

*REVUE LEGISLATIVE * ОБЗОР
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТИ * SURVEY OF LEGISLATION*

DROIT CONSTITUTIONNEL ET ADMINISTRATIF

POUR LE 1^{er} SEMESTRE 1962

Dans ces deux domaines du droit l'activité législative de la Diète c'est concentrée sur :

- A. la mise en oeuvre concrète des règles constitutionnelles sur le rôle de la Cour Suprême et de la liberté de réunion ainsi que sur la mise en ordre des questions de la nationalité;
- B. les questions économiques; D. les transports; D. les questions du logement et E. les questions culturelles.

A. La mise en oeuvre des règles constitutionnelles

1. La loi sur la Cour Suprême (du 15 février 1962, J. des L. n° 11, texte 54) tend à mettre en oeuvre l'uniformité du système des tribunaux de droit commun et spéciaux, en instituant à la Cour Suprême, à côté de la Chambre pénale et la Chambre civile, une Chambre militaire et une Chambre du travail et des assurances sociales, et en définissant les formes de la haute surveillance de la Cour sur l'activité de tous les tribunaux en matière de jugement (par l'examen des moyens de recours et des révisions extraordinaires, l'établissement des directives de l'administration de la justice et de la pratique judiciaire et les réponses aux questions juridiques). La loi exclut la Cour Suprême de la surveillance administrative du ministre de la Justice, arrête que le Conseil d'Etat définit les règles de l'organisation interne de la Cour Suprême et que le premier Président de la Cour rend compte au Conseil d'Etat de l'activité de la Cour et, enfin, prévoit l'élection de la Cour Suprême au complet par le Conseil d'Etat tous les cinq ans. Ainsi a été mise en oeuvre la règle constitutionnelle de l'élection et de la périodicité d'exercice de la Cour Suprême en tant que «organe judiciaire suprême».

2. La loi sur les réunions (du 29 mars 1962, J. des L. n° 20, texte 89) s'est substituée aux dispositions datant de 1932. Les réunions organisées par les institutions d'Etat, les organisations politiques et les syndicats ne sont soumises à la réglementation légale. Plusieurs catégories de réunions (par exemple celles organisées par des organismes d'économie nationale dans l'exercice de leur activité statutaire) et les assemblées des organisations d'autonomie locale sont soumises à la disposition de la loi suivant laquelle leur convocation est valable; toutefois, si une telle réunion est de nature à mettre en danger la sécurité ou l'ordre public, un organe de milice peut la dissoudre. En ce qui concerne les autres réunions il faut soit une déclaration préalable, ayant le caractère de simple information aux fins statistiques (si la réunion est organisée par une association), soit une autorisation d'un organe administratif à l'échelon d'arrondissement — s'il s'agit d'une réunion autre que celles mentionnées ci-dessus.

3. Le développement des relations avec l'étranger, l'adhésion à la convention de 1957 sur la nationalité des femmes mariées et l'exclusion de la double nationalité par les conventions bilatérales conclues en 1958 avec l'URSS et en 1961 avec la Hongrie — voilà les motifs justifiant le remplacement des dispositions de 1951 par la loi du 15 février 1962 sur la nationalité polonaise (J. des L. n° 10, texte 49). Les solutions fondamentales n'ont pas été modifiées: a) la nationalité polonaise est acquise par la naissance si l'un des parents au moins est ressortissant polonais; toutefois, dans un mariage mixte, les parents peuvent déclarer choisir pour leur enfant la nationalité d'un autre Etat, en apportant la preuve que selon le droit de cet Etat l'enfant acquiert sa nationalité; b) l'enfant de parents

inconnus on n'ayant pas de nationalité définie acquiert la nationalité polonaise s'il est né ou trouvé en Pologne; c) les personnes rapatriées en Pologne acquièrent la nationalité polonaise de plein droit; d) ni le mariage, ni le changement de nationalité du conjoint n'exerce aucun effet sur la nationalité; e) le Conseil d'Etat statue en matière d'attribution de la nationalité polonaise à un étranger; f) la double nationalité n'est pas reconnue, l'acquisition d'une nationalité étrangère n'est reconnue que si le Conseil d'Etat autorise le changement de la nationalité polonaise; g) le Conseil d'Etat peut prononcer la déchéance de la nationalité d'un ressortissant polonais séjournant à l'étranger dans les cas limitativement énumérés par la loi (par exemple s'il porte atteinte à l'obligation de fidélité à la Pologne). Les modifications les plus importantes apportées par la nouvelle loi consistent à simplifier le mode d'acquisition ou de perte de la nationalité polonaise lors du changement de l'état civil, à savoir dans la déposition d'une déclaration appropriée à l'office de l'intérieur ou au consulat polonais à l'étranger. Enfin, plusieurs lacunes ont été comblées, en particulier par une réglementation du statut juridique des enfants de rapatriés ou des personnes qui se sont vu attribuer la nationalité polonaise. Les demandes d'attribution ou de changement de nationalité doivent être adressées à l'office de l'intérieur territorialement compétent et à l'étranger à un consulat de Pologne.

B. Les questions économiques

4. L'insuffisance des ressources en eau, due notamment aux besoins grandissants de l'industrie, avait fait instituer en 1953 déjà un comité spécial près l'Académie Polonaise des Sciences appelé à élaborer les principes généraux de base d'un développement à long terme de l'utilisation des ressources d'eau. Ensuite les dispositions administratives et économiques ont été centralisées par la création, en 1960, de l'Office central du régime des eaux et, enfin, le 30 juin 1962 a été votée une loi sur le régime des eaux (J. des L. n° 34 texte 1958). Une loi surannée de 1922 réglait surtout les droits et obligations des personnes et entreprises privées, entre elles et à l'égard de l'Etat et facilitait, de cette manière, les investissements privés. Cependant les institutions nationalisées sont devenues facteur principal de développement du régime économique des eaux et les conditions optimales en cette matière sont offertes par la planification. En vertu de la nouvelle loi, l'Etat exploite les eaux de manière planifiée afin de satisfaire les besoins de l'économie nationale, de garantir à la population l'utilisation des eaux, d'augmenter les ressources exploitables d'eau, de protéger ces ressources contre pollution et gaspillage et de prévenir les inondations. Les eaux courantes et souterraines appartiennent à l'Etat, tandis que la propriété du sol, des eaux stagnantes, des puits et des fosses n'a pas été touchée.

5. La loi du 30 mai 1962 sur l'économie des combustibles et des ressources énergétiques (J. des L. n° 32, texte 150) répond à l'exigence d'une utilisation optimale des matières premières énergétiques (le charbon et le lignite, le pétrole, le gaz naturel, la houille blanche et l'énergie nucléaire). En effet, à la suite d'une reconstruction rapide du pays et, ensuite, d'un développement intense de l'économie, la demande d'énergie fut, en 1960 déjà, sept fois supérieure à celle de 1936, et dans les 8 années à venir elle augmentera encore de deux fois. Afin d'en assurer une utilisation rationnelle et économique, la loi a concentré la direction des questions d'utilisation des combustibles et des ressources énergétiques entre les mains du ministre de l'Industrie Minière et de l'Energétique agissant à l'aide de l'Inspectorat des combustibles et des ressources énergétiques qui possède des sections dans chaque région énergétique. Tout le pays est divisé, en effet, en régions de ce genre par le Conseil des ministres.

Toute violation des dispositions de la loi est menacée par coupure du courant, sans préjudice d'une amende et d'une responsabilité civile et pénale. De la peine d'amende sont passibles également les travailleurs des établissements d'Etat ainsi que les offices et les entreprises d'Etat ou coopératives.

6—7. La loi sur les inventions et la loi sur l'Office des brevets de la R.P.P. (en dats du 31 mai 1962, J. des L. n° 33, textes 156 et 157) sont venues remplacer les dispositions remontant en partie jusqu'en 1928, en offrant des possibilités plus larges d'utilisation par l'économie nationale du mouvement d'invention et de rationalisation (en 1961 90 000 projets ont été formés, dont 2500 inventions). Ces lois ont été votées, sur l'initiative des députés, après une large discussion au sein des organisations professionnelles et techniques ainsi que dans des établissements de travail. La loi sur les inventions oblige toutes les unités d'Etat, de même que les organisations coopératives, autonomes locales et sociales exerçant une activité économique, à prêter aux intéressés toute assistance dans leurs travaux portant sur des projets d'inventions. En particulier les syndicats, les associations techniques, les clubs de la technique et de la rationalisation peuvent intervenir au sujet de l'application à l'économie d'Etat ou coopérative des projets d'inventions de leurs membres.

8—10. Dans le domaine de la politique agricole, le 28 juin 1962 a été votée une loi sur les pensions de retraite accordées aux membres des coopératives agricoles de production ainsi qu'à leurs familles et cohabitants et une loi sur la prise en possession par l'Etat de certaines immeubles ruraux, tendant à leur mise en valeur ou à leur acquisition en toute propriété ainsi que sur les pensions de retraite dues à leurs propriétaires et aux familles de ceux-ci (J. des L. n° 37, texte 165 et n° 38, texte 166). Le 29 juin 1962 a été votée une loi modifiant le décret sur l'échange de terres (texte unique publié au J. des L. n° 46, texte 226). Les deux premières de ces lois seront publiées, en résumé, dans l'un des prochains numéros de notre revue.

11. L'extension des recherches statistiques et leur intérêt croissant pour les plans économiques ont fait voter une loi sur l'organisation du système des statistiques d'Etat (loi du 15 février 1962, J. des L. n° 10, texte 47). Le système en question a été centralisé; à l'Office central des Statistiques, fonctionnant près le Conseil des ministres, sont subordonnés les offices de voïvodie et les inspectorats d'arrondissement qui ne relèvent plus des conseils populaires. Les tâches en matière de recherches statistiques ont été étendues (on y a ajouté notamment l'analyse économique des recherches effectuées et les recherches en matière de progrès technique). Le champ des recherches statistiques doit être approuvé par le Conseil des ministres. Les rapports statistiques des autres organes d'Etat ne peuvent être dressés que conformément aux instructions de l'Office central des Statistiques et, sans accord de cet organisme, aucune unité économique d'Etat ne peut entreprendre des recherches statistiques sur son propre compte. D'autre part l'Office, lors de l'élaboration du programme de ses recherches, se met en contact avec des organes centraux et territoriaux et leur garantit de leur fournir les données statistiques dans le délai prévu. L'employé d'une unité d'Etat ou sociale qui dresse un rapport statistique renfermant des données inexacts et cause ainsi un dommage à l'intérêt social ou économique, est passible d'une peine d'emprisonnement jusqu'à trois ans.

12. L'expérience acquise à l'issue de la centralisation des dispositions en matière de fabrication et de commerce d'objets en métaux précieux dans des entreprises d'Etat «Jubiler» (Bijoutier-orfèvre) a été largement mise à profit pour la préparation d'une loi sur l'établissement du titre des métaux précieux (J. des L. n° 39, texte 173), qui vient remplacer les dispositions de 1947. Cette loi maintient l'obligation d'un poinçon d'Etat sur les objets en métaux précieux, ainsi que la surveillance et contrôle exercés par les offices subordonnés à l'Office central des Mesures sur les ateliers de fabrication, de transformation, de réparation et de vente des objets en métaux précieux. La contrefaçon des poinçons est punissable, alors même que l'auteur n'aurait pas l'intention d'en mettre en circulation.

Sur la demande d'une personne possédant des pierres précieuses l'office est tenu d'en vérifier la qualité et de délivrer une attestation d'expertise.

C. Les transports

13. Une loi du 31 mai 1962 relative au droit aérien (J. des L. n° 32, texte 153) remplace les dispositions de 1928 qui ne correspondaient plus aux conditions sensiblement modifiées par le progrès de l'aviation, par la nationalisation du transport aérien, par les tâches nouvelles assignées à l'aviation civile ainsi que par le développement des principes conventionnels du droit aérien international. La nouvelle loi adopte les solutions fondamentales des conventions en vigueur (par exemple, de la Convention sur l'Aviation civile internationale du 7 décembre 1944) et, en plus, les clauses de certaines conventions qui, formellement, ne sont pas encore entrées en vigueur (par exemple la convention de 1961 sur la charte-partie et le louage des aéronefs). Elle consolide certaines solutions appliquées dans la pratique internationale en admettant, par exemple, l'enregistrement national d'avions appartenant à des étrangers, et parfois devance même certains principes admis dans le droit international (par exemple la réparation illimitée des dommages causés aux tiers à la surface du sol, bien qu'il résulte des règles de la Conférence de Bâle de 1933 et de 1952 qu'un agent de l'aéronef verse une indemnité d'un montant limité). La loi règle la compétence légale en matière aérienne, les questions relatives aux aéronefs, au matériel, au personnel technique, aux services aériens et à la responsabilité civile et pénale. La traduction de cette loi en anglais paraît dans ce numéro.

14. La loi sur les voies publiques (du 29 mars 1962, J. des L. n° 20, texte 90) a été préparée par le Gouvernement sous l'influence des propositions faites au cours de la campagne électorale à la Diète et aux conseils populaires, ainsi que pour répondre au vœu exprimé par la Commission parlementaire des Transports et des Communications. Elle complète les lois dernièrement votées concernant le transport routier et la sécurité sur les voies publiques. La nouvelle loi, en abrogeant sept actes législatifs remontant encore à 1920, a délimité les compétences respectives du ministère des transports et de celui de l'économie communale en matière de construction et de conservation des routes, tout en adoptant plusieurs solutions nouvelles. Ainsi, à côté de routes d'Etat et locales, elle introduit une nouvelle catégorie: des routes d'établissement dont doit prendre soin l'établissement donné (les routes à l'intérieur des ports, les routes spéciales d'accès à l'établissement, les routes traversant les forêts). En maintenant le principe du boisement le long des routes, elle définit le droit du cultivateur au bois et aux fruits, en précisant que si l'administration d'une route plante des arbres et des arbustes sur les fonds attenants, la propriété et l'obligation d'entretien en passent au propriétaire de fonds attenant (par exemple l'obligation d'enlever la boue d'une route macadamisée). Elle établit une base expresse à une décision du Conseil populaire local introduisant des prestations rémunérées en vue d'empêcher les interruptions de la communication à la suite des encombrements causés par la neige, de l'inondation ou des éboulements, quand les moyens dont dispose l'administration de la route sont insuffisants. La loi règle la question de la réparation due aux propriétaires de fonds attenants dont les droits ont été limités à cause d'un acte de conservation de la route et, aussi, la question des rentes dues aux victimes d'un accident survenu à l'occasion du travail effectué, afin d'empêcher l'interruption de la circulation routière. Une part de la charge d'entretien de la route incombe désormais aux institutions qui contribuent à sa destruction précoce à cause de transports trop lourds. Les établissements industriels particulièrement intéressés à un investissement routier déterminé doivent participer au financement de sa construction et de son entretien. Enfin, a été délimitée la compétence des organes intéressés en matière de construction et d'entretien des croisements des routes avec les voies de chemin de fer ou les voies fluviales.

D. Questions du logement

15—16, Le lourd héritage de la période d'entre les deux guerres, les immenses destructions dues à la dernière guerre, l'industrialisation du pays qui a entraîné un fort accrois-

sement de la population dans les villes et, enfin, un accroissement exceptionnel de la population en général — tout cela a fait placer la question du logement en Pologne Populaire au rang de l'un des problèmes les plus graves pour la population. Malgré une importante construction coopérative et individuelle, l'effort principal dans ce domaine est fourni par l'Etat. Outre la construction de nouvelles maisons d'habitation, on attache une grande importance à l'utilisation rationnelle et économique des locaux et, notamment, de la surface habitable, ce qui est assuré par l'institution appelée gestion publique des locaux. Cette gestion est applicable dans toutes les localités où les besoins de la population ne peuvent être facilement satisfaites. Elle consiste à séparer le droit de propriété du local de celui de disposer librement de la surface habitable, appartenant au propriétaire de l'immeuble. Le droit de disposer appartient à l'organe administratif.

Une modification apportée à la loi sur les logements (votée le 29 juin 1962, voir texte unique de la loi J. des L. n° 47, texte 227), introduit un principe très important à côté de certaines modifications facilitant la lutte contre les abus et accélérant la procédure en cette matière. Suivant ce principe, les décisions administratives attribuant un local dans des maisons construites par les soins des conseils populaires sont délivrées suivant une liste dans laquelle le présidium du conseil ou une commission désignée par ce présidium indique les bénéficiaires et les délais d'attribution. Avant l'approbation définitive, la liste est exposée pendant deux semaines au public. Les observations et les réserves formulées par les intéressés sont examinées ensuite. Une modification de cette liste n'est possible que dans des cas exceptionnels énumérés par la loi (par exemple lorsqu'il est nécessaire d'ajourner une attribution pour loger des particuliers privés de logement à la suite d'une calamité). Les recours en cette matière sont examinés par une commission composée de personnes qui en font partie non pas à titre officiel mais bénévole. En même temps a été votée une loi modifiant la loi excluant de la gestion publique des locaux les maisons unifamiliales ainsi que les locaux dans les maisons appartenant aux coopératives de logements (texte unique J. des L. n° 47, texte 228). Cette loi veut faciliter l'action contre les abus dans ce domaine (par exemple, quand le propriétaire d'une maison de vingt pièces la partage fictivement entre les membres de sa famille).

E. Questions culturelles

17. Dans la période du millénaire de l'Etat Polonais la Diète a voté une loi sur la protection des biens culturels et sur les musées (Loi du 15 février 1962, J. des L. n° 10, texte 48). Ce texte était particulièrement nécessaire afin de remplacer les dispositions surannées de 1928 et de 1933 complétées par une loi de 1946 tendant à empêcher la contrebande des chefs-d'oeuvre d'une grande valeur culturelle. En effet, tant les destructions opérées par les occupants hitlériens que les besoins grandissants et les possibilités de plus en plus larges de rapprocher les richesses culturelles de la société justifient pleinement cette loi. Conformément à ce texte est bien culturel tout objet meuble ou immeuble, ancien ou moderne, présentant un intérêt pour l'héritage culturel en raison de sa valeur historique, scientifique ou artistique — les biens culturels dont le caractère monumental est évident. Les biens dans les musées, les bibliothèques et les archives publiques ainsi que les biens inscrits dans les registres de monuments sont placés sous la protection légale. L'inscription d'une partie d'immeuble ou d'un immeuble entier dans un registre de monuments doit être mentionnée dans le livre foncier. De l'inscription en question décide le ministre de la Culture et des Beaux-Arts ou les conservateurs de monuments régionaux (de voïvodie) qui lui sont subordonnés. Les monuments immobiliers reconnus monuments historiques par le Conseil d'Etat en raison de la valeur particulière qu'ils représentent pour la culture nationale, sont notifiés au Registre International des Biens Culturels faisant l'objet d'une protection spéciale en vertu de la Convention de la Haye de 1954.

Afin de bien conserver les monuments et de faire rayonner leurs valeurs éducatives et

didactiques, les conservateurs confient la protection de certains monuments aux personnes physiques ou juridiques ou bien à des groupes de personnes lesquelles exercent ces fonctions à titre non officiel. Tous les travaux concernant les monuments ainsi que les fouilles archéologiques requièrent un consentement préalable du conservateur. Le propriétaire d'un monument est tenu de le protéger contre la destruction et, en ce qui concerne un objet mobilier, d'avertir le conservateur dans un délai d'un mois de tout changement du lieu de détention de l'objet et de le mettre à la disposition de qui de droit pour exposition ou examen scientifique (pour une période de six mois au maximum en cinq ans). Le conservateur peut obliger le propriétaire à accomplir des travaux de conservation déterminés ou bien à les faire exécuter avec des fonds d'Etat. Les biens culturels qui se trouvent dans les musées ou dans les collections enregistrées doivent être inventoriés selon les règles définies par le ministre de la Culture et des Beaux Arts. Les musées ont le droit de préemption chez des antiquaires. Les tâches du musée consistent à rendre accessibles les biens culturels et à populariser les sciences et les arts. Un musée appartenant à une organisation sociale ou à un particulier peut être temporairement occupé s'il ne remplit pas ses fonctions prévues par la loi ou les statuts. L'exportation de biens culturels est interdite, à moins que, exceptionnellement, le ministre n'y consente, après avoir constaté qu'il n'en résulte aucun dommage pour la culture nationale.

Stanislaw Gebert