

*LES ORIENTATIONS DES CHANGEMENTS
EN DROIT FINANCIER POLONAIS*

*Cezary Kosikowski**

*1. LET AT ANTÉRIEUR AUX CHANGEMENTS ET LES CAUSES DE CES
DERNIERS*

A la fin des années soixante-dix, l'état du droit financier en Pologne était fortement critiqué¹. Et cela à juste titre, car ce droit n'était pas codifié, on évitait de régler par la loi les problèmes financiers qui étaient régis principalement par les actes juridiques du gouvernement, du ministre des Finances et du président de la banque centrale d'État. Une partie des dispositions du droit financier n'étaient pas publiées dans les journaux officiels. Par ailleurs, les actes juridiques régissant les finances accusaient de nombreux défauts législatifs.

La réforme économique de 1981 et des années suivantes² avait offert des chances de modifications radicales et d'amélioration du droit financier polonais. Cette chance a été dans une grande mesure mise à profit³, malgré de nombreuses perturbations dans la réalisation de la réforme économique. Il est vrai que le droit financier n'a pas été entièrement codifié, bien qu'un projet de telle codification ait été formulé dans la science de ce droit⁴ dont certaines branches seulement ont été codifiées

* Professeur de droit financier à l'Université de Łódź.

¹ Cf. C. Kosikowski, *Problemy doskonalenia prawodawstwa finansowego PRL* [Les problèmes de perfectionnement de la législation financière de la R.P.P.], « *Studia Prawno-Ekonomiczne* », vol. XXVI, 1981.

² W. Baka, *Polska reforma gospodarcza* [La réforme économique polonaise], Warszawa 1983.

³ C. Kosikowski, *Wpływ reformy gospodarczej na stan prawa finansowego PRL* [L'influence de la réforme économique sur l'état du droit financier de la R.P.P.], « *Państwo i Prawo* », 1983, n° 6.

⁴ C. Kosikowski, *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji* [Les problèmes législatifs du droit financier polonais et de sa codification], Wrocław 1983.

(droit budgétaire, droit bancaire, droit des changes, droit financier des entreprises d'État). En revanche n'ont pas été réglées les questions concernant des fonds à affectation spéciale, la planification financière, le droit fiscal, le droit monétaire. Le législateur n'a pas profité, à cet égard, des propositions formulées dans la science du droit financier et par le Conseil Législatif près le Président du Conseil des Ministres ⁵. Du reste, l'absence d'effets économiques et financiers de la réforme économique avait entraîné de nombreuses modifications des dispositions du droit financier, par suite de quoi elles ont été privées de leur valeur originaires, notamment de consistance et de clarté. A la charnière des années 1988 et 1989 avait été amorcée une nouvelle modification du droit financier, mais par suite des changements essentiels dans la situation politique elle s'est avérée inutile.

Après les élections à la Diète et au Sénat, en juin 1989, à l'automne de la même année s'est formé un nouveau gouvernement qui a adopté une orientation politique et économique entièrement différente de la précédente. C'était nécessaire en raison de l'état catastrophique de l'économie et des finances publiques (le déficit budgétaire qui allait s'accroître, la dette extérieure croissante, l'inflation galopante, le déséquilibre du marché, la baisse de la production, les revendications salariales croissantes des travailleurs des entreprises et institutions). En octobre 1989, le gouvernement a présenté un nouveau programme économique, convaincu que l'économie polonaise exigeait des changements systémiques essentiels ayant pour but l'édification d'un système de marché proche de celui qui fonctionne dans les pays hautement développés. Ce programme prévoit deux groupes d'activités, tendant les unes à stabiliser l'économie, et en particulier à maîtriser l'inflation, et les autres à transformer le système économique. La réalisation du programme doit se dérouler en deux phases, la première devant être relativement courte (jusqu'au milieu de 1990) et concerner principalement la stabilité de l'économie.

En même temps que les mesures visant à contrecarrer l'inflation et à stabiliser l'économie, on prévoit celles qui mènent à modifier le système économique. Cette modification consiste à mettre sur pied les institutions de l'économie de marché qui ont fait leur preuve dans les pays occidentaux développés. Cet objectif est à atteindre par les moyens suivants : 1° les transformations du régime de propriété le rapprochant de celui en vigueur

⁵ V. *Raport o stanie prawa [Rapport sur l'état du droit]*, Warszawa 1985, et *Raport o stanie prawa finansowego i pożądanym kierunkach jego rozwoju w okresie realizacji II etapu reformy gospodarczej [Rapport sur l'état du droit financier et les directions souhaitables de son évolution pendant la réalisation de la II^e étape de la réforme économique]*, Warszawa 1988.

dans les pays hautement développés, 2° l'autonomie accrue des entreprises d'État, 3° l'installation complète du mécanisme de marché, en particulier la liberté des prix, la liquidation de la réglementation et de l'intermédiaire obligatoire, 4° la mise en place des conditions favorables à la concurrence intérieure au moyen de la politique antimonopoliste et de l'entière liberté de fondation de nouvelles entreprises, 5° l'ouverture de l'économie au monde par l'instauration de la convertibilité du zloty, ce qui permet de stimuler la compétition intérieure et rend possible une spécialisation rationnelle, 6° la refonte des finances publiques, y compris une réforme d'ensemble du système fiscal, 7° la poursuite de la réforme du système bancaire et des règles de la politique monétaire et du crédit, 8° la mise en oeuvre d'un marché de capitaux, 9° la mise en place d'un marché de travail.

Ces changements avaient commencé à être préparés dès la fin de 1989. A la même époque ont été prises plusieurs mesures tendant à maîtriser et à réduire l'inflation. Ce sont là des mesures typiques d'une période transitoire, car il n'est pas douteux qu'une telle période est inévitable, vu l'envergure des changements radicaux envisagés du système socio-économique de la Pologne. Il est certain que leur réalisation ne consiste pas à corriger le système jusque-là en vigueur et qu'il ne suffit pas de modifier quelques institutions juridiques. Il s'agit de changer de régime économique, notamment de modèle économique. Cela exige aussi des changements dans la suprastructure, donc dans les solutions constitutionnelles, y compris la conception de l'étendue et des formes de l'intervention de l'État dans les processus économiques. A nouveau modèle économique doit correspondre un nouveau modèle de gestion. Un grand rôle incombe à cet égard au droit financier, car par sa nature il est au service de la politique économique donnée.

Voici les principales orientations des changements dans le droit financier et l'état de leur réalisation à ce jour.

2. LA PLANIFICATION FINANCIÈRE ET LE DROIT BUDGÉTAIRE

Par paradoxe, l'économie polonaise — planifiée par principe — a manifesté le plus de faiblesse dans le système de planification. Ce système englobe les plans économiques (centraux, locaux et des agents économiques publics) et les plans financiers. Ces derniers ont des formes qui leur sont propres, et en même temps font partie intégrante des plans économiques. En théorie, la nécessité des liens entre les plans économiques et les

plans financiers semble évidente ⁶, mais dans la pratique elle n'a pas été respectée. Les plans économiques avaient la primauté par rapport aux plans financiers, ce qui limitait le rôle des finances dans la politique économique. Les propositions de la science de mise en ordre de la planification financière ⁷ n'ont pas été suivies.

L'économie polonaise compte une multitude de plans financiers publics. Ce sont : le budget de l'État et les budgets locaux, le plan des paiements entre la Pologne et l'étranger, les plans financiers des fonds centraux ou locaux à affectation spéciale non compris dans le budget, le plan financier de l'État (inscrit dans le plan économique annuel central), les plans quinquennaux du financement des tâches d'organes locaux, le plan financier pluriannuel de l'État, le bilan estimatif des recettes et dépenses budgétaires de l'État, la balance des paiements, la balance des revenus et des dépenses de la population, les principes de la politique monétaire et des crédits de l'État. En outre, avant 1990, on dressait un plan des crédits.

Quant à l'aspect législatif, les questions relatives à la planification financière sont réglées dans de nombreux actes⁸ qui cependant ne les règlent pas complètement. Finalement, on est en présence d'une multitude de plans qui ne constituent pas cependant un système cohérent fondé sur une idée claire et consistante de leur rapport mutuel, de leur portée quant à objet, de leur caractère juridique, etc.

L'imprécision des critères séparant les différents plans financiers publics quant à leur objet est liée au partage compliqué des compétences de planification entre les divers organes de l'administration publique en matière d'élaboration et d'exécution de ces plans. Et cela empêche d'établir des critères uniques de la responsabilité juridique et politique pour l'exécution des plans.

Le caractère juridique des plans financiers n'est pas homogène, lui non plus. Certains opérationnels et directionnels, d'autres sont des bilans,

⁶ Z. Fedorowicz, *Planowanie finansowe [La planification financière]*, Warszawa 1974.

⁷ Cf. N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa [Le budget et le Fisc]*, Warszawa 1974 ; T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny i funkcje centralnych planów finansowych [Le caractère juridique et les fonctions des plans financiers centraux]*, « Państwo i Prawo », 1984, n° 5.

⁸ En particulier dans la loi du 26 février 1982 sur la planification socio-économique (J. des L., 1987, n° 4, texte 26 et n° 33, texte 181 ; 1988, n° 20, texte 134 et n° 41, texte 237; 1989, n° 4, texte 22), dans la loi du 3 décembre 1984 — Droit budgétaire (J. des L., n° 56, texte 283 avec amendements postérieurs), dans la loi du 20 juillet 1983 sur le système des conseils du peuple et des collectivités locales (J. des L., 1988, n° 26, texte 183), dans la loi du 31 janvier 1989 — Droit bancaire (J. des L., n° 4, texte 21, modifiée 1989, n° 74, texte 439).

des pièces qui contiennent des comptes rendus ou des informations. Certains plans sont adoptés par le Parlement (sous forme de loi ou de résolution), d'autres sont des pièces intérieures du gouvernement, des différents ministres ou de la banque centrale d'État.

Le passage à l'économie de marché ne signifie pas le renoncement à la planification économique et financière centrale, mais les fonctions et les formes de la planification doivent être modifiées. Les fonctions de la planification dans le nouveau modèle économique se laissent résumer comme ceci : la participation à l'élaboration de la politique de l'État, la détermination des modes de réalisation de la politique économique adoptée en ce qui concerne l'intervention de l'État, la concertation des intérêts des différents groupes socio-professionnels. Ces fonctions doivent être mises en oeuvre moyennant les conceptions de développement à long terme et les plans économiques pluriannuels ainsi que les plans annuels financiers servant de base à la mise en oeuvre des moyens d'action conformément au plan pluriannuel. L'adoption de ces prémisses de base équivaut à la nécessité de simplifier sensiblement le système de planification financière jusque-là en vigueur, y compris la renonciation aux plans financiers pluriannuels, et au relèvement du rang des plans budgétaires.

C'est en ce sens que sont allées les premières mesures prises par le nouveau gouvernement. On a renoncé au plan économique central (y compris le plan annuel financier)⁹. Un projet de loi et un projet d'arrêté du Conseil des Ministres ont été préparés, concernant la liquidation ou l'insertion au budget de 32 fonds extrabudgétaires à affectation spéciale de portée nationale ou locale. Les travaux sur la réforme du droit budgétaire ont repris. On a renoncé à l'adoption par le Parlement d'un plan des crédits¹⁰.

Il n'est pas douteux que pour régler la problématique de la planification financière il faut définir les principes de cette planification, le genre et le nombre de plans financiers publics, les rapports entre eux, le rang juridique des différents plans et leur construction, la procédure et les compétences en matière de planification, les principes du contrôle de leur exécution et les moyens tendant à les faire exécuter. Les mesures d'ordre législatif pouvant servir à atteindre ces buts sont : une loi spéciale concernant la planification financière, l'insertion des règles y relatives dans la loi sur la planification socio-économique ou dans plusieurs lois distinctes (p. ex. dans le droit budgétaire, dans le droit bancaire, etc.).

⁹La loi du 1^{er} décembre 1989 concernant les règles spéciales de la planification socio-économique pour 1990 et modifiant certaines lois, J. des L., n° 64, texte 389.

¹⁰La loi du 28 décembre 1989 modifiant les lois : Droit bancaire et Banque Nationale de Pologne, J. des L., n° 74, texte 439.

C'est là une loi spéciale qui représente la solution la plus attrayante ¹¹, mais le législateur polonais semble préférer le troisième moyen qui ne garantit pas la consistance du système.

Dans la pratique, le choix de la forme de la planification financière peut dépendre de celle d'un nouveau droit budgétaire. Un nouveau droit est nécessaire pour plusieurs raisons. Premièrement, on critique ¹¹ ¹² les dispositions de la loi de 1984 portant droit budgétaire ¹³. Cette loi ne précise pas suffisamment la phase du budget dans le système de la planification financière et économique. Par ailleurs, les dispositions du droit budgétaire concernant les budgets locaux suscitent plusieurs réserves. Tous ces défauts n'ont pas disparu malgré les amendements de la loi. Deuxièmement, le passage au système des collectivités locales exige une réforme radicale du budget de l'État. D'autre part, la mise en oeuvre des mécanismes de marché implique la nécessité de modifier les principes et les formes de financement des sphères productive et improductive.

Il faut que le nouveau droit budgétaire soit consacré avant tout au budget de l'État à côté duquel fonctionneront les budgets autonomes des collectivités locales. Il faut aussi prendre en considération les formes des liens entre le budget de l'État et les budgets locaux. Le nouveau droit doit aussi réviser l'objet des dépenses financées par le budget, car telles sont les conséquences de l'économie de marché (dès à présent les subventions budgétaires sont strictement limitées). Le nouveau droit doit aussi refléter le nouveau partage des tâches et des compétences financières entre les organes du pouvoir et de l'administration de l'État, et ceux des organes des collectivités locales. C'est là la matière constitutionnelle.

Il y a lieu de supposer que l'élaboration et l'adoption du nouveau droit budgétaire seront reportées à l'époque d'élaboration et d'adoption d'une nouvelle loi sur les collectivités locales et d'une nouvelle Constitution, car sans ces actes il n'est ni possible ni opportun de faire un nouveau droit budgétaire.

¹¹ Cette proposition a été avancée par le Conseil Législatif près, le Président du Conseil des Ministres en 1988.

¹² Cf. plus amplement N. Gajl, *Nowe prawo budżetowe. Niektóre zagadnienia metodologiczne* [Le nouveau droit budgétaire. Certains problèmes méthodologiques], « Państwo i Prawo », 1988, n° 9.

¹³ La loi du 3 décembre 1984 — Droit budgétaire, J. des L., n° 56, texte 283, modifiée 1985, n° 59, texte 296 ; 1986, n° 42, texte 202 ; 1987, n° 33, texte 181 ; 1988, n° 19, texte 133 et n° 41, texte 325 ; 1989, n° 6, texte 32 et n° 34, texte 178.

3. LE DROIT FISCAL ET LE DROIT DOUANIER

Le droit fiscal polonais est l'un des plus faibles éléments constitutifs du droit financier. On voit se propager toujours davantage la conviction que les solutions fiscales en vigueur ne constituent pas un tout homogène, fondé sur une idée déterminée de ce qu'on veut obtenir, et comment, au moyen d'impôts.

L'analyse du droit fiscal actuel nous conduit à en donner une appréciation nettement négative¹⁴. Le droit fiscal ce sont de nombreux actes juridiques, fréquemment modifiés et difficiles à déchiffrer. Formellement, il est fondé sur des lois, mais ce sont les actes d'application qui dominent. Le droit fiscal matériel est divisé en branches selon le critère du genre de propriété des différents secteurs économiques, or ce critère devient dénué de sens avec l'égalisation de ces secteurs et l'adoption du principe de la liberté économique¹⁵. Formellement, le droit fiscal n'est pas codifié, tandis que la procédure fiscale est modelée sur la procédure administrative. Il faut unifier le droit fiscal de fond avec le droit fiscal formel, de façon à avoir un droit fiscal général.

La nécessité d'une réforme du système et du droit fiscaux a été aperçue et formulée dans le programme économique du nouveau gouvernement. On propose qu'elle se déroule en deux étapes. La première, transitoire, coïncide dans le temps avec 1990, tandis que la seconde, prévue pour 1991, serait celle de l'entrée en vigueur du nouveau système fiscal.

On prévoit une simplification de la fiscalité frappant l'activité économique, notamment l'adoption de la taxe sur la valeur ajoutée, l'abandon de l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'imposition générale et uniforme des revenus, la renonciation aux autres impôts grevant les coûts de l'entreprise. On propose cependant de maintenir les principes distincts de l'imposition de l'agriculture et des agents économiques étrangers (régime préférentiel).

S'agissant de l'imposition de la population, on prévoit un impôt universel sur les revenus personnels avec la suppression simultanée de l'impôt sur les rémunérations et de l'impôt de péréquation¹⁶. Mais on ne voit pas le grave danger que présentent les taxes grevant la consommation ainsi que les nombreux impôts et taxes locaux. Ces derniers seront sans

¹⁴Cf. C. Kosikowski, *Kierunki reformy systemu i prawa podatkowego* [Les orientations de la réforme du système et du droit fiscaux], « Państwo i Prawo », 1990, n° 3.

¹⁵L'art. 7 de la loi du 23 décembre 1988 sur l'activité économique, J. des L., n° 41, texte 324.

¹⁶L'impôt de péréquation frappe les rémunérations élevées, mais la forte inflation fait qu'il est devenu un impôt général.

doute maintenus, voire étendus, en raison d'une base solide de revenus qu'il faut assurer aux collectivités locales.

Il faut rationaliser le droit fiscal formel, notamment édicter une loi portant droit fiscal général qui renfermerait les règles générales et les dispositions sur les obligations et la procédure fiscales¹⁷.

En abordant, en 1989, la réforme de la fiscalité, on a modifié presque toutes les lois y relatives¹⁸, sans que le système fiscal soit changé. En revanche, les charges fiscales ont été sensiblement augmentées comme mesure anti-inflationniste. Comme l'état législatif du droit fiscal s'est également détérioré, une réforme en profondeur du droit fiscal est toujours attendue.

Par contre, une nouvelle loi a réformé le droit douanier¹⁹. C'est une tentative réussie, sur le plan législatif, de codification des dispositions matérielles et formelles du droit douanier. Cependant certaines solutions de fond du nouveau droit douanier sont discutables, ne serait-ce que le fait qu'il est fondé sur les droits d'entrée et renonce aux droits de sortie. Or l'état de l'économie polonaise dicterait plutôt une solution inverse.

4. LE DROIT BANCAIRE ET CELUI DES CRÉDITS, LE MARCHÉ DE VALEURS MOBILIÈRES

La réglementation de ces matières demeure imparfaite. D'abord la Pologne ne possède pas de législation globale relative au régime monétaire. La loi de 1950 en cette matière ne règle pas les questions monétaires dans leur ensemble et beaucoup d'autres actes juridiques contiennent des dispositions y relatives. A part une réforme du régime monétaire, il nous faut aussi une loi y relative. Les mesures prises jusque-là ne concernent que l'instauration d'un cours unique des monnaies et de la convertibilité dite interne de la monnaie polonaise (du zloty).

Le droit bancaire polonais suscite de nombreuses controverses et critiques²⁰. La pratique législative qui s'est développée en cette matière

¹⁷ V. plus amplement H. Mastalski, *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładnia* [L'interprétation du droit fiscal. Les sources du droit fiscal et son interprétation], Wrocław 1989, p. 131.

¹⁸ La loi du 28 décembre 1989 modifiant certaines lois régissant les principes de l'imposition, J. des L., n° 74, texte 443.

¹⁹ La loi du 28 décembre 1989 — Droit douanier, J. des L., n° 75, texte 445.

²⁰ Cf. C. Kosikowski, *Nowe zasady kredytowania przedsiębiorstw społecznych. Aspekty prawne* [Les nouvelles règles de l'octroi de crédits aux entreprises socialisées. Aspects juridiques], « Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego », 1984, n° 7 ; M. Bączyk, *Założenia ogólne regulacji prawnej umów kredytowych* « de

consiste à régler par la loi portant droit bancaire les questions concernant avant tout l'organisation et le fonctionnement du système bancaire, et ensuite seulement — en quelque sorte occasionnellement — les questions inhérentes à la nature des actes bancaires. Il en a été ainsi avec les quatre lois successives de 1960, 1975, 1982 et 1989, accompagnées de lois sur la Banque Nationale de Pologne, datant de 1958, 1982 et 1989. Finalement,, le droit bancaire était un acte en blanc, renvoyant à des actes d'application, y compris règlements intérieurs et instructions bancaires. En même temps, les actes bancaires élémentaires, en particulier l'octroi de crédits et l'épargne, n'étaient pas réglés par le droit civil. Et cet état de choses persiste, bien que l'économie de marché exige tout autre chose.

La loi portant droit bancaire votée en janvier 1989 ²¹ a partiellement étendu l'objet de ses dispositions concernant les actes bancaires, mais n'en était pas moins un acte consacré principalement à l'organisation du système bancaire. En raison de nouvelles exigences de l'économie de marché, et surtout de la tendance à poser en Pologne les bases d'un marché de capitaux, la loi a été amendée à la fin de 1989²². Les modifications apportées visent à faciliter la fondation de banques de commerce et l'ouverture de filiales de banques étrangères en Pologne, la substitution de méthodes économiques de régler la quantité de monnaie au plan des crédits et aux formes administratives (au moyen de la modification du taux de l'escompte et du taux des réserves obligatoires), à restreindre l'étendue et les formes de l'ingérence administrative dans l'activité des banques de commerce, la mise en place d'un organe de contrôle bancaire hors de structure de la Banque Nationale de Pologne. Ces modifications ne signifient pas toutefois que la loi en question règle enfin les actes bancaires. La majorité de ces actes sont actes de droit civil, aussi faudrait-il envisager de les régler dans le Code civil (p. ex. le contrat de crédit bancaire). L'abandon de la conception de la banque en tant qu'organe de gestion de l'économie nationale²³ devrait entraîner des modifications bien plus sensibles du droit bancaire et de l'organisation des banques.

Sous la pression du programme économique du gouvernement, le législateur polonais est intervenu impérativement dans la sphère des

lege ferenda » [Les principes généraux de base de la régulation juridique des contrats de crédit « de *lege ferenda* »], « Państwo i Prawo », 1985, n° 7 - 8 ; W. Pyziół, *Umowa o kredyt bankowy [Contrat de crédit bancaire]*, Kraków 1986.

²¹ La loi du 31 janvier 1989 — Droit bancaire, J. des L., n° 4, texte 21.

²² J. des L., 1989, n° 54, texte 320 ; n° 59, texte 350 et n° 74, texte 439.

²³ Cf. R. Ciałkowski, *Kredyt w gospodarce narodowej [Le crédit dans l'économie nationale]*, Katowice 1985, pp. 25 et suiv.

rapports de crédit contractuels, en décidant de les « mettre en ordre »²⁴. A cet effet il a aboli les obligations imposées aux banques en ce qui concerne les privilèges et préférences concernant l'accès au crédit, l'intérêt du crédit et les conditions de son remboursement, ce qui a abouti à abolir les clauses des contrats de crédit déjà conclus. En même temps, le président de la banque centrale de l'État a fixé des taux d'intérêt nouveaux, plus élevés, des crédits bancaires. Ceci a provoqué de multiples perturbations économiques et sociales dont les effets se font déjà sentir, malgré un puissant drainage de l'argent et l'intérêt décroissant porté à la monnaie étrangère au profit de la monnaie nationale. Cette intervention suscite de nombreuses oppositions de la part des bénéficiaires du crédit (principalement des agriculteurs) et du Défenseur des Droits civiques (notre *ombudsman*). Mais ce sont là les conséquences du développement des rapports de marché dans le système bancaire.

Le développement de l'esprit d'entreprise et des initiatives tendant à créer de nouveaux agents économiques, et aussi la restructuration de l'économie nationale exigent un afflux de capitaux suffisants. Il s'agit d'un afflux de capitaux de l'extérieur ainsi que de circulation des capitaux entre les agents nationaux. En somme, il faut des prémisses juridiques et organisationnelles nécessaires à la formation d'un marché de capitaux.

Les bases juridiques d'un marché de valeurs mobilières se trouvent dans la législation concernant les lettres de change et les chèques, dans le Code de commerce de 1934 (notamment dans la partie consacrée aux sociétés anonymes), dans la loi de 1988 sur les obligations²⁵, et aussi dans le droit des changes. Mais ces textes ne sont pas suffisants, et c'est pourquoi on a l'intention, entre autres, de fixer un taux d'intérêt approprié des crédits et des dépôts ainsi que l'escompte des lettres de change par les banques. On prévoit également une loi sur les actions et les sociétés commerciales de travailleurs et une autre sur la bourse des valeurs mobilières. En attendant, seules ont été modifiées la législation des changes et les dispositions concernant l'activité économique des agents économiques étrangers (v. pts 5 et 6).

5. LE DROIT DES CHANGES

Ce droit a été révisé à deux reprises dans les années quatre-vingt. En 1983 ce fut une révision radicale²⁶, car elle abolissait la loi de 1952 qui

²⁴ La loi du 28 décembre 1989 sur la régularisation des rapports de crédit, J. des L., n° 74, texte 440.

²⁵ La loi du 27 septembre 1988 sur les obligations, J. des L., n° 34, texte 254.

²⁶ La loi du 22 novembre 1983 — Droit des changes, J. des L., n° 83, texte 288.

depuis longtemps ne correspondait plus aux défis économiques du présent. Cette révision a aboli l'interdiction des opérations de change, en laissant ces opérations se faire librement (sauf les cas prévus par la loi) en vertu des dispositions de la loi ou d'une autorisation générale ou individuelle de change. En revanche a été maintenu le principe de différenciation de la situation des résidents et des non-résidents ainsi que des agents de l'économie publique et des autres agents. En fin de compte, la loi est devenue une loi-cadre, car dans la pratique il y avait un droit des changes pour les agents de l'économie publique et un autre pour les autres agents (y compris les personnes physiques).

Cette division, toutefois, a perdu de son importance dès la fin de 1988 avec l'adoption du principe de l'égalité des secteurs économiques, et ce fut la raison pour laquelle une nouvelle loi relative aux changes a été votée au début de 1989 ²⁷. Cette loi maintenait le principe selon lequel les résidents et les non-résidents pouvaient effectuer librement les opérations de change, sous réserve des restrictions prévues par la loi. La division des droits et obligations en matière de change selon les secteurs économiques a été supprimée. Les décisions concernant les autorisations individuelles de change étaient désormais susceptibles de recours devant la Haute Cour Administrative ²⁸.

Après la réorientation de la politique économique, le droit des changes demandait à être de nouveau modifié. Ce fut l'oeuvre de l'amendement de la loi de 1989 ²⁹. Les modifications apportées portaient avant tout sur les règles concernant les opérations de change, et avaient pour but la convertibilité, à l'intérieur du pays, du zloty en monnaies convertibles, tant en ce qui concerne les opérations effectuées par les agents économiques que les personnes physiques. Les règles d'acquisition des devises par les agents économiques ont été modifiées, ces agents étant en même temps obligés à revendre les devises acquises à une banque polonaise. Les restrictions au transfert de devises à l'étranger pour les agents économiques étrangers ont été maintenues. Certaines dispositions surannées ont été abrogées, p. ex. l'obligation pour les non-résidents de changer des monnaies étrangères pendant leur séjour en Pologne.

L'amendement du droit des changes devrait aboutir à mettre de l'ordre dans l'utilisation des devises par les agents économiques et à libéraliser les opérations de change effectuées par les personnes physiques, ce qui peut contribuer à une utilisation plus efficiente des devises.

²⁷ La loi du 15 février 1989 — Droit des changes, J. des L., n° 6, texte 33.

²⁸ Aux termes de la loi de 1983, seules certaines décisions en matière de change pouvaient être attaquées devant la juridiction administrative.

²⁹ La loi du 28 décembre 1989 modifiant la loi — Droit des changes, J. des L., n° 74, texte 441.

6. LA RÉGLEMENTATION JURIDIQUE DES FINANCES DES AGENTS ÉCONOMIQUES

Une des méthodes de direction de l'activité des agents économiques publics consistait à régler de façon détaillée leurs finances³⁰. Le législateur précisait en effet les règles du partage des bénéfices, les règles et les sources du financement de l'exploitation des investissements et des activités sociales, les principes régissant les règlements de commerce extérieur, les règles du financement des salaires, etc. De nombreuses sanctions financières, voire pénales, menaçaient les atteintes à la discipline financière. Tout cela concernait notamment les finances des entreprises d'État et des coopératives, et aussi, quoique à une mesure moindre, ceux des agents économiques étrangers. L'autonomie juridique et économique des entreprises d'État proclamée par le législateur³¹ était donc fortement limitée. C'était une conséquence du modèle économique en vigueur, mais surtout de ce que ces entreprises n'étaient pas propriétaires des biens de l'État qui leur étaient confiés.

Au cours de la réalisation de la réforme économique, on a cherché à limiter la réglementation juridique des finances des entreprises d'État, mais sans succès³². Au début de 1989 seulement d'importants changements ont été apportés³³. Le législateur s'est borné à ordonner l'autofinancement des entreprises d'État et a institué deux fonds. L'un, appelé fonds (capital) de fondation, reflète l'état des éléments du patrimoine transférés à l'entreprise par l'État ou financés par le budget de l'État. L'entreprise a été obligée à verser annuellement au budget de l'État une portion de la valeur de ce fonds, appelée dividende. S'agissant de l'autre fonds, appelé fonds d'entreprise, l'entreprise en dispose librement. Cependant, si les ressources obtenues à l'issue de l'activité économique de l'entreprise ne suffisent pas à payer la dividende, l'entreprise peut être mise en état de faillite³⁴. On voit donc qu'on a renoncé à une réglementation détaillée des finances

³⁰ Cf. plus amplement N. Gajl, *Problèmes juridiques et financiers des entreprises socialistes*, Wrocław 1984.

³¹ Cf. C. Kosikowski, H. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński, *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi. Komentarz [L'entreprise d'État et l'autogestion de son personnel. Commentaire]*, Warszawa 1987.

³² La loi du 26 février 1982 sur les finances des entreprises d'État, J. des L., n° 7, texte 54 avec amendements postérieurs.

³³ La loi du 31 janvier 1989 sur les finances des entreprises d'État, J. des L., n° 3, texte 10.

³⁴ La loi du 29 juin 1983 concernant l'assainissement de la situation économique de l'entreprise d'État et sa faillite, J. des L., 1986, n° 8, texte 46 ; 1989, n° 3, texte 10.

des entreprises d'État, en se bornant à utiliser des instruments fiscaux, ceux de crédit, de change et douaniers.

Cette législation a été en principe pleinement maintenue après l'adoption du nouveau modèle de gestion³⁵. Néanmoins, elle ne cadrerait pas avec ce modèle et devrait être abrogée. Cependant l'économie des entreprises d'État attendait des réformes des régimes de propriétés et notamment une limitation sensible du secteur d'État. A cet effet on privatise des entreprises nationales, qui peuvent se transformer en sociétés du Fisc, auxquelles on peut acquérir des parts ou des actions. Une partie de ces entreprises doit être liquidée et donnée à bail à d'autres agents économiques intéressés (p. ex. aux collectivités locales, aux personnes physiques, aux agents économiques étrangers). Le statut juridique des entreprises d'État a été modifié par la loi³⁶.

En 1982 a été adoptée une nouvelle loi portant droit coopératif³⁷ 38 39. Elle a sensiblement modifié le système coopératif qui auparavant était fortement influencé par l'État et a perdu son caractère coopératif et auto-gestionnaire. Le système coopératif polonais était en réalité organisé par l'État, ce qui a abouti à la création de puissants monopoles coopératifs (principalement dans l'agriculture, le bâtiment et le commerce). L'État réglait les principes des finances des coopératives, en les assimilant à ceux en vigueur dans les entreprises d'État. En 1990 a été amorcée la démonopolisation du système³⁸, mais ce processus ne se déroule pas sans heurts. Il semble que seule la faillite des coopératives dictée par des motifs économiques et financiers peut aboutir à un résultat satisfaisant.

Il convient de réserver une place à part aux solutions juridiques concernant l'activité économique déployée en Pologne par des agents économiques étrangers. L'économie polonaise a besoin d'attirer ces capitaux étrangers, pour des raisons économiques et politiques³⁹. Cependant, à la différence des législateurs d'autres pays socialistes, celui de

³⁵ La loi du 27 décembre 1989 modifiant la loi sur les finances des entreprises d'État, J. des L., n° 74, texte 437.

³⁶ La loi du 25 septembre 1981 sur les entreprises d'État, J. des L., 1987, n° 35, texte 201 ; 1989, n° 10, texte 57 et n° 20, texte 107.

³⁷ La loi du 16 septembre 1982 — Droit coopératif, J. des L., n° 30, texte 210 avec amendements postérieurs.

³⁸ La loi du 20 janvier 1990 modifiant l'organisation et l'activité des coopératives, J. des L., n° 6, texte 36.

³⁹ V. plus amplement M. Królikowska-Olczak, *Przesłanki ekonomiczne i prawne działalności zagranicznych podmiotów gospodarczych na terytorium PRL* [Les conditions économiques et juridiques de l'activité des agents économiques étrangers sur le territoire de la R.P.P.], « Studia Prawno-Ekonomiczne », vol. XXXIV, 1985.

Pologne se montre étrangement réticent et inconséquent. En 1982 ont été posées les bases juridiques de l'activité juridique de l'exercice en Pologne par les personnes morales et physiques étrangères d'une activité économique dans le domaine de la petite industrie ⁴⁰. Ces dispositions n'étaient pas excessivement attrayantes pour les investisseurs étrangers et allaient se révéler peu stables dans les années qui suivirent. En 1986, on a décidé d'attirer les agents économiques à fonder des sociétés commerciales conjointement avec des agents polonais⁴¹, mais l'état juridique en la matière n'a pas changé⁴² et demeure instable⁴³.

En dépit des déclarations et d'évidents besoins économiques, le droit polonais n'offre pas de conditions encourageantes et stables pour les investisseurs étrangers. Le dualisme de l'état juridique et ses fréquents changements approfondissent l'insatisfaction. Le droit polonais ne laisse en effet pas une liberté entière financière aux agents étrangers⁴⁴, car il règle de façon détaillée le partage des bénéfices, l'amortissement du capital fixe, les crédits et l'imposition ainsi que les opérations de change des agents économiques étrangers. Les tentatives de libéralisation de ces dispositions s'avèrent peu efficaces dans la pratique.

7. RÉSUMÉ

L'économie polonaise se trouve dans une période transitoire, celle de la modification du modèle d'exploitation et de gestion. Cela nécessite une réforme essentielle du droit, à commencer par la Constitution. Les dispositions du droit financier ont, elles aussi, un grand rôle à jouer et doivent être modifiées plus encore que les normes du droit privé. Ce processus n'est qu'amorcé en droit financier. Pour qu'il puisse être

⁴⁰ La loi du 6 juillet 1982 sur les principes de l'exercice sur le territoire de la R.P.P. d'une activité économique dans le domaine de la petite industrie par les personnes morales ou physiques étrangères, J. des L., 1989, n° 27, texte 148.

⁴¹ La loi du 29 avril 1986 sur les sociétés commerciales à participation étrangère, J. des L., n° 17, texte 88 ; 1987, n° 33, texte 181.

⁴² La loi du 29 décembre 1988 sur l'activité économique avec participation d'agents étrangers, J. des L., n° 41, texte 325.

⁴³ La loi du 28 décembre 1989 modifiant la loi sur les principes de l'exercice sur le territoire de la R.P.P. d'une activité économique dans le domaine de la petite industrie par les personnes morales ou physiques étrangères et la loi sur l'activité économique avec participation d'agents étrangers, J. des L., n° 74, texte 442.

⁴⁴ Cf. W. Olszowy, *Niektóre problemy statusu prawno-finansowego zagranicznych podmiotów gospodarczych* [Certains problèmes du statut juridico-financier des agents économiques étrangers], « Studia Prawno-Ekonomiczne », vol. XXXV, 1989.

poursuivi, il faut adopter une conception cohérente d'ensemble ainsi qu'une réglementation préalable de nombreux problèmes constitutionnels et économiques. Voilà pourquoi la période transitoire pour les dispositions du droit financier en vigueur peut se prolonger. Néanmoins, il ne faudrait pas la retarder, car alors il y aura disparité entre le régime politique et le régime économique.