

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 octobre 1989.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) à la suite d'une mission effectuée en Tchécoslovaquie, Hongrie et Pologne, du 11 au 24 septembre 1989, pour y étudier l'évolution institutionnelle au niveau national et local,*

Par MM. René-Georges LAURIN, Christian BONNET,  
Raymond BOUVIER et Jean-Pierre MASSERET,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoëffel, Charles Jobbois, Lucien Lamier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramussamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

M. Jean-Pierre Masseret est membre de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>COMPOSITION DE LA DELEGATION</b>	7
<b>PROGRAMME DE LA DELEGATION</b>	9
<b>INTRODUCTION</b>	19
<b>CHAPITRE PREMIER : LA CRISE : UNE RÉALITÉ QUI NE PEUT PLUS ÊTRE ÉVITÉE</b>	23
<b>I. Présentation globale des trois pays</b>	23
<b>II. Une situation économique précaire</b>	25
<b>A. Les difficultés financières</b>	25
<b>B. Le vieillissement des structures</b>	26
<b>III. L'impatience de la population</b>	28
<b>CHAPITRE II : LA RÉPONSE INSTITUTIONNELLE</b>	31
<b>I. Vers un nouvel équilibre des pouvoirs publics constitutionnels</b>	31
<b>A. Rappel des principes d'organisation des démocraties populaires</b>	31
1. Le droit constitutionnel "socialiste"	31
2. Les principes d'organisation classiques – l'absence de séparation des pouvoirs	33
<i>a) le régime d'assemblée</i>	33
<i>b) les "presidium"</i>	35
<i>c) la justice socialiste</i>	36
<i>d) les conseils locaux</i>	37
3. Le rôle dirigeant des partis communistes	38
<b>B. Les principaux points d'application des réformes dans l'organisation des pouvoirs publics</b>	39
1. La création d'une présidence de la République	40
<i>a) en Tchécoslovaquie</i>	40
<i>b) le président de la République polonais</i>	40
<i>c) les projets hongrois</i>	42

	<u>Pages</u>
<b>2. Le renforcement du pouvoir législatif</b> .....	44
<i>a) le bicamérisme tchécoslovaque</i> .....	44
<i>b) l'institution d'un Sénat en Pologne</i> .....	46
<i>c) les réflexions hongroises</i> .....	48
<b>3. Vers une véritable justice constitutionnelle</b> .....	49
<i>a) la réanimation de la cour constitutionnelle tchécoslovaque</i> ..	49
<i>b) les premiers travaux du tribunal constitutionnel polonais</i> ..	50
<i>c) la création d'une Cour constitutionnelle en Hongrie</i> .....	52
<b>C. La définition et la protection des droits du citoyen</b> .....	53
<b>1. La persistance des atteintes aux droits de l'homme</b> .....	53
<i>a) en Tchécoslovaquie</i> .....	53
<i>b) en Pologne et en Hongrie</i> .....	55
<b>2. La promesse de nouvelles déclarations des droits</b> .....	56
<b>3. Le développement, en Pologne, des procédures de médiation</b> .....	57
<i>a) le défenseur des droits civiques</i> .....	57
<i>b) le "bureau d'intervention" du Sénat</i> .....	59
<b>4. L'émergence d'un pouvoir judiciaire indépendant</b> .....	60
<i>a) l'organisation de la justice en Hongrie</i> .....	60
<i>b) l'organisation de la justice en Pologne</i> .....	62
<b>CHAPITRE III : LE VÉRITABLE ENJEU : LA RÉFORME ELECTORALE ET LES CONDITIONS D'UNE DÉMOCRATIE PLURALISTE</b> .....	65
<b>I. La recherche d'un mode de scrutin adapté à la transition politique</b> .....	66
<b>A. Les réticences tchécoslovaques</b> .....	66
<b>B. La vanité des précautions préalables : le scrutin polonais et ses résultats</b> .....	67
1. Un scrutin imparfaitement démocratique .....	67
2. Les résultats .....	68
<b>C. Les préparatifs du scrutin hongrois</b> .....	69
<b>II. L'état des forces politiques</b> .....	70
<b>A. La mutation au sein des partis communistes : les exemples hongrois et polonais</b> .....	70
1. La mutation du parti socialiste ouvrier hongrois (P.S.O.H.) .....	70
2. Situation du parti ouvrier polonais (P.O.U.P.) .....	72

	<u>Pages</u>
<b>B. L'état de l'opposition et des partis non communistes</b> .....	73
1. En Tchécoslovaquie .....	73
2. En Hongrie : .....	74
<i>a) la réapparition des anciens partis</i> .....	74
<i>b) les formations nouvelles</i> .....	75
<b>C. L'apprentissage du pouvoir en Pologne</b> .....	76
<b>D. Une opinion publique encore insaisissable et imprévisible</b> .....	77
<b>III. Situation de l'église catholique</b> .....	78
1. En Tchécoslovaquie .....	79
2. En Hongrie .....	80
3. En Pologne .....	82
<b>CHAPITRE IV : LES MOTEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES DE LA RÉFORME</b> .....	85
<b>I. La législation au secours de la réforme économique</b> .....	85
1. La Hongrie : une nouvelle étape dans une évolution ancienne et progressive .....	85
2. En Pologne .....	88
3. La "restructuration" en Tchécoslovaquie .....	89
<b>II. L'enracinement de la démocratie par la décentralisation</b> .....	91
1. La Tchécoslovaquie .....	92
2. La Hongrie .....	93
3. La Pologne .....	95
<b>CHAPITRE V : LES CHANCES DE RÉUSSITE ET LES PERSPECTIVES POUR LA FRANCE</b> .....	99
<b>I. Les facteurs retardateurs</b> .....	100
<b>A. Stratégique : le voisinage du grand frère</b> .....	100
1. La volonté d'indépendance hongroise .....	100
2. Le pari réservé de la Tchécoslovaquie sur la perestroïka .....	101
3. La précarité polonaise .....	102
<b>B. Économique</b> .....	103
1. L'imbrication des économies socialistes .....	103
2. Les problèmes de l'ouverture économique et l'absence de capitaux .....	105
3. Les facteurs humains .....	106
<b>II. Les facteurs de réussite</b> .....	106

	<u>Pages</u>
<b>A. Les vertus de l'irrationnel</b>	<b>106</b>
<b>B. Le nouvel État du monde</b>	<b>107</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>111</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>116</b>
Repères historiques	
1 La Tchécoslovaquie	117
2 La Hongrie	128
3 La Pologne	135

## COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION

La délégation de la commission des Lois se composait de quatre sénateurs. Elle était conduite par MM. René-Georges Laurin, sénateur du Var, secrétaire de la commission et membre du groupe R.P.R., Christian Bonnet, ancien ministre, sénateur du Meurthe-et-Moselle et membre du groupe de l'Union des Républicains et Indépendants, Raymond Bouvier, sénateur de la Haute-Savoie et membre du groupe de l'Union centriste, et Jean-Pierre Masseret, sénateur de la Moselle, membre du groupe socialiste.

La délégation était accompagnée par M. Alain Delcamp, administrateur, responsable du secrétariat de la commission des Lois.

## PROGRAMME DE LA DÉLÉGATION

### LUNDI 11 SEPTEMBRE

**16 heures** Arrivée à l'aéroport international de Prague puis installation à l'Hôtel Intercontinental.

La délégation est accueillie par M. Yves BARELLY, premier conseiller et par M. Michel DERLOT, deuxième secrétaire qui l'accompagneront pendant son séjour en Tchécoslovaquie.

**17 h 30 - 19 h 30** Visite de la ville.

**20 h 30** Dîner de travail à la résidence à l'invitation de M. Jacques HUMANN, ambassadeur, avec la participation des principaux chefs de service.

### MARDI 12 SEPTEMBRE

**10 heures** Réception à l'Assemblée fédérale et réunion de travail placée sous la présidence de M. Bohuslav KUCERA, vice-président de l'Assemblée et en présence notamment de M. SAMEC, vice-président de la commission des Lois.

**13 heures** Déjeuner au restaurant U Kalicha.

**14 heures** Réception à l'hôtel de ville de Prague.

**15 h 30** Poursuite de la visite de la ville.

**20 heures** Entretiens avec des représentants de l'opposition tchécoslovaque, membres de la "Charte 77".

**MERCREDI 13 SEPTEMBRE**

- 9 h 30 - 10 h 30** Entretien avec M. STOJAN, directeur du département législatif au presidium du gouvernement fédéral.
- 11 heures** Départ pour Brno pour la visite de la foire internationale.
- 13 h 30** Déjeuner offert par l'Ambassadeur avec la participation de responsables et exposants français au sein de la foire et en présence notamment de M. Jacques NAMBLARD, conseiller commercial.
- 15 heures** Entretien avec M. KUCERA, directeur général de la foire.
- 15 h 30** Entretien avec M. Jaroslav JAKUBEC, président de la Chambre de commerce tchécoslovaque.
- 16 h - 17 h** Visite des principaux stands français.
- 17 h 30** Visite, au château de Slavkov (Austerlitz), du musée napoléonien sous la direction de M. Jiri PERNES, directeur.
- 18 h - 19 h** Réunion de travail avec les élus locaux de la commune et du district.
- 19 h 30** Dîner offert par la délégation au restaurant Bonaparte en l'honneur de M. Zdenek MARIK, maire de Slavkov, et de ses principaux adjoints et collaborateurs.
- 23 heures** Départ pour Bratislava.

**JEUDI 14 SEPTEMBRE**

- 9 h - 10 h 30** Entretien au château de Bratislava avec des membres du Conseil national slovaque sous la présidence de M. Kamil BRODZIANSKY, président du Parti de la liberté slovaque et vice-président du Conseil national slovaque.
- 10 h 30 - 11 h** Visite de l'exposition "Trésors de Slovaquie".

- 11 heures** Rencontre au siège du gouvernement slovaque avec M. Stefan MURIN, premier vice-président du gouvernement slovaque.
- 12 h 30** Déjeuner offert par M. MURIN.
- 13 h 30** Accueil par le maire de Bratislava, M. Stefan BARTAK à l'hôtel de ville.
- 14 h 30 - 15 h** Visite du centre historique de Bratislava.
- 15 h - 17 h** Entretien au siège de la région avec M. Dusan LENAR, vice-président du Comité national de Slovaquie occidentale.
- 17 h 30 - 18 h 30** Visite du château de Devin situé sur un promontoir au bord du Danube à la frontière entre la Tchécoslovaquie et l'Autriche.
- 20 heures** Dîner offert à M. BARELLY.

#### **VENDREDI 15 SEPTEMBRE**

- 9 h - 12 h 30** Passage de la frontière et trajet routier Bratislava-Budapest.
- 13 heures** Installation à l'Hôtel Forum suivie d'un déjeuner offert en l'honneur de la délégation par M. Jean-Pierre LAFOSSE, premier conseiller.
- 15 heures** Entretien à l'hôtel Forum avec M. Ferenc MAGYAR, rédacteur en chef de l'hebdomadaire catholique Uj "Ember" ainsi que les membres de la rédaction des revues Vigilia et Téologia.
- 16 h - 18 h** Entretien au siège du parti socialiste hongrois avec M. Geza KOTAI, membre du Comité central du PSOH et chef du service des relations internationales interpartis.
- 20 heures** Dîner au restaurant Hungaria.

## **SAMEDI 16 SEPTEMBRE**

- 8 h 15 - 10 h** Transfert de Budapest par la route en direction d'Estztergom, ancienne capitale de Hongrie et siège du Primat de Hongrie.
- 10 h - 11 h** Entretien avec les autorités locales à la mairie d'Estztergom, M. Tibor SIMON, maire adjoint et Tamas NEMES, député.
- 11 h - 12 h** Audience du cardinal Laszlo PASKAI, primat de Hongrie au Palais épiscopal d'Estztergom.
- 12 h - 12 h 30** Visite du musée d'art chrétien.
- 12 h 30 - 13 h 15** Transfert par la route jusqu'à la ville de Visegrad, dans la boucle du Danube, et déjeuner offert par M. Tamas NEMES au nom de l'Assemblée hongroise au restaurant Pokoll Csarda.
- après-midi** Retour par la boucle du Danube à Budapest et visite de la ville de Szentendre.  
Installation à l'Hôtel Hilton.
- 20 heures** Dîner offert par la délégation en l'honneur de M. et Mme Jean-Pierre LAFOSSE.

## **DIMANCHE 17 SEPTEMBRE**

Journée consacrée à la visite de Budapest.

Office à l'église Saint Mathias suivi de la visite, sur la colline de Buda, de la Galerie nationale hongroise, puis du musée du mouvement ouvrier hongrois.

Déjeuner dans les environs de Budapest puis retour à Pest pour la visite du musée national hongrois, où se trouvent notamment les joyaux de la couronne de Saint Etienne, puis excursion sur le Danube.

- 19 h 30** Dîner de travail avec les principaux responsables des services de l'ambassade à la résidence du premier conseiller.

## **LUNDI 18 SEPTEMBRE**

- 9 h - 10 h 30** Entretien avec M. Geza KILINYI, vice ministre de la justice et professeur de droit constitutionnel, chargé de la réforme constitutionnelle.
- 10 h 30 - 13 h** Entretien au ministère de l'intérieur avec M. Zoltan GAL, Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur.
- 13 h - 13 h 30** Visite à la place des Héros et au monument du soldat inconnu hongrois.
- 13 h 30 - 14 h 30** Déjeuner au restaurant Margit Kert offert par M. LAFOSSE et présidé par M. Luc GARDIEN FUHRMANN, premier secrétaire.
- 15 h - 16 h 30** Entretien avec M. Jeno SZILBERECKY, président de la cour suprême au siège de la Cour suprême.
- 16 h 30 - 18 h 30** Rencontre avec des représentants des courants alternatifs (forum démocratique, parti social démocrate, Fidesz).
- 19 h 30** Déjeuner à la résidence de l'ambassadeur Mme Christiane MALITCHENKO en présence de nombreuses personnalités hongroises.

## **MARDI 19 SEPTEMBRE**

- 9 h - 11 h** Entretien au Parlement avec les membres de la commission parlementaire chargée des Lois, de l'Administration et de la Justice, sous la présidence de M. György BOLCSEY, secrétaire du Conseil de droit constitutionnel et en présence, notamment, de M. Jeno HORVATH, Frigyes TALLOSSY, Dezso SZIGETHY, Csaba KERESZTY, députés, et MM. Istvan SOLTESZ, secrétaire général de l'Assemblée, Miklos BANKI, chef du département juridique et Laszlo KOVACS, chef-adjoint du département des Affaires étrangères.
- 11 h - 12 h** Entretien avec M. Istvan FODOR, vice-président de l'Assemblée nationale.

- 12 h 30** Déjeuner offert en l'honneur de la délégation par le vice-président de l'Assemblée nationale à l'Hôtel Ramada sur l'île Sainte-Marguerite.
- 15 h - 16 h** Entretien au Conseil du département avec M. Laszlo BALOGH, président du Conseil départemental de Pest et député, entouré de ses proches adjoints et collaborateurs : MM. Peter KOCSIS, Janos PETRIK, György KISS, Mihaly KNOLMAR, Ldaszlo ERDELYI, Mme Emese TARPAL.
- 16 h - 17 h 15** Entretien au ministère des affaires étrangères avec M. Josef BENYI, ancien ambassadeur à Paris et proche collaborateur de M. Laszlo KOVACS, secrétaire d'état aux affaires étrangères.
- 18 h 45** Décollage pour Varsovie.
- 20 heures** Arrivée à l'aéroport international de Varsovie où la délégation est accueillie par MM. Jean-François TERRAL, premier conseiller, et Jean-Pierre GERVAIS, troisième secrétaire qui accompagnera la délégation pendant tout son séjour en Pologne.
- Installation et dîner à l'hôtel Victoria intercontinental.

### **MERCREDI 20 SEPTEMBRE**

- 9 h** Entretien avec M. Adam LOPATKA, président de la Cour suprême.
- 10 h 30** Visite au monument du ghetto de Varsovie.
- 11 h - 13 h** Entretien, à la Diète, avec le Professeur Léonard LUKASZUK, vice-président et plusieurs juges du tribunal constitutionnel.
- 13 h 15** Déjeuner offert par M. l'Ambassadeur de France et Mme Claude HAREL, à la résidence, avec la participation des interlocuteurs polonais de la délégation et, notamment, de MM. BARKA, président de la banque nationale de Pologne, Jozef CZYREK, ministre d'Etat auprès de la

présidence chargé des relations internationales, et REGULSKI, ministre chargé de la réforme des collectivités locales.

- 15 h - 16 h 30** Entretien avec Mme Ewa LETOWSKA, porte-parole des droits des citoyens.
- 16 h 30 - 18 h** Entretien avec le Professeur Adam STRZEMBORZ, premier vice-ministre de la justice.
- 18 h - 18 h 30** Entretien avec Mme Zofia ROMASZEWSKA, responsable du bureau d'intervention du Sénat.
- 18 h 30 - 19 h 15** Entretien avec M. le professeur GEREMEK, président du groupe parlementaire de solidarité et de la commission des affaires étrangères à la Diète.
- 20 heures** Dîner offert par M. et Mme Jean-François TERRAL.

#### **JEUDI 21 SEPTEMBRE**

- 11 h - 13 h** Entretien avec M. ZIELINSKI, professeur à l'université Jagellon de Cracovie et président de la commission juridique, puis avec M. STELMACHOWSKI, "maréchal" (Président) du Sénat.
- 13 heures** Déjeuner offert par M. STELMACHOWSKI, au restaurant du Parlement.
- 16 h - 17 h** Entretien avec M. Josef CZIEREK, ministre d'Etat auprès de la présidence de la république, chargé des relations internationales.
- 18 heures** La délégation va s'incliner sur la tombe du père POPIELUSKO à l'église Saint STANISLAW KOSKA.
- 20 heures** Dîner sur la place du marché dans la vieille ville de Varsovie au restaurant Bazyliszek.

## **VENDREDI 22 SEPTEMBRE**

- 6 h 40 - 7 h 45** Vol Varsovie - Gdansk.
- 9 h - 11 h 30** Entretien avec les autorités locales au siège de la Voïvodie, en présence notamment du voïvode et du président du conseil de la ville de Gdansk.
- 11 h 30 - 12 h 30** Entretien avec Monseigneur GOCLOWSKI, évêque de Gdansk, au Palais épiscopal d'Oliva.
- 13 h - 13 h 45** Entretien avec M. Lech WALESA dans les locaux du syndicat Solidarité.
- 15 heures** Déjeuner au grand hôtel de Sopot en l'honneur de Mme Johanna MUSZKOWSKA-PENSON, professeur de médecine.
- 17 h 40 - 18 h 40** Retour à Varsovie.

## **SAMEDI 23 SEPTEMBRE**

- 9 h - 9 h 50** Vol Varsovie - Cracovie où la délégation est accueillie par M. A. du BOISPEAN, consul général.
- 10 h 45 - 11 h 30** Entretien à l'hôtel de ville, avec le président du conseil national de la ville de Cracovie, M. Apolinary KOZUB.
- 11 h 30** Entretien à la rédaction de la revue catholique "Tygodnik Powsechny" avec MM. TUROWICZ, rédacteur en chef et KOZLOWSKI, rédacteur en chef adjoint et nouveau sénateur.
- 12 h 30** Visite du Rynek, place centrale de Cracovie.
- 13 h 15** Déjeuner à l'hôtel Holiday Inn offert par M. du BOISPEAN en l'honneur de la délégation sénatoriale et auquel participent, outre les membres de la rédaction de Tygodnik, M. POTOKI, président du club des intellectuels catholiques de Cracovie (K.I.K.) et M. J. WOZNAKOWSKI, directeur de la revue "ZNAK".
- 15 h - 16 h** Transfert par la route en direction de Oswiecim.

- 16 h - 17 h 30** Visite des camps d'Auschwitz et Birkenau et dépôt de gerbes au mur des fusillés (Auschwitz) et au monument international (Birkenau).
- 18 h 30** Retour à Cracovie.
- 19 h - 19 h 45** Entretien avec le père SZIMONA, prier des dominicains.
- Diner offert en l'honneur de M. Jean-Pierre GERVAIS au restaurant de l'hôtel Forum.

**DIMANCHE 24 SEPTEMBRE**

- Visite du château du Wawel et office à la cathédrale.
- 11 h - 11 h 45** Retour à Varsovie.
- 14 h 30** Départ à destination de Paris.

## INTRODUCTION

Le bien-fondé de la décision de la Commission des Lois, puis du Bureau du Sénat, d'envoyer une délégation en Tchécoslovaquie, Hongrie et Pologne afin d'étudier l'évolution institutionnelle de ces trois pays au niveau national et local, n'a cessé de se confirmer au cours de l'été. L'accélération des événements elle-même (et notamment le résultat des élections en Pologne et les délais qui s'en sont suivis pour la formation du Gouvernement) avait justifié un report du voyage prévu initialement pour le mois de juillet. Les membres de la délégation n'ont pu que s'en féliciter car cela leur a permis d'être sur place au moment où s'amorçaient des transformations que beaucoup jugent déjà historiques. Ils ont ainsi pu vivre le changement radical qui s'est produit en Pologne et recueillir les premières interrogations et projets des nouveaux gouvernants. Ils ont pu sentir l'amorce de la mutation qui se préparait au sein du Parti socialiste ouvrier hongrois et que les événements du début du mois ne sont venus que confirmer.

Le poids de l'actualité est tel et les mouvements si profonds qu'il leur a paru nécessaire de publier leur rapport dans des délais particulièrement rapides afin de mettre à la disposition de chacun des informations qui n'avaient pas été encore diffusées par la presse mais aussi un certain nombre d'éléments de jugement sur des évolutions qui touchent tous les secteurs de la société.

\*

\* \* \*

Lors de la visite effectuée dans ces trois pays à partir du lundi 12 septembre et jusqu'au dimanche 24 septembre, le tournant politique, amorcé en Pologne depuis les élections des 4 et 18 juin, était

sur le point de se produire en Hongrie avec le congrès du parti socialiste ouvrier hongrois (prévu pour le 6 octobre) tandis que le Gouvernement Tchécoslovaque commençait à s'interroger ouvertement sur la possibilité de maintenir le statu quo.

Ces trois pays avaient également en commun de procéder (ou, pour certains, d'annoncer qu'ils allaient procéder) à une réforme institutionnelle. La simultanéité du mouvement dans trois pays aussi différents était le gage qu'un ébranlement important, conforté par les initiatives prises en Union Soviétique sous le nom de Péréstroïka, était en train de se produire.

\*

\* \*

Lorsque l'on examine même rapidement les causes d'un tel ébranlement, on est conduit immanquablement à chercher d'abord dans le domaine économique. Après 40 années d'efforts pour imposer un système économique dit socialiste fondé sur la propriété collective des moyens de production, les économies des démocraties populaires ne peuvent plus dissimuler l'échec de leur système, et leurs Gouvernements sont contraints d'imaginer d'urgence des solutions. Des signes avant-coureurs de ce blocage existaient : ils avaient justifié déjà plusieurs tentatives de réforme économique (en Hongrie notamment) mais c'est précisément l'échec de ces premières tentatives qui amène aujourd'hui les dirigeants de ces différents pays à envisager, à conduire ou à accepter un ébranlement plus profond qui porte atteinte à l'essence même du régime qu'ils étaient chargés de défendre. Il paraît clair désormais qu'il est devenu impossible de réussir une réforme économique sans porter atteinte directement aux principes même qui étaient à la base des démocraties populaires, nées après la deuxième guerre mondiale.

Même en Tchécoslovaquie, pourtant réputée comme plus fidèle aux principes initiaux, les dirigeants prennent conscience que la réforme ne peut plus être simplement économique. Elle doit être aussi institutionnelle, voire ouvertement politique afin que l'ensemble de la société puisse être véritablement associée et, encore mieux, impliquée dans un processus de réformes qui vise désormais moins à sauver le système communiste qu'à préserver la légitimité des dirigeants qu'il a suscités et la capacité d'un développement national digne de ce nom.

C'est donc la réforme institutionnelle, domaine de compétence naturel de la commission des lois, qui figure au premier plan des réformes dans les trois pays visités, qu'il s'agisse évidemment de la Pologne mais aussi de la Hongrie ou même de la Tchécoslovaquie. L'intérêt d'un voyage dans de telles conditions est non seulement de permettre de recueillir des informations sur les changements institutionnels en cours, qui répondent tous, à des degrés différents, à la même logique de réforme globale, mais aussi de pouvoir comparer comment chacun des pays aborde ce changement et avec quelle détermination il se propose de le mener à bien.

Le rythme adopté et l'ampleur des réformes dépendent des dirigeants de chacun des États, mais pas seulement. Il est étroitement dépendant de la plus ou moins grande détérioration de la situation économique (ce qui expliquerait que la Tchécoslovaquie, dont l'économie est moins évidemment menacée, puisse encore envisager des réformes limitées). Il repose aussi sur la capacité des populations à supporter une érosion régulière de leur niveau de vie. Il dépend enfin du rapport de forces qui a pu s'établir dans chacun des pays et qui est lui-même étroitement dépendant des histoires nationales et de l'existence ou de la non-existence de contre-pouvoirs.

Il est indéniable à ce sujet que la présence de l'Eglise catholique a favorisé en Pologne la cristallisation d'une opposition latente et ancienne au régime puis a servi de matrice à la formation d'une nouvelle élite dirigeante. Quel que puisse être son caractère composite -caractère qui ne pourra que davantage apparaître à l'occasion de l'exercice du pouvoir-, le syndicat "Solidarité" est certainement très redevable aux forces spirituelles de Pologne de son développement.

Dans les deux autres pays, où le statut de l'Eglise est infiniment moins fort -même s'il n'est pas davantage menacé aujourd'hui- on chercherait vainement à trouver une initiative comparable par sa cohérence et par son ampleur. La volonté de changement a donc tendance, lorsqu'elle existe, à se localiser dans le parti dominant plus que dans une opposition encore dispersée, mais la détérioration de l'opinion publique est telle que les réformateurs des partis dominants, même lorsqu'ils paraissent particulièrement conscients comme en Hongrie, auront sans doute du mal à convaincre leur population qu'ils ne sont pas les héritiers d'un système qui a conduit à la faillite actuelle.

Au-delà des problèmes économiques et politiques, le processus en cours en Europe centrale est un défi à la stabilité sociale des trois pays concernés. Il peut être aussi à terme, et sans doute plus tôt qu'on ne l'imagine, un nouveau défi à une stabilité du continent européen qui n'avait été acquise jusque-là qu'au

**nom du clivage idéologique et préservée par une sorte de condominium entre les deux vainqueurs de la deuxième guerre mondiale.**

**Face à cette situation particulièrement mouvante, et très diverse suivant les situations nationales, le souhait des auteurs de ce rapport est d'attirer l'attention de l'opinion et des pouvoirs publics français sur la nécessité pour notre pays de considérer les mouvements en cours avec une attention toute particulière, non exclusive d'initiatives qui ont fait quelque peu défaut au cours de ces dernières années.**

## CHAPITRE PREMIER

### La crise : une réalité qui ne peut plus être évitée

Ce n'est pas la première fois dans leur histoire que les économies socialistes d'Europe centrale sont confrontées à la nécessité de la réforme, mais c'est précisément parce qu'aucune des réformes entreprises précédemment n'a réussi à modifier sensiblement l'état de leur économie et surtout à satisfaire l'ensemble des besoins les plus élémentaires de leur population que les trois pays visités sont contraints aujourd'hui, par la situation économique qui est la leur et le mécontentement latent de leur opinion publique, à envisager des réformes de plus grande ampleur qui ne peuvent, cette fois, se cantonner au seul domaine économique. Plus exactement, il apparaît aujourd'hui avec de plus en plus de vraisemblance – y compris au yeux des dirigeants eux-mêmes – qu'une réforme économique efficace ne peut être menée sans une remise en cause d'un certain nombre de principes qui sont à la base même de la démocratie populaire. Cela ne signifie pas nécessairement que ces dirigeants envisagent un changement radical du régime économique (pour la plupart, ils se proposent aujourd'hui de détourner les mécanismes du marché au service d'une économie qu'ils souhaitent voir demeurer socialiste), mais ils avouent clairement la nécessité où ils se trouvent de changer "les règles du jeu", les ravaudages successifs ayant été sans effet.

Les difficultés économiques sont variables, mais elles ont toutes atteint un degré tel qu'elles ne peuvent plus être dissimulées à un moment où le développement des communications et le renouvellement des générations créent une attente irrépressible de la part des consommateurs.

### I. PRÉSENTATION GLOBALE DES TROIS PAYS

La Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne, même si elles possèdent chacune une histoire mouvementée, génératrice d'un fort sentiment national (voir en annexe les "repères historiques"), présentent un certain nombre de caractéristiques communes.

Ce sont des puissances petites ou moyennes, assez faiblement peuplées, et qui sont confrontées aujourd'hui, plus encore

que certains pays d'Europe occidentale, à un problème de croissance démographique.

La Pologne compte aujourd'hui 37,8 millions d'habitants pour une superficie de 313.000 Km<sup>2</sup> qui en fait l'un des états les plus étendus d'Europe, l'excédent des naissances sur les décès est extrêmement faible (de l'ordre de 0,1/000).

Malgré une différence importante de taille, la Tchécoslovaquie (128 Km<sup>2</sup> pour une population de 15 500.000 habitants) et la Hongrie (93.32 km<sup>2</sup> pour une population de 10.604 000 habitants) possèdent une densité relativement comparable (120 habitants au km<sup>2</sup> pour la Pologne, 121 pour la Tchécoslovaquie, 114 pour la Hongrie) qui en font des pays très moyennement peuplés (à peine plus que la France). L'accroissement naturel en Tchécoslovaquie, qui est le plus important des trois pays, n'est que de 0,4 % par an et l'on constate même une certaine pénurie de main-d'oeuvre (population active de 7,5 millions d'habitants).

Il en va différemment en Hongrie où malgré une population active très faible en valeur absolue (4.900.000 habitants), il existe un début de chômage (officiellement reconnu) qui était de l'ordre de 20.000 chômeurs au mois de juin 1989. Dans ce dernier pays, le taux de mortalité (13,4/000) est sensiblement supérieur au taux de natalité (11,8/000).

Il convient toutefois de préciser que par rapport à l'avant-guerre, ces trois pays connaissent une homogénéité ethnique infiniment plus forte qui leur confère une cohésion nationale incontestable et supprime l'un des facteurs d'instabilité majeurs de l'avant-guerre.

C'est ainsi qu'à la suite des très nombreux transferts de population (la plupart autoritaires) qui ont suivi la deuxième guerre mondiale (voir carte en annexe), les minorités nationales, quoique présentes, sont extrêmement faibles en importance relative. A côté des "nations tchèques" (soit la Bohême et la Moravie) et slovaque, on dénombre en Tchécoslovaquie des minorités Ukrainiennes (anciens habitants de la Ruthénie rattachée à l'Union Soviétique après la guerre), des Hongrois, dans une moindre mesure des Allemands et un nombre de Tziganes dont il est très difficile d'avoir une évaluation officielle.

En Pologne, subsiste une minorité allemande importante de même qu'en Hongrie. Les Constitutions Tchécoslovaque et Hongroise reconnaissent ces minorités et leur droit à utiliser leur langue. Des sièges leur sont réservés au Conseil national de Slovaquie.

## II. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE PRÉCAIRE

Rapportés au classement établi par l'OCDE en fonction du produit national brut par habitant exprimé en dollars, les trois pays se situent respectivement à la 47ème place (Tchécoslovaquie avec 6.780 dollars), 86ème (Hongrie avec 2.367 dollars), 98ème (Pologne avec 1.688 dollars).

La Tchécoslovaquie continue à bénéficier d'un développement industriel ancien et qui fut de très bonne qualité mais sa place au classement mondial est aujourd'hui incomparablement moins flatteuse qu'elle ne l'était avant la deuxième guerre mondiale où elle appartenait au groupe des dix pays les plus industrialisés du monde. La Hongrie appartient elle aussi au groupe des "pays relativement riches", mais se situe dans le bas du tableau tandis que la Pologne est reléguée officiellement aujourd'hui au rang des pays "relativement pauvres" où elle voisine avec des pays comme le Mexique ou la Namibie.

La croissance des trois pays est relativement difficile à évaluer : elle s'établirait en moyenne à 2 1/2-3 % l'an, soit un taux très acceptable même s'il connaît des variantes : la croissance est régulière depuis cinq ans pour la Tchécoslovaquie et la Pologne, plus irrégulière pour la Hongrie où elle a marqué une reprise sensible depuis 1986 après une régression en 1985.

### A. LES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES

La situation la plus difficile à ce double point de vue est bien évidemment celle de la Pologne qui doit faire face à une dette extérieure de 39,2 milliards de dollars (chiffre de la fin 1988) auxquels s'ajoute une dette de 6,5 milliards de roubles. La dette hongroise est également proportionnellement importante puisqu'elle s'établissait au 1er janvier 1989 à 17,3 milliards de dollars.

Ces pays n'arrivent pas à faire face à leurs échéances : l'Etat polonais, par exemple, doit faire face chaque année à une échéance de quatre milliards uniquement pour le paiement des intérêts et il ne peut en payer que la moitié. Cette dette extérieure concourt à un déficit des finances publiques qui s'élevait pour la

Hongrie au mois de juin à 19,5 milliards de forints (soit 327 millions de dollars) et à 3,5 milliards de dollars pour la Pologne.

Le taux d'inflation connaît une accélération plus que préoccupante : de 15 % par an en 1985 pour la Pologne, il est monté progressivement à 80 % en 1988 et, selon les propos du premier ministre lui-même, il se situait lors de sa prise de pouvoir sur une pente susceptible de le conduire jusqu'à 2 000 %. Le pays se trouve donc confronté à une situation de quasi faillite. La situation de la Hongrie n'est pas comparable mais l'économie hongroise, à son tour, est atteinte par un processus de "surchauffe" caractérisé par un taux d'inflation de l'ordre de 20 % cette année (contre + 7 % en 1985 et + 15,7 % en 1988). Il s'en suit une forte décote de la monnaie qui fait l'objet cette année en Pologne de nombreuses dévaluations (le zloty a été dévalué, pour la onzième fois cette année, de 20 % le 1er octobre).

Face à cette situation, le Gouvernement a accepté l'instauration d'un marché parallèle qui révèle un effondrement du zloty par rapport au dollar : alors que le cour officiel par rapport au dollar s'établit aujourd'hui à 1 450 zlotys, le cours sur le second marché, qui varie de jour en jour, est d'environ 10 000 zlotys pour un dollar.

La monnaie hongroise résiste infiniment mieux (la décote au marché parallèle n'est pas supérieure à 10 %).

En revanche, dans le troisième pays, dont les critères financiers révèlent pourtant une situation économique infiniment plus saine, il existe un double marché pour les étrangers qui révèle une décote de 30 à 50 % par rapport aux devises occidentales.

La situation financière de la Tchécoslovaquie est toutefois infiniment plus favorable et traduit une politique budgétaire très rigoureuse : le déficit budgétaire est limité à 1.384 000 couronnes (soit 968 millions de francs), ce qui équivaut à un quasi équilibre. L'endettement extérieur est, lui aussi, très limité puisqu'il s'établit à 6,7 milliards de francs.

## **B. LE VIEILLISSEMENT DES STRUCTURES**

Ces économies ont une structure de la population active très révélatrice de leur relatif retard économique.

L'agriculture demeure un secteur très important puisqu'il occupe 14 % de la population active en Tchécoslovaquie, 19,3 % en

Hongrie et 26 % en Pologne. Les rendements sont comparables, en Tchécoslovaquie, aux rendements de l'Ouest européen. L'agriculture hongroise est encore insuffisamment mécanisée et l'agriculture polonaise, malgré des conditions naturelles non défavorables, n'assure plus l'alimentation du pays. Cette agriculture est pouriant à 90 % privée (la Pologne est la seule démocratie populaire où il a été impossible de procéder à une collectivisation de la terre). On peut discerner trois causes principales à cette situation : la parcellisation extrême des exploitations : un bon nombre sont encore d'une superficie inférieure à dix hectares, voire même à cinq, le monopole de la distribution des produits au profit d'organismes étatiques ou para-étatiques, l'instabilité de la monnaie qui fait que les prix ne sont pas suffisamment rémunérateurs (et ce, malgré leur récente libéralisation) pour que les agriculteurs acceptent de mettre leurs produits sur le marché.

Les services emploient respectivement 38 % de la population en Tchécoslovaquie, 35,7 % en Hongrie et 34 % en Pologne.

L'industrie occupe donc encore un pourcentage de la population active beaucoup plus fort que dans les pays les plus développés : 48 % en Tchécoslovaquie, 38,2 % en Hongrie, 40 % en Pologne. Cette situation est révélatrice d'un vieillissement important des structures.

C'est ainsi que le rythme de croissance de la production industrielle, même dans un pays comme la Tchécoslovaquie, est stagnant ou en baisse. L'économie tchécoslovaque n'arrive pas à compenser la baisse de la production dans des branches grandes consommatrices de matières premières et d'énergie par le développement de certaines branches transformatrices en particulier dans le secteur mécanique et électronique. Elle ne répond pas ainsi aux besoins, et surtout ne parvient pas, de ce fait, à trouver des débouchés à l'exportation.

On note, par exemple, qu'au cours du premier semestre 1989, 26,1 % des entreprises n'ont pas réalisé leur plan de production, que sur l'ensemble des entreprises d'Etat, quatre vingt neuf sont signalées en bénéfice, mais cinquante deux en perte pour un total de cinq milliards de couronnes (3,5 milliards de francs). La productivité du travail est en très faible accroissement (+ 1,4 %). Cette stagnation de la productivité est due au maintien de sur-effectifs malgré les efforts en cours de la politique dite de "restructuration", et au fait que la recherche demeure insuffisante et est très lentement appliquée à l'industrie. Cette stagnation globale du secteur le plus réputé de l'économie tchécoslovaque s'expliquerait également par une mauvaise coordination et une insuffisance des investissements auxquels s'ajoutent un certain nombre d'hésitations fondamentales

sur la meilleure politique à suivre. On sait, par exemple, que les usines Skoda ont besoin de développer un nouveau moteur. Le Gouvernement n'a pas encore opté entre une association avec un producteur occidental, qui lui assurerait un transfert rapide de technologie, ou un développement autonome, qui serait beaucoup plus long et qui, de l'avis des experts, ne permettrait pas à l'industrie automobile tchécoslovaque d'atteindre, et de fort loin, le niveau de ses concurrents étrangers.

### III. L'IMPATIENCE DE LA POPULATION

Les économies de l'Est sont confrontées elles-aussi à un appétit de consommation qui ne cesse de croître et qu'elles ne parviennent pas à satisfaire.

C'est ainsi qu'en Tchécoslovaquie où les approvisionnement en produits de base sont assurés, le rythme d'accroissement de la consommation individuelle est supérieur à celui de la croissance du revenu national. Les salaires ont augmenté de 1,9 % et les revenus réels de 1%, compte tenu de l'augmentation du coût de la vie de 1,3 %.

On ne note pas d'amélioration spectaculaire mais on peut considérer que les besoins de base demeurent satisfaits bien qu'à un niveau médiocre (exemple des appareils ménagers). Ce résultat est obtenu en particulier grâce à une politique des prix qui ne correspond pas au coût réel des produits. C'est ainsi qu'alors que le salaire moyen mensuel se situe aux environs de 3 135 couronnes, soit 2 200 francs environ, le coût du logement ne représente qu'environ 10 % du budget familial. Ce loyer est toutefois très sensiblement inférieur à ce qui serait nécessaire pour assurer la simple conservation des logements malgré une forte participation du budget de l'Etat. Il s'en suit une dégradation du patrimoine et une grande stabilité des locataires. On ne peut pas parler toutefois, semble-t-il, de pénurie de logement en Tchécoslovaquie. Un effort important est fait au niveau des services publics, notamment des transports, qui sont quasiment gratuits (une couronne -soit moins d'un franc- pour le billet de métro à Prague).

Le salaire minimum en Hongrie a été fixé à 3 700 forints (414 francs) depuis le 1er mars mais il est impossible de connaître avec précision quel est le salaire moyen. On ne peut, en effet, assurer l'alimentation d'une famille avec un tel salaire, ce qui donne à penser qu'il existe de façon quasi systématique un deuxième emploi ou, en tous cas, des revenus complémentaires d'origine indéterminée. Le

coût de l'alimentation, en particulier, obère une part croissante du budget familial.

Il ne faut pas s'étonner dans ces conditions que l'on observe l'apparition en Hongrie de zones de pauvreté et notamment, ce qui est nouveau, au sein des couches moyennes. Selon les données de l'Office central de statistiques : 9,1 % de la population, soit quelque 960 000 personnes, vivraient en-dessous du minimum vital.

On observe également une détérioration de la situation de la jeunesse qui commence à être frappée par le chômage. Cette tendance, en l'absence d'un sursaut significatif de l'économie, ne pourra qu'augmenter, dans la mesure où les classes d'âge arrivant à maturité sont aujourd'hui plus nombreuses. Le coût du logement est tel (300 000 forints de capital initial en moyenne, soit un triplement en dix ans pendant que les salaires n'étaient multipliés que par deux - le salaire mensuel net des débutants dépasse à peine 5 000 forints). Le nombre de sans abri est estimé à quelques 100 000. Enfin le début de libéralisation de l'économie a pour effet que les différences entre les revenus des différentes couches se creusent. En 1987, par exemple, les recettes des ménages appartenant au dixième supérieur des revenus étaient 4,6 fois supérieures à celles du dixième inférieur alors que cette même proportion n'était que de 3,8 cinq ans auparavant.

On notera enfin que les subventions à l'éducation et à la santé ont connu pendant de nombreuses années une stagnation au profit des subventions accordées aux entreprises déficitaires. De ce fait un secteur privé, notamment en matière sanitaire est en cours de création mais il ne peut profiter qu'aux couches les plus favorisées.

L'analyse que l'on peut faire de la situation en Pologne est bien entendu encore pire. La notion de salaire moyen dans ce pays, compte tenu de la dépréciation considérable de la monnaie, n'a malheureusement pas de signification. Les approvisionnements sont très mal assurés, très certainement insuffisants et il est fort probable qu'une grande partie de la population polonaise qui vit dans les villes est aujourd'hui sous-alimentée. On sait par exemple que l'aide alimentaire a été demandée à plusieurs reprises par le Gouvernement polonais et que, tout récemment encore, la demande exprimée auprès de la Communauté économique européenne en termes de viande s'établissait à 100 000 tonnes (soit dix fois plus que le stock disponible de la C.E.E.).

A cette situation précaire sur le plan alimentaire s'ajoutent de très grandes carences au niveau de l'équipement sanitaire. On comprend, dans ces conditions, combien il sera difficile à tout Gouvernement de procéder à une libération pourtant nécessaire du prix des produits alimentaires. On pouvait lire par

exemple dans la presse que la libération des prix du marché agro-alimentaire, intervenue le 1er août, avait entraîné des hausses de prix pouvant atteindre 500 % sur des produits tels que le jambon. Il est évident que ce type de hausse ne peut être absorbée par des salaires ouvriers qui peuvent être inférieurs à 100 000 zlotys par mois (moins de 500 francs au cours officiel).

Ces conditions économiques difficiles contribuent à rendre les réactions de l'opinion publique imprévisibles et raviver certaines blessures morales qui demeurent, telles que le souvenir des interventions soviétiques en Hongrie en 1956 ou en Tchécoslovaquie en 1968.

On notera enfin –et ceci est une remarque générale pour ces trois pays– qu'une impatience grandissante se manifeste face à une hiérarchie des rémunérations qui avantage à l'excès le travail manuel.

L'ensemble de ces éléments –et bien d'autres encore– mettent les autorités de ces pays dans l'obligation de "faire quelque chose" et d'entreprendre des réformes significatives. Les précédentes réformes purement économiques n'ayant pas donné les résultats espérés, les gouvernants ont entrepris des réformes de plus grande ampleur, susceptibles de permettre l'adhésion d'une part substantielle de l'opinion.

A la crise économique, ils apportent une réponse qui est d'abord institutionnelle.

## CHAPITRE II

### La réponse institutionnelle

#### I. VERS UN NOUVEL ÉQUILIBRE DES POUVOIRS PUBLICS CONSTITUTIONNELS

##### A. RAPPEL DES PRINCIPES D'ORGANISATION DES DÉMOCRATIES POPULAIRES

###### 1. Le droit constitutionnel "socialiste"

Le concept de démocratie populaire en lui-même n'est pas incompatible, loin de là, avec une évolution institutionnelle. On peut même dire que, par essence, il suppose une conception du droit beaucoup moins rigide qu'en Occident. C'est ainsi que toutes les "constitutions" des démocraties populaires ont connu de très nombreuses modifications depuis la deuxième guerre mondiale. La "révision" est d'ailleurs infiniment plus facile que dans la plupart des constitutions occidentales, car il suffit d'un vote à la majorité qualifiée des assemblées législatives (or ce vote est, par définition, relativement facile à obtenir dans des systèmes de parti ultra-dominant pour ne pas dire unique).

La révision est en effet dans la théorie "marxiste-léniniste" elle-même, une étape nécessaire de l'évolution vers la société communiste. Chaque étape est destinée à la fois à consolider les acquis socialistes, puis à définir les principes d'encadrement de l'étape suivante. Le "droit socialiste" a ainsi, à côté d'une fonction coercitive (dans la première phase au moins de dictature du prolétariat) puis organisationnelle, une fonction "pédagogique" et sans doute proclamatoire.

Chaque société socialiste est tenue de respecter ces "lois historiques" (en fait, au moins dans l'immédiat après guerre, le modèle exclusif tracé par l'Union Soviétique) même si leur rythme d'application peut varier suivant les réalités historiques et sociales.

**Ce caractère "évolutif" du droit constitutionnel peut être vérifié dans l'histoire institutionnelle récente de chacun des trois pays.**

**La constitution de 1952 en Pologne, qui sera révisée en 1954, 1957, 1960, 1961 et 1972, introduit, notamment, le principe de laïcité de l'Etat mais il faut attendre la constitution de 1976 pour voir consacré le principe du "rôle dirigeant du parti marxiste-léniniste", caractéristique de la phase de dictature du prolétariat soit un an seulement avant que l'Union Soviétique ne consacre dans sa nouvelle constitution "l'Etat du peuple tout entier", instrument de transition au communisme. Ce même texte du 16 février 1976 a été lui-même sensiblement amendé en 1980, 1982, 1983, 1987 et, tout récemment, en avril 1989.**

**La constitution actuellement en vigueur en Tchécoslovaquie, qui remonte à la loi constitutionnelle du 27 octobre 1968 était, après les constitutions de 1948 et 1960, la troisième constitution qu'avait connue le pays en vingt ans. Elle fera elle-même l'objet de nombreuses révisions et compléments (notamment en 1962, 1971 et 1978).**

**La constitution hongroise de 1949 a été révisée en 1950, 1953, 1954 et 1957 mais elle a subi sa transformation la plus importante en 1972 de manière à associer davantage aux tâches étatiques les organisations sociales et notamment les syndicats (en application notamment des résolutions du IX<sup>e</sup> Congrès du Parti socialiste ouvrier hongrois de 1966 soucieux de laisser s'exprimer davantage les "intérêts différenciés" de la société).**

**Cette "instabilité" constitutionnelle est également favorisée par le fait qu'il s'agit en général de constitutions détaillées (la constitution tchèque contient par exemple le texte des serments que doivent prononcer les différentes autorités) et relativement longues (151 articles pour la constitution tchécoslovaque, par ailleurs complétée par la loi constitutionnelle du 27 octobre 1968 sur le statut des nationalités ; 78 articles pour la constitution hongroise, ; 106 pour la constitution polonaise).**

**L'organisation des pouvoirs publics répond, par ailleurs, à un certain nombre de principes, fort éloignés de ceux qui sous-tendent les institutions des différentes démocraties occidentales.**

## **2. Les principes d'organisation classiques : l'absence de séparation des pouvoirs**

Il n'existe pas, à proprement parler, de principe de séparation des pouvoirs. Celui-ci n'est pas en effet nécessaire dans une société où la lutte de classes n'existe plus et où le prolétariat exerce désormais la réalité du pouvoir (1).

### *a) Le régime d'assemblée*

Les différents états sont organisés selon une forme que l'on pourrait qualifier de "régime d'assemblée".

Quel que soit le nom qui lui est attribué (Diète en Pologne, Assemblée Fédérale en Tchécoslovaquie, Assemblée Nationale en Hongrie), c'est l'assemblée des députés "représentative du peuple travailleur" qui est investie de la totalité de la souveraineté et c'est d'elle, par conséquent, que découle la légitimité de tous les autres organes de l'Etat, qu'ils soient exécutifs ou judiciaires. Pour reprendre la terminologie consacrée, il y a une "unité du pouvoir d'Etat":

"l'Assemblée Fédérale est l'organe suprême du pouvoir de l'Etat et l'unique corps législatif de la République socialiste tchécoslovaque" (article 29 de la loi constitutionnelle de la fédération tchécoslovaque du 27 octobre 1968).

"l'Assemblée Nationale exerce tous les droits découlant de la souveraineté du peuple, garantit l'ordre constitutionnel de la société, détermine l'organisation, la direction et les conditions du Gouvernement" (article 19-2 de la constitution de la République Populaire Hongroise).

**"1. Le "Sejm" (Diète) de la République populaire de Pologne est l'organe suprême du pouvoir d'Etat.**

---

1. Selon Walter Ulbricht, par exemple, l'expérience historique montre que la séparation des pouvoirs signifie "limiter les droits du Parlement et garantir l'action incontrôlée, dirigée d'un point de vue de classe de la majorité des fonctionnaires et des juges, inspirés par l'esprit de la bourgeoisie" ("le rôle de l'Etat socialiste dans l'édification du système social du socialisme en voie d'achèvement") cité par R. Charvin in "les Etats socialistes européens", Précis Dalloz, 1985.

"2. Le Sejm en tant que représentant suprême de la volonté du peuple travailleur des villes et des campagnes, réalise les droits souverains de la nation.

"3. Le Sejm vote les lois, adopte les résolutions déterminant les orientations fondamentales de l'activité de l'Etat et contrôle l'activité des autres organes du pouvoir et de l'administration d'Etat."

(article 20 de la Constitution de la R.P.P. de Pologne)

Ces assemblées sont élues, depuis l'origine, par l'ensemble des citoyens âgés de 18 ans. En fait, la procédure de l'élection compte moins que le processus de sélection des candidats qui s'effectue au niveau des organisations sociales (la Faculté de Droit de Prague, par exemple, a le droit de faire des propositions de candidatures ; ailleurs, ce sont des "réunions d'électeurs" qui se déroulent dans les usines, les services administratifs, les quartiers). En fait, c'est le parti au pouvoir (ou l'organisation qu'il constitue avec les autres formations qui acceptent les principes de base de la démocratie populaire) qui tranche et qui a le dernier mot.

Dans ce contexte, l'élu est étroitement dépendant de ceux qui l'ont élu ou investi. Il est dans ses fonctions de se faire l'écho des besoins de ses mandataires mais, à l'inverse, il se doit de rendre compte, et exerce, en fait, un véritable mandat impératif impliquant le droit de révocation de ses électeurs. C'est en vertu de ce droit de révocation que se sont multipliées récemment en Hongrie les élections partielles. Il suffit en effet que l'initiative soit prise par 10 % des électeurs pour que le mandat puisse être remis en jeu.

Les autres "organes supérieurs du pouvoir d'Etat" sont émis de l'assemblée et ils ont en général une structure collective.

L'institution à cet égard la plus originale est celle du **Présidium** (appelé Conseil d'Etat en Pologne ou Conseil de Présidence en Hongrie) (2). Ces organes, élus par des assemblées, illustrent le principe léniniste fondamental de la direction collégiale.

---

2. On verra que ce type d'organe n'existe plus en Tchécoslovaquie, en raison essentiellement du caractère fédéral du pays.

*b) Les présidiums*

Le Conseil de présidence de la République Populaire de Hongrie comprend 21 membres (17 membres plus 1 président, 2 vice-présidents et 1 secrétaire). Jusqu'à sa suppression récente (avril 1989), le Conseil d'Etat polonais comprenait 17 membres (11 membres, 1 président, 4 vice-présidents et 1 secrétaire).

Ces organes ont, en général, une nature hybride mais marquent, par leur importance pratique dans le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, les limites de la prééminence de l'assemblée.

Exerçant ses prérogatives suivant "le principe de la collégialité" (article 30-3 de la constitution polonaise), le "Présidium" concentre en fait plusieurs types de pouvoirs :

**- un pouvoir présidentiel :**

A ce titre, il représente la République. C'est auprès de lui que sont accrédités les ambassadeurs étrangers. C'est lui qui conclut les traités internationaux. Il nomme les plus hauts fonctionnaires de l'Etat et exerce le droit de grâce.

**- un pouvoir législatif :**

C'est lui qui décide des élections et convoque les sessions des assemblées, a l'initiative des lois, et surtout, exerce les compétences de l'assemblée pendant l'intervalle des sessions. Ce pouvoir contribue à lui donner une importance considérable puisqu'en général, les parlementaires des états socialistes n'exercent pas leur mandat à plein temps et les jours où le Parlement tient séance dans l'année sont relativement réduits.

Les décisions prises par le présidium dans l'intervalle des sessions, quel que soit le nom qui leur est attribué (la constitution hongroise parle de "décret-loi" (art. 30, alinéa 6), la constitution polonaise parle de "décret ayant force de droit" (art. 30, alinéa 5)), ont force de loi.

**- un pouvoir de contrôle de la constitutionnalité des lois :**

Le principe de l'unité du pouvoir d'état et celui de la souveraineté populaire font qu'il n'y a pas de nécessité en droit constitutionnel socialiste de création d'un organe autonome de contrôle.

La procédure la plus répandue est donc celle de l'autocontrôle. C'est l'assemblée elle-même, mais le plus souvent la

presidium qui a pour tâche de "veiller à l'exécution de la constitution". "Dans ce pouvoir, le Conseil de présidence annule ou rectifie les règles juridiques, décisions ou mesures administratives violant la constitution" (art. 30, alinéa 2 de la constitution hongroise). Tel était le cas également pour le Conseil d'état en Pologne jusqu'au 1er janvier 1985, date d'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle créant un tribunal constitutionnel. Celui-ci demeure cependant subordonné à l'assemblée (appelée Sejm) dans la constitution polonaise : "les arrêts du tribunal constitutionnel sur la non-conformité des lois avec la Constitution sont soumis à l'examen du Sejm (art. 33-1, 2e alinéa)".

Il existe également en Tchécoslovaquie une cour constitutionnelle. Celle-ci a été instituée lors de la transformation de la République socialiste tchécoslovaque en République fédérale. Ses compétences sont très larges. Elle a notamment pour fonction de régler les conflits de compétences entre les organes des républiques et ceux de la fédération (art. 88 de la constitution tchécoslovaque) mais, selon les informations recueillies sur place, la cour constitutionnelle ne s'est guère prononcée jusqu'ici.

Le presidium demeure responsable devant l'assemblée à laquelle il se doit de rendre compte (c'est ainsi que ses décisions doivent être soumises à ratification), mais il semble bien que cette subordination soit purement formelle et que cette sorte de présidence collective exerce la réalité du pouvoir.

Dans un tel contexte, les gouvernements apparaissent essentiellement comme les organes directeurs de l'administration. Leurs structures sont relativement rigides puisque la division en ministère fait l'objet de lois. Dans certains cas (Tchécoslovaquie), leur constitution doit répondre à des principes d'égalité entre les républiques fédérées. Le gouvernement est responsable collectivement devant les assemblées qui peuvent théoriquement déposer des motions de censure mais cette disposition n'a, semble-t-il, jamais été utilisée dans aucun des trois pays. En revanche, les ministres sont également responsables individuellement devant les assemblées et soumis à un contrôle étroit des commissions parlementaires. C'est ainsi que leur nomination doit faire l'objet d'un vote, et qu'ils sont appelés à présenter individuellement leur programme devant les commissions compétentes, comme on a pu le voir récemment en Pologne.

### *c) La justice "socialiste"*

Le pouvoir judiciaire, dans un tel contexte, ne constitue pas lui non plus un pouvoir ou même une autorité autonome. Les

juges sont en effet élus soit par les assemblées en séance plénière (juges des cours suprêmes), soit par les presidiums pour ce qui est des juges du siège des tribunaux inférieurs. Le Parquet fait l'objet d'une organisation autonome placée sous l'autorité d'un procureur général. Celui-ci nomme les autres membres du Parquet. Il peut être lui-même élu par l'assemblée populaire (Hongrie) mais aussi simplement nommé par le presidium (Conseil d'Etat en Pologne).

Qu'il s'agisse des procureurs ou des juges, ils peuvent être révoqués dans les formes prévues pour leur nomination.

Le principe de l'indépendance de la justice est affirmé par les différentes constitutions, mais la justice se voit confier une fonction non équivoque qui en fait un rouage du système tendant à instaurer ou à maintenir la société socialiste : "les tribunaux veillent à protéger le régime de la République populaire de Pologne, ils défendent les conquêtes du peuple travailleur ; ils sont les gardiens de la légalité populaire, de la propriété sociale et des droits des citoyens ; ils punissent les délinquants" (art. 58). "Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et sont liés uniquement par le système juridique de l'état socialiste. Ils ont le devoir de se conformer aux lois et aux autres règlements juridiques et de les interpréter en harmonie avec la conscience juridique socialiste" (art. 102 de la loi constitutionnelle de la République tchécoslovaque).

Un autre principe de l'organisation judiciaire est qu'à côté des juges professionnels siègent des assesseurs populaires. Ces derniers sont en général élus par les conseils locaux.

#### *d) Les conseils locaux*

L'ensemble de l'édifice est relayé aux différents niveaux par des assemblées locales dites "organes locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat" qui ont une fonction à la fois de relais du pouvoir central et de lieu de participation des citoyens. "Les conseils du peuple exercent et étendent le contrôle social de l'administration, des entreprises, des établissements et des institutions" (art. 47 de la constitution populaire de Pologne).

"Les conseils accomplissent leurs tâches avec la participation active de la population ; dans leur travail, ils s'appuient directement sur les organisations sociales et coopèrent avec les organes qui ne relèvent pas des conseils" (art. 42, 3e alinéa de la constitution de la république populaire de Hongrie).

**"Les comités nationaux sont les organes du pouvoir et de l'administration de l'Etat, dans les circonscriptions déterminées par les lois sur les conseils nationaux... Les comités nationaux développent toute leur activité avec la participation active constante des travailleurs de leurs circonscriptions. Ils associent aussi dans la plus large mesure les travailleurs à l'administration de l'Etat, mettent leurs expériences à profit et en tirent des leçons" (art. 86 et 87 de la loi constitutionnelle tchécoslovaque).**

**Les différents organes locaux sont placés dans une ligne hiérarchique avec les organes du pouvoir d'état. Le contrôle de leurs décisions est effectué en général par le presidium. Ils sont tenus par ailleurs de respecter les directives gouvernementales. Dans leurs relations avec leurs électeurs, ils sont placés au moins théoriquement dans une situation de grande dépendance comportant à la fois une obligation de collaborer avec les différentes organisations sociales du peuple travailleur et l'obligation de rendre compte de leur mandat aux électeurs qui peuvent les révoquer. Un des traits caractéristiques de l'organisation des conseils est leurs effectifs, qui sont très considérables en général. Une commune comme la ville de Bratislava, qui comporte cinq districts, est ainsi administrée par 918 "députés".**

**Le fonctionnement de l'ensemble de ces institutions ne peut toutefois être compris que si on le met en rapport avec une autre caractéristique essentielle qui est celle du rôle dirigeant des partis communistes.**

### **3. Le rôle dirigeant des partis communistes**

**Les différents partis au pouvoir dans les trois pays (parti ouvrier du peuple polonais jusqu'en 1989, parti socialiste ouvrier hongrois, parti communiste de Tchécoslovaquie) ont une existence constitutionnellement reconnue et reçoivent, de par le texte constitutionnel lui-même, la consécration de leur rôle dirigeant :**

***"Force dirigeante dans la société et dans l'Etat... avant-garde de la classe ouvrière, union volontaire de combat des citoyens les plus actifs et les plus conscients des rangs ouvriers, paysans et intellectuels" (art. 3 de la loi constitutionnelle tchécoslovaque).***

***"Le parti marxiste léniniste de la classe ouvrière est la force directrice de la société" (art. 3 de la Constitution de la***

République populaire hongroise - La suppression de cet article est appelée à intervenir prochainement).

*"La force politique de direction de la société dans l'édification du socialisme est le parti ouvrier unifié polonais"* (art. 3 - 1° de la Constitution de la République populaire de Pologne du 22 juillet 1952). Cette disposition ne correspond plus désormais à la réalité institutionnelle.

Le parti communiste et les partis qui lui sont associés à l'intérieur d'un "front" (front national en Tchécoslovaquie, front populaire patriotique en Hongrie, mouvement patriotique pour la renaissance nationale en Pologne) exerce donc un véritable pouvoir parallèle qu'il convient de prendre en compte sans cesse si l'on veut apprécier l'autonomie réelle des différents organes constitutionnels.

C'est cet état de fait qui explique que l'un des axes proposés par les différents réformateurs dans les trois pays visités soit celui de l'instauration d'un véritable "Etat de droit", c'est-à-dire d'un Etat où la réalité des pouvoirs correspond effectivement à l'organisation des pouvoirs publics constitutionnels.

## **B. LES PRINCIPAUX POINTS D'APPLICATION DES RÉFORMES DANS L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS**

Trois thèmes ressortent à cet égard des différents entretiens qu'a eus la délégation : la création d'une présidence de la République, l'instauration d'une justice constitutionnelle, l'apparition d'un véritable pouvoir législatif.

Ces trois réformes ont une inspiration commune qui est celle d'introduire dans les institutions de ces trois démocraties populaires les principes de la séparation des pouvoirs. Cela ne signifie pas que les pays concernés entendent renier les principes fondamentaux du marxisme et du léninisme (c'est particulièrement net en République socialiste tchécoslovaque), et moins encore qu'ils entendent épouser totalement les principes fondamentaux de la démocratie occidentale.

Ces réformes constituent des étapes dans la recherche d'un modèle original susceptible d'améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics et, surtout, d'assurer un meilleur lien avec l'opinion publique.

## 1. La création d'une présidence de la République

Une telle institution n'est pas en soi contradictoire avec les principes du marxisme et du léninisme. De fait, elle a existé dans certaines constitutions initiales destinées à assurer la transition entre les anciens régimes et les nouveaux (Tchécoslovaquie et Pologne). Dans ce cas, toutefois, et très rapidement, le Président de la République ne détenait qu'un simple rôle de représentation.

a) Des trois pays, c'est la *Tchécoslovaquie* qui a amorcé le mouvement mais pour des raisons qu'il serait important de rapprocher des modifications plus contemporaines de la Pologne et de la Hongrie. Il s'agissait en l'occurrence de tirer les conséquences de l'instauration d'une fédération, l'existence d'un président de la République paraissant indispensable pour affirmer l'unité du pays (3).

Elu par l'assemblée fédérale, il est responsable devant celle-ci, ce qui réduit considérablement sa marge de manoeuvre. Outre sa tâche de représentation de l'Etat, il convoque les sessions de l'assemblée et promulgue les lois, il a théoriquement le pouvoir de dissoudre l'assemblée fédérale et a le droit de présenter devant elle des rapports sur les problèmes politiques importants. Il peut lui proposer des mesures législatives et assister à ses réunions.

Il nomme et révoque le premier ministre et les autres membres du gouvernement et a le droit d'assister aux réunions de celui-ci. Il nomme les hauts fonctionnaires, dispose du droit de grâce, a le commandement suprême des forces armées et peut proclamer l'état de guerre sur proposition du gouvernement.

Le Président de la République exerce donc l'ensemble des fonctions exécutives qui étaient détenues jusque là par l'organe collégial.

### b) *Le Président de la République polonais*

L'institution d'un Président de la République en Pologne s'est inscrite dans un contexte totalement différent de la transformation constitutionnelle tchèque de 1968. Cette création a

---

3. La Constitution tchécoslovaque de 1968 s'inspire aussi de la Constitution de 1921 dans la rédaction de l'article consacré aux fonctions et pouvoirs du président.

été proposée au cours de la table ronde qui a réuni les représentants du P.O.U.P. et de Solidarité au début de l'année 1989.

L'institution d'un président élu pour six ans était l'un des points d'accord publiés le 5 avril. Les autorités polonaises de l'époque ont souhaité l'institution d'un président fort : c'est lui qui propose à la Diète la nomination et la révocation du premier ministre et qui nomme les ministres en accord avec le premier ministre. Lorsqu'il s'agit d'affaires qu'il juge d'une haute importance, il peut convoquer lui-même le Conseil et le présider.

Il intervient également dans la procédure législative de deux manières :

- à travers son propre pouvoir d'initiative des lois et son droit de veto avant leur promulgation. Il a ainsi la faculté de demander une deuxième délibération, et la Diète ne peut passer outre à son veto qu'à la majorité des deux tiers des voix ;

- il peut également, après consultation des présidents des assemblées, dissoudre le Parlement.

La réalité de ces pouvoirs est affectée cependant par le fait qu'il est l'élu des deux assemblées. Les modifications électorales intervenues à la veille de la première élection rendent la définition exacte de ses pouvoirs encore incertaine. Le fait que le Président de la République ait dû accepter de nommer un premier ministre issu du principal parti d'opposition crée une situation imprévue qui incite les acteurs eux-mêmes à se tourner vers un certain nombre d'expériences étrangères similaires et, en particulier, l'expérience française de cohabitation.

Pour bien exprimer ce qu'il considère comme son autonomie, à défaut de pouvoir affirmer sa prééminence, le général Jaruzelski a tenu à s'entourer de collaborateurs chargés de suivre de près l'action des différents ministères. Il a nommé en particulier à ses côtés un ministre d'Etat, M. Jozef Czyrek avec lequel la délégation a pu s'entretenir et qui, en fait, sous le titre relativement modeste de ministre d'état chargé des relations internationales, apparaît comme l'homme de confiance du président Jaruzelski, appelé à jouer un grand rôle dans la mise en place des nouvelles institutions.

L'institution du Président de la République apparaît donc pour l'instant comme un élément modérateur de l'évolution institutionnelle polonaise et comme la consécration du compromis politique établi entre le parti communiste et le principal parti d'opposition. Ce compromis est en passe aujourd'hui de se transformer en coopération nécessaire face aux épreuves que traverse la Pologne.

Selon les inspirateurs de la nouvelle institution, l'élection par les deux chambres ne serait qu'une étape transitoire vers l'élection au suffrage universel à l'issue du premier mandat du général Jaruzelski étant entendu que le Président de la République ne pourrait être réélu qu'une seule fois. Le président Jaruzelski a tenu à prendre une mesure significative afin d'accroître la dimension de garant de l'ensemble de la nation polonaise que devrait, à ses yeux, revêtir la présidence de la République en renonçant à toute fonction au sein du parti ouvrier polonais.

*c) Les projets hongrois*

L'institution d'un Président de la République (qui a existé en Hongrie jusqu'en 1949) doit être replacée dans le processus de réforme dont le parti socialiste hongrois a pris lui-même l'initiative lors de sa conférence nationale de mai 1988 (au cours de laquelle notamment 8 membres sur 13 du bureau politique n'ont pas été réélus, et un tiers du comité central changé).

Selon le Président de l'Assemblée nationale lui-même, M. Matyas Szurs, il s'agit pour les autorités hongroises de parvenir à un paysage institutionnel équilibré : "les différentes branches du pouvoir –pouvoir législatif, exécutif et judiciaire– doivent se contrebalancer, se contrôler mutuellement, pour que la démocratie devienne effective. Aucune fonction –celle du Président de la République par exemple– ne doit obtenir une suprématie, un monopole du pouvoir, car cela risquerait de provoquer des traits dictatoriaux".

Ces propos tenus ont également été confirmés à la délégation, de la bouche même de M. Geza Kilenyi, vice-ministre de la justice et chargé des réformes constitutionnelles, pour qui le programme gouvernemental pouvait se résumer en trois principes : séparation des pouvoirs, établissement d'un état de droit, définition d'un système institutionnel adapté aux traditions historiques et à la société de Hongrie.

Les conséquences de la décision du P.S.O.H. ont été tirées par le Conseil des ministres du 11 août 1988 où les grands traits pour l'élaboration de la nouvelle constitution ont été définis. Dix commissions de travail se sont ensuite réunies pendant deux mois, tandis qu'étaient rassemblés l'ensemble des documents disponibles sur les expériences étrangères les plus diverses, le gouvernement marquant ainsi sa volonté de réfléchir sans a priori. Après un passage devant une commission spéciale de l'Assemblée nationale, diverses consultations et une nouvelle réunion du Conseil des

ministres, les commissions se sont remises au travail au début de l'année 1989 afin de proposer de grandes orientations à l'Assemblée nationale. Celle-ci les a adoptées après un débat lors de ses séances des 8 et 9 mars dernier.

Devant l'accélération de l'évolution politique, une table ronde tripartite, constituée du parti socialiste hongrois, des partis d'opposition et d'un certain nombre d'organisations proches du pouvoir mais non encore déclarées comme partis, s'est réunie à plusieurs reprises et a abordé la question des réformes institutionnelles (mais en se consacrant principalement à la question des réformes électorales). L'opposition a exprimé ses réserves face à l'institution présidentielle mais en a finalement accepté le principe.

Les propositions de réforme portant sur les institutions devraient être soumises à l'Assemblée nationale à partir de sa session d'automne et pourraient déboucher sur un référendum global en 1990.

L'institution du Président de la République doit cependant être replacée dans son contexte et pourrait faire l'objet d'une réalisation plus rapide, de manière à ce que la première élection puisse être organisée avant la fin de la présente année (on sait en fait depuis le 9 octobre qu'elle devra avoir lieu le 30 novembre).

L'évolution de l'opinion, perçue à travers les sondages, et les différentes élections partielles, qui ont vu la victoire du principal parti d'opposition, ont conduit le parti socialiste ouvrier hongrois à considérer qu'un risque important existait pour lui de ne pas être reconduit si, comme il s'y est engagé, il organisait au printemps prochain des élections libres dans le cadre d'un multipartisme.

L'organisation préalable d'une élection présidentielle lui paraissait donc un moyen commode de contrôler le processus d'évolution de la réforme dès lors qu'il paraît plus assuré d'emporter cette présidence pour laquelle il a désigné comme candidat l'un de ses éléments "réformistes" M. Imre Potsgay, actuellement ministre d'Etat. L'hypothèse d'une élection au suffrage universel a été un moment sérieusement envisagée et le P.S.O.H. pouvait raisonnablement espérer l'emporter, faute de véritable leader de l'opposition. Celle-ci, de son côté, a fait des réserves de principe d'autant plus grandes que la décision définitive a été de faire élire le président, au moins pour la première fois, par l'Assemblée nationale (en fait, l'Assemblée nationale sortante). On peut se poser la question de savoir si le nouveau parti socialiste n'aurait pas gagné à être plus audacieux.

En ce qui concerne l'institution elle-même, elle serait conçue dans le cadre de la nouvelle séparation des pouvoirs comme un facteur d'équilibre entre le Parlement et le Gouvernement. Ses

pouvoirs ne seraient ni trop importants, ni trop protocolaires et devraient être mis au service de la nation entière (les fonctions au sein d'un parti seraient incompatibles avec ce poste ainsi que, naturellement, toutes autres fonctions publiques). Son mandat durerait de cinq à six ans et il ne pourrait être élu qu'une seule fois. Le président nommerait le chef du gouvernement, et devrait offrir le poste en priorité au leader du parti vainqueur des élections. Ce serait alors au premier ministre de désigner ses ministres, d'élaborer son programme et de le soumettre au Parlement.

Dans ses rapports avec l'Assemblée, le Président de la République aurait pour fonction de fixer la date des élections et de convoquer la session constitutive du Parlement. Il disposerait du droit de demander la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée nationale et d'ajourner la session parlementaire. Il pourrait prendre l'initiative de nouvelles lois, mais pourrait aussi demander une seconde délibération.

Sous certaines conditions, il pourrait proposer la dissolution de l'assemblée mais ne pourrait pas prendre cette décision lui-même. Enfin, il aurait le droit de déclarer l'état de guerre et l'état d'urgence après consultation du président de l'assemblée, du président du conseil des ministres et du président du tribunal constitutionnel à créer.

## **2. Le renforcement du pouvoir législatif**

La création de la présidence de la République, qui suppose la disparition des différents presidiums, aurait pour conséquence, outre une plus grande transparence des décisions (les débats des presidiums ne sont en effet pas publics), celle de rendre à l'assemblée la plénitude de son pouvoir législatif. Cette évolution est bien sûr étroitement liée avec les modifications à venir ou, en ce qui concerne la Pologne, déjà intervenues, au niveau des lois électorales, mais l'on peut d'ores et déjà constater un changement d'attitude marqué par une renaissance du débat parlementaire. Là encore, il convient de porter une appréciation différente suivant les pays.

### *a) Le bicamérisme tchécoslovaque*

Comme pour la présidence de la République, le caractère fédéral du régime a amené la Tchécoslovaquie à réfléchir avant les autres sur une nouvelle organisation de son pouvoir législatif. Elle

s'est prononcée pour un bicamérisme complet, de manière à tenir les promesses qui avaient été faites aux Slovaques, à la fois lors de la création de la première République et lors de la constitution de la Tchécoslovaquie en démocratie populaire.

L'assemblée fédérale est composée de deux chambres qui sont la Chambre du Peuple et la Chambre des Nations.

La Chambre du Peuple comprend 200 députés élus au scrutin direct par circonscriptions sur l'ensemble du territoire de la République socialiste tchécoslovaque. Son mandat est de cinq ans.

La Chambre des Nations est l'expression de l'égalité en droit des deux Républiques. Elle comprend 150 députés dont 75 sont élus au scrutin direct en République socialiste tchèque et 75 par le même scrutin en République socialiste slovaque. La constitution consacre ainsi une parfaite égalité, ce qui a pour conséquence d'avantager sensiblement la Slovaquie dont la population n'est que le tiers de l'ensemble, et qui a bénéficié au cours de ces dernières années d'un effort économique particulier.

Les lois sont votées selon une procédure en deux phases. La première lecture est consacrée à un débat et un vote sur les principes après une discussion en commission ; la deuxième phase est consacrée à la discussion des amendements, puis à la rédaction définitive. Il semble que, dans ce processus, le rôle des commissions soit très important et que les réunions plénières soient relativement réduites.

Chaque chambre doit se prononcer dans un délai maximum de trois mois sur le projet adopté par l'autre chambre. Faute de respect de ce délai, le projet est considéré comme adopté. Afin de faciliter les accords entre les deux chambres, il est possible d'entreprendre une procédure de conciliation dans le cadre d'une commission mixte composée de 10 membres de chacune des assemblées. Si le projet de loi ne peut être adopté dans le délai de cinq mois après cette procédure de conciliation, il ne peut être présenté à nouveau qu'un an après. L'initiative des lois appartient concurremment aux députés des deux chambres, à leurs commissions, au Président de la République, au Gouvernement et aux conseils nationaux tchèques et slovaques. La promulgation est effectuée par le bureau de l'assemblée.

Les compétences législatives de l'assemblée fédérale sont évidemment limitées par le caractère fédéral des institutions. C'est ainsi que le chapitre II de la loi constitutionnelle est consacré à la répartition des compétences entre la fédération et les Républiques, et précise de façon fort classique ce qui relève de la compétence exclusive de la fédération : politique extérieure, défense, monnaie

(domaines qui relèvent par définition davantage du pouvoir exécutif), la législation et l'administration fédérale ainsi que le contrôle des activités des organes fédéraux et la protection de la constitutionnalité. Relèvent des compétences concurrentes de la fédération et des deux Républiques, la planification, les finances, les prix, l'organisation des différents secteurs économiques, les salaires et la politique sociale, la législation dans l'entreprise, l'ordre public, la presse, etc... Toutes les autres compétences relèvent des Républiques fédérées.

Dans certaines circonstances, et en particulier lorsqu'un intérêt fédéral est en jeu, une majorité qualifiée est requise non seulement au sein de la Chambre du Peuple et de la Chambre des Nations, mais au sein des élus de la Chambre des Nations désignés dans la République socialiste tchèque d'une part et dans la République socialiste slovaque d'autre part.

En ce qui concerne la pratique, il semble que les projets de loi connaissent de nombreux amendements, mais que seules trois lois auraient été repoussées depuis 1968.

Depuis l'année dernière, l'assemblée fédérale est confrontée à une intense activité législative sans commune mesure avec son activité habituelle. Elle est appelée en effet à légiférer sur ce qu'il convient d'appeler la restructuration de l'économie tchécoslovaque. 25 lois viennent d'être votées après discussion dont la plus importante est la loi sur l'entreprise d'Etat.

La même activité législative intense semble être l'apanage des conseils nationaux ; c'est ainsi qu'il a pu être dit, lors de l'entretien que la délégation a eu avec le conseil national slovaque, que l'activité législative avait été multipliée par trois depuis la fin de 1988. En 1989, le conseil national slovaque a voté neuf nouvelles lois, s'est prononcé en première lecture sur 12 projets de loi slovaques et a apporté sa contribution au niveau des principes à 31 lois de niveau fédéral.

#### *b) L'institution d'un Sénat en Pologne*

Créé en même temps que la Présidence de la République au mois d'avril 1989, le Sénat, qui avait existé entre les deux guerres puis avait été supprimé après la seconde, est un des résultats des compromis intervenus à l'occasion des tables rondes. Composé de 100 membres, le Sénat est élu au suffrage direct, à raison de deux sénateurs par voïvodie (l'équivalent de nos départements), ce qui devait assurer une majorité au parti au pouvoir, théoriquement mieux implanté que ne l'était Solidarité. Le Sénat avait pour

particularité d'être totalement élu de manière démocratique à la différence de la Diète dans laquelle le parti communiste et ses deux alliés se réservaient 65% des sièges.

On sait ce qu'il en est advenu : Solidarité a obtenu 99 des 100 sièges qui devaient être pourvus. Ce résultat donne au Sénat un rôle tout à fait particulier dont manifestement il n'a pas encore eu le temps de prendre la pleine mesure. La nouvelle institution est à peine mise en place. Elle ne dispose pas d'une salle de réunion propre et les différentes structures sont encore aujourd'hui à inventer alors que chacun est pourtant conscient qu'il est nécessaire d'aller vite.

Le programme de réforme est en effet considérable et la commission des Lois du Sénat, avec laquelle la délégation a pu s'entretenir sous la présidence du Professeur Zielinski, était déjà fort occupée, bien que le Sénat soit très loin de posséder les mêmes pouvoirs que la Diète.

Plus qu'une assemblée concurrente de la Diète, le Sénat polonais apparaît comme une chambre complémentaire. Il est compétent sur tous les textes soumis au Parlement, mais il ne peut agir que par voie d'amendements qui sont soumis à la Diète. Ces amendements ne peuvent être repoussés que par une majorité des deux tiers et à condition que 50 % des membres soient présents. Il a donc pour fonction d'attirer l'attention de la Diète et du Gouvernement. Le succès de son action dépendra donc très étroitement de sa capacité d'élaboration rapide et publique de projets de loi, politique qu'il a d'ores et déjà entreprise, notamment en vue de créer de véritables collectivités territoriales (le Professeur Regulski qui était président de la commission des Collectivités locales du Sénat a été nommé, pendant le séjour de la délégation, comme ministre chargé de la réforme locale).

Il serait hautement souhaitable que des liens institutionnels réguliers puissent se créer rapidement avec cette nouvelle institution qui est, pour l'instant, la seule pleinement démocratique de l'ensemble des pays européens de démocratie populaire.

En dépit de ce rôle législatif inférieur qui n'est pas sans rappeler celui du Conseil de la République à ses débuts, le Sénat retrouve une égalité parfaite avec la Diète pour la nomination des plus hautes autorités de l'Etat (dont le Président de la République) et de certains postes particulièrement importants pour la défense des droits des citoyens (nomination du défenseur des droits civiques).

### *c) Les réflexions hongroises*

Les réformateurs hongrois se sont un moment interrogés sur une éventuelle introduction du bicamérisme dans leur pays, bicamérisme qui existait dans le cadre de l'ancien royaume de Hongrie, comme on peut le voir en visitant le bâtiment du Parlement de Budapest. Il semble que cette hypothèse ait été finalement rejetée, et que les autorités hongroises se concentrent sur les moyens de réanimer la démocratie parlementaire. Pour l'instant en effet, la composition de l'assemblée répond plus à des critères socio-économiques qu'à des critères politiques. Les députés sont répartis en commissions, mais aussi en groupes d'intérêts. Ils sont organisés pour leur travail de circonscription dans le cadre départemental.

Une réunion de travail approfondie avec la commission juridique a néanmoins permis de faire un certain nombre de constatations. Le travail en commission est prépondérant (l'Assemblée nationale ne se réunit que quatre fois par an pour des sessions qui, jusqu'en 1985, étaient de l'ordre de un à deux jours). La commission des Lois qui compte 25 membres a un rôle très important de coordination des lois, d'initiative et de contrôle (tribunaux, parquets, Cour Suprême). Il y a 15 commissions.

Les débats en commission sont publics et laissent la place à la participation de très nombreux "invités" qui peuvent être soit des experts, soit des représentants de la population et les rapports se doivent de présenter non seulement l'opinion des membres, mais également l'opinion des personnalités entendues.

Il semble que depuis deux ans, les débats aient connu un changement qualitatif. Ils sont beaucoup plus animés (les séances sont télévisées) et les députés laissent libre cours à l'expression de leurs opinions. L'institution d'un véritable pouvoir législatif supposera sans doute une modification de statut de député. Celui-ci a, en effet, de plus en plus de mal à faire face à la fois à la discussion des projets de réformes en cours et à l'exercice de sa profession. L'introduction du principe du mandat représentatif devrait constituer l'un des principaux éléments de l'émergence d'un véritable pouvoir législatif.

En toute hypothèse, l'Assemblée nationale ne pourra être renouvelée avant l'année prochaine et ses membres ont paru tout à fait convaincus du rôle essentiel qu'ils auraient à jouer dans la mise en place des nouvelles institutions. Ne serait-ce en effet que pour des raisons de calendrier, c'est à la présente assemblée qu'un certain nombre de lois (et notamment la loi électorale) seront soumises et c'est elle qui contribuera à jeter les bases d'un régime démocratique.

### 3. Vers une véritable justice constitutionnelle

La création d'un organe juridictionnel indépendant de l'assemblée et, a fortiori, du parti est également à l'ordre du jour. En Tchécoslovaquie, il s'agit plutôt de réanimation de l'organe existant depuis 1968 ; en Pologne, c'est le tribunal constitutionnel lui-même, en place depuis le 1er janvier 1986 seulement qui tente, par sa jurisprudence, d'affirmer son pouvoir et son indépendance. En Hongrie, la décision de créer une telle instance est prise, mais ne pourra trouver sa pleine réalisation que dans les mois à venir et si la situation politique le permet.

#### *a) La réanimation de la Cour constitutionnelle tchécoslovaque*

Le chapitre VI de la loi constitutionnelle de 1968 institue "un organe judiciaire assurant la protection de la constitutionnalité".

Cet organe se compose de 12 membres, dont 8 juges et 4 suppléants (4 juges et 2 suppléants tchèques, 4 juges et 2 suppléants slovaques), élus pour 7 ans par l'assemblée fédérale parmi les citoyens âgés de 35 ans, possédant une formation juridique supérieure et ayant exercé pendant 10 ans une profession juridique. Aucun juge ne peut effectuer plus de deux mandats consécutifs.

La Cour peut être saisie par l'une des institutions centrales de la fédération ou des républiques, un tribunal, le procureur général. Elle peut aussi se saisir elle-même, soit spontanément, soit sur l'initiative de citoyens ou d'organisations.

Il n'existe cependant de saisine directe par un citoyen que lorsque la Cour statue en matière électorale (refus d'enregistrement d'une candidature, invalidation d'un député).

Cette cour n'a guère eu d'activité jusque là d'autant que son statut était pour le moins ambigu : l'article 36 de la loi constitutionnelle qui l'institue confère en effet en même temps à l'assemblée fédérale le pouvoir d' "annuler les arrêtés et les ordonnances du Gouvernement et les actes généraux d'un ministère fédéral ou d'un autre organe fédéral central de l'administration d'Etat, s'ils ne sont pas conformes à la Constitution ou à une autre loi de l'assemblée fédérale".

Au cours de l'entretien qu'a eu la délégation avec les membres de la commission des lois de l'assemblée fédérale, il a été indiqué que la nouvelle Constitution en préparation pourrait renforcer le rôle de la Cour : il s'agirait là d'une des propositions présentées par le parti socialiste, mais le débat demeurerait ouvert pour savoir si la Cour pourrait statuer définitivement ou si ses arrêts devraient être approuvés par l'assemblée fédérale.

*b) Les premiers travaux du tribunal constitutionnel polonais*

Le tribunal constitutionnel polonais, créé par la loi du 29 avril 1985, est également révélateur de la difficulté qui existe en droit socialiste pour concevoir un organe de contrôle de constitutionnalité totalement indépendant de l'assemblée.

Ce Tribunal est composé de 12 juges élus pour 8 ans par la Diète parmi des citoyens polonais qui "se distinguent par leurs connaissances juridiques" et possèdent les aptitudes requises pour remplir les fonctions de juge à la Cour Suprême ou à la Haute Cour administrative" (voir infra). Le Tribunal est renouvelé par moitié tous les 4 ans. Les membres ne peuvent être réélus (sauf si leur mandat initial a été de moins de 4 ans).

La révocation des membres est possible, et est de la compétence de la Diète, notamment lorsqu'ils auraient manqué au serment qu'ils prononcent au moment de leur entrée en fonction : les juges doivent jurer fidélité à la Constitution, mais aussi "aux principes du système politique et socio-économique de l'Etat socialiste qui découlent de ses dispositions."

Le tribunal est aujourd'hui composé de six professeurs de droit et de six hauts-magistrats avec lesquels la délégation a pu s'entretenir sous la présidence de M. Leonard Lukasz, vice-président, professeur à l'Institut polonais des affaires internationales.

Le tribunal constitutionnel a des compétences qui recouvrent en partie celles du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat français puisqu'il assure à la fois un contrôle de la constitutionnalité des lois et un contrôle de la légalité des actes de l'administration.

Le contrôle de constitutionnalité s'exerce sur les lois et décrets entérinés par la Diète après leur publication. Ce contrôle peut prendre la forme d'observations adressées à la Diète afin de constater "les défauts et lacunes juridiques constatés dont l'élimination est nécessaire pour assurer la cohérence du système juridique de la

République populaire de Pologne" (art. 5 de la loi institutive du 29 avril 1985). Celui-ci peut bien entendu rendre également des arrêts au terme d'une procédure contentieuse qui est publique. Il semble que cette procédure suscite un grand intérêt de la part de la population et connaisse de larges échos dans la presse écrite et audiovisuelle.

Les effets d'un tel arrêt sont cependant limités car celui-ci est obligatoirement soumis à la Diète. C'est là la marque des principes d'organisation de l'Etat socialiste puisque cet arrêt peut être modifié par la Diète, abrogé partiellement ou même repoussé, dès lors que deux tiers des députés en sont d'accord, la moitié au moins des membres de la Diète étant présents. Le verdict de la Diète est sans appel et le tribunal ne peut être à nouveau saisi.

Le contrôle de légalité débouche lui aussi sur un arrêt, mais c'est au niveau des modalités d'exécution qu'apparaît la véritable originalité. L'arrêt est soumis à l'organe qui a pris la décision et celui-ci dispose d'un délai de trois mois pour modifier ou abroger entièrement ou en partie l'acte concerné. Si la décision n'a pas été appliquée à l'expiration de ce délai, l'acte concerné cesse d'être en vigueur. Il faut noter toutefois que dans le délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt, le conseil des ministres ou son président peuvent demander au tribunal un nouvel examen de l'affaire. Enfin, dans des cas particulièrement justifiés, l'exécution de l'acte peut être suspendue dès le jour de la publication de l'arrêt et ce jusqu'à ce que l'administration ait exécuté celui-ci.

Le droit de saisine a été très largement reconnu puisqu'il figure dans les compétences de la présidence de la Diète, des commissions parlementaires ou de cinquante députés, du Président de la République, du président de la Chambre suprême de contrôle, du tribunal d'Etat (équivalent de notre Haute Cour de justice), du Conseil des ministres ou de son président, du Premier Président de la Cour suprême et du président de la Haute Cour administrative, du procureur général de la République populaire de Pologne et du "comité exécutif du Conseil national du mouvement patriotique de renaissance nationale" (art. 19). Les requérants agissent de leur propre initiative ou à la suite de plaintes et propositions adressées par les citoyens.

Parallèlement, tous les groupements (syndicats ou partis), les conseils du peuple ou leur présidence, peuvent saisir le tribunal "lorsque l'acte législatif ou normatif contesté concerne les affaires relevant de leur champ d'activité". C'est dans ce cadre, par exemple, que sont habilitées à le saisir également les Eglises. Ces requêtes font toutefois l'objet d'un examen préalable en chambre du conseil par un juge unique, désigné par le président du tribunal.

Les récents événements ont entraîné un nouvel élargissement : le Président de la République peut désormais saisir le tribunal constitutionnel avant la signature d'un acte et l'associer en amont, en quelque sorte, à la définition de la régularité des lois ou des règlements. L'intermédiaire du défenseur des droits civiques (voir infra) qui était naguère requis est supprimé (il va de soi cependant que celui-ci conserve la possibilité d'auto-saisine à partir du courrier que les citoyens lui adressent directement).

Depuis le 1er janvier 1986, le tribunal constitutionnel a été appelé à statuer sur 75 affaires concernant essentiellement des décisions d'instances administratives (règlements). Les requêtes avaient été formulées principalement par le défenseur des droits civiques (autrement appelé "porte-parole des droits du citoyen") et les organisations sociales et syndicales. A onze reprises, il s'était saisi lui-même. Ses délibérations ont conduit dans 90 % des cas à des annulations et le tribunal a paru accorder une importance toute particulière aux affaires où le respect des droits de l'homme et des citoyens était en cause (un tiers environ). A l'occasion de ses décisions, il s'est appliqué à dégager une hiérarchie des différentes normes, notamment en dégagant des principes généraux lorsque ceux-ci ne résultaient pas explicitement du texte constitutionnel. Parmi ces principes, on peut citer celui de la justice sociale, celui d'égalité, celui de la protection des droits des minorités et celui de la non-rétroactivité.

Lors de l'entretien qu'ils ont accordé à la délégation, les membres du tribunal ont estimé que les Polonais étaient très intéressés par les questions de justice et ils ont souhaité pouvoir être saisis directement, à l'avenir, par les tribunaux ordinaires, alors que pour l'instant, ils ne peuvent statuer que par la voie de l'exception et par l'intermédiaire de la Cour suprême.

### *c) La création d'une Cour constitutionnelle en Hongrie*

Ce projet figure explicitement parmi les réformes constitutionnelles annoncées par le Gouvernement et adoptées par la Table ronde. Il devrait faire partie des textes présentés à l'Assemblée nationale hongroise dès la présente session. Afin de préparer la réforme, le Gouvernement hongrois a organisé cette année à Budapest une conférence internationale sur les cours constitutionnelles. La nouvelle institution pourrait être compétente pour apprécier la constitutionnalité des lois mais aussi celle des décisions de l'administration d'Etat et des collectivités locales.

Ces différentes créations ou évolutions sont présentées dans les trois pays comme des éléments de renforcement de l'état de droit et de protection des droits du citoyen, mais elles ne pourront pleinement jouer ce rôle que dès lors qu'elles pourront s'appuyer sur des textes ayant eux-mêmes cette finalité, de préférence à ce qui est la plupart du temps appelé le maintien de "l'ordre socialiste" ou de la "légalité socialiste" ou encore les "règles de la vie en société et de la justice sociale".

Ce préalable n'est pas esquivé mais il ne semble pas, pour l'instant tout au moins, pouvoir se traduire immédiatement dans des textes. Il est vrai qu'il s'agit de domaines –celui de la déclaration des droits par exemple– infiniment plus difficiles ne serait-ce que du point de vue technique et qu'en matière de protection des droits de l'homme, la pratique et une certaine éthique des représentants de l'autorité sont plus importants que les dispositions législatives, fussent-elles de niveau constitutionnel.

## **C. LA DÉFINITION ET LA PROTECTION DES DROITS DU CITOYEN**

Au-delà des débats théoriques sur les mérites relatifs des systèmes de démocratie populaire et des systèmes de démocratie libérale, se pose le problème du respect concret des droits de l'homme. Or, force est de constater que ce respect n'est pas encore assuré en dépit de la volonté de changement pourtant affichée dans ce domaine également.

### **1. La persistance des atteintes aux droits de l'homme**

a) L'année 1989 a été marquée en *Tchécoslovaquie* par le vingt et unième anniversaire du "printemps de Prague" et de l'intervention des troupes du Pacte de Varsovie. Le Gouvernement a paru très isolé et, semble-t-il, maladroit à l'approche de cette échéance hautement symbolique.

Tout a été fait, semble-t-il, pour réduire les risques de manifestation à cette occasion, y compris des mesures d'intimidation à l'égard d'éventuels "agitateurs" afin qu'ils ne restent pas à Prague au mois d'août. Le Gouvernement a publié une "déclaration à tous les citoyens tchécoslovaques" mettant en garde contre toute

manifestation le 21 août. Par ailleurs, un certain nombre de dissidents ont été interpellés (tels l'écrivain Vaclav Havel et d'autres dirigeants de la "Charte 77") et certains incarcérés (par exemple en Slovaquie MM. Jan Carnogurski et Miroslav Kuny pour "incitation à rébellion et subversion").

La délégation a eu l'occasion de s'entretenir avec plusieurs des "dissidents" réunis dans "la Charte 77". Plusieurs d'entre eux avaient été incarcérés -certains pour plusieurs années- ou étaient sous le coup d'un mandat d'arrestation. Il a pu être constaté à cette occasion qu'ils n'étaient pas, à proprement parler, constitués en mouvement d'opposition (la liberté d'association n'existe pas en Tchécoslovaquie) ni même regroupés en tendances politiques. Leur objectif commun, consigné dans "la Charte 77" (rédigée il y a 12 ans et dont certains ont été les "porte-parole"), est de faire respecter les droits de l'homme en Tchécoslovaquie en dénonçant les différentes atteintes qui peuvent y être portées et en appelant sur ce point le Gouvernement à un changement d'attitude. Ils ont recours pour cela à des pétitions qui circulent clandestinement et dont certaines recueillent un grand succès dans la population. Tel est le cas pour une des plus récentes d'entre elles intitulée "quelques phrases" rédigée au mois de juin et qui aurait recueilli 20 000 signatures dont celle de personnalités non engagées (tel le cinéaste Jiri Menzel) et de dirigeants d'entreprises.

Après avoir constaté que "la société sort de sa léthargie" et que "ceux qui ont le courage d'exprimer publiquement leur désir de changement se font de plus en plus nombreux" les auteurs du manifeste estiment que "la dynamique de la société affronte ainsi l'invertie du pouvoir, ... laissant apparaître le danger d'une crise ouverte" qu'ils disent vouloir éviter. Après avoir demandé un certain nombre de réformes de fond (liberté d'association, de réunion et de presse, "création d'un nouveau climat") les auteurs lancent un appel au dialogue avec le Gouvernement : "nous appelons le Gouvernement à ne pas traiter ce document comme il a coutume de le faire d'opinions embarrassantes. Ce serait un coup fatal porté à nos espoirs d'un dialogue véritable, seule issue possible pour sortir de l'impasse où se trouve la Tchécoslovaquie aujourd'hui".

Il ne semble pas malheureusement que les conditions d'un tel dialogue soient aujourd'hui réunies, les autorités tchécoslovaques refusant, par crainte de dérapages, d'aborder véritablement le volet politique des réformes (4). L'évolution chez leurs voisins hongrois ou polonais, qui a donné lieu notamment à des ingérences dans leurs

---

4. La manifestation du 21 août, qui n'a rassemblé que 2 000 personnes, certaines organisations ayant renoncé à appeler à manifester par crainte de "provocations" a donné lieu à 370 interpellations -dont, a tenu à préciser la police, 50 étrangers, surtout hongrois et polonais.

affaires intérieures qu'ils ont jugé inadmissibles (les deux parlements ont en effet dénoncé "l'invasion" de la Tchécoslovaquie en 1968) serait plutôt de nature à les conforter dans leur attentisme, d'autant que la population semble devoir pour quelque temps encore s'accommoder d'un sort qui, pour être médiocre, est matériellement très au-dessus de ce qu'il est dans les autres pays socialistes.

### *b) En Pologne et en Hongrie*

Malgré le grand mouvement de libéralisation en cours, les atteintes aux droits de l'homme n'ont pas cessé. La société demeure marquée par quarante ans de secret et d'autoritarisme et, moins que toute autre chose, la liberté et l'esprit de tolérance ne se décrètent. C'est ainsi que même en Hongrie, 25 personnes purgent actuellement des peines de prison pour délits politiques.

La Diète et le Sénat polonais n'ont pas encore eu le temps de jeter les bases d'un nouvel ordre juridique (5). Les lois hongroises sur le droit de réunion et d'association ne remontent qu'au début de l'année (6).

Une loi sur l'information est en préparation qui devrait être soumise à l'assemblée au cours de sa session d'automne. "L'idée maîtresse de la nouvelle loi qui considère la liberté de parole et celle de la plume comme un droit du citoyen est que tout est permis qui ne heurte pas les règles de droit".

Les accords de la table ronde n'ont été permis en Pologne que par la "relégislation" de Solidarité et, partant, la reconnaissance de la liberté syndicale.

Ces différents progrès dans la déclaration des libertés doivent s'accommoder pour l'instant d'un certain nombre de réalités qui ne sont pas toujours propices à leur exercice : l'avènement d'un véritable multipartisme en Hongrie suppose, par exemple que soit revu le système de subventions d'Etat qui ne profitait jusque là qu'au P.S.O.H. et à ses mouvements associés.

Il est significatif d'autre part que les plus grandes difficultés pour l'élaboration de l'accord entre Solidarité et le

---

5. Une loi sur la liberté d'association a été adoptée néanmoins en même temps que la loi électorale.

6. Elles ont toutes deux été votées le 12 janvier par l'Assemblée Nationale après un processus de concertation assez large au cours duquel ont été recueillies notamment les opinions des groupes dits "alternatifs" (en fait l'opposition)

P.O.U.P. sont venues du syndicat officiel (O.P.Z.Z.) créé précisément en 1982 pour contrer Solidarité.

D'une manière plus générale, subsistent des organismes qui possédaient de très grandes libertés d'action au sein de l'ancien système et qui échappaient largement au contrôle des tribunaux. Tel est le cas de certains organismes policiers, ou d'organisations parapolitiques mais armées telles que la Milice, dont le rôle a été, dans certains cas, beaucoup plus condamnable que celui de l'armée ou de la police.

C'est à ce type d'organisation que l'on peut sans doute imputer les trois assassinats de prêtres dont on a pu, cette année encore, déplorer la disparition en Pologne (à Elblag, près de la Baltique, à Varsovie et Bialystok).

Les différents gouvernements paraissent décidés à entamer désormais la mise en place d'un véritable état de droit marqué, notamment, par l'élaboration de nouvelles déclarations de droits et un meilleur fonctionnement de la justice.

## 2. La promesse de nouvelles déclarations des droits

Sous le titre d'"approfondissement du fonctionnement du système", l'Assemblée fédérale tchécoslovaque travaille en Tchécoslovaquie à une "définition plus précise des droits" dont le but serait de "renforcer la certitude juridique du citoyen".

Cette nouvelle déclaration devrait constituer un des éléments substantiels de la nouvelle constitution envisagée pour 1990. Dans l'immédiat, un certain nombre de modifications devraient être apportées au Code Pénal afin de dépénaliser certaines infractions. D'ores et déjà, il a été décidé que la sortie du territoire sans autorisation ne serait plus constitutive d'un tel délit. Les limitations de fait demeurent cependant extrêmement nombreuses (toute sortie suppose une quarantaine de démarches administratives). Il n'est en revanche pas question de revenir à cette occasion sur les principes fondamentaux du socialisme.

Il n'en va pas de même en Hongrie où c'est le système de valeurs lui-même qui sous-tendait les droits de l'homme en société que l'on s'appête à modifier. Les valeurs du marxisme-léninisme ne seront plus les seules. Elles devront coexister (dans une situation qui pourrait être, semble-t-il, de simple égalité) avec d'autres valeurs (celles de la Bible par exemple ou des valeurs dites "bourgeoises") qui

pourtant paraissaient jusque là incompatibles et avaient été systématiquement combattues.

"Nous devons, a expliqué à la délégation M. Laszlo Kotai, directeur des relations internationales inter-partis du P.S.O.H., reformuler ce qui constitue nos valeurs". Selon le vice-ministre de la justice, qui s'est rendu, à la tête d'une mission d'experts, aux Etats-Unis et en Allemagne, l'objectif est de parvenir à des lois "de niveau européen" (sous-entendu des principaux pays d'Europe Occidentale). La déclaration des droits constituera le premier chapitre de la nouvelle constitution. Plutôt que de formulations trop générales, il devrait s'agir de "droits concrétisés", assurant un respect effectif de la liberté individuelle dans ses différents aspects (et notamment celui de la sûreté).

Pour marquer ce souci d'ouverture, chaque hongrois peut désormais, depuis le 1er janvier, posséder un passeport mondial lui permettant de se rendre dans n'importe quel pays dans le monde (sous réserve, bien entendu, des conditions posées à l'entrée des étrangers par les pays d'accueil).

La Pologne est entrée depuis quelque temps déjà dans une phase plus active. C'est ainsi que la délégation a eu l'occasion de s'entretenir avec deux fortes personnalités qui dirigent deux institutions qui se préoccupent concrètement du respect des droits du citoyen.

### **3. Le développement, en Pologne, des procédures de médiation**

Madame Eva Letowska est professeur de droit civil et le premier titulaire du poste de "défenseur des droits civiques" créé par une loi du 15 juillet 1987 et installé depuis le 1er janvier 1988.

#### *a) Le défenseur des droits civiques*

Il s'agit d'une structure légère, inspirée des différents "Ombrudsmen" existant dans le monde, qui a pour but d'intervenir pour prévenir toute atteinte aux droits du citoyen dont elle viendrait à être informé.

Seule institution de ce type en Pologne, elle est élue pour 4 ans par la Diète et responsable seulement devant elle.

Le "protecteur" peut être saisi par tout citoyen ou à la requête des différentes organisations sociales. Il peut aussi se saisir lui-même. A ce jour, il a recueilli 75 000 plaintes, ce qui, selon Madame Letowska, est révélateur du "peu d'autonomie" des citoyens en Pologne, formés au respect des institutions.

Les compétences du défenseur des droits civiques (autrement appelé porte-parole des droits du citoyen) sont très largement définies par la loi du 15 juillet 1987 qui l'a institué. Sa source principale d'intervention est l'auto-saisine ainsi que le précise clairement l'article 6 : "le défenseur procède aux actes prévus par la loi dès qu'il aura appris que des droits et libertés du citoyen sont atteints". Pour assurer cette fonction, Mme Letowska s'est entourée progressivement d'un réseau de correspondants parmi, en particulier, les médecins, ce qui lui permet notamment d'avoir une action au niveau des prisons. Elle est aidée par d'anciens juges, certains collègues d'université et par les citoyens eux-mêmes. Les citoyens, en effet, peuvent la saisir directement. Ce peut être le cas également de la plupart "des organisations sociales".

Les moyens d'action sont extrêmement variables. Ils vont du pouvoir de saisine de la Cour suprême et du tribunal constitutionnel contre l'inconstitutionnalité et l'illégalité d'un acte à la participation à toute instance judiciaire en cours avec les mêmes droits que le ministère public, l'intervention auprès du Parlement ou des organes détenteurs de l'initiative des lois pour attirer leur attention sur un certain nombre de difficultés rencontrées et à la demande officielle de révisions législatives, voire constitutionnelles.

Le défenseur peut également exiger des éclaircissements, examiner toute affaire sur place, faire effectuer des expertises. Il peut aussi, et Mme Letowska paraît y accorder une grande importance, recourir à l'opinion publique grâce à des bons rapports avec la presse (notamment la presse locale), en publiant un "feuilleton" hebdomadaire et en assurant, une fois par trimestre, une émission télévisée.

Mme Letowska qui est particulièrement active et qui souhaite "influencer la pratique et la culture juridiques" des Polonais, a d'ores et déjà traité 7 000 affaires, et dans un tiers des cas a obtenu des solutions favorables aux requérants. Elle s'est préoccupée par exemple de définir des critères pour déterminer l'ordre d'attente de l'équipement d'appareils téléphoniques. Elle a pu briser certains privilèges, par exemple celui du monopole que se réservaient certaines associations de vétérans exerçant des fonctions administratives vis-à-vis de la distribution de certaines prestations sociales aux anciens combattants. Elle a par ailleurs produit 200 analyses critiques sur les actes normatifs et la pratique

administrative et obtenu 28 réponses positives aux 33 projets de révision d'actes normatifs qu'elle avait demandés.

L'éventail des demandes est révélateur des préoccupations de la société polonaise. A raison de 80 %, ces affaires n'entrent pas dans la compétence stricte du médiateur, mais elles traduisent un besoin d'interlocuteur. Dix pour cent des demandes doivent être traitées sur un plan général, 30 % concernent le droit pénal. Le défenseur note également le nombre important d'affaires relatives aux règles successorales.

L'ensemble des observations du défenseur des droits civiques font l'objet chaque année d'un compte rendu personnel devant la Diète.

#### *b) Le "bureau d'intervention" du Sénat*

Les transformations politiques récentes, révélatrices d'un certain nombre d'inadaptations de la société polonaise, ont également suscité l'apparition spontanée d'un autre organisme qui se préoccupe du contrôle de l'application des lois, notamment du point de vue des droits de l'homme. Cette institution qui est abritée par le Sénat, s'appelle le bureau d'intervention. Il est animé par Mme Zofia Romaszewska qui fut pendant de longues années, avec son mari aujourd'hui sénateur, l'une des chevilles ouvrières de Solidarité (elle avait notamment la responsabilité d'animer une radio clandestine).

Le souci de cet organisme qui fonctionne grâce au concours d'une quarantaine de bénévoles et de quelques fonctionnaires est triple :

- assurer le respect des droits de l'homme en examinant la manière dont les lois et les règlements administratifs sont appliqués ;
- remédier à "la sclérose" dans laquelle "s'était endormi le pays" ;
- accessoirement, convaincre les organes administratifs de participer effectivement à l'action entreprise par le gouvernement de M. Mazowieki.

Cet organisme est symbolique à la fois de l'esprit militant très fort qui est à la base du succès du syndicat au plan politique, de l'ampleur des besoins de la population et surtout de la manière nécessairement improvisée et spontanée par laquelle les principaux problèmes doivent être résolus.

#### 4. L'émergence d'un pouvoir judiciaire indépendant

Selon le vice-ministre de la justice hongrois lui-même, la justice dans les démocraties populaires n'est indépendante qu'en théorie. Pour qu'elle le devienne, le ministre se doit de renoncer à un certain nombre de possibilités d'interventions qu'il possède. C'est dans le domaine judiciaire également que le programme de réforme envisagé par le Gouvernement Mazowiecki est particulièrement ambitieux. Il a été exposé à la délégation par le nouveau vice-ministre, membre de Solidarité, le professeur de l'université catholique de Lublin, M. Adam Strzemborz (1).

Le vice-président de l'assemblée fédérale tchécoslovaque, M. Kutchera, a fait part à la délégation de l'intention du Gouvernement tchécoslovaque de créer un contrôle juridictionnel des décisions administrative. Mais le point de savoir si les recours pourraient être introduits devant un tribunal ordinaire ou devant un tribunal spécialisé n'a pas encore été tranché. En Tchécoslovaquie aussi, les juges ne devraient plus juger désormais qu' "en fonction du droit et de rien d'autre".

##### *a) L'organisation de la justice en Hongrie*

La structure judiciaire hongroise est relativement simple : au sommet, se trouve la Cour Suprême qui "exerce une direction de principe sur l'activité judiciaire et la juridiction de tous les tribunaux" (article 47 de la constitution). A la base, se trouvent deux séries de tribunaux non spécialisés : les tribunaux de département et les tribunaux de district. A côté de cette première hiérarchie existent également des tribunaux du travail et des tribunaux militaires, mais ils relèvent également du contrôle de la Cour Suprême.

Celle-ci comprend 80 juges élus par le conseil présidentiel sur la proposition conjointe du ministre de la justice et du président de la Cour Suprême (lequel est élu par l'Assemblée Nationale pour la durée de la session, soit 5 ans). L'âge de la retraite est de 60 ans mais la plupart des juges obtiennent d'être prolongés jusqu'à 70 ans.

Les juges sont répartis en cinq chambres présidées par un vice-président : criminelle, civile, économique, du travail et militaire.

---

1. Il avait perdu sa chaire de professeur à Varsovie en raison de ses opinions politiques.

La Cour statue à la fois comme instance d'appel (en fait de réformation ou de révision) des tribunaux départementaux et comme juge de cassation. Les tribunaux départementaux sont juges d'appel des tribunaux de district. Ils peuvent juger également en première instance. Les délais de jugement sont particulièrement brefs : un mois et demi en matière militaire, deux mois au pénal, trois à quatre mois dans les autres domaines.

La Cour suprême participe également à la préparation des lois : elle peut être appelée à donner son avis par le ministère de la justice. Son président est également tenu de rendre compte de ses activités à l'assemblée nationale tous les deux ans. Elle assiste enfin le conseil présidentiel dans son travail de contrôle de constitutionnalité.

Les juges des tribunaux sont élus par le conseil présidentiel sur proposition du ministre de la justice parmi les étudiants en droit qui, recrutés sur concours, ont pu effectuer un stage pratique de deux ans, sanctionné par un examen. Ils sont, dans l'exercice de leurs fonctions, entourés d'assesseurs.

Le parquet constitue une hiérarchie parallèle, sous l'autorité du procureur général élu pour quatre ans par l'assemblée nationale et révocable par elle. C'est à lui que revient le contrôle de la légalité de l'instruction en matière pénale.

L'assistance d'un défenseur est de droit, y compris dans les différentes phases de la procédure d'instruction. Les avocats peuvent être commis d'office. Inscrits à des barreaux départementaux, ils peuvent plaider sur l'ensemble du territoire hongrois. La seule obligation pesant sur eux est de se constituer en "agence collective" (ce qui a eu pour avantage de favoriser leur spécialisation). Leurs honoraires sont fonction d'un barème établi par le ministère de la justice.

Les transformations en cours de la légalité socialiste et, en particulier, le rôle accru des instances en matière économique, remettent à l'ordre du jour le problème de la formation et du recrutement des juges (le corps est féminisé à 50 %).

Les réformes envisagées consisteraient d'abord, outre une réforme du code pénal, dans la généralisation de l'appel à deux degrés, grâce à la création de cinq cours régionales.

La création de la présidence de la République devrait entraîner un bouleversement dans le système de recrutement des juges. Ceux-ci ne seraient plus élus, mais nommés par le président.

Dès cette année, le législateur devrait se pencher sur la définition des crimes et délits contre la sûreté de l'Etat et "épurer le code de notions juridiquement impossibles à cerner" telles que "au détriment de la République populaire", "conviction socialiste" ou d'"excitation contre la sûreté de l'Etat". La responsabilité des personnes devra être désormais limitée aux déclarations faites en public (ce qui paraît être, en effet, pour le moins un minimum). Une partie notable des délits économiques disparaîtra. La conduite de l'instruction devrait être désormais assurée par un juge (et non plus par la police sous la surveillance du parquet).

La nouvelle justice devra cependant compter aussi avec une criminalité en forte augmentation depuis le début des années 1980. Tout en demeurant faible par rapport aux pays occidentaux, celle-ci a augmenté de moitié entre 1979 et 1988. Un bon tiers de délinquants a échappé à la justice (on dénombre pourtant 21.000 détenus dont 60 % de récidivistes). Des phénomènes nouveaux apparaissent comme la criminalité en bande tandis que les atteintes aux biens se font de plus en plus nombreuses et qu'apparaît une criminalité en col blanc.

On notera enfin que la criminalité liée à l'alcool et à la drogue est en forte augmentation et que les toxicomanes sont estimés en Hongrie à 40.000.

#### *b) L'organisation de la justice en Pologne*

Les traits dominants ne sont pas fondamentalement différents de ceux de l'organisation judiciaire hongroise :

Au sommet, une cour suprême nommée par le Conseil d'Etat (celui-là même qui vient d'être supprimé) pour une durée de cinq ans. A ses côtés, un procureur général, nommé également par le Conseil d'Etat, "est le gardien de la légalité populaire... veille à la protection de la propriété sociale, assure le respect des droits des citoyens" (art. 64). Dans les circonscriptions administratives se trouvent des tribunaux de voïvodie et de districts, auxquels s'ajoutent des tribunaux spéciaux.

Les juges de la Cour suprême sont nommés à vie et exercent leurs fonctions jusqu'à 70 ans (la retraite est fixée à 65 ans pour les autres magistrats). La Cour, qui juge 7.500 affaires par an, comprend 188 juges répartis en quatre chambres : la première chambre -et c'est une particularité par rapport à la Hongrie- est compétente en matière administrative, pour les relations du travail et

les assurances sociales, la deuxième est la chambre civile, la troisième la chambre criminelle, et la quatrième la chambre militaire.

Pour l'aider dans sa tâche, on dénombre 274 tribunaux de première instance et 44 tribunaux de voïvodie. Ces derniers jugent en général en deuxième instance, mais ils peuvent être également compétents en première ; dans ce cas, l'appel à lieu devant la Cour suprême. Les tribunaux militaires, qui ne statuent qu'en première instance, relèvent eux aussi de l'appel de la Cour suprême.

Aux côtés de la "hiérarchie judiciaire" proprement dite, existe une Cour supérieure pour l'administration qui reçoit les plaintes contre les organes de l'administration. Ses jugements peuvent faire l'objet d'un pourvoi extraordinaire en révision devant la Cour suprême, à la demande d'un ministre, du procureur général ou du président de la Cour suprême. Ces possibilités d'appel sont cependant très limitées (100 par an environ).

Jusqu'à une date récente, existait également un tribunal d'arbitrage d'Etat, plus particulièrement compétent pour les litiges dans lesquels étaient impliquées les entreprises publiques. Ses compétences ont été transférées à la Cour suprême.

La Cour est enfin compétente, en première et deuxième instances, pour les contestations relatives aux élections locales et nationales et les décisions prises par les barreaux.

L'organisation des avocats ressemble beaucoup à celle des avocats hongrois, à la différence près que les barèmes des honoraires sont désormais fixés par le conseil national des avocats.

Les délais de jugement sont comparables à ce qu'ils sont en Hongrie (un peu plus longs pour les tribunaux d'instance que pour la Cour suprême).

La justice polonaise devrait connaître d'importants changements dans ses structures et dans ses méthodes : le nouveau ministre veut restaurer l'image de la justice en lui assurant une indépendance effective. Pour cela, il entend mettre en place le Conseil national de la magistrature créé au mois d'avril à l'issue de la Table ronde avec Solidarité. Présidé par le Président de la République, il comprendra des députés et des juges choisis par leurs pairs ainsi que les présidents des cours les plus importantes (Cour suprême et Haute cour administrative). C'est ce conseil qui gèrera la carrière des magistrats. Les propositions d'avancement seront faites par les assemblées générales de chaque tribunal. Les présidents de tribunaux seront nommés pour quatre ans par le ministre de la justice

en accord avec le conseil national. A l'issue de ce mandat, ils reprendront leur service comme juges ordinaires.

Les traitements seront égaux pour tous les juges, sous réserve du versement d'indemnités de fonction.

Une loi mettra un terme au mandat des juges actuels de la Cour suprême et les nouveaux seront désignés par une procédure différente : nomination par le président sur proposition du ministre de la justice pour les juges ordinaires, sur proposition du conseil national pour les juges à la Cour suprême, le président de celle-ci étant élu par la Diète et le Sénat sur proposition du président de la République (même procédure que pour l'investiture du Président du Conseil ou du Gouverneur de la Banque nationale de Pologne).

Parmi les réformes dont on parle également, figure la question de la réunification de la Procuration générale et du ministère de la justice (il s'agirait d'un retour à la situation existant avant 1950).

Les autres réformes concernent les procédures et le fond du droit :

Les juges ne statueraient "qu'en fonction du droit", à l'exclusion par conséquent des "principes généraux de la vie en société en République populaire de Pologne" comme aujourd'hui. Les privilèges de l'administration (en matière de procédure mais aussi quant au statut juridique des biens) seraient abolis. Une nouvelle commission de révision du code pénal sera mise en place insistant sur la question de l'exécution des peines (le nouveau gouvernement pourrait être confronté à un certain nombre de difficultés en matière pénitentiaire).

### CHAPITRE III

#### **Le véritable enjeu : la réforme électorale et les conditions d'une démocratie pluraliste**

Malgré des situations historiques différentes, le véritable enjeu sous-jacent aux transformations annoncées dans les trois pays est la conception même du régime politique. La réforme institutionnelle a longtemps été conçue comme un paravent, une "superstructure pure" dès lors que la réalité politique demeurait la même : le choix délibéré d'un monopartisme conforté par une économie administrée. L'absence de jeu des mécanismes économiques du marché pouvait dispenser, pendant quelque temps au moins, de réformes profondes et justifier qu'une chape de plomb soit maintenue sur l'ensemble des activités sociales. La concurrence et la compétition ne pouvant jouer, seule demeurait la règle organisatrice, légitimée par une unanimité sociale de moins en moins évidente et par sa propre répression de la déviance.

Telles sont les principales raisons pour lesquelles, en Pologne par exemple, les principales réformes institutionnelles entreprises après 1985 (tribunal constitutionnel, création d'un protecteur des droits civiques, et même, bien avant, la réforme administrative d'Edward Gierek) ne furent que "cautères sur jambe de bois", et ne pouvaient faire oublier à l'opinion que les principes d'organisation sociale responsables de la faillite économique n'étaient nullement remis en cause. Dès lors – et sans doute sur ce point peut-on comprendre les hésitations des dirigeants tchécoslovaques – la réforme institutionnelle ne pouvait suffire. Elle ne pouvait pas en tout cas dispenser de la réforme politique.

Le général Jaruzelski y fut contraint mais peu imaginaient cependant – pas même les dirigeants de Solidarité dont les troupes se reconstituaient à peine après l'épreuve et la baisse d'audience intervenus de 1981 à 1988 – que la petite ouverture consentie laisserait déferler une vague aussi puissante.

Les hongrois ont choisi une autre méthode – et l'avenir dira s'ils auront eu raison – : la réforme délibérée. On ne peut qu'être impressionné par la lucidité audacieuse avec laquelle l'aile réformiste du P.S.O.H. a entrepris, non pas, comme on pourrait le croire en Tchécoslovaquie, la "liquidation du parti", mais bien l'adaptation courageuse à une situation criante d'évidence : la chute de légitimité des héritiers du kadarisme.

Certes, eux non plus ne pensaient pas devoir aller aussi vite, mais les élections partielles et les oppositions ou incompréhensions rencontrées au sein de leur propre parti les y ont contraint. Ils amorcent désormais une course contre le temps, espérant apparaître comme suffisamment infidèles pour être préférés à une opposition qui n'a, elle, qu'à se laisser porter par le désir de changement.

Prisonniers de la "faute originelle" que constitue la caution soviétique de 1968, les dirigeants tchèques, déjà méfiants à l'égard de la Perestroïka, ne peuvent se permettre la même souplesse. L'avenir dira si une couche nouvelle parviendra à se dégager et osera porter la première, avant même une dissidence encore trop faible, le coup qui ébranlera l'édifice sur lequel ses anciens sont craintivement installés.

## **I. LA RECHERCHE D'UN MODE DE SCRUTIN ADAPTÉ À LA TRANSITION POLITIQUE**

### **A. LES RÉTICENCES TCHÉCOSLOVAQUES**

Le système de présentation des candidats peut donner l'illusion d'une compétition entre plusieurs candidats à la candidature. A l'appui de cette thèse, les autorités tchécoslovaques ne manquent pas de faire observer, dans un pays qui peut se prévaloir d'une tradition démocratique ancienne (au plan national durant l'entre-deux-guerres ; au plan local depuis le Haut Moyen Age) que le système politique actuel autorise la présence de cinq partis différents (parti communiste, parti socialiste, parti populaire, parti de la renaissance slovaque, parti de la liberté slovaque). Chacun sait, en fait, que ces partis sont réunis dans le front national et que celui-ci ne présente, en général, qu'un seul candidat aux suffrages des électeurs.

Le gouvernement a néanmoins tenu à procéder à quelques expériences à l'occasion d'élections partielles. Il a pu constater un regain d'intérêt des électeurs pour la compétition ainsi offerte. Selon M. Kutcera, vice-président de l'assemblée fédérale, "ces avantages lui paraissent cependant l'emporter pour l'instant sur les inconvénients" (prime à la nouveauté, à la jeunesse et même à l'inconnu, au candidat bien implanté au détriment du dignitaire du parti, préférence pour les candidats masculins). Pour peu que l'on puisse le savoir, les recherches s'orienteraient désormais vers un élargissement des possibilités de candidature (à partir des "collectifs de travail" par

exemple), et vers l'introduction du procédé de l'élection dans les organes économiques (l'élection des directeurs d'entreprise a été introduite en 1988).

## **B. LA VANITÉ DES PRÉCAUTIONS PRÉALABLES : LE SCRUTIN POLONAIS ET SES RÉSULTATS**

Le mode de scrutin résultant des lois du 7 avril 1989 est relativement complexe (au point que certains avant le vote redoutaient un très grand nombre de bulletin nuls). Il n'est pas encore démocratique.

### **1. Un scrutin imparfaitement démocratique**

Une minorité des sièges de la Diète (35 % seulement), assemblée la plus importante et seule détentrice en fait du pouvoir législatif (voir supra) étaient mis en compétition.

Le Sénat seul faisait l'objet d'une compétition réellement ouverte.

Au sein des sièges réservés eux-mêmes (au nombre de 301), le P.O.U.P. se réservait la plus grande part, soit 176 (contre 76 au parti paysan, 37 au parti démocrate et 23 aux catholiques ralliés au régime). Sur ces 301 sièges, les risques étaient limités pour 38 d'entre eux attribués sur une liste nationale unique. Il suffisait pour être élu d'obtenir la majorité des suffrages exprimés.

Les sièges autres que ceux de la liste nationale étaient répartis entre 108 circonscriptions dessinées en fonction de la population. Chaque circonscription élisait, suivant sa population, de 2 à 5 sièges dont un au moins était réservé pour une candidature sans parti.

Pour le Sénat, les sièges étaient répartis à raison de deux par voïvodie (département), à l'exception des voïvodies de Varsovie et de Katowice qui en comptaient trois.

La combinaison de ces différentes règles faisait que, dans certaines circonscriptions, les électeurs disposaient de sept bulletins différents (un pour les sénateurs, un pour la liste nationale, quatre pour les sièges de députés réservés à la coalition et un pour le siège

réservé à un candidat indépendant). Cette difficulté de choix pour les 26 millions d'électeurs était encore accrue par le fait qu'ils étaient appelés pour la plupart à y procéder pour la première fois et que les étiquettes des candidats ne figuraient pas sur les bulletins.

Pour les sièges réservés, les candidats pouvaient être proposés par les organes centraux ou des voivodies ainsi que par les différents partis de la coalition gouvernementale. Les mêmes organisations pouvaient présenter des candidats pour le Sénat.

Pour les autres sièges, la présentation pouvait être faite par "les organisation sociales et professionnelles recouvrant tout le territoire" (à condition pour la Diète de recueillir 3.000 signatures au sein de celles-ci) ou bien par de simples citoyens (sur la base de pétitions ayant recueilli 3.000 signatures d'électeurs).

## 2. Les résultats

On sait qu'ils ont dépassé toutes les prévisions par l'ampleur du succès des candidats de Solidarité -qui ont emporté notamment 99 des 100 sièges mis en compétition pour le Sénat (le centième allant à une personnalité indépendante ayant réussi dans les affaires, M. Henryk Stoklesa)- et surtout par le phénomène de rejet qu'ils ont révélé vis-à-vis de l'équipe au pouvoir. Un certain nombre de personnalités au pouvoir qui se trouvaient sur la liste nationale -dont le Premier ministre Rakowski, qui avait pourtant tenté de se donner une image réformiste- n'ont même pas obtenu la majorité des suffrages au premier tour. M. Rakowski a jugé préférable de ne pas se représenter au deuxième tour.

Enfin, constatation qui pourrait s'avérer fort importante par la suite, un certain nombre de candidats de la coalition n'ont dû leur succès qu'à la neutralité bienveillante de "Solidarité", notamment à Gdansk.

Le nouveau visage de la Diète laissait ainsi entrevoir, au lendemain des élections, une possibilité d'accès de Solidarité au pouvoir, dès lors qu'il parviendrait à détourner les partis paysan et démocrate de leur alliance traditionnelle avec le P.O.U.P..

**Répartition des sièges parlementaires en Pologne à  
l'issue des élections des 4 et 18 juin 1989**

Instances Groupes	Diète	Sénat	Assemblée nationale (Diète + Sénat)
POUP	173	0	173
ZSL (Paysan)	76	0	76
SD (Démocrate)	27	0	27
Catholiques ralliés	23	0	23
Dont PAX	10		
UCHS	8		
PZKS	5		
Indépendant	0	1	1
OKP (Solidarité)	161	99	260
<b>Total</b>	<b>460</b>	<b>100</b>	<b>560</b>

**C. LES PRÉPARATIFS DU SCRUTIN HONGROIS**

En vue des élections générales - qui doivent se tenir, selon le terme normal, avant le 30 juin de l'année prochaine -, le gouvernement a mis au point, en concertation avec les mouvements d'opposition, un mode de scrutin susceptible d'être accepté par l'ensemble des parties prenantes et tirant les conséquences du choix en faveur du multipartisme fait précédemment par le P.S.O.H.. Ce projet a été présenté à la délégation par M. Zoltan Gal, secrétaire d'Etat à l'Intérieur, le jour-même (18 septembre) où devait être conclu l'accord de la table ronde. Il a répété à cette occasion ce qui avait été entendu au siège du P.S.O.H., à savoir que les futures élections "seraient parfaitement libres". Sur les 372 sièges, 151 seraient pourvus dans le cadre départemental, 151 autres sièges seraient attribués au scrutin uninominal (des candidatures indépendantes seraient alors possibles, puisqu'il suffirait de recueillir 750 signatures d'électeurs).

Les 70 sièges restants seraient répartis à la proportionnelle sur des listes nationales en fonction des voix

recueillies par chaque parti au premier tour. Chaque électeur posséderait deux voix (une au niveau départemental, où il s'agirait de voter plutôt pour un parti, une au niveau local où la personnalité du candidat serait prédominante).

Il y a tout lieu de penser que cette loi ne sera pas un cadre vide car entretemps l'évolution politique s'est accélérée et de nombreux partis chercheront à se présenter devant les électeurs avec des chances non négligeables de l'emporter si l'on en croit les sondages les plus récents.

Auparavant, —ce que le P.S.O.H. lui-même s'est engagé à faire—, il conviendra de revenir sur le "rôle dirigeant du parti communiste" et de réviser en ce sens la Constitution.

## **II. L'ÉTAT DES FORCES POLITIQUES**

### **A. LES MUTATIONS AU SEIN DES PARTIS COMMUNISTES : les exemples hongrois et polonais**

#### **1. La mutation du parti socialiste ouvrier hongrois (P.S.O.H.)**

Au moment où la délégation visitait la Hongrie, le P.S.O.H. se trouvait en pleine préparation de son congrès prévu pour le 6 octobre. On pouvait observer en son sein différentes tendances :

Le mouvement pour une Hongrie démocratique avec pour chef de file M. Imre Pozsgay, ministre d'Etat, celui-là même qui a été désigné par le P.S.O.H. comme candidat à la future élection présidentielle et dont on sait aujourd'hui qu'elle aura lieu le 30 novembre. Ce mouvement regroupe environ un millier de personnes, une trentaine de groupes et notamment les "cercles réformateurs". Le but du mouvement est une Hongrie libre, démocratique, socialiste, qu'il conçoit selon un modèle de société nouveau, conforme aux critères de l'état de droit.

A l'autre extrémité de l'échiquier politique au sein du parti, se trouvent les communistes dits de gauche, regroupés dans la "plate-forme d'union marxiste". Tout en se refusant au schisme, il

continuent à soutenir les principes de la démocratie socialiste et considèrent la propriété collective comme essentielle.

Les "adhérents passifs" sont invités à adhérer à une "fraction centriste", appelée Rassemblement pour le renouveau du P.S.O.H. et dont le leader est M. Janos Berecz. Il prône le "changement de modèle de société et la rupture d'avec la pratique bureaucratiquement coordonnée, hypercentralisée, subjectiviste et centraliste". Après qu'on ait pu craindre au printemps une scission du parti, le comité central avait élu une direction de structure nouvelle, composée de quatre membres et rassemblant les différentes tendances au sein du parti. Elle se composait de MM. Rezso Nyers, président, Karoly Grosz, secrétaire général, Imre Pozsgay, ministre d'Etat, Miklos Nemeth, premier ministre.

Une première décantation s'est produite au cours de l'été avec la démission de M. Karoly Grosz, représentant d'une fraction traditionnelle du P.S.O.H.. Dès lors, la voie paraissait ouverte pour que les réformateurs prennent le contrôle du parti. C'est ce qui était apparu à la délégation, qui avait été impressionnée par la détermination lucide de plusieurs d'entre eux. C'est ce qui s'est confirmé très largement lors du congrès qui s'est déroulé du 6 au 9 octobre, puisque sur 1.256 délégués, 159 seulement ont voté contre la transformation du parti en parti socialiste démocratique tandis que 38 s'abstenaient. Il est trop tôt pour dire quelle sera l'évolution interne du parti socialiste et si, notamment, sa fraction demeurée fidèle au marxisme léniniste se constituera en parti. Il semble acquis cependant que cette transformation est profonde et marque l'aboutissement d'un choix tactique qui s'est affirmé de façon irrésistible tout au long de l'année 1989.

Dès le mois de septembre, le parti socialiste ouvrier hongrois avait ouvert le débat sur un projet de déclaration - programme qui partait de la constatation que "la Hongrie avait été précipitée dans la crise par le socialisme d'Etat". Cette plate-forme marquait par ailleurs la nécessité de faire vite pour permettre au pays de s'adapter au développement mondial où "la science, le rendement intellectuel et l'innovation sont devenus les moteurs de la croissance".

A l'issue de cette analyse sans complaisance et tout en notant que le régime précédent avait, provisoirement, favorisé d'importants processus de modernisation, le P.S.O.H. constatait que "tant qu'elles restent partielles, les réformes ne débouchent sur aucun résultat durable. Le tournant est inévitable, il commande le renouveau à la fois de l'économie, de la société, de la politique et aussi du paysage intellectuel et moral".

Il va de soi que ce virage à "180°" laisse planer des doutes quant à la sincérité de la conversion, mais il faut admettre que les

opinions entendues à Budapest de la part de représentants officiels du parti paraissaient singulièrement structurées et relever d'une réflexion de fond de la part d'hommes soucieux d'arracher leur pays à la crise économique.

## 2. Situation du parti ouvrier polonais (P.O.U.P.)

Le parti ouvrier polonais n'a pas su pour sa part procéder à temps aux conversions de fond qui, peut-être, lui auraient évité la défaite cinglante qu'il a connue au mois de juin. Ce n'est pas faute d'avoir essayé. La Pologne est en effet l'un des pays où les tentatives de réforme ont été les plus nombreuses, mais elles ont toutes débouché sur des déceptions. Dans les dernières années et même les derniers mois, le premier ministre Rakowski avait essayé de se donner une image moderniste en prônant notamment une égalité parfaite entre les trois secteurs de l'économie : étatique, privé et coopératif. On sait que son discours n'a point été perçu ni sans doute cru.

L'ironie du sort veut qu'il soit en charge aujourd'hui de la survie du P.O.U.P. après le départ du Général Jaruzelski, et le moins que l'on puisse dire est que la définition d'une nouvelle ligne politique est particulièrement mal-aisée. On notera cependant qu'après le durcissement consécutif au renversement de majorité à la diète et les après discussions qui ont présidé à la formation du gouvernement, le parti ouvrier polonais est lui aussi engagé sur la voie de sa propre réforme. Tel était l'enjeu du comité central qui s'est réuni à partir du mardi 3 octobre. Celui-ci a été amené à prendre connaissance des résultats d'une consultation interne selon laquelle 72 % des membres du parti ouvrier polonais (qui, on le remarquera, ne comporte pas le mot "communiste" dans son intitulé) s'étaient prononcés pour des transformations radicales, devant conduire à l'édification "d'un nouveau parti avec un nouveau programme, de nouveaux statuts et un nouveau nom".

Selon un correspondant de l'A.F.P., le secrétaire du parti central lui-même aurait souligné que la forme actuelle du P.O.U.P. était dépassée et ne correspondait plus à la situation nouvelle. D'autres ont dit préférer l'éclatement du P.O.U.P. en deux partis à "un immobilisme qui frappe deux millions de militants communistes".

Le seul élément solide et qui semble aujourd'hui prêt à une bataille de harcèlement contre le gouvernement est le syndicat officiel O.P.Z.Z. qui est en train de se muer très rapidement de

courroie de transmission du parti en organe de défense maximaliste des "intérêts des travailleurs".

On notera pour finir que c'est le groupe parlementaire du P.O.U.P. lui-même qui vient de proposer la suppression dans la Constitution de la mention du "rôle directeur" du parti marxiste léniniste, tirant ainsi lui-même les conséquences du nouvel état de fait.

Il fut tout de même frappant de constater qu'aucun des interlocuteurs rencontrés ne songea un instant à défendre une "autre politique" que celle qu'était en train d'esquisser le nouveau gouvernement.

## **B. L'ÉTAT DE L'OPPOSITION ET DES PARTIS NON COMMUNISTES**

Dans les deux pays où le mouvement de réforme s'est brusquement accéléré, l'opposition –y compris celle qui est devenue majorité comme en Pologne– paraît quelque peu dépassée par l'accélération du processus lui-même. Au caractère relativement monolithique qu'elle revêt en Pologne grâce à la figure charismatique de Lech Walesa et le soutien, pour l'instant, de l'Eglise, répond en Hongrie une situation politique foisonnante où de très nombreux partis sont nés ou viennent de réapparaître après 40 ans de silence. Dans ce dernier pays, c'est la nécessité d'une action coordonnée qui est désormais au premier plan des préoccupations.

### **1. En Tchécoslovaquie**

On ne saurait parler en Tchécoslovaquie d'une véritable opposition. Différents mouvements existent qui ne correspondent pas encore, sembler-t-il, à des familles politiques homogènes et n'ont pas encore de véritable programme de réforme ni politique ni économique. Leur point commun est pour l'instant la défense des droits de l'homme. Ils renvoient ainsi à plus tard les débats idéologiques en attendant un éventuel déblocage de la situation, soit de la part du pouvoir lui-même, soit de la part d'une opinion qui paraît pourtant bien apathique, même si elle partage sans doute certaines des idées exprimées. Aucun membre toutefois ne paraît devoir se poser en leader.

## 2. En Hongrie

La situation hongroise apparaît particulièrement riche puisqu'on ne dénombre pas moins de neuf organisations qui ont toutes participé à la table-ronde dite de l'opposition. Selon l'accord conclu le 10 juin, la table-ronde ne s'est pas réduite à un face à face entre le gouvernement ou le P.S.O.H. et ceux qui se réclamaient de l'opposition. Elle a accueilli une troisième partie constituée d'un certain nombre d'organisations sociales qui, en fait, étaient étroitement liées à l'ancienne structure du pouvoir : Front populaire patriotique, Conseil central des syndicats, etc... Le "quatrième côté" de la table était pour sa part réservé à des observateurs autorisés à faire part de leurs opinions par écrit au président de l'Assemblée nationale qui présidait la table-ronde.

### *a) La réapparition des anciens partis*

Parmi les anciennes organisations reconstituées, on relève le nom du **parti des petits propriétaires** (parti indépendant des petits propriétaires, des travailleurs de la terre et des bourgeois) qui avait obtenu la majorité des voix lors des premières élections ayant suivi la deuxième guerre mondiale. Recruté principalement dans le monde rural, il compterait actuellement quelque 5.000 adhérents. Le **parti populaire hongrois** est le successeur du parti paysan national et se charge donc en priorité de la représentation des intérêts agricoles. Son souci n'est pas de devenir un parti de masse ; il préconise une troisième voie, excluant tant le capitalisme pur que le "despotisme" de l'est. Plus récemment, le **parti populaire chrétien démocrate** est venu se joindre à la table-ronde. Il est le successeur du parti populaire démocrate qui avait obtenu près d'un million de suffrages lors des élections législatives de 1947.

Le **parti social démocrate** rassemble à la fois les restes de l'ancien parti social démocrate de Hongrie créé dès 1890 et un certain nombre de nouveaux adhérents qui en font le troisième parti de l'opposition. Ses effectifs ne dépasseraient pas 3.000 adhérents pour l'instant. Au cours des entretiens que la délégation a pu avoir avec ses représentants, il est apparu cependant quelque peu divisé entre des éléments que l'on pourrait qualifier de centristes et d'autres, peut-être majoritaires, représentant une véritable tradition de gauche n'excluant pas, le cas échéant, de participer à une coalition avec un P.S.O.H. renouvelé.

*b) Les formations nouvelles*

Les deux principaux partis d'opposition sont cependant des mouvements totalement nouveaux qui ont regroupé très rapidement de nombreux adhérents. Il s'agit de l'alliance des démocrates libres qui compte parmi ses leaders l'architecte Laszlo Rajk, fils de l'ancien dirigeant exécuté en 1949. Il se considère comme un continuateur des démocrates hongrois et se rattache au courant libéral. Il se prononce donc pour une économie de marché, basée sur la propriété privée et se réfère volontiers au modèle suédois. Le Forum démocrate hongrois est la formation la plus importante de l'opposition. Ce sont ses candidats qui ont été élus lors des quatre dernières élections partielles. Fondé en 1987, il compte plus de 17.000 membres et il possède, semble-t-il, une organisation sur l'ensemble du pays. Il semble être aujourd'hui, à la veille de son congrès prévu pour le 20 octobre, à la croisée des chemins, hésitant à se transformer en véritable parti politique, ne se prononçant pas encore nettement comme parti d'opposition, mais bien comme mouvement prêt à favoriser l'évolution du pays vers une authentique démocratie libérale. C'est ainsi que lors d'une réunion de travail, il a déjà eu l'occasion de recevoir M. Pozsgay.

La Fidesz ou fédération des jeunes démocrates occupe une place à part. C'est une organisation de jeunesse dont l'action se réclame de trois principes : la démocratie, les droits de l'homme et la politique sans violence. Issue des milieux étudiants, elle s'est constituée en 1981 et a eu maille à partir à de nombreuses reprises avec la police. C'est elle en particulier qui milite pour la dissolution des organisations du parti socialiste ouvrier hongrois sur les lieux de travail et au sein de la police. C'est elle aussi qui demande la dissolution de la milice ouvrière créée en 1956.

A côté de ces différents partis politiques, apparaissent de nombreux groupements que leur programme rapproche des mouvements écologistes occidentaux.

Le principal problème qui paraît menacer l'opposition hongroise est celui de sa division. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle ne bénéficiera pas, lors des élections législatives, d'un mouvement de rejet des héritiers du parti communiste. En son sein, le Forum démocratique, en raison notamment d'une très bonne implantation, semble devoir prendre une place croissante. La victoire de l'opposition l'année prochaine créerait une situation totalement nouvelle, sans doute difficile pour la Hongrie, dans la mesure où les nouveaux gouvernants n'auraient aucune expérience des affaires. C'est cependant un schéma qu'il convient de ne pas exclure au moment où la France devrait manifester un intérêt plus soutenu pour l'évolution politique hongroise.

### C. L'APPRENTISSAGE DU POUVOIR EN POLOGNE

"Solidarité" demeure, et de très loin, la principale force politique polonaise, même si la traversée du désert qu'il a connue pendant l'état de guerre l'a considérablement affaibli. On ne s'étonnera pas, dans ces conditions que le gouvernement soit constitué de personnalités issues de milieux intellectuels proches de l'église catholique plus que de militants du syndicat. Cette apparente contradiction n'est pas pour autant nécessairement porteuse de conflits internes comme la presse occidentale a pu l'écrire un peu rapidement. Dans le vide politique qu'a laissé l'effondrement du parti ouvrier polonais, les structures de l'Etat sont à reconstruire et cette opération demandera du temps, et chacune pourra sans doute y trouver sa place. A certains égards, la situation est en effet proprement "révolutionnaire".: Les besoins matériels les plus élémentaires pour le fonctionnement d'un gouvernement, d'un parlement et d'une administration sont très loin d'être réunis. Les ministres ne possèdent pas tous des bureaux. Une vieille habitude de la clandestinité, le maintien d'une camaraderie, l'enthousiasme des nouvelles tâches, paraissent être des facteurs beaucoup plus efficaces que l'appel à des compétences qui souvent paraissent suspectes.

L'opposition au parti communiste a réuni des personnalités très diverses, appartenant à différentes couches sociales, et il y a fort à parier -les qualités requises pour l'opposition n'étant pas les mêmes que celles qui sont nécessaires pour gouverner-, qu'une décantation se produira, entraînant une modification dans les cercles dirigeants du mouvement. Le véritable problème qui se pose à lui est le maintien de sa propre cohérence, et l'on peut d'ores et déjà discerner en son sein plusieurs lignes de clivage : celui qui sépare la fraction attachée à l'enseignement de l'Eglise, qui sera soucieuse de faire passer le message évangélique dans son action politique, de la fraction laïque, qui est loin de ne compter que des intellectuels, le clivage entre les intellectuels (de très nombreux parlementaires et ministres sont des professeurs d'université) et la grande masse ouvrière, la diversité paysanne aussi rétive, semble-t-il, à l'action collective en milieu libéral qu'elle l'était en milieu collectiviste, les tenants de l'esprit syndical, naturellement réticents face à l'exercice du pouvoir, et les futurs hommes de gouvernement, sans parler de la classe politique, en cours de constitution, au sein des nouvelles assemblées parlementaires. On comprend mieux dans ce contexte le rôle tout à fait essentiel que pourrait jouer Lech Walesa et qui est effectivement incompatible avec une participation au gouvernement. Celui-ci a besoin d'obtenir

quelques résultats, sinon spectaculaires, du moins qui donnent à penser à la population qu'un changement est en cours. Le premier enjeu est d'assurer l'approvisionnement des villes en subsistances, et cela ne sera possible que lorsque la confiance des paysans sera rétablie, qu'ils auront recommencé à produire pour vendre et que les circuits de distribution monopolistiques auront été supprimés.

Le gouvernement est, en second lieu, confronté à une situation économique et financière qui lui imposera tôt ou tard des réformes monétaires drastiques, donc l'appel à des nouveaux sacrifices au moment même où la population, derrière un scepticisme apparent, attend un certain nombre de résultats concrets du changement politique qu'elle a permis. En toile de fond, se profile la reconstruction du pays dans un paysage sans capitaux et peut-être, ce qui est le plus grave, sans dirigeant susceptible de prendre en main des entreprises privatisées et d'animer des équipes de travail.

Cette analyse suppose certainement une aide importante de la part des pays occidentaux, mais qui devra aller bien au-delà d'une simple aide financière.

#### **D. UNE OPINION PUBLIQUE ENCORE INSAISSABLE ET IMPRÉVISIBLE**

En l'absence de pratiques démocratiques et de véritables moyens pour appréhender l'évolution de l'opinion, il est extrêmement difficile de prévoir ses réactions. Ce qui parait dominer toutefois, c'est une certaine passivité. Celle-ci revêt des degrés variables : très proche de la résignation en Tchécoslovaquie, elle est intéressée en Hongrie, à la fois soulagée et inquiète en Pologne. Chacun s'est installé dans un système dont il sait qu'il ne peut pas attendre grand chose. La préférence est donc donnée à la vie privée et à tout ce qui permet de l'améliorer : on vit avec la bureaucratie, on emprunte les chemins déjà éprouvés qui permettent de la contourner, on tente, à force de débrouillardise, d'améliorer son niveau de vie. En Pologne, l'amélioration du niveau de vie n'est pas encore d'actualité. Il s'agit surtout de survivre. Ça et là, des poches de misère et de délinquance apparaissent qui rendent d'autant plus urgente une évolution sociale en profondeur, mais qui ne pourra être immédiate.

### III. SITUATION DE L'ÉGLISE CATHOLIQUE

Bien qu'elle ne puisse être, à proprement parler, une force politique, un examen de la situation de l'Eglise catholique ne peut être passé sous silence. Par son organisation et l'influence incontestable qu'elle exerce dans l'opinion publique, -on observe un regain de la fréquentation religieuse dans les trois pays- sa place est sans commune mesure avec celle qu'elle occupe dans les sociétés pluralistes de l'Ouest. Il serait parfaitement vain par ailleurs de chercher à esquiver le problème fondamental que son existence même a posé à ceux qui souhaitent instaurer dans ces trois vieux pays les principes nouveaux du marxisme-léninisme.

Quel que soit le statut constitutionnel apparent de la religion, le point de départ ne pouvait être qu'une situation conflictuelle.

On pourra juger par exemple du statut que peut avoir la religion dans un Etat organisé selon de tels principes, à la lecture de l'article 16 de la Constitution tchécoslovaque : "toute la politique culturelle, le développement de l'instruction, l'éducation et l'enseignement sont orientés en Tchécoslovaquie dans l'esprit de la conception scientifique du monde -du marxisme léninisme- et en liaison étroite avec la vie et le travail du peuple... L'Etat et les organisations sociales s'emploient méthodiquement à éliminer de la conscience des hommes les survivances de la société exploiteuse"... Une relation entre l'Eglise et l'Etat socialiste est donc nécessairement conflictuelle. Ce conflit peut prendre des formes diverses suivant la puissance de la hiérarchie ou l'intensité de la foi mais il est inévitable.

L'histoire de ces quarante dernières années est donc celle de la reconnaissance forcée par les différents gouvernements du fait que les églises constituent des partenaires indispensables (reconnaissance grandement permise par l'élection d'un Pape originaire de cette partie du monde) et que l'attachement de la population à la pratique du culte est non seulement une question de liberté de conscience mais aussi une forme d'expression politique.

## 1. En Tchécoslovaquie

L'un des premiers actes du Gouvernement tchécoslovaque a été l'interdiction faite aux autorités ecclésiastiques de publier des lettres pastorales et de se rassembler sans autorisation spéciale du Gouvernement.

Une gazette du Clergé catholique a été instituée dont on peut mesurer la finalité à travers l'un des communiqués qui figurent dans ses premiers numéros : "La Gazette du Clergé catholique est le journal officiel de tout le Clergé catholique. Les nouvelles publiées dans la partie officielle du journal revêtent un caractère officiel et obligatoire pour le Clergé. Toutes les autres directives (c'est-à-dire notamment les directives des évêques) publiées ailleurs que dans la gazette du Clergé catholique n'ont pas de caractère légal. En conséquence, les prêtres, après avoir lu la gazette la conserveront dans leurs archives et la présenteront en cas d'inspection". Par la suite le Gouvernement devait soutenir activement, et il faut le dire avec un certain succès, la constitution de mouvements regroupant des membres du Clergé, voire même des évêques favorisant l'intégration des fidèles dans le nouveau système politique. Telle fut la fonction par exemple du mouvement Pacem in terris qui dut attendre 1982 et un décret de Jean-Paul II interdisant aux prêtres de faire partie d'un mouvement politique, pour perdre la moitié de ses adhérents. Aujourd'hui encore l'exercice public du culte suppose une autorisation et pour 3 200 prêtres actuellement en fonction, plus de 500 sont encore privés de l'autorisation d'exercer.

Le journal catholique quotidien Katolické Noviny est étroitement contrôlé par le pouvoir. On sait aussi que sur douze diocèses de rite catholique, six seulement sont aujourd'hui pourvus par un évêque nommé par Rome, et encore depuis très peu de temps (en mai 1988 et en juillet de cette année). Cet arrêt des nominations par Rome depuis les années 1970 avait été la réponse à la volonté des dirigeants communistes d'obliger le Saint-Siège à choisir des personnalités appartenant au seul Clergé reconnu officiellement.

L'action anti-religieuse des autorités tchécoslovaques avait été facilitée par le fait qu'en Bohême, notamment, l'Eglise catholique ne pouvait être considérée comme l'expression du nationalisme tchèque, bien au contraire ; il suffit de se rappeler les vicissitudes religieuses de la Bohême pour comprendre que ce ne pouvait être le cas (voir les "repères historiques" en annexe). Il n'en allait pas de même en Slovaquie, région traditionnellement catholique, mais où l'Eglise avait été discréditée par sa collaboration avec l'occupant allemand.

Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui 60 % de la population peut être considérée comme catholique contre 10 à 11 % seulement de protestants. Pendant très longtemps, la fréquentation spontanée des Eglises fut traditionnellement faible, mais on observe aujourd'hui un regain sensible de la pratique religieuse. En l'absence de véritables mouvements alternatifs, celle-ci apparaît, au moins partiellement, comme une manière de marquer ses réserves par rapport au régime. Ce renouveau de la foi, qui semble incontestable, amène les autorités religieuses à prendre une certaine liberté de ton. C'est ainsi que dans une lettre ouverte au dirigeant tchécoslovaque en date du 4 août 1989, le Cardinal Archevêque de Prague Monseigneur Rantisek Tomasek a lancé un appel à la non violence et à un dialogue ouvert en Tchécoslovaquie. Dans cet "appel urgent à la paix", Monseigneur Tomasek se dit disposé à jouer le rôle de "médiateur entre dirigeants et opposants tchécoslovaques" au moment où une "volonté de régler les conflits traverse l'Europe et le monde, alors (et) qu'une tension dangereuse s'accroît au sein de notre société".

## 2. En Hongrie

La situation hongroise est sensiblement différente puisqu'il existe dans ce pays une tradition de collaboration de l'Eglise avec le pouvoir en place (josphisme). Cette tradition a été en partie reprise après la période marquée par le refus de collaboration du Cardinal Mindszenty (1890-1975) (1).

Cette tradition fut reprise par le Cardinal Lekai, prédécesseur du Cardinal Laszlo Pozgai, qui a bien voulu accorder une audience à la délégation à la primature de Hongrie dans la ville d'Eztergom.

La délégation a pu avoir également des entretiens avec la rédaction de la presse catholique qui, en Hongrie, est importante même si elle parait marquer une certaine réserve à l'égard de la hiérarchie. C'est ainsi qu'elle publie régulièrement un hebdomadaire intitulé "Uj Ember" qui tire à 100 000 exemplaires ; un mensuel (Vigilia : 12 000 exemplaires) et une revue trimestrielle (Téologia : 4 000 exemplaires).

---

(1) Le Cardinal Mindszenty fut arrêté en 1948 et condamné à la détention à vie. Après sa libération à l'occasion du soulèvement hongrois, il avait trouvé refuge à l'ambassade des Etats-Unis à Budapest où il était resté jusqu'en 1971.

Ces entretiens ont permis de constater qu'un changement de climat très important était intervenu dans les relations entre l'Eglise et le pouvoir, soulevant beaucoup d'espérances. En effet on note en Hongrie également, où les catholiques représente 65 % de la population (25 % de protestants), une très forte reprise de la pratique religieuse comme on a pu le constater par exemple dans la cathédrale Saint-Mathias de Budapest (où prédominent cependant les fidèles d'un certain âge).

Cette libéralisation intervient cependant un peu tard et l'on peut craindre que l'attente de la population ne rencontre qu'une église très affaiblie par les quarante ans qui viennent de s'écouler à la fois dans ses biens (les couvents ont été sécularisés) et dans ses personnels. Le Cardinal Pozgai a qualifié la tâche qui était devant lui comme "un devoir sur-humain". La première tâche serait d'abord la réorganisation des ordres religieux. Les plus jeunes moines ont aujourd'hui soixante ans et la transition sera difficile à assurer avec les jeunes novices qui se présentent dans les différents ordres en nombre substantiel.

Dans cette tâche, l'église pourrait bénéficier d'une certaine bienveillance de l'Etat qui paraît disposé à lui restituer certains couvents. De-même se pose la question de la formation de professeurs pour les huit écoles secondaires catholiques qui existent encore en Hongrie et pour les cinq grands séminaires inter-diocésains. Ce regain de la foi s'explique, selon le cardinal, par la libéralisation, mais aussi par l'aspiration de la jeunesse à quelque chose qui dépasse le quotidien.

A cet égard, comme le fera après lui l'Evêque de Gdansk, Monseigneur Glukowski, que la délégation aura aussi l'occasion de rencontrer, le Cardinal Pozgai a marqué son appréhension devant le remplacement du "matérialisme idéologique" par un "matérialisme pratique".

Sur le plan politique, les nouveaux dirigeants hongrois ont annoncé leur intention de mettre au point, en liaison avec l'église, une nouvelle loi sur les affaires religieuses. Au-delà de la liberté de conscience et de religion, cette loi devrait reconnaître à l'individu "le droit de choisir sa conception du monde librement, sans contrainte" et de garantir "les conditions du fonctionnement autonome des églises et des communautés religieuses". Le catéchisme pourra être dispensé dans les églises en semaine et l'Etat s'engagera à contribuer financièrement à l'activité d'utilité publique des Eglises (qui s'exerce déjà sous la forme d'établissements médicaux, hospitaliers, scientifiques, culturels ou éducatifs).

Dans l'état de désorganisation de l'économie, l'Eglise hongroise (mais aussi l'Eglise Evangélique catholique) a en effet d'ores et déjà pris un certain nombre d'initiatives à partir de financements en provenance principalement des églises allemandes et américaines, ouvrant des hospices et des établissements d'hébergement pour handicapés, poursuivant par ailleurs une activité intense en faveur des toxico-dépendants et des alcooliques.

### 3. La Pologne

Dans ce pays qui compte 32 millions de catholiques, quatre vingt cinq évêques, des universités catholiques, une presse catholique comportant soixante dix titres tirant à près d'un million d'exemplaires, la situation ne se pose plus en termes de statut juridique, mais en termes de force politique. L'Eglise fut en effet pendant longtemps la seule force structurée existante face au parti communiste. On peut se demander aujourd'hui si elle n'est pas devenue la seule force politique structurée polonaise tout court.

Son rôle dans l'élection des candidats de Solidarité, malgré une position prudente de la hiérarchie, a été considérable. De nombreux prêtres ont compensé dans certaines régions l'absence d'implantation du syndicat, et certains évêques (dont Monseigneur Gocłowski à Gdansk) se sont prononcés en faveur de Solidarité et ont même incité leur prêtres à faire campagne pour lui.

L'Eglise peut compter par ailleurs avec un certain nombre de cercles d'intellectuels réunis dans les centres d'intellectuels catholiques (K.I.K.S.) ou dans des mouvements tels que le Z.N.A.K. ("le Signe") qui avait réussi à constituer un groupe à la Diète avant même l'institution d'élections libres. La délégation a pu rencontrer des représentants de ce mouvement, et notamment M. Wozniakowski, Directeur de la revue Znak. Lors de sa visite à Cracovie à la direction de la revue Tygodnik Powsechny - dont le cardinal Karol Wojtyła fut l'un des collaborateurs - elle n'a pu être qu'impressionnée par la profondeur de vue de ses interlocuteurs et leur vive conscience des problèmes de la société et de l'économie polonaise.

La nouvelle situation va créer pour l'église de nouvelles responsabilités et surtout de nouveaux problèmes car elle va devoir redéfinir sa position par rapport au pouvoir. Lors du dernier pèlerinage traditionnel de Cestochowa, le Cardinal Primat de Pologne Monseigneur Glemp a cru pouvoir lancer un appel en faveur du maintien de l'unité de Solidarité et n'a pu éviter de lui adresser un

mise en garde : "il n'y a pas de liberté sans solidarité. Aujourd'hui, il faut aller au delà : il n'y a pas de solidarité sans morale chrétienne".

Monseigneur Goclowski, pour sa part, lors de l'entretien qu'il a accordé à la délégation lui a fait part des hésitations tactiques que pouvait avoir l'Eglise face à la nouvelle situation politique, et son interrogation quant à la constitution envisagée par certains d'un authentique mouvement politique démocrate chrétien.

L'affaire dite du carmel d'Auschwitz a révélé, s'il en était besoin, un certain nombre de clivages au sein de l'église polonaise que l'évolution de la situation politique en Pologne ne pourra vraisemblablement qu'accentuer et qui lui commanderont sans doute un certain retrait par rapport à la vie politique du pays.

## CHAPITRE IV

### Les moteurs socio-économiques de la réforme

Le levier politique, qui apparaît désormais prioritaire, ne saurait faire oublier ni qu'il ne peut être le seul (même en cas de réussite) ni que le problème essentiel des trois pays concernés est de maintenir durablement une situation économique acceptable (Tchécoslovaquie) soit, de manière plus urgente, réunir les conditions d'une économie viable (Hongrie) ou assurant la satisfaction des besoins essentiels (Pologne).

Les événements de Hongrie (Le Congrès du P.S.O.H.) qui viennent d'intervenir inciteraient pourtant bien à considérer qu'il ne peut désormais plus y avoir de réforme économique sérieuse en l'absence de changement politique profond. Ce n'est pas l'analyse des autorités tchécoslovaques, et cette analyse doit être respectée : elles estiment au contraire qu'il est possible de faire une réforme économique, sans changer le régime politique... tout au plus admettent-elles que cette réforme économique est sans doute indispensable pour le sauver...

Les trois pays ont cependant en commun de vouloir agir sur l'économie et la société. Ce n'est ni la première fois ni la dernière. Ce qui fait leur originalité cependant –et c'est là qu'apparaît un mode de pensée forgé par quarante ans de système d'économie planifiée–, c'est l'importance qu'ils accordent encore à la législation, comme si des textes pouvaient suffire pour fixer les bases d'une économie de libre concurrence, ou dynamiser des citoyens habitués à ne pas prendre de responsabilités.

### 1. LA LÉGISLATION AU SECOURS DE LA RÉFORME ÉCONOMIQUE

#### 1. La Hongrie : une nouvelle étape dans une évolution ancienne et progressive

Les Hongrois ont, dès après 1956, tenté de trouver sur le plan économique l'affirmation d'une personnalité originale qui venait

de leur être refusée sur le plan politique. C'est au cours du IIe Plan quinquennal (1966-1970), soit après que l'économie hongroise ait tiré le maximum de profit possible d'une industrialisation axée sur le développement de l'industrie lourde, que fut inauguré en 1968 "le nouveau mécanisme économique". Son promoteur -le président du nouveau parti socialiste hongrois Rezső Nyers- entendait que "le marché, c'est-à-dire l'opinion de la société, des consommateurs, exerce lui aussi des effets sur le Plan". L'objectif à atteindre était "le marché régularisé par le Plan". On comprend donc que très tôt la Hongrie ait pu être classée (un peu abusivement toutefois) parmi les pays à économie mixte.

L'Etat reste propriétaire des entreprises, mais il est censé leur laisser une autonomie totale de gestion (la seule contrainte étant de recourir pour l'exportation à des sociétés spécialisées). L'utilité de sa création doit cependant être jugée par une autorité politico-administrative (nationale ou locale) vis-à-vis de laquelle elle reste comptable. Cette réforme a laissé chez les Hongrois un bon souvenir puisqu'en huit ans, le salaire moyen ouvrier a augmenté de 50 % et les principaux problèmes d'approvisionnement ont été résolus.

La "NEM" fut victime de la crise économique de 1974 dont pourtant les économies socialistes crurent pendant longtemps être protégées. Plus que d'autres, la Hongrie l'a ressentie durement qui avait fondé son développement sur le commerce extérieur, notamment avec les pays de l'Ouest (c'est ainsi qu'en 1979, 53 % du commerce extérieur hongrois s'effectuait en une monnaie autre que le rouble). Une hausse des prix importante s'en est suivie ainsi qu'un fort endettement qui pénalise aujourd'hui le pays au moment où il tente le pari audacieux du redémarrage par la démocratie. Le Gouvernement de l'époque a donc été tenté de revenir quelque peu en arrière.

La reprise des réformes économiques dans les deux dernières années, à la faveur du desserrement de l'étreinte politique par la fin du Kadarisme et les débuts de la Perestroïka, s'inscrivent donc dans un contexte parfaitement logique : il n'y a pas rupture mais approfondissement d'une évolution (coïncidant d'ailleurs avec le retour d'une personnalité telle que R. Nyers, devenu président du P.S.O.H. à la veille de sa transformation après quelques années de disgrâce).

Au-delà des symboles agressifs du changement (telle l'ouverture de la Bourse de Budapest), le Gouvernement entend mener une action sur plusieurs fronts : -une remise en ordre budgétaire inspirée par le souci de la productivité des services publics. Cette politique devrait avoir pour premier effet une révision déchirante du système de subventions aux entreprises, permettant

ainsi une réduction de l'intervention de l'Etat dans l'économie (le budget centralise aujourd'hui 61 % du Revenu national) et une baisse des impôts.

Le conseil des ministres du 13 juillet, en nommant un délégué à la dérégulation auprès du ministre de la justice a entrepris l'élimination des principales contraintes fiscales sur les entreprises. D'ores et déjà, en 1985, les prérogatives de propriétaire exercées par les conseils locaux et les ministères ont été transférés aux conseils de gestion pour 80 % des entreprises.

Parallèlement, les prix, les salaires, le commerce privé et, selon un échéancier triennal, les importations pourraient être libérés. Dès 1981 ont été autorisées l'apparition d'entreprises privées dans certains secteurs (taxis), la taille autorisée ayant été dans un premier temps limitée à 30 employés.

Une loi de 1988 a créé un modèle hongrois de société commerciale. C'est dans ce cadre que pourraient s'effectuer des privatisations une fois garantie l'inviolabilité de la propriété privée. La Hongrie compte pour cela sur le capital étranger (déjà présent dans les zones franches créées à partir de 1983) mais aussi sur l'épargne nationale qui devrait être encouragée à s'investir dans l'industrie. La réforme du système fiscal (dans un pays où la connaissance des revenus réels des individus et des entreprises paraît paradoxalement très approximative) devrait constituer également un volet important de cette politique.

Parallèlement, le Gouvernement s'efforce de réanimer (ou de créer) les différents marchés :

- loi à l'automne sur les valeurs mobilières pour rassurer le marché financier ;

- acceptation de la réalité du chômage et constitution d'un réseau d'agences pour l'emploi ;

- ouverture sur le marché mondial : 1 500 entreprises ont d'ores et déjà la liberté d'exporter elles-mêmes. Des fonds d'investissement sont proposés au capital étranger afin de recycler l'aide financière promise. La loi n° 24 de 1988 sur les investissements étrangers en Hongrie autorise les prises de participation. Dans certains cas, le capital peut même être à 100 % étranger (une autorisation est requise et la seule obligation est que ces sociétés ne prennent pas le contrôle d'autres entreprises). Une action est menée, (notamment auprès de la CEE avec laquelle la Hongrie a signé un accord en 1988) pour que les exportations hongroises puissent bénéficier de conditions favorables.

C'est donc un programme global qui est proposé, conforme aux canons de l'économie de libre-concurrence. On voit mal dans ces conditions comme les structures politiques traditionnelles auraient pu être maintenues.

## 2. En Pologne

Dans son discours d'investiture, le Premier Ministre Tadeuz Mazowiecki a dit son intention de rétablir en Pologne une économie de marché estimant que le Gouvernement, confronté notamment à l'inflation qui sévit en Pologne, "ne pouvait plus se permettre de tenter des expériences", ainsi que l'avaient fait ses prédécesseurs, acculés qu'ils étaient à la banqueroute.

Les réformes économiques en effet n'ont pas manqué dans l'histoire polonaise, aussi nombreuses que les crises elles-mêmes (1956, 1968, 1970, 1973, 1976, 1979-1980). Elles n'ont pas manqué non plus d'aide occidentale (Gouvernement d'Edward Gierek). C'est d'ailleurs à leur occasion que, faute d'une adaptation satisfaisante des structures sociales et des circuits économiques, s'est constitué le formidable endettement polonais sans aucune contrepartie pour la population.

Le premier souci de l'actuel Gouvernement –et il se place à cet égard dans la continuité de son prédécesseur immédiat– est de supprimer le monopole d'approvisionnement en matière alimentaire : celui-ci n'a pu en effet assurer un approvisionnement régulier et également réparti : la Pologne est, des trois pays, le seul où l'on puisse voir des queues –au demeurant impressionnantes– devant les magasins d'alimentation.

Solidarité avait donné son accord, avant même son accession au pouvoir, pour que des hausses de salaire substantielles viennent compenser la libération des prix agricoles décidée le 1er août. Cette fuite en avant ne permettrait pas de faire l'économie d'un assainissement des finances. "On peut tolérer que le pays soit déclaré en faillite", disait M. Geremek à la délégation, "mais on ne peut tolérer que l'Etat le soit". Le programme gouvernemental n'était pas encore connu au moment où la délégation séjournait à Varsovie, mais chacun était bien conscient qu'il constituerait une condition indispensable de l'aide occidentale.

C'est cette aide que Lech Walesa sollicitait lors de l'entrevue passionnante accordée à la délégation dans les locaux de Solidarité à Gdansk, appelant de ses vœux non seulement des

capitaux pour reprendre les entreprises d'Etat, mais aussi des hommes, des experts pour les réorganiser et même des entrepreneurs pour amorcer la création d'entreprises fussent-elles modestes (boulangeries par exemple). L'une des mesures les plus urgentes lui paraissait être l'installation de banques occidentales, afin de pouvoir mobiliser l'épargne polonaise existante (mobilisation que les banques polonaises, faute de confiance, ne pourraient pas réaliser).

Plus que la Hongrie encore, sous la pression de la nécessité, le Gouvernement polonais semble prêt à faire flèche de tout bois et à encourager toutes les initiatives. Dans ces conditions, les réglementations anciennes risquent de ne pas peser lourd et il y a fort à parier que, sauf dans certains secteurs, comme le secteur agricole, qui appellent des mesures spécifiques, c'est l'économie qui précédera la législation et non le contraire.

### 3. La "restructuration" en Tchécoslovaquie

Face à l'enthousiasme quelque peu désordonné de ses voisins –enthousiasme et désordre qui sont plutôt de nature à la conforter dans ses propres choix,– la Tchécoslovaquie avance à pas comptés vers une réorganisation de son économie plus que vers un changement de système. Tout se passe comme si, ayant pris conscience d'un certain nombre de handicaps concurrentiels de ses principales productions et d'un certain nombre de sureffectifs, la Tchécoslovaquie se préoccupait de faire par la loi ou le règlement, et au moindre coût social, ce que les économies industrielles libérales ont fait, quelques années avant elle, sous la pression du marché et, il faut le dire, dans une certaine "douleur" sociale : c'est ainsi qu'au 30 juin 1989 on constatait que 116 départements ministériels ou trusts avaient disparu et que près d'un tiers des emplois dans l'industrie avaient été supprimés. Tels sont les premiers effets d'une réforme qu'en d'autres lieux on eut qualifié de "réduction du train de vie de l'Etat".

*a) Le moteur de la réforme est celle de l'entreprise, désormais placée devant ses propres responsabilités.*

Un nouveau type d'entreprise, dite "entreprise d'Etat" a été créé par la loi du 1er juillet 1988. Les principes d'auto-administration sont désormais à l'ordre du jour même si le cadre du Plan subsiste, et si les liens, traditionnels en économie socialiste, avec l'organisme "fondateur" sont maintenus (celui-ci peut notamment, en

cas de défaillance des organes de l'entreprise, mettre en place un système d'administration directe). Les organes internes sont au nombre de trois : le directeur –désormais élu pour cinq ans au scrutin secret– l'assemblée des travailleurs et le conseil des travailleurs.

L'assemblée approuve le plan de gestion qui lui est soumis et le directeur, conjointement avec le conseil, également élu, assume la responsabilité de la mise en oeuvre. Il peut s'appuyer dans cette tâche sur l'assemblée des travailleurs mais, en cas de désaccord avec celle-ci, il a aussi la possibilité d'en appeler au fondateur (entité politique ou administrative nationale ou locale).

Dans le cadre du Plan ainsi tracé, l'entreprise est parfaitement libre de sa gestion, de recourir au crédit, de mener elle-même des opérations de commerce extérieur. Elle est invitée à constituer un certain nombre de fonds et répartit les salaires des travailleurs de façon qu'ils reflètent la contribution réelle de chacun au développement et aux résultats de l'entreprise. A l'heure qu'il est, toutes les unités économiques qui ne sont pas des coopératives (près de 2 000) devraient avoir adopté la nouvelle forme de l'"entreprise d'Etat".

Parallèlement, pour bien montrer les conséquences qui devraient s'attacher à la réforme, les effectifs des ministères ont été réduits de 10 %. Les premières applications des nouvelles règles d'élection des directeurs ont révélé cependant quelques insuffisances (absence de renouvellement, difficulté du choix entre deux candidats seulement) qui appellent des adaptations.

*b) La réforme porte également sur le Code du Travail : Il a été substantiellement modifié par une loi de mai 1988 afin notamment de réintroduire une certaine émulation entre les ouvriers -:*

- le salaire pourra être modifié en fonction du mérite et des résultats collectifs de l'entreprise ;

- les pouvoirs de sanction de l'entreprise sont accrus et, à cette occasion, les motifs de licenciement sont élargis (ils vont des impératifs de la rationalisation de la production à la "violation de la discipline du travail").

- la formation continue devient une obligation.

*c) une certaine libéralisation des échanges avec l'extérieur (1er juillet 1988) :*

Les entreprises reçoivent la possibilité de commercer directement avec l'extérieur (cette liberté est totale avec les pays du C.A.E.M. ; elle requiert une simple autorisation pour les autres).

Au 1er juin 1989, 259 autorisations avaient été délivrées, mais les entreprises non autorisées avaient désormais la possibilité de s'adresser à la société spécialisée de leur choix parmi les 68 existantes.

*d) l'encouragement aux sociétés mixtes (loi du 8 novembre 1988, entrée en vigueur le 1er janvier 1989).* Ces sociétés ou "joint ventures" sont ouvertes au capital étranger après autorisation mais sans limitation de montant. Les dividendes sont librement transférables en devises et la société n'est pas soumise aux obligations du plan quinquennal. De même, l'expropriation éventuelle ne pourra être décidée que par une loi et moyennant indemnité. Cette formule s'est développée très rapidement. On dénombrait 24 sociétés de ce type au 1er juin, dont 10 créées dans les 10 derniers mois. Une majorité intéresse le domaine touristique. Le partenaire principal était l'Autriche (13 sociétés, suivi de la France (4) ; les sociétés allemandes, pour leur part, ont préféré pour l'instant développer les accords de coopération dans laquelle elles ont acquis une grande maîtrise.

Ce premier volet législatif devrait être complété par de nombreuses autres mesures représentant au total plus de 80 textes législatifs : lois sur la banque d'émission, les banques commerciales, la planification, les devises étrangères et, à plus long terme, réforme des prix de gros.

## **II. L'ENRACINEMENT DE LA DÉMOCRATIE PAR LA DÉCENTRALISATION**

Comme on l'a vu précédemment, il n'a pas existé, à proprement parler, de décentralisation dans les démocraties populaires, tout au plus une répartition des tâches dans le cadre de la planification décentralisée. A l'inverse, ce que l'on pourrait appeler – improprement – les collectivités locales ont un champ d'action infiniment plus large qu'en France : du fait précisément de la collectivisation de l'économie, elles constituent autant de relais pour le pouvoir pour organiser le secteur productif. C'est ainsi

qu'elles peuvent créer elles-mêmes des entreprises collectives et en assurer le contrôle. De la même manière, c'est à leur niveau –et c'est en cela qu'elles se rapprochent de la fonction d'une collectivité locale française– que se produit la concertation. Le travail des élus se fait (ou doit se faire) sous la surveillance constante de la population et ils doivent, au plan local comme au plan national, se montrer attentif aux suggestions qui peuvent leur être faites par les échelons locaux des différentes "organisations sociales" (syndicats, organisations de jeunesse, collectifs de travail...).

Il s'ensuit une très grande confusion et une extrême difficulté à comprendre les articulations qui unissent les organes locaux de gestion et l'État central. Il n'a pas été possible non plus d'obtenir des informations suffisamment cohérentes pour donner une description claire et certaine du système de relations financières.

On notera enfin que le pouvoir local a fait l'objet de réformes très fréquentes, notamment en Pologne et en Hongrie, et qu'il est apparu très tôt comme un relais indispensable dans le développement du pays.

### **1. La Tchécoslovaquie**

Outre ses deux Républiques fédérées, la Tchécoslovaquie comprend trois types de circonscriptions administratives déconcentrées : les régions au nombre de 10, les districts au nombre de 112 et les communes qui sont au nombre de 7 289 (dont 4 571 en Bohême et Moravie et 2 718 en Slovaquie). Ces collectivités sont administrées par des conseils nationaux élus tous les cinq ans. Ces conseils nationaux désignent des commissions qui sont chargés de surveiller l'application du plan dans leurs différents secteurs de compétences. Il existe des maires, assistés d'adjoints, qui sont rémunérés et ont, semble-t-il, un rôle d'animation de l'ensemble du secteur économique de la commune. Ils participent également de façon très étroite à la définition des programmes de logement.

Les réunions des conseils nationaux sont assez limitées (quatre par an environ) et difficiles à organiser du fait du grand nombre des "députés" qui les composent.

Les relations entre les différents niveaux sont, semble-t-il, d'ordre hiérarchique, mais l'une des réformes envisagées dans le cadre de la restructuration est d'intensifier l'autogestion locale.

## 2. La Hongrie

L'administration publique hongroise était organisée en trois niveaux jusqu'en 1984.

A la base, se trouvait la commune (rurale ou urbaine). Puis venaient le canton et le département. La commune urbaine était supérieure à la commune rurale.

A l'origine, en 1945, le territoire était divisé en 25 départements, mais il n'y avait que 56 villes, dont 11 indépendantes de l'administration départementale et 45 "villes départements".

Depuis la réforme administrative de 1950, les départements sont au nombre de 19. Dans les années 1960, des tentatives ont été faites pour créer des unités régionales mais cette tentative n'a pas abouti à la création d'un quatrième échelon, tout au plus à six régions servant de cadre à l'élaboration de la planification.

Le changement le plus important a été, en 1984, la disparition des cantons. L'égalité entre les communes urbaines et rurales a été instituée à l'intérieur du département. Six villes seulement, considérées comme des métropoles d'équilibre, ont conservé des situations particulières. Il s'agit bien sûr de Budapest, de Debrecen, de Győr, de Miskolc, de Pécs, de Szeged. Le nombre total des villes est aujourd'hui de 125.

Jusqu'à une date récente, les différentes collectivités ne possédaient pas d'autonomie fiscale. Les impôts locaux étaient perçus par l'Etat et reversés aux communes par l'intermédiaire des départements, ce qui donnait à ceux-ci une importance cruciale. Ils souffraient cependant d'une péréquation insuffisante de ressources, la plupart des sommes affectées à l'administration locale profitant à Budapest qui recevait de 40 à 45 % des allocations. Ce n'est qu'en 1972 que le Gouvernement entreprit de réduire les inégalités de conditions de vie entre les régions, et en particulier des régions agricoles qui avaient été jusque là quelque peu négligées parce que trop individualistes.

En ce qui concerne la gestion, les règles en vigueur ont subi de nombreuses modifications. De 1949 à 1968, c'est le système soviétique intégral qui a été mis en place. Les organes de l'administration locale étaient pour l'essentiel les exécuteurs mécaniques des directives détaillées du centre et jouaient le rôle de médiateur des plans directifs. A partir de 1965, un mouvement s'est

fait jour qui tendait à faire des conseils à la fois des organes locaux du pouvoir étatique et "l'expression autogestionnaire des intérêts des habitants". Tel est le principe affirmé par la nouvelle loi municipale de 1971. Celle-ci, par exemple, a supprimé la subordination des services techniques des municipalités locales (par exemple les services de construction vis-à-vis des responsables départementaux). Ceux-ci dépendent désormais du conseil local élu. En revanche, la dépendance personnelle des employés salariés du conseil exécutif (président, vice-président, secrétaire) envers les organes supérieurs n'a pas disparu. Le pouvoir central a ainsi conservé par ce canal un levier d'influence vis-à-vis des autorités élues. Surtout, les conséquences financières de cette réforme n'ont pas été tirées. Les conseils décidaient librement de l'utilisation de leur budget mais ils avaient peu de ressources propres, l'essentiel transitant par le conseil départemental et étant réparti en fonction de critères a priori.

Un nouveau changement est intervenu dans les années 1980 au moment même où la majorité des entreprises d'Etat ont évolué vers un statut d'autogestion. Le rôle de gestion économique et de contrôle des conseils a alors disparu, et ils se sont orientés pour l'essentiel vers le développement des infra-structures. De nouvelles dispositions ont été introduites le 1er janvier 1986 qui ont permis de réduire la dépendance financière envers les organes supérieurs. Ceux-ci ne sont plus tenus de rendre compte de la répartition de leurs dépenses, et ils ont la possibilité de lever des impôts sur les habitants et sur les entreprises fonctionnant sur place. L'autre part de la ressource en provenance de l'Etat est distribuée par moitié en proportion du nombre des habitants et pour l'autre moitié sous forme de subventions. Le rôle distributeur des conseils départementaux s'en est trouvé sensiblement diminué. Enfin, à travers la loi électorale de 1985, un début de démocratisation a été introduit. Désormais, il est nécessaire de proposer au moins deux candidats par siège, ce qui a entraîné une compétition favorable aux intérêts de la population. Par ailleurs, de nouvelles formes locales de démocratie directe sont apparues, par exemple le référendum. Des associations locales autonomes ayant pour objectifs le développement culturel ou même le développement de l'habitat (par exemple des associations pour l'eau courante) se sont développées, contribuant à un renouveau de la vie locale au détriment de "l'appareil de gestion intermédiaire" que constituent les départements et les ministères sectoriels.

Le nouveau cours politique qui s'est dessiné depuis l'année dernière aura certainement des conséquences importantes pour les collectivités locales. C'est ainsi que le ministère de l'Intérieur s'est vu confier la tutelle des collectivités locales à la fin de 1987 et que vient d'y être ajouté la responsabilité de l'aménagement du territoire et des villes. Avec l'effacement concomitant des responsabilités de ce ministère en matière de police, il est probable que le développement

local va bénéficier d'une attention accrue et d'une action plus cohérente. Le secrétaire d'Etat auprès du ministère de l'Intérieur a d'ailleurs annoncé à la délégation qu'une loi sur les collectivités locales était en préparation qui leur donnerait plus d'autonomie et surtout plus de représentativité politique. Parmi les questions ouvertes, se pose celle du niveau optimum de décentralisation. Il semble qu'une priorité devrait être donnée aux communes, les départements pouvant évoluer vers une nouvelle structure originale.

### 3. La Pologne

L'administration locale polonaise a, elle aussi, connu de nombreuses transformations depuis 1945. Dans une première phase de transition (jusqu'à vers 1950) coexistèrent l'élément ancien, relativement centralisé, de l'avant-guerre et l'élément nouveau que constituait à l'époque l'institution des conseils du peuple. De 1950 à 1958 fut pleinement institué le système des conseils du peuple en tant que forme unique fondamentale d'organisation du pouvoir et de l'administration locale basée sur les éléments constitutionnels socialistes. De 1958 à 1973, le système des conseils du peuple fut perfectionné, tant au niveau de leurs compétences que de leurs structures. Mais il fallut attendre 1973 pour que soit entreprise une réforme fondamentale du système. Cette réforme a commencé par la commune pour s'étendre aux autres niveaux qui étaient à l'époque l'arrondissement et la voïvodie (département).

Comme on l'a vu précédemment, l'organisation des conseils du peuple relève du droit constitutionnel. On ne s'étonnera donc pas si leur structure présente des analogies avec l'organisation du pouvoir d'Etat au niveau central. Le conseil du peuple, élu pour quatre ans, avait pour mission d'élire le présidium et les commissions du conseil, d'entériner la nomination des chefs de services, d'orienter l'activité de tous les organes subordonnés. Dans la structure du présidium une place prépondérante appartenait au président qui dirigeait tous les services. A travers les commissions s'établissait une coopération avec les organisations sociales, source de proposition et d'avis. A travers ces dernières aussi s'exerçait "le contrôle social" de l'activité des organes du conseil du peuple comme celui des organes et institutions restant en dehors du système. Ce régime uniforme dans sa structure est toujours en vigueur, mais les différents niveaux ont été redéfinis et les compétences redistribuées :

Comme en Hongrie, à la suite d'une résolution du comité central du P.O.U.P. une ordonnance du 30 mai 1975 supprime le

degré intermédiaire des districts. 49 voïvodles sont créées dont trois villes ayant le régime de voïvodies. 90 % des compétences des anciens organes sont transférés aux communes. Il en résulte que les organes administratifs fondamentaux sont désormais les chefs de communes et les chefs de villes (appelés "présidents" dans les villes de plus de 50 000 habitants). Ils sont aujourd'hui au nombre de 2 843.

La commune se voit donc investie de la responsabilité de tous les intérêts locaux des citoyens. Elle est en outre chargée directement de la production agricole, du développement, des prestations de service, de l'industrie locale, des services communaux, du commerce, de la protection de la santé (très peu de domaines lui échappent).

Les voïvodies reçoivent les compétences des anciens districts, c'est-à-dire toutes les questions dépassant les limites du territoire de la commune, soit qu'elles exigent une coordination, soit au contraire une spécialisation plus poussée. L'intention du législateur est que les voïvodies n'exercent pas un contrôle trop tatillon sur l'action des communes.

Le pouvoir de tutelle du niveau central est en revanche confirmé au profit d'un ministre de l'administration, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. Il donne des directives, est compétent pour les redécoupages de circonscription et pour trancher les litiges entre les différents organes administratifs.

Au sein de chaque circonscription, un partage des fonctions est effectué entre les conseils du peuple (qui détiennent le pouvoir réglementaire, et à ce titre dirigent l'ensemble des activités économiques sociales et culturelles) et la fonction exécutive permanente qui incombe à leurs organes administratifs. En sa qualité d'organe de l'autogestion sociale, le conseil doit faire assurer la satisfaction des besoins par ses propres moyens en mettant largement à profit les initiatives d'autres organisations autogestionnaires (coopératives, organisations autogestionnaires d'habitants etc...).

L'administration de l'État se trouve désormais concentrée entre les mains du voïvode, sorte de préfet soumis à la tutelle du conseil des ministres et qui possède un pouvoir extrêmement étendu, qu'il exerce avec le concours de fonctionnaires. Le président de ville est également, à un moindre degré, le représentant du Gouvernement sur son territoire. Voïvode et président du conseil ne sont soumis au conseil du peuple que pour autant qu'ils exécutent les tâches fixées par le conseil. Pour toutes les autres, ils possèdent l'autorité d'un chef de service déconcentré. Cette autorité est d'autant plus grande quand

ils cumulent -ce qui était jusqu'ici quasiment la règle- leurs fonctions d'Etat avec des responsabilités au sein du parti ouvrier polonais.

En dehors de la voïvodie et de la commune, existent d'autres réseaux non intégrés qui répondent à des tâches spécifiques de l'Etat, parmi lesquels figurent bien évidemment les organes d'administration de la justice, les échelons locaux de la procureure, les organes d'administration de la défense.

Le système local polonais constitue donc aujourd'hui le réseau de base de l'action du pouvoir d'Etat. Pour autant que l'on ait pu en juger, il demeure aujourd'hui le principal réseau à la disposition du parti communiste même si, à beaucoup d'égards, ses représentants paraissent disposés, par tactique ou par conviction, à se mettre à la disposition des nouvelles autorités.

Face à l'absence de personnel politique et aussi dans le souci de diffuser le changement démocratique, il est temps pour le Gouvernement de mettre en place les éléments d'une conquête du pouvoir local. Il n'existe pas en effet en Pologne de véritable "tradition locale". C'est ce qu'a entrepris en désignant pour cette tâche le professeur Regulski, ancien président de la commission des affaires locales du Sénat et qui est chargé aujourd'hui de mettre en place les éléments d'une véritable réforme de décentralisation. Celle-ci devra comporter bien entendu une révision de la loi électorale et l'organisation la plus rapide possible d'élections locales. Ces élections pourraient intervenir dès le milieu de l'année prochaine.

Dans ce domaine là aussi, il semble que les expériences françaises pourraient servir de référence utile. C'est un aspect particulier de coopération auquel il conviendrait de rendre attentif le Gouvernement mais aussi les collectivités territoriales elles-mêmes.

## CHAPITRE V

### Les chances de réussite et les perspectives pour la France

L'évolution accélérée que connaissent les différents pays donne à penser qu'au delà de la réforme, il s'agit d'un ébranlement en profondeur du système socialiste soviétique, au moins en ce qui concerne certains pays de l'Europe de l'Est. Il est sans doute trop tôt pour en avoir la certitude, mais jamais depuis quarante ans on n'avait assisté à des craquements aussi nombreux et simultanés. La persistance de la crise économique en est la cause, mais aussi très certainement le développement des communications, notamment audiovisuelles, qui ont révélé aux sociétés de ces trois pays ce qui se passait en leur sein et surtout qui leur ont donné à connaître les événements extérieurs, leur permettant un certain nombre de comparaisons. Certes, de telles comparaisons sont trompeuses, mais c'est un fait qu'aujourd'hui —et l'exode massif et spontané d'allemands de l'Est dans la pleine force de l'âge l'illustre abondamment—, les pays occidentaux apparaissent comme des mirages à la fois de liberté et de richesse. De rivaux, ils sont devenus modèles, et tout donne à penser que s'ouvre une phase au cours de laquelle les démocraties populaires de l'Est chercheront à s'en rapprocher aussi bien pour des raisons politiques qu'économiques.

La satisfaction, et même l'enthousiasme que l'on peut éprouver face à la rapidité de tels changements doit cependant être tempérée par un certain nombre de considérations que l'on a tendance à oublier :

On peut sans doute écarter l'hypothèse catastrophiste qui, selon certains, pourrait consister dans un brusque retour en arrière sous la pression brutale d'une Union soviétique qui se serait ressaisie. Rien ne peut être écarté, mais l'ampleur des modifications est telle qu'on voit mal en toute hypothèse comment ces pays reviendraient au statu quo.

Le plus probable est que la phase de mise en place de la démocratie passée, phase pendant laquelle la préoccupation institutionnelle est première, les problèmes de cohérence de sociétés désormais privées de la structure rigide qui les emprisonnait réapparaîtront rapidement. C'est à ce niveau, bien plus qu'à celui d'un improbable rétablissement de "l'ordre soviétique" initial que se poseront les problèmes. Les démocraties populaires, à

leur tour, feront connaissance avec les conflits internes aux sociétés développées, aux revendications, en un mot, à l'opinion publique, et ce d'autant plus qu'elles essaieront par les moyens du marché de rattraper un niveau mondial indispensable pour la survie de leur économie.

## **I. LES FACTEURS RETARDATEURS**

Ces facteurs peuvent être regroupés en trois chapitres : stratégique, économique et humain.

### **A. STRATÉGIQUE: LE VOISINAGE DU "GRAND FRÈRE"**

Quoiqu'il arrive -et la leçon de l'entre-deux guerres est à cet égard édifiante- aucune évolution politique ne pourra faire l'impasse de réalités géostratégiques qui font que les trois pays auront toujours des relations privilégiées avec l'Union soviétique. Ils vivent le voisinage du "grand frère" de manière variable, mais aucun n'apparaît véritablement devoir céder cette fois, à la différence de 1956, à la folie qui voudrait poser comme préalable la rupture d'avec l'organisation du Pacte de Varsovie.

#### **1. La volonté d'indépendance hongroise**

On se souvient qu'un des premiers actes du Gouvernement de M. Imre Nagy en octobre 1956 avait été de faire appel à l'organisation des Nations Unies, et de dénoncer l'appartenance de la Hongrie au Pacte de Varsovie. De l'avis des observateurs, ce sont ces décisions qui avaient été déterminantes dans l'intervention soviétique.

Ce débat n'est pas encore ouvert aujourd'hui. Entre temps, il est vrai, s'est développée l'organisation de la Communauté Economique Européenne, et c'est plutôt vers elle que se tournent aujourd'hui les regards dans l'attente pour le moins, d'une coopération et dans l'espoir non dissimulé d'une intégration ou, au moins, d'une association. Ce qui paraît acquis, néanmoins, c'est la volonté hongroise constamment réaffirmée -y compris par les

dirigeants actuels- de poursuivre leur expérience vers une démocratie pluraliste quelle que soit l'évolution en Union soviétique. Il y a fort à parier qu'ils sauront faire les concessions nécessaires pour que leur propre expérience nationale puisse être menée sans devenir trop provocante à l'égard du régime de Moscou.

Cette volonté d'indépendance est valable vis à vis de l'Union soviétique dans son ensemble, c'est-à-dire vis à vis de la perestroïka elle-même.

## **2. Le pari réservé de la Tchécoslovaquie sur la perestroïka**

Le Gouvernement tchèque, on l'a vu, est soucieux de changement, mais il demeure étreint par une sourde crainte, celle de voir l'ensemble du système s'effondrer dès lors qu'il accepterait la moindre évolution politique. Cette crainte n'est pas purement politique. Elle est aussi idéologique, car tout changement signifierait la mise à mal, voire la destruction des principes du socialisme marxiste-léniniste auquel les dirigeants tchécoslovaques sont, semble-t-il, plus naturellement attachés que leurs voisins Hongrois ou même polonais. On aurait tort d'oublier à cet égard que la Tchécoslovaquie est, de tous les pays d'Europe centrale et de l'Est, celui où le parti communiste avait l'implantation la plus forte avant la guerre, et celui où son implantation naturelle s'est développée le plus vite dans l'immédiat après-guerre, en raison de son engagement dans la Résistance à la fois contre le protectorat de Bohême et de Moravie et contre l'Etat fasciste slovaque dirigé par Monseigneur Tiszo. Quelles que soient les réserves que l'on puisse faire sur l'interprétation "de la libération de Prague" ou sur les conditions de déroulement de l'insurrection nationale slovaque, ce lien entre le Parti communiste et la cause nationale est une réalité profondément ancrée dans l'inconscient tchécoslovaque. A cette identification avec la Résistance s'ajoute, qu'on le veuille ou pas, le souvenir du "lâchage" des démocraties occidentales et, en particulier de la France, au moment de la crise des Sudètes qui empêcheront durablement qu'une confiance suffisante soit établie avec l'Ouest. En l'occurrence, la géopolitique et l'histoire sont des alliées solides pour l'idéologie. La seule vraie vulnérabilité des dirigeants communistes tchèques est le souvenir de la répression du Printemps de Prague qui a été à l'origine de leur accession au pouvoir. Nul ne sait la profondeur exacte de la blessure ouverte au sein de la conscience publique à ce moment là.

Il n'en reste pas moins que lorsque l'on s'adresse aux dirigeants, malheureusement trop rares, que la délégation a eu l'occasion de rencontrer, on ne peut qu'être frappé par le fait que, non seulement ils ne voient pas dans une évolution vers la démocratie à l'occidentale un progrès ou une solution à la crise, mais encore qu'ils attribuent les difficultés actuelles -y compris celles de l'Union soviétique- à une application incorrecte des principes du marxisme-léninisme. Staline et ses successeurs apparaissent à cet égard comme des repoussoirs commodes. Les plus ouverts soutiennent sans doute la politique de perestroïka de Mikail Gorbatchev, mais ils insistent néanmoins sur la difficulté qu'il y aura pour lui à réussir. En même temps, ils soulignent que la Tchécoslovaquie a elle aussi sa voie propre. L'on sent dans ce propos un certain sentiment de supériorité, né d'une tradition démocratique ancienne et d'un niveau de développement supérieur, mais aussi le souci de ne pas être entraîné malgré soi dans ce qui pourrait se révéler comme une nouvelle erreur.

### 3. La précarité polonaise

Il est impossible de faire une analyse politique sérieuse sur la situation polonaise. Elle est à proprement parler insaisissable. On sait qui a gagné les élections. On sait qui les a perdues. On sent que la population a parfaitement assimilé le message, et n'est nullement décidée, malgré les difficultés, à revenir en arrière. Mais on voit mal encore les contours que pourrait adopter le nouveau régime. Le parti communiste, plus que vaincu, paraît effondré. La tâche du nouveau Premier Secrétaire, plus qu'une tâche de maintien, paraît être une tâche de reconstruction, et nul doute que les lendemains sont d'ores et déjà difficiles. Cela ne signifie pas que les membres du P.O.U.P. ne détiennent pas encore la plupart des rouages du pouvoir et de l'administration, mais on n'est plus tout à fait sûr qu'ils sont susceptibles d'obéir à une direction centrale (par exemple en vue de faire échouer le nouveau Gouvernement) qui ne donne d'ailleurs apparemment plus de directives. Il y a, semble-t-il, autant d'attitudes que d'organisations ou de personnalités à l'égard du nouveau régime. Les militants du P.O.U.P. paraissent désorientés -et sans doute quelque peu la société elle-même avec eux, par la disparition brutale des directives anciennes. Les fonctionnaires protestent de leur loyauté au nouveau pouvoir plutôt qu'ils n'envisagent de restaurer l'ancien. Au niveau national lui-même se mettent en place les bases d'une collaboration. Le paradoxe est que cette collaboration semble beaucoup plus insupportable aux militants de la première

heure de "Solidarité" qu'aux dirigeants communistes, trop ébranlés pour envisager une lutte ouverte.

## **B. ECONOMIQUE**

Les facteurs retardateurs sont doubles. Ils tiennent à la difficulté de rompre les liens profonds qui se sont créés avec les autres économies socialistes. Ils tiennent aussi à la difficulté de mobilisation d'un capital qui existe peu, et qui ne pourrait, dans un premier temps tout au moins, être trouvé qu'à l'extérieur.

### **1. L'imbrication des économies socialistes**

Cette imbrication est physique à travers l'orientation des échanges. Elle est aussi monétaire dans la mesure où il est infiniment plus facile de réaliser des échanges dans le cadre du COMECON, malgré des imperfections unanimement dénoncées, que de se tourner vers l'Ouest où le déséquilibre des économies ne peut être dissimulé. Le cas de l'approvisionnement en pétrole, par exemple, est très significatif : la Hongrie consomme 8,5 millions de tonnes de pétrole brut par an. Elle n'en produit que 2 millions. Elle trouve les 6,5 millions qui manquent en Union soviétique. De l'avis des dirigeants hongrois eux-mêmes, si elle devait acheter ce même pétrole en devises, il en résulterait un véritable écroulement de l'économie.

Ces raisons, auxquelles s'ajoutent les habitudes expliquent que les courants d'échange ne peuvent être inversés brusquement. Les démocraties populaires, même si elles venaient à modifier leur régime politique resteraient durablement dans une dépendance objective vis à vis de l'Union soviétique. Cette réalité s'impose avec d'autant plus de force que personne, parmi les interlocuteurs rencontrés dans les trois pays n'a sérieusement vanté l'intérêt du COMECON ni, surtout, les chances d'amélioration de son fonctionnement. Plus personne ne pense, comme cela avait été le cas un moment, qu'il pourrait servir de cadre, avec les mêmes effets bénéfiques, pour un grand marché à l'image de celui de l'Ouest.

Parmi les pays visités, c'est la Tchécoslovaquie qui est la plus imbriquée (elle considère d'ailleurs que cette intégration lui a été plutôt néfaste puisque, outre le transfert de richesses qu'elle a permis à son détriment, elle n'a pas assuré un maintien de sa

compétitivité). Les pays du COMECON fournissent les trois quarts de ses importations, et parmi eux l'Union soviétique occupe une place prépondérante : 43,6 %. Elle fournit pétrole, gaz, et métaux. Le COMECON et l'URSS sont également, à peu près dans les mêmes proportions, ses principaux clients. La Pologne, ne serait-ce qu'en raison de son voisinage immédiat, effectue près de la moitié de son commerce avec les pays socialistes (47,4 % pour les exportations, 53,4 % pour les importations). Seule la Hongrie, qui avait tenté très tôt, on l'a vu, de s'ouvrir au marché occidental, fait plus de commerce avec les autres pays qu'avec les pays socialistes (44,1 % des importations, 45,4 % des exportations). On notera toutefois la part importante du commerce d'ores et déjà effectué avec la Communauté Economique Européenne : 22 %.

Dans ce contexte, la part de la France est variable, mais en général faible, et elle se situe, y compris dans des pays réputés comme proches (la Pologne par exemple), très en retrait de ses partenaires européens. Les échanges commerciaux avec la Tchécoslovaquie demeurent modestes (2,8 milliards en 1988), mais sont en progression régulière (ils ont doublé de valeur en huit ans). Des perspectives importantes de coopération industrielle existeraient dans plusieurs secteurs, comme ceux de l'automobile, du nucléaire civil, de la construction et des télécommunications. Les chiffres du commerce ont connu cette année une augmentation importante du fait de la conclusion d'un contrat pour deux Airbus 310.

Malgré ces progrès, la France se place très en arrière de ses partenaires de la Communauté. Un indice peut en être fourni par le nombre des entreprises exposant à la foire de Brno où la délégation a pu se rendre le jeudi 15 septembre : pour 49 firmes françaises représentées, on dénombrait 662 firmes allemandes, 269 autrichiennes, 145 suisses, 82 britanniques et 75 italiennes.

Les échanges avec la Hongrie sont médiocres (3 milliards de francs). La France n'arrive qu'en cinquième position, après l'Union Soviétique bien sûr, mais aussi la République Fédérale d'Allemagne, la République Démocratique d'Allemagne et l'Autriche. Les espérances françaises se concentrent, pour l'instant, dans le domaine des télécommunications, mais aussi dans l'organisation de la formation des cadres nécessaires aux nouvelles entreprises autonomes. C'est ainsi qu'en février, a eu lieu à Budapest l'inauguration du Centre International de formation bancaire qui est une société mixte franco-hongroise.

Les échanges avec la Pologne ont crû de 10 % en 1988, mais cette croissance succédait à sept années de baisse. Parallèlement, un rééquilibrage est en cours, facilité par la reprise des crédits garantis annoncée par François Mitterrand lors de sa

visite à Varsovie (150 millions de francs à court terme, 500 millions à moyen terme). Plusieurs accords viennent d'être passés : sur la protection et l'encouragement réciproque des investissements (février 1989), sur la consolidation de la dette polonaise (rééchelonnement de 7,5 milliards de francs en juin), sur les coopérations entre administrations (finances) et aussi dans le domaine de la formation des cadres polonais à la gestion (juin 1989).

Avec 1,4 % des importations, la France n'arrive malheureusement qu'en neuvième position après l'Union Soviétique, l'Allemagne Fédérale et la Tchécoslovaquie, la Suisse (4,5 %), l'Autriche (4,3 %), la Grande-Bretagne (4,2 %), l'Italie (2,6 %) et les Etats-Unis (1,9 %). En matière d'exportation, sa position n'est guère meilleure (elle est huitième avec 2,2 %).

## **2. Les problèmes de l'ouverture économique et l'absence de capitaux**

Le choix délibéré fait en faveur d'une économie de marché par la Pologne et la Hongrie, dans des sociétés habituées depuis 40 ans à une économie à planification rigide, ne peut avoir de résultat tangible immédiat. Il suppose la formation d'entrepreneurs et la diffusion d'un nouvel état d'esprit de travail. Plus concrètement, il nécessite un appel massif au capital étranger, dans un contexte politique mal assuré, et compte tenu de précédents plutôt fâcheux (exemple des prêts massifs à la Pologne au début des années 70) et pour des économies déjà très lourdement endettées. Il y a là une quadrature du cercle qui nécessite un effort préalable de mobilisation d'une épargne nationale qui, semble-t-il, existe (au moins potentiellement si l'on en juge par l'apparition de hauts, voire de très hauts revenus).

La solution la plus couramment suggérée est la multiplication de "joint ventures", y compris en Tchécoslovaquie, mais celle-ci suppose la réunion d'un certain nombre de conditions qui n'existent pas toujours (problèmes, notamment, des transferts de technologie et de la répartition du pouvoir dans l'entreprise). Par ailleurs, cet appel massif au capital étranger (qui s'analyse comme une vente délibérée des actifs nationaux) n'est pas sans risque politique. On a pu sentir, notamment en Pologne, que l'argument du "bradage" de l'économie nationale dans un pays très nationaliste pourrait être utilisé utilement par les anciens dirigeants.

### **3. Les facteurs humains**

Les sociétés des trois pays ont été longtemps "corsetées" et les individus vivent encore sous le poids de la "matrice hiérarchique". Il en résulte une perte certaine d'autonomie et un affaiblissement, voire une disparition, de leurs capacités d'initiative. Le rythme de travail sera difficile à modifier.

Invitées à plusieurs reprises à participer aux "derniers efforts", les populations semblent aujourd'hui sceptiques ou indifférentes face aux promesses. Le désenchantement par rapport au régime s'est également traduit par un repliement très sensible sur la vie privée.

On n'aurait garde d'oublier, d'autre part, que les modifications introduites en économie, y compris dans un pays pourtant fidèle au socialisme comme la Tchécoslovaquie, vont entraîner des bouleversements et inévitablement des inégalités de rémunérations et de statut social. Ces craintes n'existent pas apparemment en Hongrie où l'économie a déjà adopté de fait un nouveau cours. Ces conséquences paraissent admises par la population, au moins dans les grandes villes. En Pologne, la population ne semble même pas en avoir idée. Sans doute, la prise de conscience sera-t-elle d'autant plus brutale et les réactions imprévisibles. En Tchécoslovaquie elle-même, l'inquiétude commence à se faire jour dans la mesure où de nombreux travailleurs, on l'a vu, ont déjà été affectés (ou sont susceptibles de l'être) par les "dégraissages" d'effectifs entraînés par la restructuration.

La réussite des gouvernements dépendra donc autant de leur capacité et de leur volonté d'explication que des mesures législatives ou financières qu'ils seront amenés à prendre. C'est peut-être là le plus grand défi auquel ils risquent d'être confrontés.

## **II. LES FACTEURS DE RÉUSSITE**

### **A. LES VERTUS DE L'IRRATIONNEL**

"Nous ne savons pas ce que nous allons trouver, mais nous savons ce que nous ne voulons plus".

Cette phrase d'un dirigeant hongrois est significative de l'état d'esprit qui paraît exister, au moins en Hongrie et en Pologne. La précipitation des événements, très largement répercutée par la télévision, crée à elle seule une dynamique et parfois un enthousiasme qui peuvent déjouer bien des pronostics. Par contraste, la fuite des citoyens est-allemands (qui, il ne faut pas l'oublier, s'est effectuée à travers la Hongrie et même à travers la Tchécoslovaquie) est un symptôme révélateur de l'état d'exaspération qui était celui des populations avant les récents événements.

L'affaiblissement des barrières idéologiques laisse percevoir également un profond sentiment nationaliste, qui n'avait d'ailleurs jamais totalement disparu. Désormais libéré, il peut constituer l'un des meilleurs facteurs de mobilisation, dès lors qu'il ne sera pas détourné contre un Occident coupable de ne pas avoir suffisamment aidé.

En Pologne, l'Eglise, après avoir assuré le triomphe de l'opposition, semble, au moins pour un certain temps, devoir appuyer le gouvernement, dès lors que celui-ci acceptera, sans trop de difficultés, sa "protection". On peut imaginer qu'au-delà de la crainte qu'inspire "le matérialisme pratique" des sociétés occidentales, les très nombreux prêtres contribueront à mobiliser la population, au moins pour un certain temps, dans la direction tracée par le Gouvernement

Ces perspectives seront considérablement facilitées par le nouveau contexte international.

## B. LE NOUVEL ÉTAT DU MONDE

Ce qui est le plus frappant lorsqu'on se rend successivement dans les trois pays visités, -et même si cette impression est superficielle, elle revêt toute sa valeur par rapport à la perception que l'on peut avoir de France à travers la presse- c'est l'effacement de l'Union Soviétique. Les troupes sont invisibles dans les grandes villes (on sait, par ailleurs, qu'un désengagement a été entamé en Hongrie), et personne ne semble se préoccuper de ce qui se passe en Union Soviétique (1). A l'inverse, on peut penser que les difficultés rencontrées par la Perestroïka, notamment au niveau des nationalités, sont suffisamment grandes pour que le "grand-frère"

---

1. Cette absence "visuelle", prudemment entretenue ne doit pas faire oublier une présence effective, incomparablement supérieure, on le sait, à l'ensemble des troupes des pays de l'Alliance Atlantique stationnées en Europe.

n'ait plus tout à fait assez de loisirs pour intervenir dans les affaires intérieures des démocraties populaires. L'attitude très pragmatique de Lech Walesa a certainement grandement contribué à apaiser les craintes les plus excessives, et il y a fort à parier que, dès lors que ses intérêts essentiels ne seront pas compromis, l'Union Soviétique n'interviendra pas dans la vie intérieure des différents pays, sauf à utiliser naturellement le canal des partis communistes quand ils existeront.

De manière plus générale, on est également saisi par le fait que les clivages idéologiques s'affaiblissant, les anciennes données géo-politiques sont en train de réapparaître à une vitesse considérable dans une région très riche sur le plan historique. Dans deux pays sur trois (la Tchécoslovaquie et la Hongrie), les interlocuteurs de la délégation, par exemple, ont tenu à ce que l'expression "Europe de l'Est" soit remplacée par celle "d'Europe Centrale". Les souvenirs de l'ancienne Autriche-Hongrie affleurent sous la surface : tout la rappelle : les bâtiments, un certain souci d'équilibre entre l'Est et l'Ouest, un climat indéfinissable mais très réel (2).

C'est une donnée à laquelle la diplomatie française devrait être à nouveau attentive, dans un contexte européen où l'on reparle, avec plus de crédibilité que jamais, d'une éventuelle réunification de l'Allemagne.

Par ailleurs, le bloc soviétique étant désormais moins rigide, le maintien d'une certaine forme de regroupement des différentes nations qui le constituaient (souvent par force) sera sans doute à terme indispensable, de manière à ce que les conditions d'un nouvel équilibre européen, susceptible un jour de remplacer le modèle actuel, puissent s'esquisser. Il en résulte, pour le moins, une obligation renforcée pour notre pays d'accorder toute son attention, et une attention diversifiée, à chacun de ces États. C'est le cas pour la Pologne, même si l'on doit regretter qu'une attention politique constante ne se traduise pas par une présence et une disponibilité économique à la hauteur de l'enjeu. La participation au redémarrage de la Pologne constituera en effet incontestablement un fait durable dans la perception que les Polonais auront des différents pays occidentaux. A cet égard, il est bon de noter que l'effort proprement français est proportionnellement très supérieur à l'effort (public) américain. Il est utile en revanche de souligner la présence obsédante de la République Fédérale et de ses entreprises, malgré le contentieux profond qui les pénalise.

---

2. La région de Cracovie, par exemple, se distingue à cet égard des anciennes zones d'occupations russe et allemande (dans certains locaux, on peut même voir encore le portrait de François-Joseph. Il est à Prague également.).

La Hongrie, soucieuse d'une politique de diversification, souffre de ce qu'elle considère comme une préférence excessive pour la Pologne, et qu'elle attribue souvent à la "médiatisation" des récents événements notamment autour de la personnalité charismatique de Lech Walesa. Toutes les plaies nées de l'Histoire, et en particulier du Traité de Trianon, demeurent ouvertes. Elles sont désormais à nu et on aurait garde d'oublier la responsabilité française dans la perte de souveraineté de l'ancien royaume. La diplomatie française doit être là d'autant plus attentive que notre pays a en Hongrie un handicap à surmonter alors même que ce pays recherche, par ailleurs, une forte diversification de ses relations et de ses échanges internationaux.

Les perspectives offertes par la Tchécoslovaquie ne sont pas non plus négligeables même si ce pays, en raison de sa traditionnelle vulnérabilité géopolitique, est contraint de compter aussi bien avec le voisinage germano-autrichien qu'avec le voisinage russe. C'est par l'efficacité et le sérieux de nos entreprises que nous pourrions nous y imposer. A tout prendre, si le bénéfice politique escompté est moindre, le risque économique, en raison de l'attention rigoureuse portée aux grands équilibres financiers par le Gouvernement tchèque est lui aussi moins grand. La réussite suppose cependant des qualités que les entreprises françaises n'ont pas toujours : l'agressivité commerciale, certes, mais aussi l'implication personnelle des dirigeants et surtout la continuité dans l'effort. Ces dernières vertus seront d'autant plus nécessaires que les réformes en cours en matière économique obligeront à des démarches très décentralisées auprès d'interlocuteurs différents. L'assistance des services spécialisés de nos ambassades ne pourra donc revêtir la même efficacité qu'aujourd'hui, où la plupart des démarches conservent encore un caractère administratif, voire politique, au niveau national. A cet égard, les entreprises françaises risquent de rencontrer plus de difficultés que leurs homologues étrangères.

L'ensemble de ces éléments rend donc d'autant plus nécessaire notre intervention sous une forme redynamisée.

## CONCLUSION

Les événements dont la délégation a pu être le témoin vont bien au-delà d'une réforme institutionnelle, même s'ils en prennent la forme. Ils appartiennent à l'histoire. La France, qui fut pendant des siècles l'un des "pôles" du continent européen et qui, à ce titre, a suscité bien des espoirs et des déceptions chez les nations situées de l'autre côté, pour reprendre une expression polonaise, de la "courline de fer" ne peut en être absente, sous peine de renoncer définitivement à toute responsabilité historique. C'est à ce niveau que doit se situer son intervention plutôt que dans le contexte de la lutte pour la suprématie entre deux systèmes à fondement idéologique différent.

Cette action ne peut donc être exclusivement politique, elle doit être "globale", construite autour d'un projet politique. Celui-ci doit respecter nos alliances et nos engagements dans la construction européenne "à douze" mais il ne saurait laisser de côté des chances liées de notre personnalité propre ni les risques nés de notre position géopolitique. Dans ce but, les moyens de nos ambassades dans ces pays doivent être renforcés, notamment en Hongrie où ils ne sont plus à la hauteur de l'enjeu.

Notre présence culturelle se maintient mais on ne peut qu'être consterné devant la chute de la langue française dans des pays où elle eut des positions dominantes et qui se trouvent si près de Paris. En Pologne, 16 % des effectifs seulement étudient encore le français au titre de la deuxième langue obligatoire contre 42 % l'anglais et 39 % l'allemand. La situation est de même nature en Hongrie et Tchécoslovaquie, pays où l'allemand devance encore l'anglais. Malgré son caractère obligatoire, le russe ne paraît jouer aucun rôle dans la communication courante.

Plutôt qu'un appel à un renforcement systématique des moyens classiques, qui seront toujours insuffisants, mieux vaudrait sans doute concentrer l'effort sur des "créneaux" soigneusement choisis et correspondant aux besoins réels du moment : la formation des futurs dirigeants aux techniques modernes de l'économie en est une. Un début de réalisation est en cours à cet égard. Plus

profondément, une action en direction de la jeunesse s'impose de manière à recréer une génération francophile. Cette action suppose un développement massif des échanges de jeunes pour qui le séjour en France doit redevenir le symbole de la liberté. Il est significatif que n'existent ni à Prague, ni à Varsovie, ni à Budapest de "Maison de la France" qui servirait de vitrine pour faire connaître les richesses naturelles et historiques de notre pays.

Cette action sur place est naturellement indissociable d'une campagne, réalisée en liaison avec les pays concernés, et destinée à mieux faire connaître "l'autre Europe", son passé, ses liens historiques avec le nôtre, les opportunités qu'elle offre désormais pour une jeunesse soucieuse de découverte et de participer à une aventure historique à sa portée. Ainsi se trouve posé le problème de la nature de l'aide à apporter, pour qu'elle soit effectivement utile et produise des effets durables.

La première aide est humanitaire, sous son double aspect de remède à une situation sanitaire préoccupante, notamment en Pologne, et de satisfaction des besoins alimentaires urgents de la population. Elle ne peut être que temporaire et il ne faudrait surtout pas qu'elle crée une sorte de réflexe "tiers-mondiste" à l'égard de l'Est européen, dans lequel les "bons sentiments" feraient oublier les vrais enjeux non plus que la réalité de sociétés anciennes et d'un très bon niveau culturel.

L'aide humanitaire, essentiellement pour la Pologne, doit avoir pour simple finalité d'apporter les secours d'urgence strictement nécessaires pour faire "la soudure" avec un redémarrage de la production agricole marchande et de l'approvisionnement régulier des villes. Ce ne serait sûrement pas rendre service au Gouvernement polonais que d'envisager de la prolonger trop longtemps.

Même chose pour l'aide financière : celle-ci doit être suffisante et spectaculaire pour rompre le cercle vicieux de l'endettement qui empêche, en Pologne mais aussi en Hongrie, l'assainissement des finances publiques. Les précédents funestes des années 1970 doivent inciter les pays occidentaux, heureusement regroupés pour cette entreprise, à exiger des contreparties sérieuses de modification des structures économiques. L'obstacle idéologique, qui peut expliquer en partie les échecs précédents, est désormais largement levé et ne devrait pas faire obstacle aux bouleversements nécessaires.

En fait, la vraie question semble être d'organiser le relais entre le capital public et le capital privé, peu soucieux, semble-t-il, de prendre des risques dans une situation qu'il juge instable. La

réactivation des crédits garantis à l'exportation par le Président de la République est un pas dans ce sens là.

D'autres éléments incitatifs, et non uniquement financiers, doivent également être recherchés de manière à susciter l'intérêt des entreprises existantes, ou même de nouveaux entrepreneurs. Ces derniers pourraient être attirés par des pays où, à bien des égards, tout reste à faire. Il convient de créer un courant de "transfert d'investissement" comme il existe des transferts de technologie. Le réseau bancaire devrait être l'un des premiers à créer des succursales de manière à drainer l'épargne locale et constituer des structures d'accueil pour les hommes d'affaires occidentaux.

Le deuxième aspect, au-delà de la prise de contrôle financière ou du rachat d'un certain nombre d'actifs en vue de leur réorganisation, est le besoin considérable d'expertise. Deux aspects particuliers ont déjà été signalés : la construction des institutions démocratiques elles-mêmes, qui sont confrontées à des choix stratégiques immédiats et la mise en place des conditions d'émergence d'une véritable initiative locale. Notre pays possède suffisamment d'expérience en la matière pour jouer un rôle à ces deux niveaux, sous la forme que pourraient définir les Polonais ou les Hongrois eux-mêmes. Ce même besoin existe au niveau de la réforme de l'ensemble de l'appareil administratif. Il existe encore plus au niveau de la définition des nouvelles structures juridiques de l'économie et de la formation à un véritable esprit d'entreprise et aux techniques de gestion.

L'agriculture, qui demeure un secteur économique dominant, est à la veille d'effectuer sa propre révolution. Elle a donc besoin de techniciens, mais aussi des infrastructures les plus élémentaires (adductions d'eau par exemple), et d'une utilisation rationnelle des engrais et de l'outillage agricole. A certains égards, ce dont l'économie aurait besoin, dans cette phase de transition, où chacun tourne le dos à un connu devenu insupportable pour construire de toutes pièces un avenir indéfini, c'est à la fois de conseils en organisation et de bonnes volontés. Aussi bien, l'intervention de l'Etat, des banques ou des organisations professionnelles devrait-elle se concentrer sur le financement d'assistances techniques soigneusement choisies plutôt que vers une aide indifférenciée promise, en l'absence de réforme, au tonneau des Danaïdes.

En résumé, ce dont la délégation voudrait faire prendre conscience c'est que ce dont ces pays ont besoin, dans la phase de décollage politique et économique qu'ils amorcent simultanément, c'est d'une présence de tous instants et d'un élan qui dépasse les petits calculs auxquels chacun de nous est, plus ou moins, habitué. De même qu'à l'intérieur chacun s'accorde à souhaiter que l'Etat laisse se

**développer les initiatives de la société, ainsi les événements en cours à l'Est appellent-ils des réponses qui dépassent de beaucoup le cadre des relations entre Etats. Ils appellent un élan de nos sociétés toutes entières.**

## ANNEXES

...

### REPÈRES HISTORIQUES

.....

#### **1. TCHÉCOSLOVAQUIE**

#### **2. HONGRIE**

#### **3. POLOGNE**

#### **Cartes :**

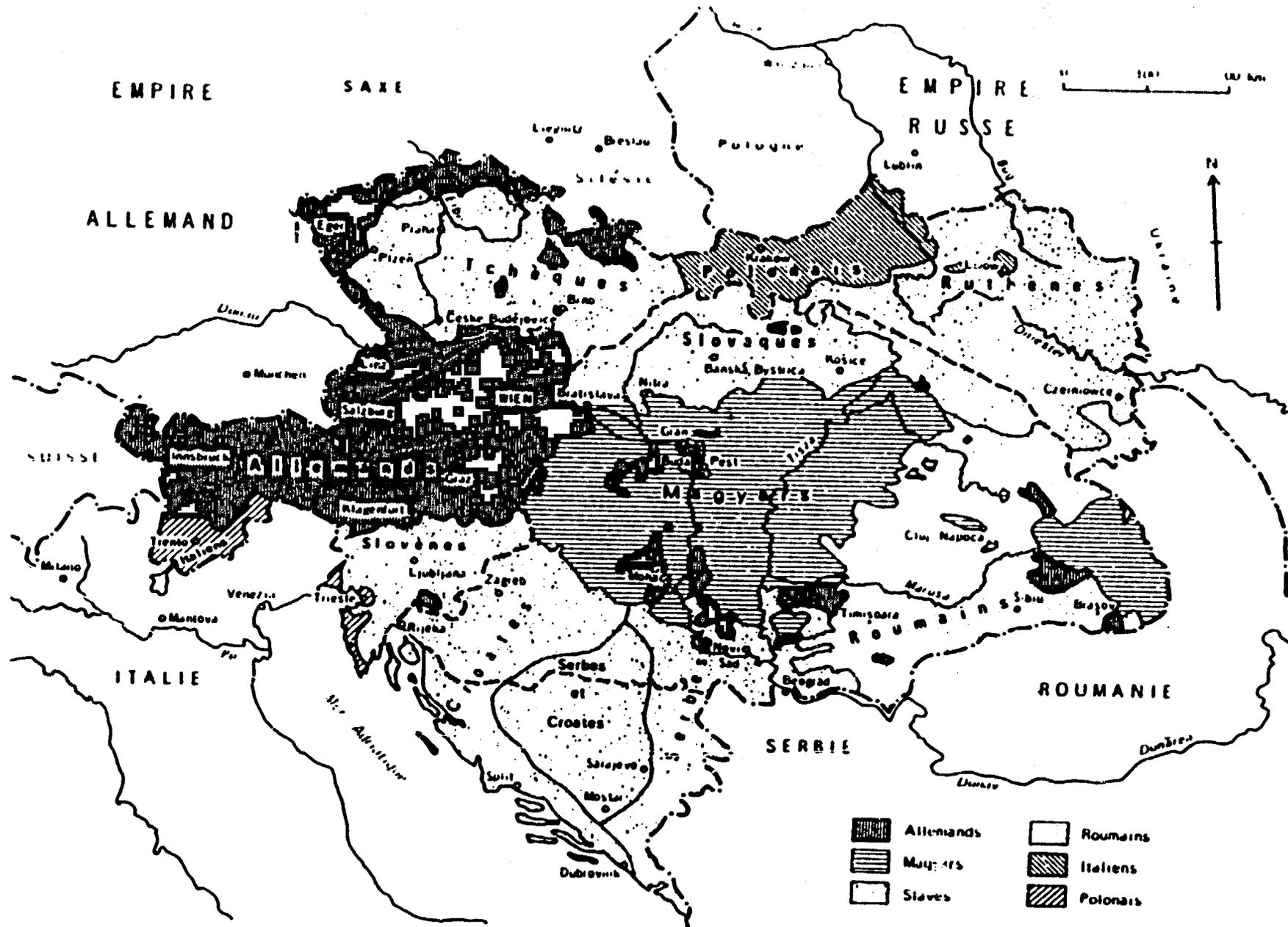
- Peuples de l'Empire des Habsbourgs.
- Démembrement de la Tchécoslovaquie en 1938 et 1939.
- Partage de la Hongrie "historique" au Traité de Trianon (4 juin 1920).
- Les transferts de population à l'issue de la deuxième guerre mondiale.
- Les trois partages de la Pologne au XVIIIe siècle.

## I. TCHECOSLOVAQUIE

---

- VIe siècle** Arrivée des Slaves sur le territoire actuel de la Tchécoslovaquie. Ils chassent les Lombards qui avaient eux-mêmes repoussé les Celtes vers l'Ouest (Ve siècle). C'est une tribu celte, les "Boû" qui aurait donné son nom à la Bohême et à la Bavière (1).
- 623-629** Ephémère "royaume de Samon" sur le territoire actuel de la Slovaquie.
- IXes.** Après la défaite des Avars en 796, se forme l'Empire de "Grande Moravie" à partir des deux principautés de Morava et de Nitra.
- 840** Mort de Louis le Débonnaire, successeur de Charlemagne, qui permet aux deux principautés de s'unir sous la direction du prince Pribina de Nitra (Slovaquie).
- 863** Pour équilibrer les pressions exercées par les francs alliés aux bavarois, Rotislav, prince de la Grande Moravie, demande à l'Empereur byzantin d'envoyer en Moravie des missionnaires slaves : Cyrille et Methode.
- 864** Attaque de Louis le Germanique, allié aux Bulgares. Les Bulgares sont pris à revers par Byzance. La Grande Moravie passe sous la suzeraineté germanique et la Bulgarie tombe dans l'orbite byzantine.
- 869** Svätopluk est imposé par les Germains puis se retourne contre eux. Battu en 874, il est contraint de reconnaître la suzeraineté de Louis le Germanique.

1. En tchèque, Bohême se dit "Cechy".



Peuples de l'Empire des Habsbourgs.

Source : S.J. Kirschbaum. — Slovaques et Tchèques. — Ed. : L'Age d'Homme.

- 880 Svátopluk obtient la protection du pape (bulle "Industriae tuae").  
Fondation du premier évêché slave à Nitra.
- 894 Chute de la Grande Moravie sous la pression conjointe des germains et des magyars. Le chef d'une des tribus, les Tchèques, se convertit au christianisme romain.
- 905-907 Arpad, roi des magyars, écrase les moraves et assujettit les tribus slovaques.
- 905-921 Vratislav Ier fonde la dynastie bohémienne des Premyslides.
- 924 Accession au trône du futur Saint Venceslas.
- 950 Les Tchèques, vaincus, deviennent les vassaux de l'Empire germanique.
- 10 août 955 Au Lechfeld, la poussée magyar est définitivement arrêtée.
- 973 Fondation de l'évêché de Prague.
- 1029 Annexion de la Moravie à la Bohême.
- 1086 Vratislav II est couronné roi de Bohême à titre viager par l'Empereur Henri IV.
- 1192 Avec Ottokar Ier, la monarchie bohémienne devient héréditaire.
- 1212 Ottokar Ier reçoit le titre de roi de Frédéric II de Hohenstauffen ("bulle d'or" de Sicile).  
Bien que non allemand, le roi de Bohême est l'un des 7 électeurs du Saint-Empire.
- 1273 Rodolphe de Habsbourg est élu empereur contre le roi de Bohême Ottokar II.
- 12 août 1278 Défaite et mort du roi de Bohême au champ Morave devant l'armée des Habsbourg alors qu'il tentait de prendre Vienne.
- 1283 Election de Venceslas II qui, en 1300 devient également roi de Pologne. Il échoue de peu dans sa tentative de faire proclamer son fils roi de Hongrie sous le nom de Ladislas V (échec d'un projet d'alliance avec Philippe le Bel contre le pape et l'Empereur d'Allemagne).  
Venceslas laisse un royaume prospère (mines d'argent de

Kutna Hora) avec des villes "royales" dont les habitants jouissent de libertés personnelles importantes.

Apparition des conseils municipaux au cours des XIII et XIVe siècles

Début de la "colonisation" des campagnes par des paysans allemands.

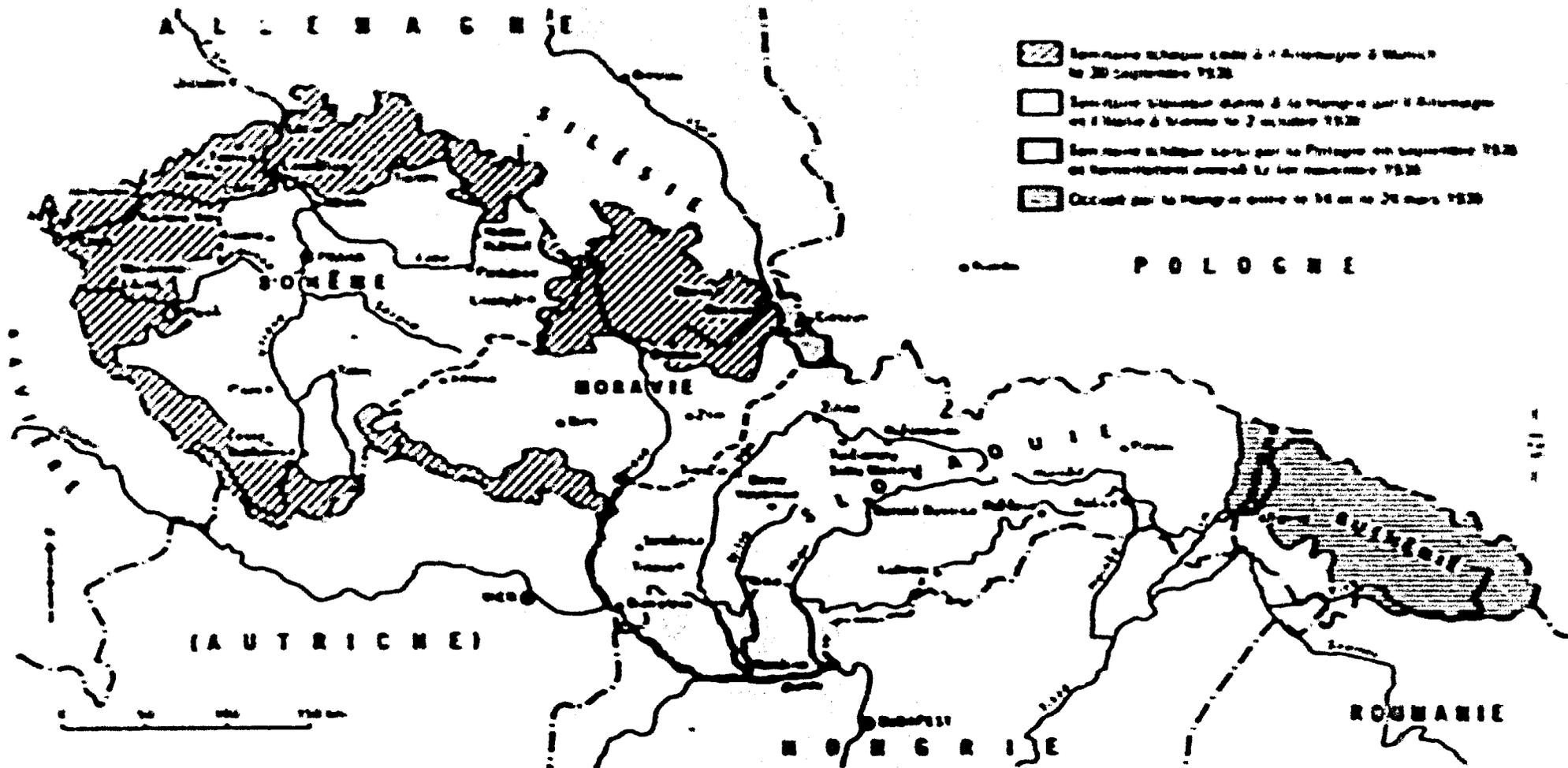
- 1310 Jean de Luxembourg, fils de l'Empereur Henri VII, devient roi de Bohême par mariage.
- 1335 Acquisition de la Silésie sur la Pologne en échange de la renonciation au titre de Roi de Pologne. Domination des villes de l'Italie du Nord.
- 1338 Les bourgeois de Prague obtiennent l'autorisation de construire un hôtel de ville.
- 1344 Création de l'archevêché de Prague.
- 1346-1378 Le fils de Jean de Luxembourg, qui a été élevé à la Cour de France, est élu empereur du Saint-Empire romain germanique contre Louis de Bavière sous le nom de Charles IV.  
Son père ayant été tué aux côtés du roi de France à la bataille de Crécy, il devient également roi de Bohême pour un règne brillant qui durera jusqu'en 1378 et qui verra le premier essor architectural de Prague.  
C'est sous son règne que le tchèque devient langue officielle.
- 1348 Fondation de l'Université de Prague
- 1355 Le roi de Bohême est couronné à Rome empereur du Saint-Empire romain germanique.  
  
Pendant ce temps les slovaques sont intégrés au royaume de Hongrie où ils forment la "Haute Hongrie". La noblesse est assimilée tandis que les paysans continuent à parler la langue slovaque. La "colonisation" allemande s'étend également dans les 13 "comitats" slovaques.
- 1356 Confirmation du statut autonome du royaume de Bohême (bulle d'or de l'Empereur Charles IV). "Couronne de Saint Venceslas".
- 1370 Naissance de Jean Hus.

- 1378** **Grand schisme d'Occident**  
Venceslas IV, comme son père, est élu empereur. Prague demeure capitale de l'Empire. Le frère de Venceslas, Sigismond, devient duc de Brandebourg puis, par mariage, roi de Hongrie, avant d'être, à son tour, élu empereur et de succéder à son frère sur le trône de Bohême.
- 1401-1415** Devenu prêtre, Jean Huss est élu doyen de la faculté des arts de l'université de Prague. Il se fait remarquer par la population par ses sermons en langue tchèque et ses critiques contre le clergé de Bohême. Condamné par le Concile de Constance, il est brûlé en 1415. Son église, l'église "utraquiste" ou "calixtine" (qui prône notamment la communion sous les deux espèces) lui survit et est à l'origine d'une guerre civile et sociale de 17 ans.
- 30 juillet 1419** Première "défenestration" de Prague (les membres de la municipalité sont jetés par les fenêtres de l'Hôtel de Ville par le peuple de Prague mené par Jean Zelivsky, ancien moine lié aux millénaristes du mouvement Tabor.
- 1420-1421-1422**  
**1427-1431** Croisades du pape et de Sigismond contre les hussites parmi lesquels s'illustrent notamment Jean Zizka puis le prêtre Procope le Grand.
- 1432** Le Concile de Bâle se saisit de la "question tchèque".
- 1434** Défaite des armées hussites à Lipany.
- 1436** Par les "compactata" de Jihlava, l'Église autorise en Bohême la communion sous les deux espèces.
- 1437-1439** Albert II de Habsbourg, roi d'Allemagne et de Hongrie, est élu roi de Bohême.
- 1458** Election de George de Podebrady, premier roi "national", soutenu par les villes et la petite noblesse, qui cherche à réconcilier hussites et catholiques.
- 1471-1516** Vladislav II Jagellon, fils du roi Casimir de Pologne, est élu contre Mathias Corvin, roi de Hongrie.
- 1485** Paix religieuse de Kutna Hora qui distingue la foi religieuse des fidèles de celle de leurs seigneurs.
- 1515** Accords de Vienne entre les Jagellon et les Habsbourg.
- 26 octobre 1516** Election de Ferdinand de Habsbourg à Prague contre le candidat de la ligue franco-bavaroise dite "de Cognac".

- Décembre 1516** Election au trône de Hongrie : l'union personnelle de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bohême est réalisée. Ferdinand s'installe à Vienne.
- 7 juillet 1547** Défaite des Etats tchèques. Les villes perdent leur administration autonome. Fin de l'autonomie de l'Eglise calixtine.
- 1564** La monarchie bohémienne devient héréditaire dans la famille des Habsbourg.
- 23 mai 1618** Deuxième défenestration de Prague qui marque le début de la Guerre de Trente ans (des nobles et bourgeois tchèques, appartenant à la confession évangélique, jettent par les fenêtres deux des gouverneurs allemands et catholiques).
- 8 novembre 1620** Les troupes levées par les Etats tchèques sont écrasées à la Montagne Blanche. Ainsi s'ouvre "l'âge des ténèbres" qui devait durer jusqu'en 1781. (Publication du "décret sur la tolérance" par l'Empereur Joseph II).
- 1627** "Constitution du pays renouvelé" qui décide l'égalité de l'allemand et du tchèque.
- 1648** Paix de Westphalie qui maintient la Bohême et la Moravie parmi les Etats catholiques.
- 1784** Les quatre villes de Prague sont unifiées.
- 1780-1848** Essor économique des pays tchèques
- 1810** Fondation du conservatoire national de Prague
- 1818** Fondation du musée national
- 1838** Publication de l'histoire de la Bohême de Palacky qui marque une étape importante du renouveau national tchèque. Celui-ci s'appuie sur l'Autriche contre l'Allemagne et la Russie.
- Juin 1848** Premier Congrès panslave à Prague.
- Juillet 1848** Election du Parlement au suffrage universel direct. Abolition des droits féodaux (mais avec indemnisation).
- 1848-1860** Nouvelle phase de répression.
- Octobre 1860** Diplôme rétablissant les constitutions particulières et le régime censitaire.



- 14 août 1920** "Petite Entente" avec la Roumanie et la Yougoslavie qui, en 1922, reçoit l'appui de la France.
- 25 janvier 1924** Accord franco-tchécoslovaque qui s'accompagne en 1925 d'une promesse d'assistance militaire.
- 1933** Décret de l'agitation des Allemands des Sudètes - mécontentement slovaque soutenu par l'Eglise (parti socialiste slovaque).
- 1935** Benès est élu Président de la République.
- 29/30 sept. 1938** Conférence de Munich.



Démembrement de la Tchécoslovaquie en 1938-1939.

Source: S.J. Ambaum, précité

- Mars 1919** Protectorat de Bohême Moravie "indépendance" de la Slovaquie qui est placée sous la protection du Reich
- Beneš constitue un Gouvernement en exil à Londres. Les communistes (avec Clément Gottwald) se réfugient à Moscou
- 29 mai 1942** Assassinat de R. Heydrich à Prague
- 29 août 1944** Insurrection slovaque
- 9 mai 1945** Libération de Prague par l'armée Beneš, rétabli dans ses fonctions, proclame la II<sup>e</sup> République et appelle comme Président du Conseil un social démocrate, Fierlinger. Le parti communiste détient 8 postes sur 25
- Mai 1946** Les élections révèlent une forte poussée à gauche (les communistes obtiennent 38 % des voix et, alliés aux sociaux démocrates, la majorité absolue)
- Clément Gottwald (PC) est nommé Président du Conseil et forme un cabinet de "front national"
- Réforme agraire qui marque la fin des fermiers allemands de Bohême.
- des mouvements importants de population se produisent : 3 millions d'Allemands sont expulsés 500 000 slovaques reviennent de Hongrie. La Pologne rend Teschen et la Tchécoslovaquie cède la Ruthénie subcarpatique à l'URSS
- 25 octobre 1946** 1er Plan quinquennal.
- Février 1948** Démission des douze ministres "bourgeois" qui sont remplacés. La confiance est néanmoins votée par la Chambre. Mort de Jean Mazaryk, Ministre des Affaires étrangères, qui se tue en sautant par la fenêtre.
- 9 mai 1948** Constitution révisée
- 30 mai 1948** Nouvelles élections avec liste unique. Le parti communiste recueille 80% des voix
- 14 juin 1948** Gottwald est élu président de la République Zapotocky devient président du Conseil. Vague de nationalisations. Disparition du parti social-démocrate par fusion avec le Parti communiste. Expropriation de l'Église. Nombreuses condamnations de personnalités religieuses

<b>Novembre 1951</b>	<b>Début des purges. Slansky et Clementis sont condamnés à mort et exécutés.</b>
<b>Novembre 1957</b>	<b>Novotny est élu président de la République. Siroky devient président du Conseil.</b>
<b>11 juillet 1960</b>	<b>Nouvelle Constitution centralisatrice.</b>
<b>1963</b>	<b>Réhabilitation de Slansky.</b>
<b>4/5 janvier 1967</b>	<b>Novotny doit céder le poste de premier secrétaire à Dubcek (Slovaque).</b>
<b>5 mars 1968</b>	<b>Lévé de la censure.</b>
<b>22 mars 1968</b>	<b>Démission de Novotny remplacé par Svoboda.</b>
<b>8 avril</b>	<b>Gouvernement Cernik - "Printemps de Prague".</b>
<b>Fin juillet-début août, rencontre avec les dirigeants soviétiques</b>	
<b>21 août 1968</b>	<b>Intervention militaire du Pacte de Varsovie.</b>
<b>27 octobre 1968</b>	<b>Constitution fédérale.</b>
<b>Avril 1969</b>	<b>Dubcek est remplacé par Husak au poste de Premier Secrétaire "normalisation".</b>
<b>1970</b>	<b>Dubcek est exclu du Parti.</b>
<b>6 mai 1970</b>	<b>Nouveau traité d'amitié avec l'URSS.</b>
<b>1977</b>	<b>"Charte 77".</b>

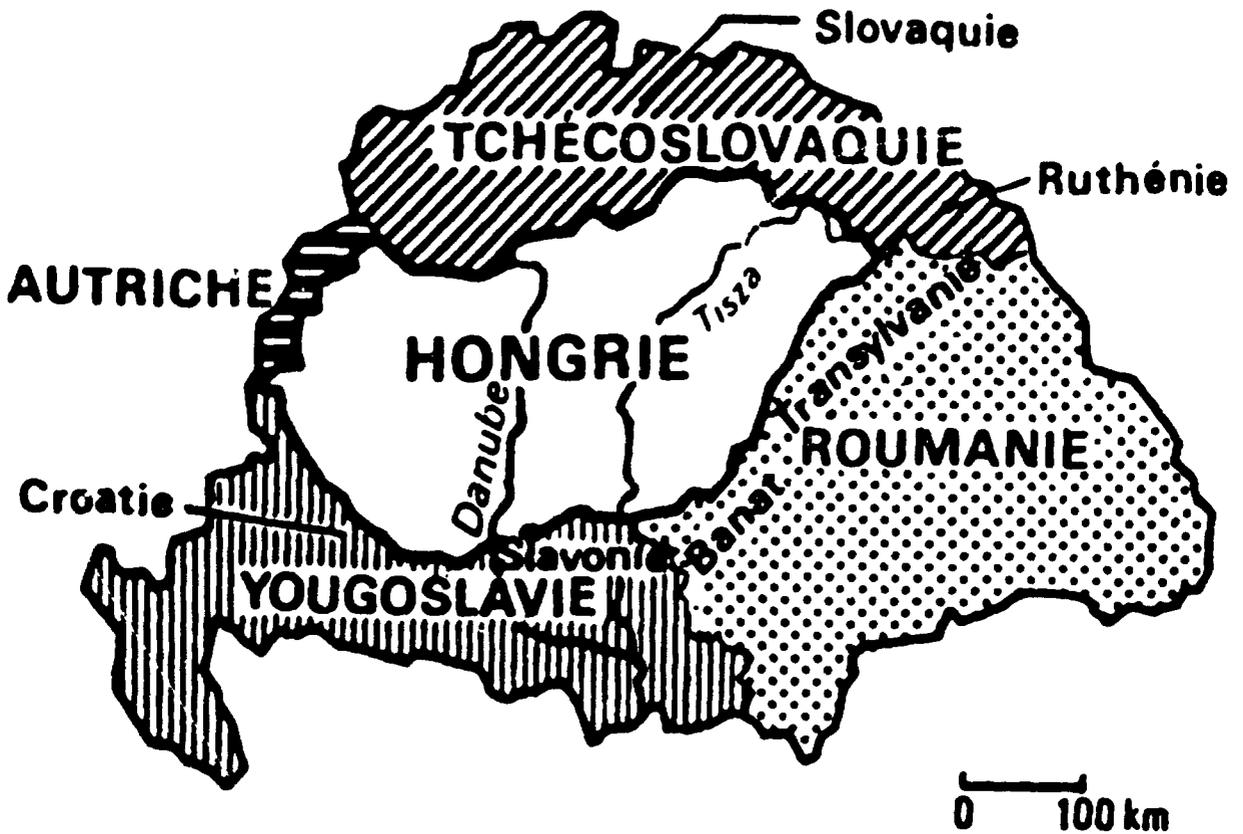
## 2. HONGRIE

...

10 après J.C.	Province romaine de Pannonie  Aquincum (future Budapest) devient colonie romaine sous Septime Sévère (193-211)  L'Empereur Hadrien y commence sa carrière comme gouverneur
VIe s.	Slaves
VIIe s.	Avars (battus par Charlemagne en 797).
896	Magyars Arpad Ier, roi des magyars Cherchent l'appui du pape contre les germains  Etienne Ier (1001-1038) devient roi après s'être converti au christianisme.
1241-1242	Invasion mongole
Fin XIIIe	Béla IV fonde Buda et décide que les diètes de Hongrie se tiendront tous les ans.
1308-1382	Dynastie d'Anjou
1387-1437	Sigismond de Luxembourg est roi de Hongrie, de Bohême et empereur du Saint-Empire romain germanique
1437-1456	Lutte contre les Turcs
1458	Mathias Corvin "le roi juste"
1465	Fondation de l'université de Buda
1471	Première imprimerie
29 août 1526	Défaite de Mohács contre les Turcs qui occupent la Hongrie jusqu'en 1699. Buda perd son rang de capitale.

- 1552** Fondation de l'église calviniste hongroise.
- 1686** Budapest est "libérée" par les Autrichiens de la maison des Habsbourg.
- 1703-1711** Révolte contre l'Autriche de Ferenc Rákósi
- 1717-1780** Marie-Thérèse, impératrice d'Autriche et reine de Hongrie, fait construire le château royal de Buda redevenue capitale.
- 1843-1844** La diète de Hongrie décide que le hongrois sera la langue nationale.
- 15 mars 1848-13 août 1849** : soulèvement national hongrois (Sandor Petöfi et Lajos Kossuth qui devient chef d'un gouvernement provisoire renversé par l'Autriche avec l'appui de la Russie).
- 1867** "Compromis" austro-hongrois. L'Empire d'Autriche devient la "double monarchie".
- Au royaume de Hongrie sont rattachés :  
la Slovaquie (Tchécoslovaquie)  
la Ruthénie "subcarpathique" (U.R.S.S.)  
la Transylvanie (Roumanie)  
la Croatie et la Slavonie (Yougoslavie).
- 1873** Buda, Pest et Obuda sont unifiées pour former Budapest.
- 16 octobre 1918** Proclamation de la République
- 21 mars - 1er août 1919** : "République des Conseils" de Béla Kun - l'armée roumaine occupe Budapest
- 16 novembre 1919** L'Amiral Horthy installe un régime autoritaire qui durera jusqu'au 4 avril 1945.
- 4 juin 1920** Traité de Trianon qui ramène la "Hongrie historique" à ses frontières actuelles.
- 1937** Béla Kun est arrêté et fusillé à Moscou.
- 28 décembre 1944** Gouvernement provisoire du "Front de l'indépendance" animé par le parti communiste et dirigé par le Pasteur Tildy (parti des "petits propriétaires").
- 17 mars 1945** Réforme agraire

- Novembre 1945** Elections générales. Le parti des "petits propriétaires" obtient 56 % des voix, le parti communiste 15 %.
- Janvier 1946** Zoltan Tildy élu président de la République  
Ferenc Nagy (chef du Parti des petits propriétaires) devient chef du gouvernement.  
  
Lazlo Rajk est nommé ministre de l'intérieur le 21 mars 1946 en remplacement d'Imre Nagy.
- Février 1946** Accord avec la Tchécoslovaquie pour un échange de populations hongroises et slovaques portant sur 800 000 personnes.
- 1er août 1946** Introduction d'une nouvelle monnaie, le forint.
- Février 1947** Traité de paix
- Mai 1947** Nouveau gouvernement constitué par les anciens partis du "bloc des gauches" : parti communiste, parti social-démocrate, parti national paysan, conseil national des syndicats, qui formeront le "Front populaire patriotique". Rakosi cumule les fonctions de chef du gouvernement et de secrétaire général du parti communiste.
- 12 juin 1948** Fondation du "parti des travailleurs hongrois" par fusion du parti communiste et du parti social démocrate.
- Mai 1949** Arrestation de Rajk et condamnation à mort pour "titisme".
- Août 1949** Nouvelles élections. Adoption d'une nouvelle constitution.
- 1950-1954** 1er Plan quinquennal.
- 4 juillet 1953** Imre Nagy devient chef du gouvernement. Rakosi demeure à la tête du parti communiste.
- Mars 1955** Imre Nagy remplacé par Rakosi  
Réhabilitation de Béla Kun et de Lazlo Rajk.



— Partage de la Hongrie « historique » au Traité de Trianon (4 juin 1920)

Source : H. Smotkine. — La Hongrie. — P.U.F.

- Juillet 1956** Rakosi est remplacé par Gero à la tête du parti communiste, Janos Kadar entre au bureau politique (Premier voyage de MM. Souslov et Mikoyan).
- 6 octobre 1956** Les funérailles nationales de Rajk donnent lieu aux premières manifestations populaires.
- 23 octobre 1956** Insurrection hongroise réclamant le retour au pouvoir d'Imre Nagy et manifestant sa solidarité avec le mouvement polonais.  
Imre Nagy est rappelé et son gouvernement lance un premier appel à l'U.R.S.S. dont les troupes interviennent pour rétablir l'ordre.
- 24 octobre** Géro remplacé par Kadar à la tête du parti communiste.  
Youri Andropov devient ambassadeur d'U.R.S.S. en Hongrie.
- 27 octobre** Gouvernement de coalition.
- 28 octobre 1956** Premier retrait des troupes soviétiques (l'intervention est désapprouvée par la Yougoslavie et la Pologne).
- 29 octobre** 2e voyage Souslov-Mikoyan
- 31 octobre** Retrait du pacte de Varsovie.
- 1er novembre** Proclamation de la neutralité hongroise. Demande du soutien de l'O.N.U..
- 2-4 novembre** Intervention de l'Armée Rouge. Janos Kadar remplace Imre Nagy.  
Imre Nagy est déporté en Roumanie.
- 1958-1960** Plan triennal  
La collectivisation de l'agriculture est achevée entre 1952 et 1961.
- 1961-1965** IIe Plan quinquennal (intégration dans le COMECON).
- 1966-1970** IIIe Plan quinquennal
- 1968** Institution du "nouveau mécanisme économique" (N.M.E.) par Rezső Nyers, secrétaire du comité central du parti socialiste ouvrier hongrois. "Marché régularisé par le Plan". Une concurrence relative est instaurée entre les entreprises qui deviennent autonomes.
- 1971-1975** IVe Plan

- 1972** Révision de la Constitution
- 1er janvier 1976** Révision de la N.M.E. en raison de la conjoncture internationale (recentralisation relative).
- 1976-1980** Ve Plan  
Au cours du Ve Plan, la Hongrie a effectué plus de la moitié de son commerce extérieur avec les pays socialistes dont 30 % avec l'U.R.S.S.  
Les pays capitalistes industrialisés absorbent 32,2 % de ses exportations et lui fournissent 40,5 % de ses importations.
- 1978** Remplacement des subventions aux entreprises, elles-mêmes classées en 3 catégories (à financement autonome ; nécessitant une aide temporaire de l'Etat ; d'utilité publique et déficitaires) par des crédits sélectifs accordés par la Banque nationale de Hongrie.
- 1980** Création des 6 régions de planification.
- 1981-1986** VIe Plan
- 1982** La création de petites entreprises susceptibles de satisfaire les besoins locaux et quotidiens est encouragée.  
Les entreprises "privées" emploient 250 000 personnes soit 10 % des effectifs des entreprises d'Etat.

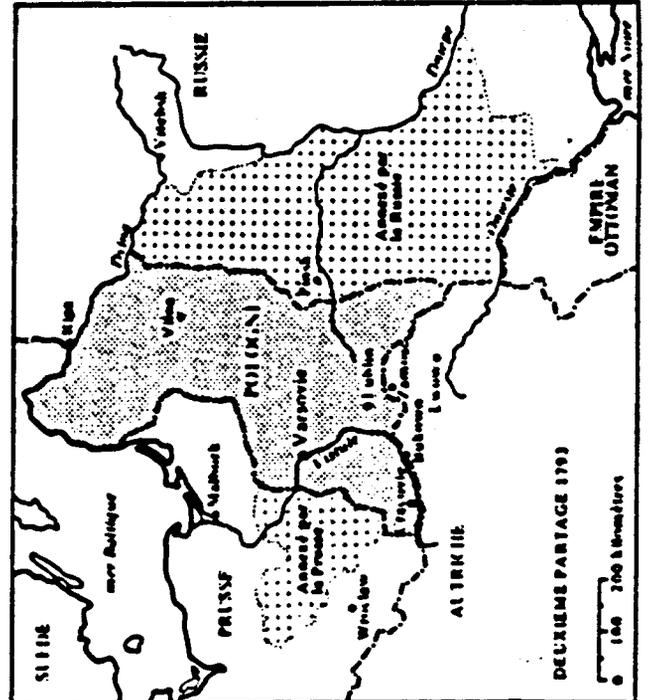
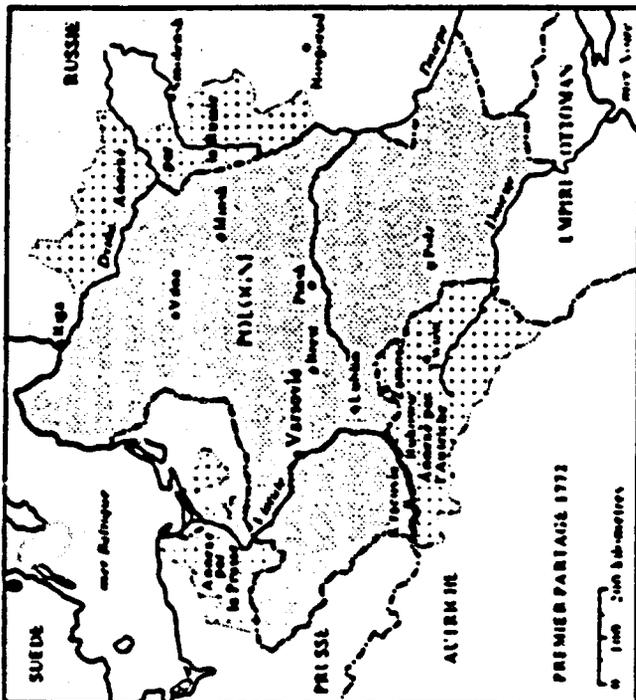
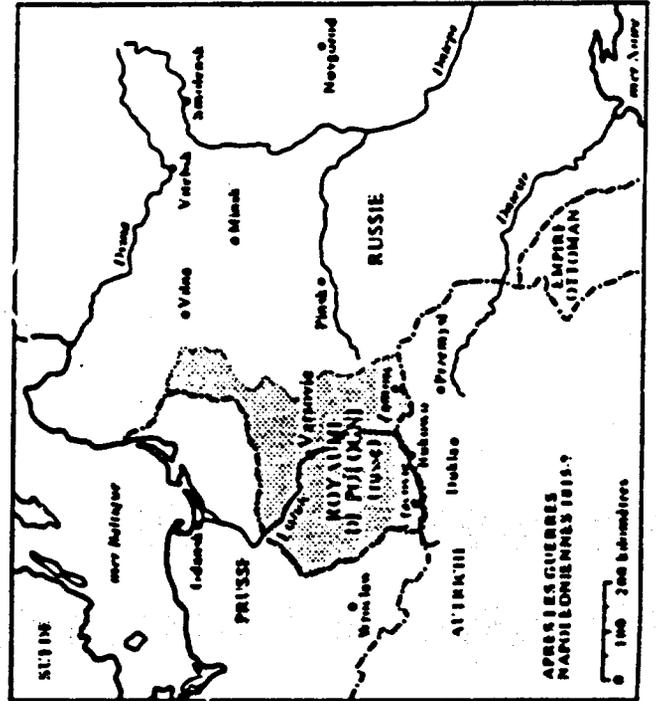
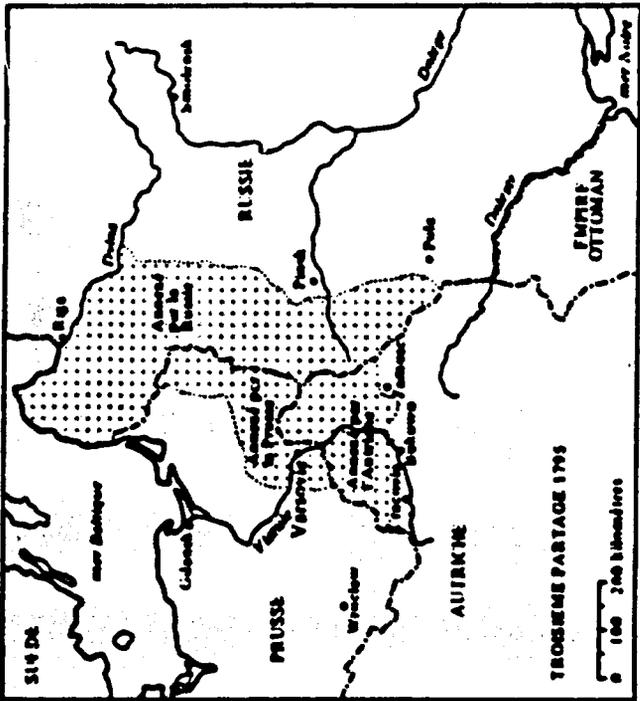


### 3. POLOGNE

...

- 966-992 Mieszko, fondateur de la dynastie des Piast, établit sa capitale à Poznan et fonde, après s'être converti au catholicisme, le premier évêché polonais.
- 992-1025 Boleslav Ier le Vaillant se fait reconnaître roi de Pologne par l'Empereur Othon III. Il règne sur la Poméranie, la Silésie et la Mazovie.
- 1138 La Pologne est divisée en 4 duchés entre les 4 fils de Boleslav III. L'Empereur Frédéric Barberousse annexe au Saint-Empire la Silésie (1163) et la Poméranie (1181).
- 1225 Le duc Konrad de Mazovie fait appel aux chevaliers teutoniques contre les prussiens et les lituaniens. L'ordre teutonique constitue un état militaire dont la capitale est Malbork (près de Gdansk).
- 1241 Invasion tartare. Les polonais sont battus à Legnica.
- 1320 Réunification de la Pologne par Ladislas II dit "Petite-Coudée" qui se fait couronner roi à Cracovie.
- 1333-1370 Casimir III le Grand cède la Poméranie aux chevaliers teutoniques mais conquiert la Ruthénie (capitale Iwow).
- 1364 Fondation de l'université de Cracovie.
- 1370 Louis de Hongrie (famille d'Anjou) devient roi.
- 1384 Mariage de la sœur de Louis avec Ladislas Jagellon, grand duc de Lituanie. Union de la Pologne, de la Lituanie et d'une partie de l'Ukraine.
- 1410 Victoire de Ladislas Jagellon, converti au catholicisme et nouveau roi de Pologne, sur les chevaliers teutoniques à Grunwald (Tannenberg).

- 1466 Deuxième paix de Toruń. L'ordre teutonique restitue la Poméranie et se reconnaît vassal des Jagellon en Prusse orientale.
- 1525 Sécularisation de l'ordre. Sigismond Ier règne aussi sur la Prusse orientale.
- 1548-1572 Sigismond II "Auguste".
- 1569 "Union de Lublin". Le royaume de Pologne et le Grand Duché de Lituanie deviennent une seule République ("Res publica"). Le trône devient électif.
- 1573 Le futur Henri III de Valois est élu roi de Pologne pour 14 mois. Il s'enfuit de Cracovie pour accéder au trône de France à la mort de son frère François II.
- 1587-1632 Election du prince suédois Sigismond III Vasa. Guerres dynastiques contre la Suède et la Russie.
- 1596 Varsovie devient capitale.
- 1648 Révolte, en Ukraine, des cosaques du Dniepr.
- 1655-1656 Invasion par Charles X Gustave de Suède qui marque le déclin du royaume.
- 1683 Jean III Sobieski bat les Turcs devant Vienne.
- 1697 Election de Auguste II le Fort, électeur de Saxe. Sa défaite dans la guerre du Nord fait passer la Pologne sous l'influence de Pierre le Grand de Russie.
- 1704 Première élection de Stanislaw Leszczyński, beau-père de Louis XV.
- 1709 Stanislas est chassé par les Russes.
- 1733 Deuxième élection de Stanislas.
- 1738 Stanislas est à nouveau chassé par les Russes.
- 1764-1795 Stanislas-Auguste Poniatowski est le dernier roi de Pologne. Il ne parvient pas à rétablir l'indépendance du pays.
- 1772 Premier partage de la Pologne : Prusse (Poméranie), Autriche (Galicie), Russie (Est de la Biélorussie).



Les partages successifs de la Pologne.

- 3 mai 1791** La Diète de Varsovie adopte la première constitution européenne.
- Deuxième partage : Prusse (Grande Pologne) ; Russie (Ukraine et Ouest de la Biélorussie).
- 1794** Insurrection de Tadeusz Kósciuszko.
- 1795** Troisième partage qui fait disparaître la Pologne de la carte.
- 1807** Grand Duché de Varsovie.
- 1815** Au Congrès de Vienne, la Pologne est partiellement reconstituée et devient un royaume "à jamais uni à l'empire de Russie".
- Insurrection de novembre 1830  
Insurrection de janvier 1863, toutes deux noyées dans le sang.
- 1918** La Pologne recouvre son indépendance.
- 1921** Constitution républicaine.
- Mai 1926** Coup d'Etat du Maréchal Józef Piłsudski.
- 1939** Double invasion germano-russe.
- 22 juillet 1944** Création de la République populaire de Pologne. Le premier chef de gouvernement, M. Edward Osobka Morawski, est issu du parti socialiste.
- 1945** Le territoire polonais glisse de 300 kms vers l'ouest. La "ligne Oder-Neisse" est reconnue par la R.D.A. en 1950 et par la R.F.A. en 1970. La frontière russe est stabilisée par les accords de Potsdam le long de la "ligne Curzon".
- 28 juin 1945** Gouvernement "d'union nationale" (suite des accords de Yalta) sous la présidence de Morawski. Mikołajczyk, ancien chef du gouvernement polonais à Londres et chef du parti paysan en est le vice-président. Les communistes détiennent un nombre de postes limité (7 sur 21) mais ce sont des "postes-clés".
- Juillet 1945** Reconnaissance par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.
- Janvier 1947** Elections générales.  
Gouvernement de Józef Cyrankiewicz (socialiste).

Décembre 1948

Le parti socialiste est absorbé par le parti communiste qui devient le Parti ouvrier unifié polonais (P.O.U.P.).