

LE NOUVEAU DROIT DES ASSOCIATIONS POLONAIS

*Wiesław Chrzanowski**

Le 7 avril 1989, la Diète a voté une loi portant droit des associations (Dziennik Ustaw [Journal des Lois, plus loin : J. des L.], n° 20, texte 104), régissant la fondation, la dissolution et le fonctionnement des groupements à buts désintéressés ainsi que la surveillance de ces groupements. Cette loi est venue remplacer le Règlement du Président de la République du 27 octobre 1932 portant le même nom (J. des L., n° 94, texte 808, avec sept amendements adoptés après la Seconde Guerre mondiale). La nouvelle loi ne traduit pas seulement de nouvelles idées juridiques et organisationnelles, de nouvelles solutions de technique législative, mais témoigne aussi des changements dans notre pays, d'une nouvelle philosophie sociale qui les inspire.

On le voit déjà dans la façon dont cette loi a été préparée. Un projet préliminaire avait été élaboré par un groupe d'experts désignés en vertu d'un accord entre de hauts représentants du camp gouvernemental et ceux de l'épiscopat de l'Église catholique de Pologne. Une partie des dispositions de ce projet avait été formulée en deux versions, gouvernementale et ecclésiastique, cette dernière tendant à garantir une plus grande liberté d'association. La version définitive du projet, acceptant pour l'essentiel la version ecclésiastique, a été acceptée en mars 1989 par la Table Ronde et une quinzaine de jours plus tard votée par la Diète. La Table Ronde c'étaient les négociations entre les représentants du camp du socialisme réaliste, au pouvoir depuis 45 ans dans notre pays, et l'opposition, reconnue pour la première fois comme légale (depuis 1948, en dehors du parti communiste, ne pouvaient fonctionner que les partis et organisations dits alliés).

* Professeur à l'Université Catholique de Lublin, président de l'Union Chrétienne-Nationale.

Dans la théorie et la pensée sociale européenne des deux cents dernières années, on peut distinguer quelques opinions sur la place et le rôle des associations et, plus largement, de tous groupements. La doctrine élaborée par la Révolution française était hostile aux structures intermédiaires entre l'individu et l'État, préférait le centralisme. E. Siéyès mettait en garde contre les corporations, car sur cette voie « naissent des projets dangereux pour la société ». La loi Le Chapelier (1791) instituait le délit dit de coalition visant les groupements de travailleurs et d'employeurs. La doctrine de la Révolution d'octobre 1917 en Russie reconnaissait bien l'utilité des groupements mais seulement comme des organisations de masse pour discipliner et assujettir les citoyens, pour contrôler leurs opinions. J. Staline l'a formulée dans son ouvrage *Contribution aux problèmes du léninisme* (1926), en qualifiant les groupements de courroies de transmission ou de leviers sans lesquels il est impossible de réaliser la dictature du prolétariat par le parti communiste comme la force dirigeante. Il s'agissait d'organisations concessionnées, créées et dirigées d'en haut (le principe dit de centralisme démocratique). Ces idées ont été appliquées par le fascisme et le nazisme.

La conception opposée, admettant les sources naturelles des droits de l'homme, a trouvé son expression dans le Pacte international relatif aux Droits civils et politiques du 19 décembre 1966, dont l'art. 22 garantit le droit de libre association. A la nouvelle loi polonaise sur les associations préside le vœu de s'acquitter de toutes les obligations découlant de ce Pacte que la Pologne a ratifié en 1977 (J. des L., n° 38, texte 167).

Le règlement antérieur, datant de 1932, servait la mise en oeuvre de la conception stalinienne des associations, bien qu'il fût d'avant-guerre, car il datait de la période où s'affirmait le système du pouvoir autoritaire, d'une lutte intensifiée contre l'opposition. C'était le Président de la République qui en fut l'auteur en vertu de pouvoirs spéciaux, et non le Parlement. Le règlement marquait une régression par rapport aux textes précédents, en partie antérieurs au recouvrement de l'indépendance par la Pologne en 1918 (cela concerne notamment la loi allemande sur les associations du 19 avril 1908, Reichsgesetzblatt n° 18/3449, en vigueur sur le territoire de l'ancienne occupation allemande). Pour cette raison, malgré les critiques verbales, le règlement de 1932 était resté en vigueur pendant 45 ans sous le nouveau régime. Il a été étendu aux associations religieuses et estudiantines, la faculté d'attaquer les décisions administratives en matière d'association devant le tribunal administratif a été supprimée. Un haut représentant du camp gouvernemental a déclaré au cours des travaux préparatoires du nouveau projet que le règlement de 1932 avait bien joué son rôle à l'époque de la dictature du prolétariat.

Étant donné ce caractère du changement de droit des associations,

nous allons exposer en premier lieu ses grandes lignes, pour commenter ensuite quelques-unes de ses solutions.

Le principe fondamental adopté est celui de la liberté d'association, donc de la formation et de la dissolution des associations, de la définition de leurs buts et structures, de l'adhésion et du retrait de l'association. L'art. 1 al. 2, c'est la reproduction littérale de l'art. 22 du Pacte international précité. Il en résulte que : 1° les restrictions à la liberté d'association ne peuvent être introduites qu'en vertu de la loi (ce qui est important dans le processus d'application du droit) ; 2° les restrictions légales ne peuvent être apportées qu'aux fins indiquées dans cette disposition (qui correspondent à celles prévues à l'art. 22 du Pacte international). C'est en réalité la Constitution, loi fondamentale, qui est propre à régler cette question. Les lois ordinaires ont toutes la même force, aussi aucune ne peut efficacement empêcher que les autres apportent des solutions déterminées. Mais la solution adoptée l'a été à des fins politiques, elle indique l'orientation de la réglementation de cette question dans la nouvelle Constitution dont le projet est en voie de préparation. On peut y voir une directive spécifique d'interprétation de l'art. 84 de la Constitution de la R.P.P. de 1952, garantissant la liberté d'association et traçant les limites de cette liberté.

Le principe de la liberté d'association en a pour conséquence deux autres, l'un négatif et l'autre positif. Le premier, antimonopoliste, exclut la faculté de privilégier juridiquement toute association, de lui accorder l'exclusivité dans un domaine, milieu ou terrain déterminés. Auparavant existait la catégorie d'associations de haute utilité (d'utilité publique) qui pouvaient bénéficier d'une position privilégiée. C'est le Conseil des Ministres qui décidait de conférer la qualité d'association de haute utilité à une association et qui arrêtait le contenu de ses statuts. La liberté d'association était limitée à la faculté de décider de l'adhésion et du retrait d'une telle association. A présent, l'appellation « association de haute utilité » n'est plus qu'un titre honorifique qui sera conféré par le Président de la République. Mais là le législateur a manqué d'esprit de conséquence, car il a maintenu le droit exclusif de l'Union des Éclaireurs Polonais d'utiliser les nom, uniforme, insignes et symboles d'éclaireur. Cette question est vivement discutée, car de nombreux moniteurs scouts et milieux de jeunesse voient dans cette organisation un instrument de long endoctrinement marxiste forcé de la jeunesse.

Le principe positif résultant de la liberté d'association, c'est la reconnaissance de la légalité comme le critère exclusif de la faculté de fonder une association, de la dissoudre ou d'appliquer à son égard d'autres sanctions. Dans le premier cas, c'est la concordance des statuts de l'association avec le droit qui décide de sa législation ; dans le second,

ce qui décide de l'application des sanctions c'est l'incompatibilité des activités de l'association avec le droit et les dispositions de ses statuts. Il est toutefois regrettable que l'imperfection de la technique législative risque de provoquer des controverses dans des cas concrets. Deux dispositions ne sont pas correspondantes sur le plan rédactionnel : l'une indique quand la cour doit enregistrer l'association, l'autre, quand elle doit repousser la requête en enregistrement.

L'adoption du principe dont nous parlons, c'est la réalisation fondamentale de la nouvelle loi. Auparavant était en vigueur le système de la concession. L'organe de l'administration pouvait refuser l'enregistrement s'il trouvait que l'association n'aurait pas « d'utilité sociale » (art. 20 du Règlement de 1932). C'était une notion trop générale, vague. Il pouvait aussi décider la liquidation de l'association en trouvant, p. ex., « que son existence n'a plus de raison d'être » (art. 26 pt 4^o du Règlement de 1932).

Le dernier des principes généraux sur lesquels est fondé le nouveau droit, c'est l'universalité du droit d'association. Il appartient aux citoyens ayant 16 ans révolus, et aux mineurs de moins de 16 ans avec le consentement des parents ou des tuteurs suivant les règles prévues par les statuts de l'association, sauf quelques restrictions organisationnelles. Les étrangers domiciliés en Pologne ont le même droit d'association que les citoyens polonais. Les autres étrangers peuvent adhérer aux associations dont les statuts le prévoient. Sur cette base, deux associations enregistrées en vertu de la nouvelle loi, renouant avec les associations dissoutes par contrainte pendant l'état de siège — l'Association des Gens de Lettres Polonais et l'Association des Journalistes Polonais —, admettent l'adhésion des écrivains ou journalistes écrivant en polonais, domiciliés à l'étranger.

Quant aux solutions juridiques adoptées par la nouvelle loi, nous nous occuperons des questions relatives à la diversification des associations, à leur formation et à leur dissolution.

Les associations peuvent être constituées sous deux formes : les associations dotées de la personnalité juridique et celles qui n'ont pas de personnalité juridique. Les premières étaient appelées jusque-là associations enregistrées, maintenant la loi ne prévoit aucun adjectif dans leur nom, mais la doctrine continuera sans doute à les appeler par leur ancien nom. Les secondes sont appelées ordinaires. Elles diffèrent des précédentes non seulement par ce qu'elles n'ont pas de personnalité juridique, mais aussi par ce qu'elles ne peuvent ouvrir des filiales, s'unir en unions, grouper des personnes morales ni se procurer des ressources autres que les cotisations. Les associations enregistrées peuvent exercer une activité

successions et legs, et profiter de la générosité publique. Elles peuvent se grouper en unions auxquelles peuvent adhérer aussi d'autres personnes morales (si elles ont des buts lucratifs, uniquement comme membres d'honneur).

La situation juridique de ces associations peut être diversifiée encore à raison de leur composition ou leurs buts. Et c'est ainsi que la surveillance que la doctrine appelle surveillance d'observation (nous reviendrons à cette question), est exercée par le ministre de l'Éducation nationale à l'égard des associations estudiantines nationales, et par les recteurs à l'égard des associations dont l'activité est déployée à l'école supérieure donnée (à cet effet a été amendée la loi du 4 mai 1982 concernant les écoles supérieures, J. des L., 1985, n° 42, texte 201, avec les amendements postérieurs). La loi du 17 mai 1989 sur les rapports de l'État avec l'Église catholique dans la République populaire de Pologne (J. des L., n° 29, texte 154) prévoit deux catégories d'organisations de fidèles : ecclésiastiques ou catholiques. Ces dernières sont des associations, mais sont créées avec l'assentiment des autorités ecclésiastiques et exercent leur activité en liaison avec la hiérarchie. Les mesures prises par les organes de l'État tendant à la dissolution obligatoire d'une telle association doivent être concertées avec la Commission mixte des représentants du gouvernement et de la Conférence de l'Épiscopat de Pologne, et en cas de dissolution, le patrimoine de l'association passe à la personne morale ecclésiastique exerçant la tutelle, à moins de disposition différente des statuts.

Le droit des associations n'est pas applicable aux organisations ecclésiastiques. Elles sont fondées par un évêque diocésain ou par le supérieur d'un ordre religieux, ou par les fidèles mais avec la participation du curé avec l'autorisation du pouvoir ecclésiastique. Elles fonctionnent dans le cadre des personnes morales ecclésiastiques au sein desquelles elles ont été formées. Leur but consiste à exercer une activité religieuse. Seule la formation d'une organisation ecclésiastique dont le champ d'activité dépasse le territoire d'un diocèse exige à être notifiée à l'Office des Cultes. Des règles analogues régissent la formation de telles organisations par les autres églises et religions (loi du 17 mai 1989 concernant les garanties de la liberté de conscience et de religion, J. des L., n° 29, texte 155, art. 29).

Certaines associations peuvent être classées dans la catégorie d'« organisations sociales du peuple travailleur dont le but ne consiste pas à exercer une activité économique » (art. 1 § 2 du Code civil). Dans presque tous les systèmes juridiques des pays du camp socialiste existent ou ont existé les catégories d'associations de ce genre. Ces organisations devaient jouer un rôle particulier dans la transformation de l'État en État socialiste, on pouvait leur confier certaines tâches des organes de l'ad-

ministration d'État, on les traitait comme des unités de l'économie socialiste (entreprises d'État, coopératives). Actuellement, par suite des réformes du système avec la mise de tous les secteurs sur un pied d'égalité, cette catégorie n'a plus de raison d'être. Il y a lieu de croire qu'elle disparaîtra du C.c. dont l'amendement est en voie de préparation.

La formation d'une association se déroule en deux phases : l'initiative des membres fondateurs et les actes accomplis par des organes déterminés de l'État, appelés légalisation. Dans la première phase, les membres fondateurs au nombre de 15 au minimum adoptent des statuts, et ceux d'une association ordinaire, au nombre de 3 au minimum, un règlement. Ensuite, ils adressent à l'organe de l'État compétent une requête en enregistrement ou lui notifient la formation de l'association. S'agissant du contenu des statuts, on a adopté le système dit énumératif, appliqué pour la première fois dans le droit coopératif allemand, consistant à arrêter une liste des matières qu'il faut régler par les statuts. Cette liste est plus restreinte que celle du Règlement de 1932. Les statuts peuvent aussi régler des matières qui ne figurent pas sur la liste.

La légalisation relève du domaine de la surveillance exercée par l'État sur les associations, aussi nous faut-il d'abord esquisser la conception de cette surveillance, problème qui fut le plus vivement discuté au cours des travaux préparatoires. L'organe de surveillance peut disposer ou non de moyens impératifs. La doctrine distingue les phases successives suivantes de la surveillance : 1° surveillance d'enregistrement, 2° surveillance d'observation, 3° surveillance répressive¹. Le Règlement de 1932 confiait la surveillance à toutes ces phases aux organes locaux de l'administration d'État à compétence spéciale en matière socio-administrative, en les dotant du pouvoir d'appliquer des moyens impératifs, sans que les décisions administratives aient pu être attaquées devant la juridiction administrative. Lors de l'élaboration de la loi en vigueur, la compétence des tribunaux de connaître des affaires concernant les associations n'était pas contestée. En revanche, deux questions ont été discutées : fallait-il confier ces affaires aux tribunaux de droit commun ou aux juridictions administratives, et comment partager les compétences des tribunaux et des organes administratifs. C'est la compétence des tribunaux de droit commun qui a été reconnue. Deux arguments ont prévalu en faveur de cette solution : 1° la règle presque universellement obligatoire dans notre système juridique, d'après laquelle la personnalité juridique est conférée par enregistrement judiciaire ; 2° l'opinion prépondérante dans notre doctrine que les statuts ont un caractère contractuel (ou prennent

¹ J. Langrod, *Polskie prawo o stowarzyszeniach (uwagi krytyczne)* [Le droit polonais des associations, Remarques critiques], Kraków 1934.

naissance en vertu d'un acte juridique d'un genre particulier)², et que l'association est formée sur la base des statuts. La problématique des associations est réglée par le C.c. dans de nombreux pays européens (p. ex. en R.F.A. § 21 - 79, en Italie art. 12 et 14 - 38, en Hongrie § 62 - 74).

Par la voie de conséquence, seuls les tribunaux ont été dotés de la compétence d'appliquer des mesures impératives, de rendre des décisions constitutives. Cette solution n'a pas été sans être influencée par l'expérience négative de l'application de la loi précédente sur les associations. C'est pourquoi le rôle de l'organe local de l'administration de l'État se ramène à exercer la surveillance d'observation, c'est-à-dire à demander la communication des copies des résolutions des assemblées générales, à examiner des documents dans les locaux de l'association, à demander des éclaircissements aux organes de direction de l'association et, dans des cas exceptionnels, à participer aux réunions de ces organes (quand il s'agit des matières concernant la jouissance d'autres ressources que les cotisations et les revenus de l'activité économique de l'association). Lorsqu'un tel organe constate que l'activité de l'association est incompatible avec le droit ou avec les statuts, il adresse un avertissement aux organes de direction de l'association, et ensuite il peut agir en justice en application des sanctions appropriées (abolition d'une décision des organes de direction, demande d'élection de nouveaux membres du conseil d'administration, dissolution de l'association). Le tribunal exercera la surveillance à des phases successives à la requête des fondateurs, des organes de direction de l'association (révision des statuts) ou de l'organe de surveillance de l'administration d'État.

Il semblerait qu'en cette matière la solution manque d'homogénéité lors de la formation de l'association. La demande d'enregistrement d'une « association enregistrée » est examinée par le tribunal, tandis que les fondateurs d'une association ordinaire sont tenus seulement de notifier

² Cette opinion a été formulée dans la science du droit coopératif ; v. M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz [Droit coopératif. Commentaire]*, Warszawa 1985, p. 26 ; S. Grzybowski, *Prawo spółdzielcze w systemie porządku prawnego [Le droit coopératif dans un système d'ordre légal]*, Warszawa 1976, pp. 62 et suiv. ; M. Piekarski, *Wpływ wad głosowania na ważność uchwał walnego zgromadzenia spółdzielni [L'effet des irrégularités du vote sur la validité des résolutions de l'assemblée générale de la coopérative]*, « Nowe Prawo », 1960, n° 12, p. 1607 ; Z. Zabiński, *Charakter prawny statutu spółdzielni [Le caractère juridique des statuts de la coopérative]*, « Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy », 1976, n° 1, pp. 77 - 84. Dans l'article intitulé *Problematyka cywilno-prawna instytucji stowarzyszeń [La problématique de l'institution de l'association en droit civil]*, « Studia Prawnicze », n° 36, 1973, S. Grzybowski essaie de démontrer que l'association est une institution du droit civil.

sa fondation à l'organe de surveillance de l'administration d'État. On a adopté ici la solution de la loi française du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association (D.P. 1901.4.105 avec modifications ultérieures). Effectivement, les experts de la partie ecclésiastique dans la première commission préparant le projet, et ensuite les représentants de la partie sociale à la Table Ronde, avaient déclaré que l'accord des fondateurs était suffisant pour la formation de l'association et que seul l'organe de surveillance devait en être informé, tandis que le rôle du tribunal devait se borner à doter l'association de la personnalité juridique si elle le demande. Afin d'assurer la protection de la sécurité des rapports juridiques a été adopté le principe de l'enregistrement judiciaire à pouvoir constitutif. A la procédure d'enregistrement devant le tribunal participe l'organe de surveillance et s'agissant d'une association ordinaire, lorsque cet organe estime que le règlement de celle-ci est contraire au droit, il peut demander au tribunal d'interdire à cette association d'exercer son activité. Si le tribunal ne prononce d'interdiction, à l'organe de surveillance, dans les 30 jours qui suivent la notification, de la fondation de l'association, celle-ci peut entreprendre son activité.

La juridiction enregistreuse et compétente pour connaître des requêtes en application des sanctions à l'égard de l'association, est la cour de voïvodie, tandis que la Cour Suprême est la juridiction de recours. Cette compétence d'attribution témoigne d'une attitude extrêmement prudente à l'égard de la formation d'associations.

Un problème à part est celui du champ d'application du droit des associations. L'art. 7 al. 1 de la loi définit ce champ de façon négative : il énumère les associations auxquelles la loi ne s'applique pas. Ce sont avant tout les organisations sociales fonctionnant en vertu de lois spéciales ou de conventions internationales. Ce sont, p. ex., les groupements créés en vertu de la loi comme la Croix Rouge Polonaise, ou bien fondés par des particuliers mais relevant d'autres lois. Parmi ces derniers, nous classerons les syndicats, les organisations socio-professionnelles des agriculteurs, les syndicats des exploitants individuels, les associations de culture physique (les clubs sportifs). Ne sont pas non plus régies par cette loi les églises et les unions culturelles et leurs personnes morales, et les organisations ecclésiastiques dont nous avons parlé plus haut. Enfin ne relèvent pas de cette loi les comités préparant des élections aux deux chambres du Parlement et aux organes d'autogestion. Cependant à ces organisations également (sauf confessionnelles) les dispositions du droit des associations seront applicables pour les matières non réglées par des dispositions spéciales. Cela correspond aux opinions de la doctrine du droit, selon laquelle l'association est un prototype de groupement à but

désintéressé, comme la société civile est un prototype de groupement à but économique.

Sur la liste des organisations auxquelles la loi concernant les associations est inapplicable, ne figurent pas les partis politiques. On pourrait en conclure que les partis sont régis par cette loi. Cependant, tant avant la guerre que dans les premières années qui l'ont suivie, le ministère de l'Intérieur et, plus tard, celui de l'Administration publique exprimaient, dans leurs éclaircissements, l'opinion que par sa nature le parti politique ne saurait relever du droit des associations, car ne peuvent subir la surveillance des organes de l'administration d'État les organisations visant à prendre le pouvoir et par cela même à gagner une position supérieure à ces organes. Par ailleurs, la Cour de voïvodie de Varsovie a déclaré dans son arrêt du 22 avril 1986 (IV K 230/86) qu'en Pologne un nouveau parti politique ne pouvait être fondé qu'à la suite d'une révision de la Constitution de 1952 à la majorité qualifiée des voix, car l'art. 3 de cette Constitution énumère les partis politiques existants (cet arrêt a été rendu à l'issue du procès des dirigeants de la Confédération de la Pologne Indépendante accusés d'avoir adhéré et dirigé une organisation illégale ; de l'avis des accusés, c'était un parti politique et comme tel n'avait pas à être enregistré). Indépendamment de l'absurdité de l'arrêt précité, ce problème doit être réglé par la loi au moment où l'on voit s'intensifier l'activité politique de la société. L'absence d'une réglementation risque de provoquer des conflits sociaux.

Cette esquisse des solutions du nouveau droit des associations semble montrer qu'en ce qui concerne la liberté d'association il correspond aux standards en vigueur dans les pays démocratiques du continent européen (dans les systèmes anglo-saxons, le régime juridique qui nous intéresse ici est plus libéral). Cependant, en raison de défauts de la technique législative, d'imprécision rédactionnelle de certaines dispositions, ce droit peut faire naître des difficultés d'application. Ces questions ne pourraient toutefois être mises en relief que par l'interprétation des différentes dispositions.

Cette constatation concerne la base même de la loi, à savoir la liberté d'association. Dans la situation actuelle marquée par des changements politiques, c'était un problème essentiel. Des défauts évidents se manifestent dans la réglementation des questions patrimoniales. A la lumière des articles 888 § 2, 969 et 1013 du C.c., l'acceptation par une association d'une donation, d'un legs ou d'une succession exige l'autorisation du voïvode. Cela risque de limiter sensiblement la liberté d'action de l'association. Tout en laissant l'association exercer une activité économique pour financer son activité statutaire, la loi ne règle pas le mode d'arrêt de cette activité dans la procédure de liquidation de l'association. Il faudra

sans doute appliquer dans ce cas par analogie les dispositions sur la liquidation contenues dans le droit coopératif (art. 113-129 de la loi du 16 septembre 1982, J. des L., n° 30, texte 210 avec amendements postérieurs). Il en est pareillement avec la faillite. Dans la législation admettant l'exercice d'une activité économique par l'association, la procédure de sa liquidation est réglée de façon spéciale, en considération de la protection de la sécurité des rapports juridiques (p. ex. en R.F.A., § 45- 55 BGB), ou l'on renvoie aux dispositions générales du droit civil sur la liquidation (p. ex. l'art. 30 du C.c. italien).