règlement parlementaire. Ce système fut modifié en 1969 ; on ajoute aux dispositions relatives à la Commission un alinéa en vertu duquel celle-ci, à la demande du présidium du parlement, élabore et soumet aussi des avis sur les projets de lois et à la demande du Conseil d'Etat, du Conseil des Ministres, de la Cour Suprême ou du Procureur Général. D'autre part, la Commission fait des études, à la demande du présidium du Parlement ou sur la proposition de l'une des commissions permanentes du Parlement ou encore sur sa propre initiative. En outre, elle peut examiner les remarques concernant la non-constitutionnalité éventuelle des lois, remarques formulées par des organes autres que mentionnés ci-dessus, de même que les remarques émanant des organisations sociales ou des particuliers. Dans ces cas, il appartient à la Commission de décider si ces remarques seront transmises au Parlement.

Ces dispositions ont été complétées en 1971 par suite de l'adoption d'une loi instituant un Conseil législatif. Cette loi règle en détail l'organisation et la procédure du Conseil qui est un organe consultatif spécialisé indépendant, fonctionnant auprès du Conseil d'Etat et ayant entre autres pour tâche d'émettre des avis sur les projets de lois (et aussi de décrets et d'arrêts normatifs du Conseil des Ministres) avant qu'ils ne soient adoptés. Cette intervention est obligatoire pour les projets de lois. De nouveau, il nous est difficile de ne pas rappeler d'anciennes expériences roumaines en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois, expériences qui remontent au début de notre siècle, plus exactement à 1902.

Telles sont, en bref, les solutions du législateur socialiste contemporain. Avant d'essayer d'en tirer quelques conclusions générales voici encore, en quelques mots, l'historique de ce problème en Pologne.

II

Dans l'entre-deux-guerres, le problème en question a été très largement discuté dans la doctrine polonaise. La Constitution de 1921 n'avait créé aucun organe appelé à statuer sur la constitutionnalité des lois et n'avait pas accordé un tel droit aux tribunaux. La plus grande partie des spécialistes polonais devaient bien le reconnaître, encore qu'à regret. Quelle que fût cependant leur opinion sur les dispositions existantes en cette matière, ils prononçaient en faveur d'un contrôle extraparlémentaire de la constitutionnalité *pro futuro*, de même d'ailleurs que certains partis politiques de la droite, par exemple les nationaux-démocrates ou les chrétiens-démocrates, ce qui se reflétait dans leurs programmes.

Les premières années d'après guerre n'ont pas apporté une nouvelle constitution à la Pologne. Contrairement à tous les autres pays socialistes, la nouvelle constitution ne fut adoptée qu'en 1952 seulement. L'absence de constitution se fit sentir aussi dans le domaine du contrôle de la constitutionnalité des lois, ce qui ne veut aucunement dire que le problème ne se soit pas posé. Au contraire, il apparut dès l'avènement du parlementarisme populaire, au sein du Conseil national populaire, lorsque fut soulevée la question de la constitutionnalité d'une loi, d'ailleurs seulement à propos du mode d'adoption de ladite loi. Le Parlement prit alors lui-même une décision. En ce qui concerne la doctrine du droit constitutionnel, un seul spécialiste se prononça, dans les années 40, sur l'opportunité qu'il y aurait d'instituer un organe judiciaire indépendant, Conseil d'Etat ou Tribunal constitutionnel, ou sur le droit de contrôler la constitutionnalité des lois accordés aux tribunaux de droit commun. Ce fut là une opinion isolée qui ne trouva point de partisans. Les années consacrées à préparer les nouvelles solutions constitutionnelles, comme les premières années qui suivirent l'adoption de la Constitution de 1952, n'étaient guère favorables à une discussion portant sur les questions juridiques politiques, sans même parler de toute la pratique à cette époque. En fait, les problèmes de la légalité et de ses garanties, de la Constitution et de son application ne ressurgirent qu'au milieu des années 50. Il convient de rappeler l'impulsion donnée à cet égard par le VIII^e plénum du Comité Central du Parti Ouvrier Polonais Unifié en octobre 1956. A cette époque précisément, on voit apparaître la proposition avancée aussi bien par les milieux politiques, le Parti démocrate, que scientifiques, d'instituer un organe qui aurait le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois. Cette proposition se rattachait à d'autres portant sur une révision de la Constitution ou sur les changements à apporter, non pas tant au texte même de la loi fondamentale, qu'à la législation ordinaire, par exemple, l'établissement d'une juridiction administrative, d'une Chambre suprême de contrôle, des garanties des droits civiques, etc. Quelle que soit la valeur de ces propositions, la majorité d'entre elles ont un dénominateur commun, à savoir la volonté d'introduire des éléments de contrôle sur les activités du pouvoir. Cela se comprenait bien étant donné le nœud de circonstances historiques et politiques qui orientaient les recherches scientifiques et pratiques à l'époque. Une partie, et non la moindre, de ces propositions a été mise en œuvre. Ne rappelons que l'institution de la Chambre suprême de contrôle, autrement dit la réorganisation totale du contrôle des organes administratifs. La réalisation des autres propositions a été ajournée, par exemple l'institution d'une juridiction administrative. Les tentatives

visant à la mise en œuvre de la disposition constitutionnelle sur la révocabilité des représentants ont été stoppées, ce qui suscite de sérieuses réserves des constitutionnalistes. Les propositions tendant à instituer un organe extraparlamentaire destiné à contrôler la constitutionnalité des lois ont été pratiquement abandonnées, à peine avaient-elles été formulées. Cela est dû aussi bien à certains principes théoriques socialistes qu'à l'évaluation défavorable des institutions de ce genre dans les pays de démocratie bourgeoise. En fait, les solutions adoptées par le législateur polonais résultent avant tout des conceptions théoriques sur la place et le rôle de la représentation dans l'Etat socialiste. Ce sont elles qui déterminent aussi bien le système des organes d'Etat que celui des garanties de son bon fonctionnement. La conception socialiste du rôle de l'organe représentatif implique la nécessité d'écarter l'idée de tout organe *extraparlamentaire*. Par le contrôle qu'il exercerait sur les actes de parlement, celui-ci risquerait en effet de devenir en pratique un organe qui se placerait au-dessus du parlement ne serait-ce que dans une faible mesure. Mais si la conception doctrinale refuse des solutions susceptibles de diminuer le rôle du Parlement, cela n'implique nullement que le problème de la conformité des lois ordinaires avec la loi fondamentale soit résolu.

Avant d'essayer de trouver quelque solution, il nous faut tout d'abord expliquer l'état de choses actuellement en vigueur. Effectivement, le fait que l'on nie l'opportunité d'un organe distinct, placé au-dessus du parlement et appelé à contrôler la constitutionnalité des lois ne suffit pas, à lui seul, à éclaircir l'ensemble du problème, car il reste encore à répondre à la question de savoir quelles sont, à cet égard, les prérogatives des tribunaux. La Constitution de 1952 ne contient pas la formule classique : « les tribunaux n'ont pas droit de contrôler des lois régulièrement promulguées ». Néanmoins, de l'ensemble des dispositions de la Constitution, il résulte sans équivoque qu'elle n'accorde aucune prérogative de ce genre aux tribunaux. Faut-il en déduire pour autant, comme aussi de l'inexistence d'autres organes appelés à cet effet, que l'existence même d'une loi contraire à la Constitution est en soi impossible ? Il serait absurde de le soutenir. Ni la nature du système, qui implique l'absence de contradiction antagonistes entre les organes de l'Etat, ni la pratique politique n'autorisent à le prétendre. La doctrine du droit constitutionnel a toujours adopté en la matière un point de vue que l'on peut qualifier de réaliste, en soulignant qu'il serait naïf de nier la possibilité que fût promulguée une loi contraire à la constitution. Il est vrai que les formules de la doctrine sont assez générales, mais il y a lieu de croire que les discussions qui se déroulent actuellement sur les aspects juridiques du système sont de nature à

favoriser des recherches plus concrètes dans le domaine qui nous intéresse. Précisons en tout cas que les propositions en question ne modifient en rien notre conviction que le « dernier mot » doit continuer à appartenir au Parlement, ce qui traduit le principe de la position suprême de la représentation.

III

Telles sont les solutions apportées au problème du contrôle de la constitutionnalité des lois dans les pays socialistes de l'Europe centrale et orientale. La première raison et, comme semble le prouver l'expérience, la raison fondamentale, pour laquelle quelques-uns des pays socialistes adoptent la forme extraparlamentaire de contrôle de la constitutionnalité des lois est la structure fédérative de l'Etat. L'exemple de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie est à cet égard très éloquent. Et il n'y a aucun mal à ce que les organes appelés à contrôler la constitutionnalité des lois possèdent aussi d'autres compétences que celles qui résultent de la forme fédérative de l'Etat — à notre avis, elles ne sont que secondaires. Si nous nous rappelons l'origine de cette institution, ne serait-ce qu'aux USA, les solutions tchécoslovaques et yougoslaves se comprennent bien. Si nous éliminons les solutions qui ont à l'origine la structure même de l'Etat, il nous reste les expériences de la RDA et de la Roumanie. Elles témoignent de deux tendances foncièrement opposées : la tendance allemande qui, de l'institution d'organes spéciaux (ne fût-ce qu'au sein du parlement) évolue vers une situation où le problème est passé sous silence, et l'expérience roumaine qui développe le problème en cherchant de nouvelles institutions. Il n'est pas dans nos intentions de porter un jugement sur ces solutions, d'autant plus qu'un tel jugement devrait s'appuyer sur une analyse poussée de la pratique, mais il nous semble que la solution roumaine traduit le souci de donner toute leur valeur à la règle de droit et à la disposition juridique.

Tant pour le Parlement que plus encore pour les droits du citoyen, ce problème est important. Contrôler la constitutionnalité des lois, c'est sans doute veiller à ce que les dispositions de la loi fondamentale ne soient pas violées par la législation ordinaire, mais c'est aussi éviter qu'une activité portant atteinte à la Constitution soit préjudiciable aux droits de citoyens. C'est pourquoi non seulement nous ne voyons pas d'obstacles particuliers à voir introduire, dans la législation polonaise, un organe consultatif appelé à donner des avis sur la constitutionnalité de la législation ordinaire, mais encore croyons-nous que ce serait là une solution opportune.

Il nous semble prématuré de nous occuper ici du caractère que pourrait avoir un tel organe. Ce pourrait être aussi bien une commission parlementaire que la Cour Suprême au cas où celle-ci serait dotée des compétences consultatives requises. Cette dernière solution nous paraît d'ailleurs plus indiquée car, étant donné le caractère exclusivement consultatif de l'organe envisagé, il faudrait mettre l'accent sur son indépendance, qualité indispensable à tout organe judiciaire. Mais, quel qu'il soit, deux problèmes essentiels se rattachent au fonctionnement d'un tel organe : le nombre et la qualité de ceux qui seraient autorisés à soulever des objections devant lui et la possibilité qu'il aurait d'agir de son propre gré. Quant au premier problème, nous estimons que le nombre de ceux qui pourraient interjeter appel devrait être relativement large. Ce serait une application de l'un des principes théoriques fondamentaux du socialisme qui vise à accroître les droits de citoyens et à étendre leur participation aux diverses formes de cogestion. Quant (commission ou tribunal) au droit d'initiative, il nous semble essentiel pour garantir que la volonté du législateur constituant soit respectée par le législateur ordinaire. Parmi les raisons qui incitent à créer un tel organe, citons : 1° le contrôle de la constitutionnalité des lois, déjà adoptées et entrées en vigueur ; 2° celui de la constitutionnalité des projets de lois ; 3° l'obligation de voter des lois dont la préparation est un devoir constitutionnel du législateur.

Bien que le législateur socialiste ait agréé l'état juridique avant la révolution, le groupe de lois provenant d'une autre formation sociopolitique ne pourrait servir qu'en apparence de champ d'action spécialement intéressant pour l'organe proposé. D'autant qu'il nous semble que si tel devait être l'objectif du Conseil en question, une action unique, fût-elle plus étendue dans le temps, pourrait parfaitement se substituer à un tribunal ou à une commission. En fait, bien qu'en Pologne on n'adopte pas tant de lois que dans les Etats bourgeois, les projets de lois pourraient faire l'objet des avis d'un organe indépendant qui les examinerait du point de vue de leur conformité avec la Loi Fondamentale. Les projets d'actes législatifs représentent, à notre avis, un meilleur argument que le groupe des lois déjà adoptées. Le problème le plus essentiel et en même temps le plus difficile à résoudre est posé par le groupe des lois qui, bien que prévues par la Constitution, n'ont pas encore été votées. Lorsque nous parlons d'une législation mettant en œuvre les dispositions de la Constitution, nous pensons aussi bien aux lois explicitement prévues par cette dernière qu'à celles dont l'adoption est implicitement prévue par la Loi Fondamentale. Dans les pays socialistes, ces différences ne devraient pas être substantielles. Sans entrer ici dans le détail, à qui serait tenté de repousser nos propositions et de

réfuter nos arguments sous prétexte que, en 1972, il s'agirait de problèmes qui, sans être artificiels, n'en sont pas moins excessivement grossis, nous répondrons que l'existence même de ce troisième groupe de lois non encore adoptées nous semble, au contraire, être une question d'une grande importance politico-juridique. D'une grande importance qui, non seulement ne diminuera pas à l'avenir mais ira, au contraire, en s'accroissant. D'où notre conclusion qu'il faudrait instituer un organe d'Etat approprié dont les compétences (consistant, rappelons-le, en avis consultatifs émis par un organe indépendant qui ne sauraient lier qui que ce soit) ne sauraient se limiter à contrôler les lois déjà existantes.

Cet organe ne serait rien d'autre qu'un élément du contrôle indépendant du fonctionnement de l'appareil d'Etat (et nous considérons que le contrôle exercé par des experts est, lui aussi, un contrôle social). Un tel contrôle nous paraît indispensable. Mais il semble peu opportun de transplanter dans un Etat socialiste des éléments de contrôle élaborés dans un Etat d'un autre type, ou par un autre régime, car ils ne sont pas valables dans notre Etat. Les propositions que l'on rencontre parfois en faveur d'une telle transplantation résultent, à notre avis, du fait que la théorie de l'Etat socialiste n'a pas encore mis au point les instruments qui conviendraient parfaitement à la structure actuelle de la Pologne. Mais si nous considérons certaines solutions comme inapplicables, cela ne nous dispense pas de devoir en chercher d'autres qui soient acceptables. Le problème que nous avons soulevé n'est, certes, qu'un fragment de la réalité, il n'en est pas, pour autant, négligeable. Nous croyons que le principe du contrôle est une question essentielle et que la forme de contrôle, que nous proposons, résulte des expériences qui se sont accumulées dans la pratique constitutionnelle de notre pays depuis 1952. Nous avons commencé nos réflexions en citant les mots de Rousseau et de Montesquieu. Et ce n'était pas un hasard, car nous pensons que si l'on accepte la thèse générale de la représentation comme « agents du peuple » de son rôle souverain et de la position des organes représentatifs qui en découle, il faut construire le système des organes d'Etat de façon telle qu'il existe le moins d'obstacles possibles à l'expression de l'opinion par les citoyens, que les principes fondamentaux du régime politique soient pleinement appliqués grâce à un système de solutions particulières.

