

CHRONIQUE DE LA VIE SCIENTIFIQUE

DROIT POLONAIS
CONTEMPORAIN
1976, n° 3/4 (31/32)

LES GARANTIES DE LA LÉGALITÉ DE L'ACTIVITÉ DES ORGANES D'ÉTAT

Du 29 mars au 3 avril s'est tenue à Lublin une rencontre des savants juristes d'Autriche et de Pologne b consacrée aux garanties de la légalité des actes des organes de l'administration et du pouvoir dans les deux pays. Cette rencontre avait pour but de donner une réponse précise à la question de savoir comment le principe de la légalité est appliqué dans les pays à systèmes politiques différents, pays dont les voies de développement et les solutions administratives qu'ils adoptent sont différentes. Dans les rapports, les énonciations et la discussion, ces problèmes ont été traités, pour ainsi dire, sur trois plans: 1° théorique et historique, où l'on montrait comment le principe de la légalité s'était formé au XIX^e siècle et comment cela a influencé la notion actuelle des limites et du contenu des fonctions du pouvoir d'État, définies par la loi (rapporteurs: le prof. Burda et le dr Springer); 2° le plan des garanties juridiques de l'activité des organes centraux et locaux d'État, avec les formes principales de contrôle et les tendances d'évolution (rapporteurs: prof. agrégé Gebert et prof. prof. Melichar, Ohlinger et Skrzypko); 3° le plan des institutions spécialisées de contrôle d'État et sociales de la légalité et celui des garanties de l'activité des organes de protection juridique (rapporteurs: prof. agrégé Łętowski, prof. Rybicki et Walter, dr Rossmann et prof. agrégés Sand et Szreniawski).

La rencontre s'est déroulée en trois sessions présidées, à tour de rôle, par les professeurs Burda, Melichar et Walter. Le premier rapport, intitulé « Le concept socialiste de la légalité », prononcé par le prof. Burda, traitait des notions fondamentales et des conditions dans lesquelles s'était formée la notion de légalité en général et de la légalité socialiste en particulier. Le rapporteur a fortement insisté sur le fait que les garanties de la légalité n'entraient pas en jeu automatiquement, mais qu'elles étaient déterminées par le système social et politique, et aussi par le niveau culturel de la société. Il a attiré également l'attention sur l'importance des liens unissant la direction de l'État avec les couches les plus larges de la population, en critiquant l'arbitraire et l'indifférence aux intérêts des citoyens.

¹ A la rencontre a pris part un groupe de juristes de l'Institut de Droit Constitutionnel et Administratif de l'Université de Vienne, sous la présidence du prof. Erwin Melichar, 'composé comme suit: le prof. Ludwig Adamovich, le dr Manfred Matzka, le prof. agrégé Heinz Mayer, le prof. Theo Ohlinger, le dr Harald Rossmann, le dr Georg Springer et le prof. Robert Walter. La partie polonaise était représentée par les membres suivants du personnel scientifique de l'Institut de l'Etat et du Droit (ancien Institut des Sciences Juridiques): le prof. agrégé Janusz Łętowski (qui présidait la délégation), Mme Teresa Górzynska, le dr Zdzisław Kędzia (Institut de l'Etat et du Droit de Poznań), le dr Jan Pruszyński, le prof. Marian Rybicki et Mme le dr Barbara Zawadzka; les membres du personnel enseignant de l'Université Maria Curie-Skłodowska de Lublin: le prof. Wiesław Skrzypko (recteur), le prof. Andrzej Burda, le prof. Jan Malarczyk, le prof. agrégé Kazimierz Sand, le prof. Grzegorz L. Seidler, le dr Stanisław Strachowski, les prof. agrégés Jan Szreniawski et Jan Zieliński. La chancellerie du Conseil de l'Etat était représentée par le prof. agrégé Stanisław Gebert. Deux rapports ont été envoyés, celui du prof. Lopatka, directeur de l'Institut de l'Etat et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences, et celui du prof. Feliks Ermacora de l'Université de Vienne.

La même idée a été soulevée par le prof, agrégé Łętowski qui a déclaré entre autres dans son intervention que « dans une administration du type socialiste, dont le but est d'agir dans l'intérêt des citoyens, toute action visant à perfectionner le travail de l'administration, lors même qu'elle aurait pour cause des mobiles ou des intérêts individuels, devient, en fin de compte, une action d'intérêt général, car l'administration sert toute la société, et il est dans l'intérêt de tout le monde qu'elle la serve de mieux en mieux ». Dans le rapport du prof. Ermacora, présenté par le dr Springer, dominait le thème de philosophie du droit, étayant la notion de légalité par les idées de Locke et de Coke et par des doctrines économiques. Une telle approche est importante pour autant qu'elle montre à quel point le concept statique de l'État a été dynamisé, combien s'est accrue l'importance de l'efficience pratique du droit (prof. Walter), comment la représentation parlementaire est devenue une garantie particulière de la légalité (prof. prof. Adamovich et Ohlinger) et comment, dans un État du type de *Rechtsstaat*, la faculté de s'opposer à certaines normes (*civil disobedience*) se trouve sensiblement plus restreinte que dans le système de *Sozialstaat*. Ces questions ont été amplement développées dans les énonciations du dr Mayer, du prof. Seidler, du prof, agrégé Łętowski, du dr Kędzia, du prof. Adamovich et du prof. Walter.

Les problèmes de la structure et des principes d'activité de l'appareil de l'État ont été abordés dans les rapports du prof, agrégé Gebert et du prof. Melichar, qui ont exposé les principales caractéristiques de l'activité des organes particuliers, du contrôle exercé par le corps législatif, des garanties procédurales et des possibilités de contestation sur la voie judiciaire d'une décision administrative, qui n'existent pas en droit polonais, contrairement au droit autrichien.

La nette séparation de l'État et de la société ainsi que les sphères d'activité de l'administration limitées par la propriété privée en Autriche font que le problème se pose sur deux plans différents. Il est intéressant de noter la question des moyens ordinaires et extraordinaires de recours parmi lesquels, à côté du recours suspensif contre une décision et de la réclamation, on rencontre l'opposition judiciaire qui est utilisée dans les cas exigeant une intervention rapide. Dans ce cas, l'affaire doit être tranchée dans un délai de deux semaines sous peine de nullité de la décision attaquée. Indépendamment de cela, toutes les décisions peuvent être annulées, même si elles sont passées en force de chose jugée, dès que leurs effets sont socialement négatifs. En dehors du contrôle extérieur de caractère politique, existe le contrôle judiciaire, et l'on discute dernièrement la mise en place d'une institution qui se rapproche de l'*ombudsman* Scandinave.

Dans son rapport sur les garanties de la légalité, le prof. Skrzydło a souligné que la légalité n'existe pas là où les normes juridiques ne sont pas généralement et strictement respectées et où les rapports sociaux ainsi que les règles de la subordination et de la responsabilité ne sont pas réglées par la loi. Il a cité des exemples positifs en cette matière en partant du droit constitutionnel et du système électoral. Les changements constitutionnels ont été exposés dans le rapport du prof. Łopatka, distribué aux participants, et qui traitait des étapes de révolution de la R.P.P., du principe du rôle dirigeant du Parti et de l'importance de la conscience politique pour les rapports sociaux. Le rapport du prof. Ohlinger sur les principes d'organisation du pouvoir et de l'administration, de la juridiction constitutionnelle et du contrôle, a attiré l'attention sur plusieurs points importants qui marquent la différence entre les deux systèmes juridiques. Au cours de la discussion on a souligné que le système polonais ne connaît pas l'institution de contrôle judiciaire de la légalité des lois et des actes administratifs, et que le devoir de veiller à la constitution-

nalité des lois incombe au Conseil de l'État. On ne connaît pas non plus en Pologne la motion de censure dérivant d'un principe classique du droit autrichien, car chez nous, on oppose à la séparation entre l'État et la société le principe de l'unité. La discussion sur ce sujet, à laquelle ont pris part les profs. prof. Zieliński, Adamovich, Seidler et Walter, le prof. agrégé Łętowski et les drs Pruszyński, Mayer et Matzka, était axée sur le problème de l'unité et de l'opposabilité de l'État et de la société, doctrine qui remonte à l'époque de l'absolutisme éclairé et qui conduit toujours à des oppositions de classe. Le problème principal est la « socialisation de l'État » par la voie de l'élévation du niveau de la culture et de la conscience politiques et juridiques.

Les rapports des professeurs Rybicki et Walter ont montré les similitudes et les différences du régime et du fonctionnement de contrôle des tribunaux et du parquet des deux pays. Les principes de l'unité du pouvoir et de l'indépendance du juge, l'importance de la jurisprudence de la Cour Suprême et les problèmes de la juridiction administrative ont fait l'objet du rapport polonais, tandis que le rapporteur autrichien a parlé des garanties procédurales, y compris la responsabilité en cas d'abus du pouvoir, de la violation du secret de service et de l'acceptation des profits matériels, ainsi que de la publicité de la procédure et de la réclamation.

Les problèmes traités antérieurement ont amené des considérations sur le contrôle social du respect de la loi tant par les organes de l'autorité publique, les organisations et les associations que par les citoyens. Les rapports ont été prononcés, du côté polonais, par les profs. agrégés Sand et Szreniawski, et du côté autrichien — par le dr Rossmann. Le principe du contrôle social découle des principes de la démocratie et des libertés civiques, et il est constitutionnellement garanti; il est également un élément important du processus administratif. C'est un principe actif, qui sert non seulement à découvrir les irrégularités mais aussi à appliquer une action sociale en vue de redresser ces irrégularités. Le rapport du dr Rossmann a mis en relief l'antagonisme du pouvoir d'État et de la société, profondément enraciné dans la doctrine philosophique, ainsi que les institutions qui en découlent du contrôle parlementaire, du droit d'interpellation et de la nomination de la commission parlementaire d'enquête (*Enqueterecht*), le principe de la motion de confiance et les initiatives des citoyens dans les domaines tels que, p.ex., la protection de l'environnement, qui restreignent les aspirations monopolistes du pouvoir d'État. L'action exercée par la société sur l'État revêt également des formes telles que les manifestations dans le cadre de la liberté de réunion et de l'échange de vues, ainsi que l'institution, en voie de formation, du porte-parole du peuple. Au cours de la discussion, le prof. Ohlinger a fait connaître son opinion, tandis que le prof. Seidler a motivé les prémisses fondamentales de la liberté sociale. Le prof. agrégé Łętowski a soulevé l'importance des recherches théoriques en cette matière, en soulignant qu'en Pologne la théorie des solutions des conflits est faiblement développée. Tous les discutants ont cité de nombreux exemples de la pratique des différents organes du pouvoir et de l'administration, en tenant compte des principes de l'économie ainsi que du rôle du parti et des réunions dans la direction de l'État.

En somme, c'était une contribution précieuse au développement du droit comparé, tellement important pour le perfectionnement des solutions pratiques, notamment à l'époque du perfectionnement du droit et de la réforme administrative en Pologne.

Deux particularités de cette rencontre méritent d'être soulignées. Tout d'abord, ce fut une rencontre bilatérale des juristes des deux pays qui diffèrent non seulement par leurs systèmes politiques, mais aussi par les solutions étatiques et admi-

nistratives. Ce fut également un colloque à la fois scientifique et pratique, une plate-forme de la discussion des savants et des enseignants qui envisagent les problèmes soulevés sous leur aspect pratique d'objet d'études, un colloque groupant, à côté d'éminents spécialistes de renommée mondiale, de jeunes scientifiques. C'était une plate-forme d'une discussion variée et animée et de l'échange d'informations entre les juristes des pays différents et de différentes générations, représentant des attitudes et des opinions diverses sur la légalité en tant que garantie du bon fonctionnement de l'organisme social qu'est l'État. Une rencontre de ce genre semble être plus utile que les grandes conférences multilatérales, dont les frais sont en disproportion flagrante des résultats obtenus et dont le niveau n'est pas toujours très élevé. Le choix du thème de la légalité et de son contrôle résulte logiquement du programme de recherche de l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonoise des Sciences, thème qui a une importance décisive pour le développement des institutions juridiques. Le colloque polono-autrichien, organisé dans le cadre d'une convention entre les deux États, est un exemple pratique de la coopération dont on peut et dont il faut escompter le développement dans le contexte des rencontres prévues à l'avenir.

Il convient également de souligner la coopération de l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonoise des Sciences et de l'Université Maria Curie-Skłodowska de Lublin, co-organisatrice de la rencontre. Les milieux scientifiques et les autorités municipales de Lublin, attachant une grande importance à cette rencontre, ont assuré non seulement une excellente organisation, mais aussi une contribution scientifique qui en a rehaussé la valeur. Le recteur de l'Université de Lublin, le prof. Wiesław Skrzypko, en a fait part dans son discours inaugural. Pendant la rencontre avec le président de la ville, Stanisław Bora, les aspects pratiques du fonctionnement de l'administration après la réforme récente ont été soulevés dans de nombreuses questions concrètes des participants étrangers.

Il faut également mettre en relief le programme culturel qui avait pour but d'initier nos invités à l'histoire et au présent de la vie municipale, à la vie scientifique et culturelle de l'Université locale et à de nombreux autres problèmes. Les discussions au cours des sessions et dans les couloirs avaient un caractère strictement scientifique, et les opinions formulées, bien que souvent opposées, étaient libres de toute allusion politique et éveillaient le respect même chez les adversaires d'une opinion donnée.

En somme, la rencontre polono-autrichienne a été universellement jugée comme très réussie et utile, tandis que les contacts noués peuvent se traduire à l'avenir par de précieuses études de droit comparé, dont nous avons tant besoin dans le domaine du droit constitutionnel et administratif, particulièrement dans le contexte du programme gouvernemental de perfectionnement du droit.

Jan Piotr Pruszyński

II^e CONGRÈS NATIONAL DES SPÉCIALISTES DU DROIT RURAL

Du 13 au 15 novembre 1975, s'est tenu à Szalejów, au centre d'enseignement de l'Union de l'industrie agricole des Sudètes, le II^e Congrès national des spécialistes du droit rural, organisé par la Section de droit rural de l'Université de Varsovie.

Les débats se sont concentrés sur les tendances de la législation rurale en R.P.P.