

Le statut du Médiateur de la République ou de l'équivalent en Pologne

Textes de référence :

- ✓ Loi sur le Défenseur des Droits Civiques du 15 juillet 1987 (traduction en annexe).
- ✓ Constitution de la République Polonaise, du 2 avril (chapitre IX) (traduction en annexe).

Table des matières

A. Statut juridique du Médiateur	3
1. L'aptitude aux fonctions de Médiateur.....	3
2. L'accès aux fonctions de Médiateur.....	3
a) La nomination.....	3
b) La durée du mandat	4
c) La fin du mandat.....	4
B. La nature juridique du Médiateur.....	4
C. L'organisation du Médiateur.....	6
1. Les services du Médiateur	6
a) Unité	6
b) Le Bureau du Défenseur des Droits Civiques	6
2. Le champ d'action du Médiateur	6
3. La saisine du Médiateur	8
D. L'avenir du Médiateur	10
E. Annexes.....	11
1. La Constitution de la République polonaise du 2 avril 1997.....	11
2. La loi du 15 juillet 1987 sur le Défenseur des Droits Civiques (Dz. U. z 1987 nr 21, poz. 123; z 1991 nr 109, poz. 471).....	12

Introduction

Inconnue dans la tradition du régime polonais, l'institution de l'*ombudsman* est apparue en 1987.

Jusqu'au début des années 1980, la doctrine polonaise considérait, dans sa grande majorité, que l'*ombudsman* – pour des raisons idéologiques et pragmatiques – était une invention inutile.

Ce n'est que sous l'influence des événements sociaux et politiques des années 1980 et 1981, que la question d'une réception de cette institution est devenue le sujet de nombreuses discussions.

A l'origine de ces discussions, on trouve une résolution du comité des sciences juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences, en date du 11 avril 1981, sur la réforme des organes de justice et sur les garanties de l'indépendance des juges.

Dans cette résolution, il était question, pour la première fois sous une forme officielle, d'introduire l'institution de l'*ombudsman*. La promulgation de l'état de siège en décembre 1981, a confiné cette proposition dans son cadre purement académique.

C'est à l'occasion du premier congrès du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale, en mai 1983, qu'a été émis le postulat d'établir un gardien parlementaire des droits du citoyen, organe qui serait doté de pouvoirs juridiques et recevrait les plaintes des individus concernant des dommages subis par eux du fait de décisions ou activités de l'administration. Une proposition de loi sur le Défenseur des Droits Civiques a été déposée ce même mois auprès de la Diète.

Première initiative politique relative à l'institution de l'*ombudsman*, elle tentait d'alimenter l'image d'une libéralisation de la vie politique en Pologne. Le besoin de réhabiliter l'image politique de la République Populaire de Pologne aux yeux de l'Occident a incité les gouvernants à prendre des mesures susceptibles de faire croire à une démocratisation de la vie publique et des méthodes d'exercice du pouvoir. On rappellera qu'une loi de 1980 avait rétabli une juridiction administrative. Toutefois, le défaut de volonté réelle chez les dirigeants de réformer le régime, a occasionné un retard de plusieurs années dans la réalisation de l'instauration d'un *ombudsman*.

Ce n'est que le 15 juillet 1987, que la Diète a adopté la loi sur le Défenseur des Droits Civiques. Le Défenseur y est défini comme un organe public autonome, gardien des droits et libertés civiques définis dans la Constitution et dans d'autres dispositions (art. 1).

Le 19 novembre 1987, la Diète, sur motion de son Présidium et avis du Conseil National du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale, a convoqué le premier Défenseur des Droits Civiques de l'histoire de la Pologne, le Professeur Ewa Lêtowska. Contrairement aux Tribunaux Constitutionnel et d'Etat, le poste de Défenseur n'a pas tout de suite obtenu rang constitutionnel. Cela était dû à la défiance dont était l'objet l'institution qui, même si dans l'idée du législateur ne devait être qu'une institution de façade, pouvait, conformément à ses compétences, soulever l'illégalité des actes de l'administration publique. Il s'est rapidement avéré que cette institution, en grande partie grâce à la personnalité du Professeur Ewa Lêtowska, s'est vue conférer une grande autorité de la part de la société.

Par l'amendement du 7 avril 1989 de la Constitution de 1952, le Défenseur des Droits Civiques s'est trouvé placé au chapitre 4 de la loi fondamentale (article 36a). En conséquence de la restauration du Sénat, le mode de nomination du Défenseur a été modifié : il est nommé pour 4 ans par la Diète après agrément du Sénat. Outre le mode de nomination du Défenseur, l'article 36a indiquait aussi les fonctions principales de cet organe en renvoyant, pour les autres questions, à la loi de 1987. Le mode de nomination par le Parlement a été redéfini dans la loi au moment de sa modification par la loi du 24 août 1991. La «Petite Constitution» du 17 octobre 1992 a confirmé la position constitutionnelle du Défenseur.

La Constitution de la République Polonaise, du 2 avril 1997 définit la position du Défenseur des Droits Civiques dans son chapitre IX concernant les organes de contrôle de la puissance publique et de protection du droit. La Constitution consacre au Défenseur cinq

articles (208-212). La nouvelle Constitution lui accorde plus de place que la précédente. Les principes de base de l'institution, posés jusque là par la loi de 1987, ont été remontés au rang constitutionnel.

A. Statut juridique du Médiateur

1. L'aptitude aux fonctions de Médiateur

La fonction de Défenseur des Droits Civiques peut être occupée par tout citoyen polonais justifiant d'un savoir juridique et d'une expérience professionnelle, et jouissant d'une autorité personnelle fondée sur ses valeurs morales et sa sensibilité aux problèmes sociaux (art. 2 de la loi).

Les qualifications exigées répondent au souci de garantie professionnelle et d'efficacité dans l'exécution de ses tâches. Le Défenseur des Droits Civiques ne disposant pas de pouvoirs d'ordre hiérarchique ou juridictionnel, lui donnant la possibilité de contraindre les organes contrôlés à édicter, modifier ou abroger leur décision, c'est de son autorité personnelle que dépend pour partie l'efficacité de son action. Sa fonction consiste à signaler les problèmes, porter une appréciation de telle ou telle situation ou à inciter les organes de l'administration à modifier leur position. Le succès de ses démarches dépend donc directement de l'autorité de la personne en poste.

On notera que les exigences relatives au candidat sont définies de façon assez générale: par exemple, l'obligation de disposer d'un savoir juridique ne dit pas pour autant que cette personne doit avoir fini des études de droit.

Toutefois, les trois personnes qui se sont jusqu'à présent succédées aux fonctions de Défenseur des Droits Civiques étaient toutes des juristes de grande renommée : de novembre 1987 à novembre 1991, Ewa Lêtowska, professeur de droit civil à l'Académie Polonaise des Sciences, de novembre 1991 à novembre 1995, Tadeusz Zielinski, professeur de droit du travail à l'Université Jagiellonne de Cracovie et, depuis novembre 1995, Adam Zielinski, professeur de droit public à l'Université de Varsovie, qui occupait précédemment les fonctions de Président de la Haute Cour Administrative (équivalent du Conseil d'Etat français).

2. L'accès aux fonctions de Médiateur

a) La nomination

Selon l'art. 209 al. 1 de la Constitution, le Défenseur des Droits Civiques est nommé par la Diète avec l'accord du Sénat. Le mode de désignation est défini, selon l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi de 1987, par une résolution de la Diète. La désignation du Défenseur des Droits Civiques a donc été intégrée au règlement de la Diète, au chapitre 4 sur le choix, la nomination et la destitution des organes d'Etat. Les candidats aux fonctions de Défenseur des Droits Civiques peuvent être proposés par le Président de la Diète ainsi que par un groupe

d'au moins 35 députés. A la proposition sont jointes les informations relatives au candidat et son acceptation à candidater.

Les candidatures doivent être déposées auprès du Président de la Diète 30 jours avant la fin de la cadence de l'actuel Défenseur, ou 14 jours à compter du jour de la destitution ou de l'annonce de l'abandon prématuré des fonctions du Défenseur en poste. Le vote ne peut avoir lieu moins de 7 jours après la remise des candidatures aux députés. Une commission spéciale de la Diète est saisie pour avis. Le vote de la Diète relatif à la nomination du Défenseur a lieu à la majorité absolue en présence d'au moins la moitié des députés. La résolution de la Diète est ensuite transmise au Sénat qui a un mois pour se prononcer sur la proposition de la Diète. Ce délai court à partir du jour de la transmission de la résolution de la Diète au Président du Sénat. Le silence de la part du Sénat signifie l'acceptation du choix fait par la Diète. Si le Sénat, dans le délai légal, rejette la candidature proposée par la Diète, il est procédé à un nouveau choix. Le Sénat se prononce à la majorité simple en présence d'au moins la moitié des sénateurs.

b) La durée du mandat

La durée du mandat de Défenseur des Droits Civiques est de 5 ans. A priori, la Constitution ne se prononçant pas sur cette question, son mandat reste renouvelable une fois comme le prévoit l'alinéa 2 de l'article 5 de la loi de 1987. Le Défenseur des Droits Civiques entre en fonction le jour où il prête serment devant la Diète.

c) La fin du mandat

La fin du mandat ne peut intervenir - principe de l'inamovibilité – que dans les cas expressément prévus par la loi, qui sont les suivants :

- ✓ renonciation aux fonctions,
- ✓ incapacité permanente d'exercer ses fonctions pour cause de maladie, handicap ou faiblesse,
- ✓ rupture du serment.

C'est la Diète qui se prononce sur l'apparition de l'une de ces conditions et prononce en conséquence la révocation du Défenseur des Droits Civiques. Elle vote selon les mêmes règles de quorum que pour la nomination. La loi ne prévoit pas ici d'intervention du Sénat.

B. La nature juridique du Médiateur

Le principe d'inamovibilité du Défenseur avant la fin de son mandat est une des plus importantes garanties de l'indépendance et de l'autonomie de cette institution. C'est l'article 210 de la Constitution qui réalise *expressis verbis* ce principe.

D'autres garanties sont inscrites dans la Constitution et dans la loi :

- ✓ l'incompatibilité de ces fonctions avec une autre fonction ou profession, à l'exception des fonctions de professeur d'université (art.209 al.2);
- ✓ la neutralité est assurée par l'interdiction faite au Défenseur des Droits Civiques d'appartenir à un parti politique ou un syndicat, ou d'exercer une activité publique incompatible avec la dignité de ses fonctions (art.209 al.3);
- ✓ sans l'accord préalable de la Diète, le Défenseur des Droits Civiques ne saurait encourir la responsabilité pénale ni être privé de liberté (immunité), ni être arrêté ou mis en arrestation (inviolabilité), à l'exception de son interpellation en flagrant délit, dans une situation où son arrestation est indispensable pour garantir l'effectivité du cours de l'instance (art. 211).

La fonction de Défenseur des Droits Civiques est structurellement et fonctionnellement séparée des organes administratifs et juridictionnels. Son indépendance n'a pourtant pas un caractère absolu. Le Défenseur des Droits Civiques est responsable devant la Diète, conformément aux principes définis par la loi (art. 210 *in fine* de la Constitution). Au-delà de sa nomination, de son serment et de son éventuelle révocation, l'activité de l'*ombudsman* polonais est en étroite relation avec le Parlement. Il a l'obligation d'informer chaque année la Diète et le Sénat sur ses activités et sur l'état du respect des droits et libertés de l'homme et du citoyen. Il doit également entreprendre certaines actions sur requête du Président de la Diète.

Ces signes de soumission de la fonction de Défenseur des Droits Civiques envers le pouvoir législatif sont un des traits caractéristiques de cette institution et la rapprochent de son «modèle» scandinave.

Le Défenseur des Droits Civiques est rémunéré sur le budget de l'Etat. Il entre dans la catégorie des «personnes occupant un poste de direction d'Etat» (Premier Ministre, Présidents de la Diète et du Sénat, Président du Tribunal Constitutionnel et de la Cour Suprême, Président de la Banque Centrale, voivodes, ...). Leur rémunération est l'objet d'une loi modifiée du 31 juillet 1981 (Dz. U. 1981, Nr 20, poz. 101).

Cette rémunération se compose d'une rémunération de base et d'une indemnité de fonction. La personne peut aussi bénéficier d'une rémunération forfaitaire au titre d'une indemnité permanente de travail à caractère universitaire ou scientifique, si elle possède le titre de professeur. Elle n'a donc pas, c'est l'exception, à choisir entre les deux rémunérations auxquelles elle peut ouvrir droit du fait d'une autre fonction.

Les règles précises de calcul de la rémunération sont définies par l'ordonnance modifiée du Président de la République Polonaise en date du 28 avril 1995. Il en découle un classement en catégorie des différentes fonctions concernées et de l'application d'un indice à chacune de ces catégories. Le Défenseur se situe dans la même catégorie qu'un ministre par exemple. Le barème qui leur est appliqué est, au 31 décembre 1997, de 5,0 pour la rémunération de base et de 1,3 pour l'indemnité de fonction, dans une échelle de 5,7 à 4,0 pour la rémunération de base, et de 1,8 à 1,2 pour l'indemnité de fonction.

C. L'organisation du Médiateur

1. Les services du Médiateur

a) Unité

Le Défenseur des droits civiques est une institution à caractère monocratique qui a son siège à Varsovie. Il est à ce titre intéressant de constater qu'aucun des trois Défenseurs qui se sont jusqu'à maintenant succédés n'ont demandé au Président de la Diète de nommer des adjoints au niveau régional, comme la possibilité en est offerte par la loi (art. 22). La raison en est sans doute que cette structure lui assure la cohésion et l'uniformité de sa démarche générale. On peut aussi penser que l'unicité de voix lui assure unité interne et donc vision externe positive du fait de l'absence de voix discordantes dans l'action. Toutefois, de plus en plus, s'élèvent des voix du côté de la doctrine, mais aussi de la pratique, pour dire que l'action du Défenseur ne serait que plus efficace si elle se donnait des moyens d'intervention sur le terrain.

On notera au passage que la nouvelle Constitution prévoit la possibilité de création d'un Défenseur des Droits des Enfants (article 72).

b) *Le Bureau du Défenseur des Droits Civiques*

Ce Bureau correspond aux services du Défenseur. Il fonctionne sur la base d'un statut¹ octroyé par le Président de la Diète (article 20, al. 2).

Ewa Lêtowska, premier Défenseur des Droits Civiques entre 1988 et 1992, se plaît à rappeler qu'au début de sa fonction, on ne lui avait octroyé qu'un chauffeur. A force de ténacité et de charisme, elle en a fait une institution dotée d'un personnel conséquent et compétent, qui a pu répondre au nombre sans cesse croissant de réclamations dont elle est saisie, sans compter les questions dont l'institution s'est elle-même directement saisie.

2. Le champ d'action du Médiateur

Selon l'art. 208 de la Constitution, le Défenseur des Droits Civiques sauvegarde les libertés et les droits de l'homme et du citoyen définis par la Constitution et par d'autres actes normatifs. Cette disposition, en définissant la fonction constitutionnelle du Défenseur, détermine en même temps le champ subjectif et objectif de son activité. Sa mission est, d'une part, la protection des «droits fondamentaux», énumérés dans la Constitution et en particulier dans son chapitre II (art. 30-89), et, d'autre part, la protection des droits garantis par d'autres sources de droit, lois ou autres actes ayant un caractère normatif. Le domaine d'activité du Défenseur s'étend aussi aux droits et libertés de l'homme prévus par les traités internationaux

¹ Ce statut peut être consulté sur le serveur du Défenseur des Droits Civiques : www.brpo.gov.pl

ratifiés par la Pologne. A ce titre, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est un texte qui reçoit toute l'attention du Défenseur.²

En comparaison avec les textes antérieurs, l'article 208 de la Constitution élargit le champ de compétence du Défenseur. En effet, désormais, il n'est plus seulement compétent pour protéger les droits et libertés du citoyen mais aussi pour protéger ceux de l'homme. Ceci est à mettre en lien avec la nouvelle conception des standards démocratiques dans la Constitution polonaise par rapport au statut juridique de l'individu dans l'Etat. L'article 80 de la Constitution dispose que «chacun a le droit d'adresser au Défenseur des Droits Civiques, suivant les principes définis par la loi, une demande d'assistance en matière de protection des libertés et des droits auxquels les organes de la puissance publique ont porté atteinte».

Le Défenseur est compétent vis à vis des citoyens polonais mais aussi des étrangers et des apatrides, pour autant que leurs droits et libertés, garanties par le droit polonais, ont été violés par l'action ou l'inaction de la part des organes de puissance publique.

Les litiges résultant des relations contractuelles entre les personnes physiques restent en dehors du champ d'activité du Défenseur car leur résolution ressort exclusivement de la compétence juridictionnelle. Le Défenseur peut s'ingérer dans ces questions seulement dans un cas : s'il y a eu violation des procédures juridictionnelles entraînant une restriction des droits et libertés de l'homme et du citoyen.

A certains égards, le champ de compétence du Défenseur recouvre le champ d'activité des juridictions de droit commun, de la Haute Cour Administrative, du Ministère public et de la Chambre Suprême de Contrôle. Le Défenseur complète donc le système de garantie institutionnelle de respect et de réalisation des droits et libertés de l'homme et du citoyen.

Dans les limites prévues par la Constitution et la loi de 1987, le Défenseur des Droits Civiques contrôle l'activité des pouvoirs publics, intervenant au moment où il constate la violation du droit. Cette violation peut être le résultat tant d'une action que d'une inaction, du «silence» gardé.

Le critère principal, selon lequel le Défenseur intervient, est le principe de légalité des décisions de l'administration. Le Défenseur évalue aussi les actions de l'administration sur le fondement des principes de la justice sociale ce qui – vu la pratique – s'applique généralement dans les affaires de droit du travail et d'assurances. Le fait que le législateur ait posé cette clause générale, permet donc au Défenseur de connaître les décisions de l'administration du point de vue de leur opportunité, mais toujours en lien avec les droits et libertés inscrits dans la Constitution et d'autres actes normatifs. Ainsi le Défenseur obtient la possibilité d'intervenir dans des zones où aucun autre organe de protection juridique ne peut agir. En effet, le degré de contrôle juridictionnel polonais ne connaît pas encore le contrôle de proportionnalité ou la jurisprudence du bilan coûts-avantages tels que développés par la juridiction administrative française.

² Ce n'est ainsi pas un hasard si l'intervention du Prof. Adam Zielinski, actuel Défenseur des Droits Civiques, au colloque «Les tendances récentes du contrôle de l'administration en France et en Pologne», Varsovie, 4 et 5 mai 1998, à paraître, portait le titre suivant «Application des standards européens de protection des droits de l'homme – expériences polonaises».

3. La saisine du Médiateur

En vertu de l'article 9 de la loi sur le Défenseur, le déclenchement de la procédure par le Défenseur fait suite à une demande d'un citoyen, d'une organisation de citoyens, ou d'une collectivité locale. De plus, le Défenseur peut entreprendre une action de sa propre initiative. Il est caractéristique que l'initiative de la procédure soit libre de tout formalisme de type juridictionnel ou administratif. La demande ne doit pas être déposée sous une forme particulière (par exemple écrite), et n'est soumise à aucune forme de paiement. Elle devrait comporter la désignation du demandeur ainsi que des personnes dont les droits et libertés sont l'objet de l'affaire. Elle devrait aussi définir l'objet de l'affaire. C'est cependant une procédure beaucoup plus accessible que par exemple en France où la demande doit être déposée par l'intermédiaire d'un député, ou qu'en Angleterre où la forme écrite est requise. Au terme de l'article précité de la loi, le demandeur peut ne pas être une personne directement intéressée à la résolution de l'affaire.

Conformément au principe de liberté d'engagement d'une action, le Défenseur n'est pas lié par la demande – repose seulement sur lui l'obligation de prendre connaissance de son contenu, cette obligation n'étant soumise à aucun délai. S'il confirme qu'il n'y a pas eu de violation des droits et libertés de l'homme et du citoyen, ou bien reconnaît que le sujet concerné par l'affaire n'a pas encore épuisé toutes les possibilités ordinaires de revendication de ses droits (par exemple peut encore faire appel de la décision administrative préjudiciable, ou bien l'attaquer par voie juridictionnelle), il décide alors – en fonction des circonstances – ou de ne pas connaître de l'affaire, ou d'indiquer au demandeur ses possibilités d'action, ou bien même de diriger l'affaire vers l'organe compétent. S'applique ici le principe de subsidiarité de l'action du Défenseur à l'égard des autres organes de protection des droits et libertés de l'individu.

Cela peut aussi être subordonné à la résolution d'une autre affaire, déclenchée précédemment. A chaque fois, le Défenseur est obligé d'informer le demandeur et la personne concernée par la résolution de l'affaire, de la décision prise. Ainsi, la loi pose la règle du caractère public de la procédure appliquée devant le Défenseur, en exigeant par ailleurs le respect des dispositions légales sur la protection du secret national et de la confidentialité de certaines informations administratives.

Si le Défenseur décide de connaître d'une affaire, il peut conduire, de façon autonome, la procédure d'instruction préparatoire ou bien profiter de l'aide d'autres organes, en demandant l'examen de l'affaire dans son entier ou en partie. En lien avec le point 2 de l'alinéa 1 de l'article 13 de la loi, ceci constitue la manifestation de l'obligation de coopération et d'aide juridique de la part de tous les organes, organisations et institutions auxquels le Défenseur s'adresse. Il faut ajouter qu'il lui est accordé le droit de demander à la Diète qu'elle ordonne à la Chambre Suprême de Contrôle de procéder au contrôle de telle ou telle activité administrative (art. 12 al.3 de la loi).

La loi accorde au Défenseur une réelle compétence dans sa procédure d'instruction préparatoire. Au terme du premier alinéa de l'article 13, il peut examiner chaque affaire sur

place, demander des explications et l'accès aux dossiers des affaires intéressant les organes centraux de l'administration publique, les organes des collectivités locales ainsi que les organes des organisations coopératives, sociales et professionnelles, demander des informations sur l'état des affaires examinées par les juridictions, le Ministère public ou tout autre organe d'investigation, commander des expertises et avis.

Après avoir examiné l'affaire, le Défenseur peut entreprendre certaines actions en fonction du caractère individuel ou général de l'affaire.

Dans les affaires individuelles, le Défenseur peut, soit démontrer au demandeur qu'il n'a pas prouvé la violation de droits ou libertés, soit diriger la demande vers l'organe, l'organisation ou l'institution d'où émane la violation prouvée. L'intervention du Défenseur comprend la demande et son opinion relative aux moyens de résoudre l'affaire objet de la procédure. Il peut aussi soumettre une demande d'ouverture de procédure disciplinaire et tirer les conséquences de services envers les personnes fautives de violations. Il faut ici souligner que, si le destinataire de la demande n'est pas lié sur le fond, il doit toutefois adresser au Défenseur une réponse sans retard inutile, au plus tard dans les 30 jours, informant le Défenseur de l'acceptation ou du rejet de sa suggestion, et de l'action choisie. En cas de désaccord avec l'entité saisie, le Défenseur peut utiliser les moyens hiérarchiques auxquels est soumise l'entité.

Le Défenseur peut demander le déclenchement de la procédure dans les affaires civiles et l'intervention à la procédure en cours avec les mêmes droits que le procureur. Il peut aussi demander le déclenchement de la procédure préparatoire dans les affaires d'infractions poursuivies d'office. Il peut encore demander le déclenchement de la procédure administrative, adresser la plainte à la juridiction administrative ainsi que participer dans ces procédures avec les mêmes droits que le procureur. Il peut enfin déposer une demande en condamnation ou en annulation d'une décision définitive, dans les affaires de contraventions, ainsi que se pourvoir en cassation dans les affaires civiles et pénales.

Dès les premiers mois de fonctionnement, il a été possible de mesurer l'ampleur de l'intérêt porté à l'institution. Au cours des neuf premiers mois d'existence, le Défenseur a reçu plus de 46.000 demandes d'intervention.

La quantité des affaires à caractère individuel montre que, dans la première période de son fonctionnement, le Défenseur était considéré comme une institution purement pétitoire. Souvent les demandes et les plaintes dépassaient son champ de compétences. Dans un certain sens, cette tendance demeure, car, selon le Bureau du Défenseur, parmi les 30.000 affaires reçues chaque année, 30% seulement des cas relèvent de son champ de compétences. 25 à 30% des affaires concernent des questions de droit du travail et de droit des assurances.

En ce qui concerne les affaires à caractère général, le Défenseur des Droits Civiques joue un rôle d'inspirateur pour l'action d'autres organes et institutions.

Il peut adresser aux organes compétents une demande d'initiative législative, d'abrogation ou de modification des actes juridiques en matière de droits et libertés de l'individu.

Il lui est accordé aussi le droit d'adresser au Tribunal Constitutionnel une requête en vérification de la constitutionnalité de dispositions juridiques. Le Défenseur est un des sujets généralement autorisés à déposer des demandes dans le cadre du contrôle abstrait.

Il peut aussi adresser à la Cour Suprême des requêtes en explication de dispositions juridiques qui soulèvent des problèmes d'interprétation et dont l'application cause des divergences dans la jurisprudence.

De plus, l'article 212 de la Constitution et l'article 19 de la loi de 1987 fixent les tâches à caractère informatif et éducatif de cet organe. Outre la publication périodique d'un Bulletin, le Défenseur réalise ces tâches en présentant à la Diète et au Sénat un rapport annuel concernant l'état du respect des droits et libertés de l'homme et du citoyen en Pologne. Il présente les manques existant tant au niveau de la création du droit qu'au niveau de son application. Les comptes-rendus du Défenseur ont un caractère public et sont publiés.

D. L'avenir du Médiateur

L'institution fonctionne en Pologne depuis bientôt dix ans. Même si seulement de façade dans l'esprit du législateur en 1987, l'institution a immédiatement emporté l'attrait de l'administré-citoyen, et pour une part, accompagné le processus de transition démocratique.

La personnalité des Défenseurs a aussi contribué à leur popularité. Très enclin à la médiatisation de leur fonction, Ewa Lêtowska et Tadeusz Zielinski ont contribué à la place, parfois centrale, qu'a occupé le Défenseur sur certains grands thèmes de société. Cette popularité a eu des conséquences directes sur les personnes en charge de la fonction. Ewa Lêtowska est devenue un personnage public connu du «quidam», et lors de sondages en 1994, précédant les élections présidentielles de 1995, elle emporta, un temps, le meilleur score des intentions de vote, sans jamais avoir manifesté une quelconque ambition politique. Tadeusz Zielinski, lui, est devenu ministre du Travail de 1996 à 1997. Adam Zielinski a une attitude plus discrète – ancien président de la Haute cour administrative – et la popularité de l'institution s'en ressent aussi.

Un autre élément important est la fréquence de la saisine du Tribunal Constitutionnel par le Défenseur. Tadeusz Zielinski a considérablement étendu cette compétence à tel point que la majorité des requêtes dont était saisi le Tribunal Constitutionnel, émanaient du Défenseur. Aujourd'hui encore, le Défenseur arrive en tête des requérants, mais seulement en pourcentage. Ce recours au Tribunal aura aussi paradoxalement transféré l'attente du public vers le Tribunal lui-même, qui, contrairement au Défenseur, dispose du pouvoir de décision.

E. Annexes

1. La Constitution de la République polonaise du 2 avril 1997

Le texte constitutionnel, au sein du Titre IX «Des organes de contrôle de l'Etat et de protection du droit», consacre donc cinq articles à l'institution. Il s'agit des articles 208 à 212. En voici la teneur.

Article 208

Le Défenseur des Droits Civiques sauvegarde les libertés et les droits de l'homme et du citoyen définis par la Constitution et par d'autres actes normatifs.

Le champ d'activité et la procédure suivie par le Défenseur des Droits Civiques sont définis par la loi.

Article 209

Le Défenseur des Droits Civiques est nommé par la Diète, avec l'accord du Sénat, pour une période de cinq ans.

Le Défenseur des Droits Civiques ne peut exercer aucune autre fonction, sauf celle de professeur d'université, ni exercer aucune autre activité professionnelle.

Le Défenseur des Droits Civiques ne peut appartenir à aucun parti politique, à aucun syndicat, ni exercer une activité publique incompatible avec la dignité des fonctions accomplies.

Article 210

Le Défenseur des Droits Civiques est indépendant, dans l'exercice de ses fonctions, des autres autorités de l'Etat, et n'est responsable que devant la Diète, conformément aux principes définis par la loi.

Article 211

Le Défenseur des Droits Civiques ne peut encourir la responsabilité pénale ni être privé de liberté, qu'avec l'autorisation préalable de la Diète. Il ne peut être détenu ou arrêté, sauf en cas de flagrant délit, si sa détention est indispensable au déroulement régulier de la procédure. Le président de la Diète est informé sans délai de la détention et il peut ordonner la relaxation immédiate du détenu.

Article 212

Le Défenseur des Droits Civiques informe chaque année la Diète et le Sénat sur ses activités et sur l'état du respect des libertés et des droits de l'homme et du citoyen.

2. La loi du 15 juillet 1987 sur le Défenseur des Droits Civiques (Dz. U. z 1987 nr 21, poz. 123; z 1991 nr 109, poz. 471)

Modifiée par une loi du 24 août 1991, la version remaniée de cette loi a été publiée par proclamation du Président de la Diète le 10 octobre 1991 (Dz. U. Nr 109, poz. 471).

Article 1er

Il est institué un Défenseur des Droits Civiques.

Le Défenseur des Droits Civiques, dénommé ci-après Défenseur, veille au respect des droits et des libertés des citoyens, définis par la Constitution et par d'autres normes.

Dans le domaine de la protection des droits et libertés des citoyens, le Défenseur examine si, en raison de l'action ou de l'omission de la part d'organes, d'organisations et d'institutions appelés à respecter et à réaliser lesdits droits et libertés, il n'a pas été porté atteinte au droit, ainsi qu'aux règles de vie en société et de justice sociale.

Article 2

Peut être Défenseur, tout citoyen polonais justifiant de connaissances juridiques et d'une expérience professionnelle, et jouissant d'une certaine autorité personnelle, grâce à ses valeurs morales et sa sensibilité aux problèmes sociaux.

Article 3

Le Défenseur est nommé par la Diète avec l'accord du Sénat, sur proposition du Président de la Diète ou d'un groupe de trente cinq députés.

Les modalités de proposition des candidats à la fonction de Défenseur des Droits Civiques sont réglées par une résolution de la Diète.

Le Président de la Diète transmet sans délai la résolution sur la nomination du Défenseur au Président du Sénat.

Le Sénat adopte une résolution concernant son accord pour la nomination du Défenseur proposé par la Diète, dans le délai d'un mois à compter du jour où la résolution dont il est question à l'alinéa 3 a été transmise au Sénat. Si le Sénat ne prend pas la résolution susmentionnée dans ce délai, on considère qu'il a donné son approbation.

Dans le cas où le Sénat ne donne pas son accord à la nomination du Défenseur, la Diète désigne à cette fonction une autre personne. Les dispositions 1-4 de la présente loi sont applicables par analogie.

Le Défenseur exerce ses fonctions jusqu'à l'entrée en fonction de son successeur.

Article 4

Avant d'entrer en fonction, le Défenseur prête, devant la Diète, le serment suivant :

«Je jure solennellement que, au cours du mandat de Défenseur des Droits Civiques qui m'a été confié, je resterai fidèle à la Constitution de la République Polonaise, je veillerai au respect des droits et libertés des citoyens, conformément aux dispositions de la loi et aux principes de la vie en société et de justice.

Je jure de remplir les devoirs qui m'ont été confiés avec conscience et sollicitude, de préserver la dignité de la fonction qui m'a été confiée et de garder les secrets d'Etat et de service.»

Article 5

La durée du mandat de Défenseur est de quatre ans à partir du jour où il a prêté serment devant la Diète.³

Son mandat n'est renouvelable qu'une fois.

Article 6

Dans l'exercice de ses fonctions, le Défenseur est indépendant des autres organes de l'Etat, et ne répond que devant la Diète, suivant les règles définies par la loi.

Le Défenseur ne peut encourir la responsabilité pénale, être arrêté ou détenu sans l'accord préalable de la Diète.

Pendant son mandat, le Défenseur ne peut exercer d'autres fonctions publiques ou d'autres mandats.

Après la cessation de ses fonctions, le Défenseur a le droit de retrouver son poste précédent, ou d'obtenir un poste similaire, sauf empêchement d'ordre juridique.

Article 7

Le Défenseur des Droits Civiques peut être révoqué par la Diète avant l'expiration de son mandat dans le cas où :

1. il a renoncé à remplir ses devoirs,
 2. il est incapable d'exercer ses fonctions pour cause de maladie, infirmité ou affaiblissement,
 3. il a violé son serment.
2. La Diète révoque le Défenseur sur proposition de son Président.

Article 8

Le Défenseur accomplit les mesures prévues par la loi, lorsqu'il prend connaissance de faits laissant supposer qu'il y a eu infraction aux droits et libertés des citoyens.

Article 9

Le Défenseur intervient :

- à la requête de citoyens ou de leurs organisations,
- à la requête d'organes des collectivités,
- ou d'office.

Article 10

Aucune condition de forme n'est exigée pour la requête, qui est exempte de taxes; elle doit toutefois désigner l'intéressé et la personne dont les droits et libertés sont mis en cause, ainsi que l'objet du litige.

Article 11

Ayant pris connaissance de la requête à lui adressée, le Défenseur peut :

- se saisir de l'affaire,

³ Après l'entrée en vigueur de la Constitution du 2 avril 1997, une modification de la loi s'impose, le mandat étant désormais de 5 ans. Au terme de l'article 236 de la Constitution, le Conseil des ministres est tenu de présenter à la Diète, dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Constitution, les projets de loi d'application de la Constitution. Le projet de loi est actuellement en première lecture à la Diète. L'alinéa premier de l'article 238 prévoit que le mandat des autorités constitutionnelles de la puissance publique et celui des personnes les composant, élues ou nommées avant l'entrée en vigueur de la Constitution, prend fin avec l'expiration du délai prévu par les dispositions en vigueur avant la date de l'entrée en vigueur de la Constitution.

- se limiter à indiquer à l'intéressé les moyens d'action dont il dispose,
- renvoyer l'affaire selon la compétence,
- ne pas se saisir de l'affaire
- et communiquer sa décision à l'intéressé et à la personne concernée.

Article 12

En se saisissant de l'affaire, le Défenseur peut :

- conduire lui-même la procédure d'instruction,
- demander aux organes compétents, notamment au ministère public, aux organes de tutelle ou de contrôle de l'Etat, de contrôle professionnel ou social, d'examiner l'affaire ou des éléments de celle-ci.
- demander à la Diète de charger la Chambre Suprême de Contrôle d'examiner l'affaire ou ses éléments.

Article 13

En conduisant l'affaire mentionnée au premier alinéa de l'article 12, le Défenseur peut :

1. examiner chaque affaire sur place,
2. demander que l'on apporte des éclaircissements, présente les actes de chaque procédure poursuivie par les organes directeurs ou centraux de l'administration d'Etat, les organes gouvernementaux, les organes des coopératives, les organes sociaux, professionnels et socioprofessionnels, les organes des unités d'organisation possédant la personnalité morale, ainsi que les organes communaux et les unités d'organisation de collectivités locales,
3. demander une information sur l'état de l'affaire instruite par les tribunaux, par le ministère public ou par d'autres organes de poursuite,
4. ordonner une expertise ou une opinion.
5. Dans les affaires couvertes par le secret d'Etat, l'accès du Défenseur aux informations et aux documents est réglé par les principes et les modalités prévues par les dispositions se rapportant à la protection des secrets d'Etat et de service.

Article 14

Ayant examiné l'affaire, le Défenseur peut :

- expliquer au requérant qu'aucune infraction aux droits et libertés du citoyen n'a été constatée,
- intervenir auprès de l'organe, de l'organisation ou de l'institution dans l'activité desquels les irrégularités ont été constatées; cette intervention doit être faite dans le respect de l'indépendance du juge,
- saisir l'organe supérieur de l'unité mentionnée à l'alinéa 2 en demandant d'employer les moyens prévus par la loi,
- demander d'ouvrir la procédure dans les affaires civiles et participer à toute instance en cours – le Défenseur disposant des mêmes droits que le ministère public,
- dans le cas d'infraction poursuivie d'office, demander à l'accusateur habilité d'ouvrir la procédure préparatoire,

- demander l'ouverture d'une procédure administrative, former des recours contre les décisions administratives et participer à de telles procédures – le Défenseur disposant des mêmes droits que le ministère public,
- demander la condamnation d'une personne ou la cassation d'une décision passée en force de chose jugée en matière contraventionnelle, conformément aux principes et aux modalités définis par des dispositions distinctes,
- introduire un pourvoi en révision extraordinaire d'un jugement passé en force de chose jugée, conformément aux principes et aux modalités définis par des dispositions distinctes,

Article 15

Dans l'intervention mentionnée à l'alinéa 2 de l'article 14, le Défenseur formule des opinions et des conclusions sur le règlement de l'affaire; il peut également demander l'ouverture d'une procédure disciplinaire ou le recours aux sanctions de service.

L'organe, l'organisation ou l'institution saisis sont tenus, dans le délai de 30 jours, d'informer le Défenseur des mesures prises ou de la position adoptée par eux. Dans le cas où le Défenseur ne partage pas leur opinion, il peut s'adresser au supérieur hiérarchique compétent, en lui demandant de prendre les mesures adéquates.

Article 16

Le Défenseur peut présenter aux organes, organisations ou institutions compétents, ses appréciations et conclusions se rapportant aux affaires examinées et visant à assurer une protection efficace aux droits et libertés des citoyens et à améliorer la façon dont elles sont réglées.

Le Défenseur peut également :

1. proposer aux organes compétents de prendre l'initiative législative, d'édicter ou de modifier d'autres actes juridiques en matière de droits et libertés des citoyens,
2. déposer les demandes dont il est question au premier alinéa de l'article 22 de la loi sur le Tribunal Constitutionnel du 29 avril 1985, conformément aux principes et modalités établis par ladite disposition,⁴
3. introduire un pourvoi en interprétation universellement obligatoire devant le Tribunal Constitutionnel,⁵
4. introduire un pourvoi devant la Cour Suprême, en lui demandant de prendre une résolution expliquant les dispositions juridiques ayant éveillé des doutes ou dont l'application a provoqué des divergences de jurisprudence.

Article 17

L'organe, l'organisation ou l'institution saisis par le Défenseur sont obligés de lui prêter toute leur aide et leur coopération, et notamment :

- lui donner accès aux dossiers et documents, conformément aux principes établis par l'article 13,
- lui fournir toutes les informations et explications demandées,

⁴ Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le Tribunal Constitutionnel du 1er août 1997, cet article doit être modifié. Le projet de loi est actuellement en première lecture devant la Diète.

⁵ Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le Tribunal Constitutionnel du 1er août 1997, cet article doit être supprimé, le Tribunal ne possédant plus cette compétence. Le projet de loi est actuellement en première lecture devant la Diète.

- lui donner toutes les explications concernant les fondements juridiques et de fait de leurs décisions,
- prendre position sur les remarques, opinions et appréciations générales émises par le Défenseur.

Article 18

Les dispositions de la loi relative à la protection des droits et libertés des citoyens s'appliquent également aux personnes domiciliées en Pologne, dont la nationalité polonaise n'a pas été établie et qui ne sont pas citoyens d'un autre Etat.

Les dispositions mentionnées au premier alinéa s'appliquent également aux étrangers dans le cadre des droits et libertés dont ils jouissent en Pologne.

Article 19

Le Défenseur présente à la Diète et au Sénat son rapport annuel d'activité et ses observations sur le respect des droits et libertés des citoyens.

Le rapport du Défenseur est rendu public.

Le Défenseur peut présenter à la Diète et au Sénat des problèmes précis découlant de son activité.

Sur demande du Président de la Diète, le Défenseur présente une information ou prend les mesures nécessaires dans certains cas précis.

Article 20

Pour traiter les affaires qui lui sont soumises, le Défenseur des Droits Civiques dispose d'un Bureau.

Les tâches et l'organisation du Bureau du Défenseur sont définies dans le statut octroyé par le Président de la Diète sur proposition du Défenseur.

Le Président de la Diète peut, sur proposition du Défenseur, nommer au maximum trois adjoints de celui-ci, y compris un adjoint aux affaires militaires. Leur révocation est effectuée selon la même procédure.

Le Défenseur définit le champ d'activité de son (ses) adjoint(s).

Les adjoints du Défenseur et les agents de son Bureau sont soumis aux dispositions relatives aux fonctionnaires d'Etat, compte tenu des alinéas 6 et 7.

Les dispositions relatives aux adjoints du Défenseur et aux agents de son Bureau, définies au premier alinéa de l'article 2, à l'alinéa 3 de l'article 4, à l'alinéa 6 de l'article 7, à l'alinéa 4 de l'article 20, à l'alinéa 3 de l'article 21, à l'alinéa 2 de l'article 22, à l'alinéa 2 de l'article 26, et à l'alinéa 7 de l'article 36 de la loi sur les agents de l'administration d'Etat du 16 septembre 1982, sont édictées par le Président de la Diète.

Article 21

Les frais de fonctionnement du Défenseur sont couverts par le budget de la Diète.

Article 22

Le Défenseur, avec l'accord de la Diète, peut instituer des délégués locaux.