

JOURNAL

Les transformations constitutionnelles en Pologne et en Hongrie

PATRICE GÉLARD

I. — LA CRÉATION DE JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

La tradition juridique constitutionnelle des États socialistes européens n'était pas favorable tant au contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes administratifs qu'au contrôle de la légalité des actes administratifs. Cette opposition découlait de la conception selon laquelle l'Assemblée, élue au suffrage universel, était l'organe suprême du pouvoir et qu'en conséquence ses actes ne pouvaient pas être soumis à un quelconque contrôle ; elle découlait également de la théorie socialiste de l'unité du pouvoir et de la dépendance de tous les organes, participant à l'exercice du pouvoir, à l'égard de l'Assemblée. Depuis une vingtaine d'années cette situation a cependant évolué.

La Constitution yougoslave de 1963, puis celle de 1974 ont créé une Cour constitutionnelle, conçue au départ pour protéger les droits des républiques et des provinces contre les empiétements de la Fédération et inversement et accessoirement les droits et libertés du citoyen lorsqu'ils ne pouvaient pas être protégés par un autre moyen. Depuis 1963, la cour constitutionnelle de Yougoslavie a développé une importante jurisprudence qui a contribué à rendre particulièrement efficace le fédéralisme et l'autogestion yougoslave (1).

En 1968, la Tchécoslovaquie s'est transformée en État fédéral et s'est dotée également d'une Cour constitutionnelle. Mais depuis cette date, la loi sur la Cour constitutionnelle n'a pas été promulguée et les juges ne sont toujours pas désignés.

Quant aux autres pays socialistes, les récentes constitutions ont généralement prévus des dispositions visant à assurer le respect de la Constitution,

(1) Il existe également une Cour constitutionnelle dans chacune des six républiques et dans les deux provinces yougoslaves.

soit en insistant sur le rôle de gardien de la Constitution de l'exécutif collégial (Présidium, Présidence ou Conseil d'Etat), soit, comme en Roumanie, en créant une commission constitutionnelle, chargée de veiller à un plus grand respect de la Constitution. Mais ces dispositions ne présentent en règle générale, qu'un intérêt très relatif et aucune décision importante ne mérite d'être mentionnée.

Enfin, il convient de noter que la plupart des pays socialistes se sont engagés dans la voie du contrôle de la légalité des actes administratifs, soit par la voie d'exception devant les tribunaux de droit commun (Hongrie, Bulgarie), soit par la mise en place d'une juridiction administrative spécifique (Pologne).

Mais une étape nouvelle vient d'être franchie puisque la Hongrie en 1984 et la Pologne en 1986 vont dorénavant disposer d'un organe tout particulièrement chargé de veiller au contrôle de la constitutionnalité et disposant d'un certain nombre d'attributions de nature juridictionnelle.

Tout d'abord, la Hongrie, avec la loi, n° 1, de 1984, s'est dotée d'un *Conseil du droit constitutionnel* puis la Pologne, un an plus tard, par la loi du 29 avril 1985, a mis en place un *Tribunal constitutionnel* qui a commencé de fonctionner le 1^{er} janvier 1986.

Il convient de rapidement examiner le contenu de ces deux lois et d'en tirer quelques enseignements.

1. *La composition de ces organes de contrôle constitutionnel*

Le Conseil du droit constitutionnel hongrois comprend de 11 à 17 membres (actuellement 15 membres), élus par l'Assemblée hongroise et éventuellement révoqués par elle. Ces membres sont proposés par le Conseil national du Front populaire hongrois (2) et exercent leurs fonctions pour la durée de la législature. La loi de 1984 ne prévoit pas d'interdiction de réélection. A l'issue du renouvellement du 28 juin 1985, le Conseil de droit constitutionnel comprenait un président, un secrétaire et 13 membres dont 7 députés et 6 juristes hautement qualifiés (universitaires ou magistrats). En outre un certain nombre de personnes participent aux séances du Conseil avec voix consultative ; il s'agit du ministre de la justice, du président de la commission centrale populaire de contrôle et de surveillance (3), du président de la Cour suprême, du Procureur général. Occasionnellement, le président du Conseil peut inviter d'autres personnes.

Le tribunal constitutionnel polonais rappelle beaucoup plus dans sa

(2) Le Front dans les pays socialistes européens regroupe toutes les forces politiques et sociales et dispose du monopole d'organisation des élections. Son intitulé et ses règles de fonctionnement varient d'un pays à l'autre.

(3) La commission centrale populaire de contrôle et de surveillance associe la population et les organisations sociales aux missions de contrôle de l'appareil de l'Etat et de l'administration ; son statut est comparable au Comité de contrôle populaire en Union soviétique, héritier de l'Inspection ouvrière et paysanne de l'époque de Lénine.

composition le Conseil constitutionnel français : il comprend 12 membres (1 président, 1 vice-président et 10 juges) élus et révoqués par la Diète pour huit ans avec renouvellement par moitié tous les quatre ans. Nul ne peut être réélu après expiration du mandat de huit ans. La Diète doit choisir des personnes disposant de grandes connaissances juridiques (universitaires, magistrats ou procureurs) et les fonctions de membre du Tribunal sont incompatibles avec les fonctions de député ou de membre du Gouvernement... Les membres du Tribunal prêtent serment et disposent d'immunités en matière pénale (4).

2. *Compétences et procédure*

Compétences. — Le conseil du droit constitutionnel hongrois est compétent sur tout texte juridique (lois, règlements, actes administratifs des autorités centrales ou locales, contrats ou arrêts de règlement de la Cour suprême) ; à l'inverse, la compétence du Tribunal constitutionnel polonais est plus restreinte, en raison de l'existence de tribunaux administratifs. Il n'est compétent, en effet, qu'en ce qui concerne les lois et les règlements édictés par le Conseil d'Etat, le Gouvernement ou l'administration centrale, à l'exclusion des actes des autorités locales.

Ces deux organes doivent adresser un rapport annuel à l'Assemblée. Mais le tribunal polonais peut être saisi de questions d'interprétation par les juridictions suprêmes au cours d'une procédure.

Saisine. — Les modalités de saisine sont tout à fait comparables dans les deux pays. Elles sont à la fois limitées à certaines autorités ou organismes mais le nombre de ces autorités ou organismes est beaucoup plus étendu que dans le cas de la saisine du Conseil constitutionnel français.

Le Conseil du droit constitutionnel hongrois peut *se saisir de lui-même* ou être saisi par l'Assemblée législative, sa présidence, le conseil des ministres, un député, un membre du Gouvernement, le président de la Cour suprême, le procureur général ou un membre du conseil ; il peut également être saisi par les instances dirigeantes des organisations sociales (syndicats, mouvement de jeunesse, etc.), des organisations de représentation d'intérêt national, des coopératives, par des conseils municipaux ou des conseils départementaux ou encore par un tribunal, décidant de surseoir à statuer en cours d'instance.

Le Tribunal constitutionnel polonais peut être saisi par la présidence de la Diète, par une commission permanente, par 50 députés, par le Conseil d'Etat ou son président, par le Tribunal d'Etat (Haute Cour de justice), par le président de la Chambre suprême de contrôle, par le conseil

(4) Le Tribunal constitutionnel polonais a été constitué au mois d'octobre 1985. Il comprend en son sein plusieurs professeurs de droit (dont le président, professeur de droit international à l'Université de Poznan) et des magistrats des différentes juridictions.

des ministres ou son président, par le premier président de la Cour suprême, par le président de la Haute Cour administrative, par le président de l'arbitrage économique d'Etat, par le Procureur général ou par le Comité exécutif du Conseil national du Mouvement patriotique pour la renaissance nationale (front populaire) (5) ; il peut être également saisi par les conseils du peuple de Voïvodies ou par leur président (département), par les organes centraux des organisations sociales ou des organisations coopératives ou socioprofessionnelles d'agriculteurs. En matière de défense, le tribunal peut être saisi par le président de la Diète, le Conseil d'Etat, le conseil des ministres ou le Comité de défense ; en matière de questions juridiques en cours de procédure, il peut être saisi par le premier président de la Cour suprême, le président de la Haute Cour administrative, le président de l'arbitrage économique d'Etat ou les organes suprêmes ou centraux de l'administration de l'Etat.

Procédure. — Le Conseil hongrois pratique une procédure inquisitoriale. Il statue à la majorité avec voix prépondérante éventuelle du Président à condition qu'un quorum des deux tiers soit atteint.

Par contre le Tribunal polonais pratique une procédure contradictoire avec comparution obligatoire des requérants, de la partie adverse et du Procureur. Le Tribunal polonais fonctionne en formation de jugements de cinq membres et pour les questions juridiques soulevées à titre préjudiciel en formation de trois membres. Il ne statue en formation plénière qu'en cas de second examen.

3. Le jugement

En ce qui concerne l'inconstitutionnalité des lois. — Tant en Hongrie qu'en Pologne les pouvoirs de l'organe de contrôle constitutionnel demeurent très restreints en ce qui concerne les lois. Quand il estime qu'une loi est contraire à la Constitution, l'Assemblée législative est saisie. La loi polonaise prévoit que la Diète doit examiner la décision du Tribunal, dès que possible et décider soit de modifier la loi contestée, soit de l'abroger, soit de passer outre à la décision du Tribunal. La loi hongroise demeure beaucoup plus succincte et prévoit seulement que l'Assemblée décide en dernier lieu.

En ce qui concerne l'inconstitutionnalité des autres textes juridiques. — Dans ce domaine les pouvoirs de l'organe chargé du contrôle de la constitutionnalité sont beaucoup plus étendus qu'en ce qui concerne les lois (bien qu'en Hongrie les actes de la présidence soient assimilés aux lois).

Le Conseil hongrois peut, face à l'inconstitutionnalité d'un acte administratif, imposer un délai à l'autorité administrative pour mettre fin à la

(5) Le Mouvement patriotique pour la renaissance nationale a remplacé l'ancien Front de l'unité nationale, réorganisé après les événements de 1980-1981.

violation constitutionnelle ; il peut également suspendre l'application de la règle de droit jusqu'à l'abrogation ou la modification du texte incriminé ; la décision de la suspension est alors publiée au *Journal officiel* et les règles suspendues deviennent dès lors inapplicables ; par contre, les décisions de la Présidence ou de la Cour suprême ne peuvent pas faire l'objet de suspension.

Si le délai imposé par le Conseil n'est pas respecté par l'autorité administrative incriminée, le Conseil peut alors saisir l'autorité administrative supérieure ou l'organe de contrôle dont elle dépend. Si ce délai n'est pas respecté par le conseil des ministres, la Cour suprême ou le Procureur, le Conseil saisit alors l'Assemblée qui décide de la suite à donner.

Les attributions du Tribunal polonais sont tout à fait comparables : il saisit l'autorité administrative incriminée qui dispose d'un délai de trois mois pour modifier ou abroger l'acte inconstitutionnel. A l'expiration de ce délai les dispositions inconstitutionnelles sont automatiquement abrogées. Le Tribunal peut, dans certains cas, décider la suspension immédiate. L'autorité administrative peut cependant demander un nouvel examen au Tribunal statuant alors en formation plénière.

4. *Observations*

La création du Conseil du droit constitutionnel en Hongrie et du Tribunal constitutionnel en Pologne constitue une véritable révolution juridique dans les Etats socialistes de l'Est européen. Certes ces deux organes ne sont pas assimilables à de véritables juridictions constitutionnelles en ce qui concerne tout d'abord leur composition, encore très politique par le mode de désignation (élection et révocation par l'Assemblée législative) même si un effort de recrutement de juristes qualifiés apparaît dans les deux lois ; mais la révocation possible de membres aboutit en fait à une absence d'immunité même si les lois prévoient l'immunité pénale. En fait, la composition de ces deux organes rappelle plus le comité constitutionnel de la IV^e République que notre actuel Conseil constitutionnel.

Certes également les compétences de ces deux organes demeurent particulièrement réduites en ce qui concerne la constitutionnalité des lois et se limitent en fait à attirer l'attention du Parlement sur des irrégularités juridiques qui ne peuvent être que de formes. Néanmoins une brèche est ici ouverte dans la toute puissance de l'Assemblée législative qui peut être ainsi amenée à revoir une loi discutable juridiquement.

Par contre, en ce qui concerne les compétences de ces organes de contrôle constitutionnel à l'égard des actes administratifs, le bouleversement est évident et spectaculaire : dorénavant une instance à caractère juridictionnel peut suspendre, annuler ou obliger à refondre un texte administratif inconstitutionnel alors que l'équivalent du recours pour excès de pouvoir n'existait pas en fait dans les Etats socialistes. Les conséquences de ce bouleversement sont encore imprévisibles mais elles peuvent

conduire à une véritable remise en cause du mode de fonctionnement de l'administration par la substitution du contrôle juridictionnel aux règles du centralisme démocratique qui impliquent le pouvoir hiérarchique de l'autorité administrative supérieure sur les actes de l'autorité administrative inférieure. Elles peuvent enfin contribuer à la protection des droits et libertés du citoyen lorsque ceux-ci au cours d'un procès soulèveront l'exception d'inconstitutionnalité qui pourra alors faire l'objet d'un examen approfondi par l'instance de contrôle constitutionnel.

La préoccupation du législateur hongrois et polonais allait d'ailleurs dans ce sens : l'un comme l'autre souhaitent un plus grand respect de la règle de droit par tous les auteurs de textes juridiques afin de revaloriser la place du droit dans la société et par voie de conséquence les droits et les libertés tant du citoyen que des diverses autorités politiques et administratives. La très récente jurisprudence du Conseil du droit constitutionnel hongrois qui a rendu deux jugements en 1984 va dans ce sens. Dans la première espèce, le Conseil, saisi par un syndicat, a considéré comme contraire à la Constitution un arrêté du ministre des finances sur la liquidation des entreprises ; le Conseil a estimé que l'arrêté ne respectait pas suffisamment l'autonomie et l'indépendance des entreprises et des coopératives, garantie par la Constitution, ni les intérêts des syndicats. Le Conseil a accordé un délai de six mois pour la mise en conformité de cet arrêté avec la Constitution. Dans la seconde espèce le Conseil a demandé l'annulation d'un arrêté du 1^{er} décembre 1979 du ministère du travail qui interdisait certains licenciements pour raisons économiques et qui n'était justifié que par des raisons conjoncturelles. Il convient cependant de noter que le juge constitutionnel hongrois interprète non seulement le texte de la Constitution mais aussi son esprit (6).

Enfin on ne peut que constater l'indiscutable influence du système français de contrôle de la constitutionnalité sur les systèmes hongrois et polonais tant en ce qui concerne la composition, que la saisine et même les compétences (7). Une étape décisive dans la revalorisation du texte constitutionnel vient d'être ainsi franchie en Europe de l'Est.

II. — LES RÉFORMES DU DROIT ÉLECTORAL

Les élections hongroises du 8 et du 22 juin 1985

La loi constitutionnelle de 1983 qui a modifié le système électoral hongrois a été appliquée pour la première fois en juin 1985. Il convient de

(6) Aucun délai n'est prévu par les lois instaurant les juridictions constitutionnelles pour la recevabilité des recours. Selon le modèle yougoslave, un texte contraire à la Constitution peut être attaqué à tout moment y compris après son abrogation ou sa modification.

(7) Il y a aussi une indiscutable influence yougoslave qu'il convient de mentionner.

rappeler que cette loi qui avait suscité en son temps de vifs débats tant au sein du parti qu'au sein des milieux juridiques instaurait trois changements essentiels : au niveau du choix des candidats où une grande liberté a été admise, au niveau de l'obligation de la pluralité des candidatures dans chaque circonscription et enfin par l'institution d'un second vote en faveur d'une liste nationale regroupant les personnalités les plus importantes du parti et de l'Etat, les représentants des unions d'artistes et de créateurs, les représentants des minorités régionales et des Eglises (8).

Tout d'abord en ce qui concerne le choix des candidats, 1 500 000 citoyens participèrent à 42 500 réunions des conseils locaux et à 719 réunions de choix des candidats, organisées sous l'égide du Front populaire patriotique hongrois. Malgré certaines difficultés pour trouver deux candidats dans certaines circonscriptions, il y eut au total 867 propositions de candidatures dont 762 ont été retenues (il fallait obtenir le tiers des voix des assemblées de citoyens pour être retenu) sans qu'elles soient toutes pour autant acceptées par le Front populaire patriotique (ainsi 51 candidats, retenus par les citoyens, n'étaient pas recommandés). Pour les 352 sièges à pourvoir, au scrutin majoritaire à deux tours, il y avait 4 candidats dans 4 circonscriptions, 3 candidats dans 50 circonscriptions et 2 candidats dans toutes les autres. Quant aux 35 candidats de la liste unique nationale, il convient de noter la présence de 16 personnalités de l'Etat et du parti dont 9 membres du bureau politique, divers représentants des minorités nationales, des artistes, le Grand Rabbin de Budapest, les chefs des Eglises protestantes ; l'Eglise catholique avait décliné la proposition de participer à cette liste nationale.

Au niveau des résultats, il y eut 5,4 % de bulletins nuls et 1,2 % de bulletins blancs et une participation de 93,9 %. Il y eut ballottage dans 45 circonscriptions et 25 députés élus l'ont été parmi les non-recommandés.

Ainsi pour la première fois la dualité de candidatures a été appliquée en Hongrie et les élections ont fait apparaître des résultats où pour la première fois les électeurs pouvaient exercer un véritable choix (avec obligation de rayer des noms de candidats).

Les élections polonaises du 13 octobre 1985

La Pologne a suivi, à peu de chose près, le modèle hongrois en adoptant le 29 mai 1985 une loi qui modifie profondément l'ancien système. Comme en Hongrie on relève l'obligation de la pluralité de candidatures (au moins deux candidats par siège) et l'existence d'une liste nationale comprenant

(8) Bibliographie sur cette question :

H. G. Heinrich, *Hungary, Politics, Economics and Society*, London, Frances Pinter (Publishers), coll. « Marxist Regimes », 1986.

L'URSS et l'Europe de l'Est en 1982-1983, en 1983-1984, édition 1985, articles sur la Hongrie de Thomas Schreiber, Notes et Etudes documentaires, n°s 4737-4738, 1983, n°s 4767, 1984 et 4793, 1985.

Articles du journal *Le Monde*, 24 avril 1985, 2 mai 1985, 8, 11 et 25 juin 1985.

les plus importantes personnalités du parti et de l'Etat ainsi que les chefs des autres formations politiques, des organisations sociales et des groupements religieux. Cette liste contient 50 noms. Néanmoins la loi a maintenu un scrutin plurinominal qui complique quelque peu les choix des électeurs alors que lors du débat sur la loi plusieurs personnes étaient favorables au scrutin uninominal. De plus la loi n'oblige pas à rayer des noms comme en Hongrie et le candidat placé en premier est présumé récupérer le vote favorable si aucun nom n'est rayé (9).

Aussi les élections du 13 octobre 1985 ont été moins surprenantes que celles de Hongrie. Tous les candidats placés en tête ont été élus et les candidats placés seconds n'ont jamais dépassé 5 % des suffrages. Ainsi les 460 députés élus à la Diète polonaise l'ont été sans surprises et aucun ballottage (obligatoire si aucun candidat n'obtint la majorité absolue et 50 % au moins des votants) n'a été enregistré. La seule surprise a été le taux de participation de 78,64 %, particulièrement faible pour un Etat socialiste et de surcroît contesté par *Solidarité* qui avait appelé au boycott des élections.

Les deux réformes électorales hongroise et polonaise sont une intéressante relance de la démocratisation des élections dans les pays socialistes d'Europe de l'Est alors que les précédentes tentatives avaient été peu fructueuses (pluralité de candidatures non obligatoire et élection en fait automatique du premier candidat).

L'élément le plus étonnant de ces réformes consiste vraisemblablement dans l'obligation pour les candidats de faire une campagne effective, de prendre la parole et de répondre aux questions des électeurs. Ainsi dans une circonscription de Varsovie, un professeur d'Université a dû se confronter avec un champion sportif et échanger des arguments devant les électeurs. Néanmoins, la réforme polonaise demeure moins audacieuse que la réforme hongroise qui constitue peut-être à terme le modèle des réformes électorales dans les pays socialistes européens.

(9) *Bibliographie sur cette question :*

La réforme du système électoral en Pologne et la loi du 29 mai 1985 sur le règlement des élections à la Diète de la République populaire, Varsovie, Agence polonaise Interpress, 1985. V. tout particulièrement l'article de Stanislaw Gebethner, professeur à l'Institut des Sciences politiques de l'Université de Varsovie qui étudie tout le débat sur la loi électorale.

Article de Jan Krauze, journal *Le Monde*, 17 octobre 1985.