

REVUE DE LÉGISLATION

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

DROIT CONSTITUTIONNEL ET ADMINISTRATIF¹

(JANVIER 1973 — JANVIER 1976)

Élections

— Loi du 17 janvier 1976 portant régime des élections à la Diète de la R.P.P. et aux conseils du peuple (Dziennik Ustaw [Journal des Lois, cité ci-après J. des L.] n° 2, texte 15).

Jusqu'à présent étaient en vigueur, amendées à plusieurs reprises, les lois électORALES à la Diète (1956) et aux conseils du peuple (1957) ainsi qu'un texte spécial de 1960 concernant l'application simultanée des deux lois en cas d'élections conjointes à l'organe suprême et aux organes locaux du pouvoir. La nouvelle loi a unifié le régime électoral, en maintenant seulement les différences qui se justifient par le caractère d'un organe donné (ainsi l'âge d'éligibilité au conseil du peuple est de 18 ans et à la Diète — de 21 ans, tandis que le droit de vote appartient dans les deux cas aux citoyens ayant 18 ans révolus). En même temps ont été unifiées les dispositions sur la présentation des candidats et les conditions d'éligibilité. Les comités du Front d'Unité Nationale sont les organisateurs de la campagne électoralE, conçue comme une grande discussion populaire sur les orientations du développement du pays. Ces comités sont tenus de procéder à de vastes consultations sur les propositions électORALES et de présenter, sur cette base, aux commissions électORALES compétentes, les listes des candidats pour chaque circonscription électoralE, une liste devant comporter plus de noms qu'il n'y a de mandats à pourvoir, sans que toutefois l'excéder puisse dépasser la moitié du nombre total des mandats. Les candidats qui obtiennent le plus de voix dans une circonscription, sont élus, mais à condition qu'ils aient recueilli plus de la moitié des suffrages dans cette circonscription et que la moitié au moins des électeurs valablement inscrits aient voté.

Organes centraux

— Loi du 28 mai 1975 portant création du poste de ministre de l'Administration, de l'Économie locale et de la Protection de l'environnement (J. des L. n° 16, texte 90).

Dans le cadre de la réforme, déjà analysée dans notre revue, des organes locaux de l'administration de l'État, on a également réformé le pouvoir de contrôle central, en donnant le nom cité ci-dessus au ministère de l'Économie locale et de la Protection de l'environnement et en confiant au ministre nouvellement institué le contrôle courant de l'appareil local, alors que les fonctions générales de contrôle

¹ Cette revue ne tient pas compte des dispositions relatives à la réforme des organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'Etat qui ont déjà fait l'objet des articles publiés dans ce trimestriel: J. Łętowski, *La réforme de l'administration locale en Pologne*, 1974, n° 1 (21); A. Łopatka, *Une nouvelle étape de la réforme du système des conseils du peuple et de l'administration locale*, 1974, n° 3 (23), et *L'achèvement de la réforme des organes locaux du pouvoir et de l'administration en Pologne*, 1976, n° 1 (29).

continuent à faire partie des compétences du Conseil des ministres et du Premier ministre. Un règlement du 9 juillet 1975 fixe en détail le champ d'activité de ce ministre (J. des L. n° 26, texte 136).

— Loi du 10 avril 1974 portant création du poste de ministre du Commerce extérieur et de l'Économie maritime (J. des L. n° 13, texte 78).

Le nouveau ministère se substitue à l'ancien ministère du Commerce extérieur et à celui de la Navigation, et prend également en charge les fonctions du ministère de l'Industrie lourde concernant les chantiers de radoub maritimes et fluviaux. La navigation fluviale et les ports fluviaux relèvent désormais, avec les unités administratives compétentes, de la compétence du ministère des Transports. Cette réorganisation est destinée à assurer une entière coordination des problèmes économiques des échanges avec l'étranger et à relier plus étroitement les échanges de commerce extérieur, de la navigation maritime, des pêcheries maritimes et des ports.

— Loi du 29 mai 1974 sur le poste de ministre des Affaires étrangères (J. des L. n° 21, texte 115).

Selon la Constitution, les ministres dirigent les secteurs déterminés de l'administration de l'État et le champ de leur activité est fixé par la loi. Or, jusqu'ici, aucune loi ne réglait le champ d'activité du ministre des Affaires étrangères. On vient de combler cette lacune, sans porter atteinte aux lois spéciales régissant certaines fonctions de ce ministère (p.ex. les lois sur les passeports ou sur les étrangers). La nouvelle loi correspond au développement des contacts de la Pologne avec les autres pays dans les divers domaines de la vie politique, économique, culturelle, scientifique, technique et sportive. C'est pourquoi, dans les tâches du ministère se trouve désormais la coordination des activités des ministres et des offices centraux dans le domaine des relations avec l'étranger. Cela permet de faire observer avec plus d'efficacité par les ministères intéressés les principes fixés de coopération dans leurs contacts avec l'étranger.

— Loi du 12 avril 1973 portant création de l'Office de l'Énergie atomique (J. des L. n° 12, texte 88).

Déjà après la première conférence mondiale de 1955, placée sous la devise « L'atome pour la paix », on a institué en Pologne un Délégué du Gouvernement pour les questions de l'utilisation de l'énergie nucléaire. Toutefois, c'était une solution provisoire qui ne répond plus aux programmes dynamiques en vigueur de développement économique du pays, prévoyant entre autres un accroissement presque quintuple de la production d'énergie électrique d'ici à 1990. Le nouvel office est un organe central de l'administration de l'État en matière d'utilisation de l'énergie atomique, et il est subordonné au Premier ministre. De la compétence de cet office relèvent les questions de l'utilisation pacifique de l'énergie atomique dans l'économie nationale, conjointement avec la coopération dans ce domaine avec l'étranger ainsi que l'organisation de la protection contre les radiations ioniques.

— Loi du 23 octobre 1975 sur l'arbitrage économique d'État (J. des L. n° 34, texte 183).

Déjà en 1949, la majorité des litiges patrimoniaux entre les unités de l'économie socialisée ont été soustraits à la compétence des tribunaux et confiés à l'arbitrage économique d'État comportant la Commission Générale d'Arbitrage, fonctionnant auprès du ministre des Finances, et des commissions régionales. En 26 ans, ces commissions ont examiné près de 4 millions 500 mille affaires, en exerçant une influence notable sur l'exécution dans les délais prévus des contrats entre les entreprises d'État, sur la qualité de la production, sur la mise en service dans les délais

impartis des investissements nouveaux, etc. La nouvelle loi traduit le rang croissant de l'arbitrage en relation avec la réforme actuellement mise en application de la planification et de la gestion de l'économie nationale, réforme impliquant aussi bien un renforcement de la planification centrale qu'une autonomie plus vaste des organismes économiques. Par cela même, en effet, le rang des contrats entre les unités économiques s'est accru et, partant, le rôle de l'arbitrage lui-même a augmenté, du fait qu'il exerce une influence sur l'exécution des obligations découlant des contrats, en sauvegardant les droits des différentes unités de l'économie socialisée en accord avec l'intérêt général de l'économie nationale et de toute la société. L'arbitrage économique d'État fonctionne actuellement auprès du Conseil des ministres, son président est nommé et révoqué par le Premier ministre qui a également le pouvoir de créer et de supprimer les commissions d'arbitrage régionales, compétentes pour une ou plusieurs voïvodies. La jurisprudence arbitrale exerce une influence non seulement sur la discipline dans l'exécution des contrats, mais aussi sur l'accroissement de la productivité. Les solutions arbitrales des litiges concernant le devoir de conclure les contrats et le contenu de ces derniers gagnent toujours en importance. L'arbitrage a également la faculté d'intenter d'office des litiges aux unités de l'économie socialisée, par exemple afin de perfectionner la coopération ou d'éliminer les irrégularités se manifestant dans le processus d'investissement. Grâce à de nouveaux instruments d'action, l'arbitrage peut également agir à l'égard de la direction des entreprises afin de prévenir des conflits, en suggérant des mesures tendant à les éliminer. Une fonction prophylactique jouent également les séances des commissions d'arbitrage, organisées dans les établissements de travail avec la participation des représentants du personnel. Avant l'ouverture d'un litige arbitral, les unités supérieures peuvent intervenir en qualité de médiateurs en vue d'aboutir à une conciliation entre les unités de l'économie socialisée qui leur sont subordonnées. Les litiges sont instruits, en règle générale, en première instance par une commission d'arbitrage régionale, tandis que les recours sont portés devant la Commission Générale d'Arbitrage. La participation des parties à la procédure est obligatoire. Cependant, les commissions ne sont pas liées par les conclusions des parties et, en particulier, elles peuvent statuer sur une prétention qui n'a pas fait l'objet de la demande, et aussi adjuger plus qu'il n'a été demandé. La sentence arbitrale passée en force de chose jugée lie tous les organes d'État et tous les organismes économiques. A la requête d'une partie ou d'office, l'arbitrage d'État peut faire reprendre une procédure clôturée par une sentence passée en force de chose jugée. Les dispositions de la loi qui suscitent des doutes dans la jurisprudence judiciaire et arbitrale, sont éclaircies conjointement par la Cour Suprême et la Commission Générale d'Arbitrage.

Finances et économie

— Loi du 12 juin 1975 portant droit bancaire (J. des L. n° 20, texte 108).

Avant cette loi, le service bancaire était assuré par trois banques d'État et les coopératives d'épargne et de prêt, c'est pourquoi dans une seule localité se trouvaient, les filiales de plusieurs banques, qui doublaient en partie leurs fonctions. La réorganisation effectuée en vertu de la nouvelle loi a simplifié la structure générale de ce système et a permis de réduire d'environ 1000 personnes le personnel de gestion et de contrôle, en grossissant d'autant le personnel du service bancaire direct. La Banque Nationale de Bologne (B.N.P.) a fusionné avec la Caisse Générale d'Epargne (C.G.E.). A côté des fonctions de banque centrale, elle assure le service bancaire des unités économiques et de la population non agricoles. Les filiales opérationnelles

de la C.G.E., qui sont actuellement des filiales spécialisées de la B.N.P., fonctionnent sous le même nom auquel la population s'est accoutumée, et leur réseau a été même étendu, en rapprochant ainsi tout le système des clients. Pour assurer le service bancaire de l'agriculture, de l'industrie agro-alimentaire, de la sylviculture et de l'industrie du bois, de l'exploitation des eaux ainsi que de l'économie agricole non socialisée, il a été créé une Banque d'Économie Alimentaire, à régime mixte, étatique et coopératif, à laquelle ont été incorporées les anciennes coopératives d'épargne et de prêt, transformées en banques coopératives. La Banque d'Économie Alimentaire joue à l'égard de ces dernières les fonctions prévues par la loi sur les coopératives pour l'union centrale de coopératives. Le service bancaire des échanges avec l'étranger ainsi que le service du change pour la population n'ont pas été modifiés et continuent à être assumés par « Bank Handlowy w Warszawie » (Banque de Commerce de Varsovie) et « Bank Polska Kasa Opieki » (Banque-Caisse Polonaise d'Assistance). Par ailleurs, la loi prévoit qu'une banque peut commettre à une autre banque les fonctions relevant du champ de son activité statutaire, ce qui permet également de rapprocher le service du client, sans qu'il faille ouvrir dans une localité donnée une filiale de la banque commettante.

— Loi du 23 octobre 1975 sur les garanties octroyées par l'État (J. des L. n° 34, texte 187).

Lors de l'examen à la Diète du projet de cette loi, on signalait que la politique du développement dynamique de l'économie nationale, politique pratiquée depuis 1971, contribuait à un accroissement constant des échanges de commerce extérieur et à l'intensification de la coopération économique de la Pologne avec l'étranger. En particulier, cette politique est orientée sur la modernisation du parc des machines et installations de production, sur l'agrandissement du potentiel productif et sur l'exploitation accrue des matières premières. Une telle politique exige entre autres une politique très active de crédit, qui favorise l'extension des échanges de crédit avec l'étranger liés à l'importation des machines et installations que l'on achète, en règle générale, à crédit, et à la réalisation de grands investissements financés en partie à l'aide des crédits étrangers. Conformément aux principes des échanges internationaux, les transactions de crédit exigent, plus d'une fois, des garanties et des cautionnements gouvernementaux des obligations des banques et des grandes entreprises polonaises qui contractent des crédits. Étant donné que la loi antérieure de 1948 sur ces garanties ne correspondait plus à l'échelle des échanges, la nouvelle loi a autorisé le gouvernement et, jusqu'à concurrence de 15 milliards de zlotys, le ministre des Finances, à octroyer des garanties et des cautionnements nécessaires pour les obligations contractées envers l'étranger par les unités polonaises de l'économie socialisée (banques ou entreprises d'État).

— Loi du 19 décembre 1975 sur l'impôt de péréquation (J. des L. n° 45, texte 227).

L'un des objectifs fondamentaux de la politique fiscale, confirmé récemment par une décision du Présidium du Gouvernement sur les principes et les directions de cette politique, consiste à façonnier les proportions correctes de la répartition des revenus et à établir une répartition équitable des prestations à des fins d'intérêt général. En conséquence, il y a lieu de rajuster au moyen des impôts et à un degré socialement justifié les disproportions des revenus, et c'est là le but principal de l'impôt de péréquation. Introduit déjà en 1957, cet impôt demandait à être réglé par une nouvelle loi afin d'éliminer certaines solutions critiquées (p. ex. l'imposition ne tenant pas compte de la situation de famille) et d'adapter les dispositions de la loi aux conditions nouvelles découlant du niveau plus élevé des salaires et des

changements dans le système fiscal. Il consiste à totaliser tous les revenus annuels et à imposer l'excédent au-dessus d'un plafond déterminé par un taux fortement progressif. En principe, cet impôt frappe les excédents au-delà d'un revenu de 144 mille zł par an (le salaire mensuel moyen dans l'économie socialisée étant d'environ 3500 zł), avec toutefois plusieurs dérogations en fonction de l'état de famille (p. ex. lorsque l'un des conjoints ne touche aucun revenu, la base dont l'excédent est imposable est de 168 mille zł par an). Par exemple, si l'excédent s'élève à 720 mille par an, l'impôt se chiffre à 387 600 zł, et s'il est supérieur à cette somme, on paie en plus 75% de l'excédent. Pratiquement, l'impôt de péréquation ne frappe que les revenus particulièrement élevés, notamment quand ils sont tirés de plusieurs sources.

— Loi du 19 décembre 1975 sur la taxe fiscale (J. des L. n° 45, texte 226).

Cette loi est venue se substituer aux dispositions antérieures, dans le cadre du programme fixé par le Gouvernement de la mise en ordre de la législation. La principale nouveauté apportée par cette loi consiste en ce que la taxe fiscale est applicable à l'acquisition à titre onéreux des droits patrimoniaux, qui, antérieurement, était réglée par des dispositions analogues à celles concernant l'impôt sur les donations. La taxe est perçue sur les actes ou documents déterminés dans la procédure administrative (demandes et pièces annexes, certificats et autorisations), ainsi que sur les actes déterminés de droit civil qu'ils soient ou non constatés par écrit (p. ex. sur un contrat de bail à loyer ou de bail à ferme), ou encore sur les documents constatant ces actes (factures, lettres de change, procurations, contrats de mariage). La transmission de propriété d'une chose ou d'un droit est soumise à la taxe fiscale dès qu'elle concerne les choses se trouvant en Pologne ou les droits à exercer en Pologne, et lorsque la chose se trouve à l'étranger ou le droit est à exercer à l'étranger, seulement quand l'acquéreur est un citoyen polonais. La taxe fiscale est également perçue à la place de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur les bénéfices frappant l'activité de certains groupes d'artisans qui exercent leur métier en vertu d'une déclaration confirmée.

— Loi du 19 décembre 1975 concernant les droits de mutation frappant les successions et les libéralités (J. des L. n° 45, texte 228).

Ces droits frappent l'acquisition par la voie de succession, de donation ou d'usu-capion des biens situés en Pologne, lors même que l'acquéreur serait un étranger. En revanche, l'acquisition des biens situés à l'étranger n'est frappée de ces droits que si l'acquéreur est un citoyen polonais ou est domicilié en Pologne. Cependant, l'acquisition des biens par la voie de succession par un citoyen polonais est exemptée de ces droits, lorsque la procédure successorale a été effectuée par l'intermédiaire d'un consulat polonais. Les taux restent en fonction de l'appartenance du successeur à l'un des 4 groupes (suivant le degré de parenté avec le défunt) et progressent en fonction de la valeur de la succession ou de la donation. L'acquisition d'une valeur de moins de 30 000 zł et, dans le premier groupe, de moins de 50 000 zł, est libre de droits. Une nouveauté est la réduction de moitié de l'impôt sur une maison unifamiliale (ou sur un logement autonome ou encore sur le droit coopératif au logement), lorsque la succession revient au conjoint ou aux descendants du défunt qui habitaient cette maison ou ce logement le jour de l'ouverture de la succession. Les donations provenant de l'étranger continuent à être exemptées jusqu'à concurrence de 30 000 zł par an, toutes les donations reçues par les membres d'une famille qui mènent une vie commune étant totalisées, indépendamment du nombre des donateurs (ce qui empêche de se dérober à l'impôt en faisant substituer les divers expéditeurs des colis), et l'on adopte le taux du troisième groupe (indépendamment

du degré de parenté), ou même le quatrième, lorsque le destinataire est une personne juridique.

— Loi du 19 décembre 1975 sur certains impôts et taxes locaux (J. des L. n° 45, texte 229).

Dans ce groupe rentrent les impôts et les taxes sur les immeubles, les locaux et les chiens ainsi que sur les moyens de transport, les taxes sur le marché, les taxes climatiques et administratives. Certaines prestations sont universellement obligatoires, certaines autres et leur montant dépendent de la décision du conseil du peuple local (p. ex. la taxe sur les chiens).

— Loi du 18 juillet 1974 sur l'exercice du commerce et de certaines autres activités par les unités de l'économie non socialisée (J. des L. n° 27, texte 158).

Cette loi a réglé l'activité économique privée en dehors de l'agriculture, à l'exception de l'artisanat déjà réglé par une loi de 1972. Cela concerne avant tout le commerce et les services culinaires privés, mais la loi offre également une base à la réglementation par des dispositions d'application de l'activité privée comportant l'hôtellerie, les librairies, les boutiques d'antiquaires, la vente d'oeuvres d'art moderne, l'incubation artificielle, et aussi l'activité économique des associations cultuelles, de même que les autorisations accordées à des personnes physiques et juridiques étrangères d'exercer une activité économique en Pologne. Les autorisations sont accordées sous forme de permis, et dans les cas de moindre importance, sous forme de confirmation de la déclaration. L'autorisation est refusée lorsque l'activité économique envisagée serait contraire à l'intérêt social en raison de son genre ou de ses dimensions, du lieu de son exercice ou de l'incompatibilité avec les règles de l'emploi rationnel du personnel qualifié. La procédure a été sensiblement simplifiée, et le pouvoir de décision a été confié, sauf certaines exceptions, aux chefs des villes et des communes. La loi a réglé également l'autogestion des personnes exerçant une activité économique privée dans le domaine du commerce et des services. L'organe central de cette autogestion, coordonnant les travaux des fédérations locales à l'échelon de voïvodie, est le Conseil général des Fédérations du commerce et des services privés. La coopération de cette autogestion avec les organisations d'État devrait favoriser la mise en harmonie des intérêts des membres affiliés avec l'intérêt général.

— Loi du 22 novembre 1973 sur l'aménagement des forêts ne constituant pas la propriété de l'État (J. des L. n° 48, texte 283).

Cette loi a remplacé celle de 1960, ce qui a été dicté, principalement, par la nécessité de consolider la protection de l'environnement. Mais par ailleurs des problèmes économiques entraient en jeu, car dans les bois n'appartenant pas à l'État, qui constituent un cinquième de la surface boisée en Pologne, l'accroissement de la masse ligneuse est plus de trois fois inférieur à celui enregistré dans les bois de l'État. En particulier, la nouvelle loi prévoit l'élaboration aux frais de l'État des programmes simplifiés d'aménagement des forêts, que les propriétaires sont tenus de réaliser, et elle a renforcé les compétences des chefs des communes et des villes pour faire exécuter ces devoirs ainsi que pour prévenir les dévastations et les coupes injustifiées.

— Loi du 22 novembre 1973 modifiant la loi sur les règles et la procédure d'expropriation d'immeubles (J. des L. n° 48, texte 282).

L'amendement de la loi concernée de 1958 augmente sensiblement les indemnités pour les immeubles expropriés à des fins de développement socio-économique, accélère le paiement de ces indemnités et renforce la protection contre l'expropria-

tion des maisons unifamiliales (étant donné que la conservation et l'essor de la construction de telles maisons doivent être un élément important de la réalisation du nouveau programme de la construction de logements et de la politique de l'habitat).

— Loi du 28 mai 1974 concernant la cession d'exploitations agricoles à l'État contre une rente et les prestations en argent (J. des L. n° 21, texte 118).

La question de la cession à l'État des exploitations contre une rente gagne en importance face à la migration de la jeunesse rurale vers les villes, ce qui fait que certains cultivateurs, n'ayant pas à qui transmettre leur exploitation, ne sont pas en mesure, en raison de leur âge, d'exploiter convenablement leurs terres. D'un autre côté, l'État est vivement intéressé à assurer la culture intensive de toutes les terres agricoles. Selon le rapport présenté à la Diète par le ministre de l'Agriculture, les exploitants de près de 400 mille exploitations d'une superficie de plus de 1 million 500 mille ha se trouvent dans cette situation et, au cours d'une quinzaine d'années à venir, atteindront l'âge de la retraite. Les dispositions antérieures prévoient, il est vrai, la cession à l'État des exploitations importantes, mais à des conditions relativement peu avantageuses et sans obligation pour l'État de se les faire céder à la requête des intéressés. Actuellement, la cession de l'exploitation à la requête de l'intéressé qui n'est plus en mesure de l'exploiter, est obligatoire, tandis que les prestations versées à ce titre par l'État se rapprochent de celles prévues par le système général des retraites. Les terres d'au moins 2 ha, et même plus petites, sont cessibles, tandis que la rente est augmentée si l'exploitation est en bon état ou si le propriétaire a coopéré de façon durable avec des exploitations socialisées. Par ailleurs, un cultivateur qui cède son exploitation, a la faculté de garder des bâtiments de ferme ou sa maison d'habitation et une parcelle d'un demi-hectare au maximum. La loi prévoit également la cession à l'État de petites exploitations par les paysans qui étaient en même temps des ouvriers et bénéficient déjà d'une pension. Par suite de la cession de l'exploitation, ils obtiennent un supplément à leur pension à titre permanent.

— Loi du 24 octobre 1974 portant droit des eaux (J. des L. n° 38, texte 230).

Cette loi est venue se substituer à des textes séparés concernant les assainissements (1958), l'approvisionnement en eau (1960), le droit des eaux (1962) et l'approvisionnement en eau de l'agriculture et de la campagne (1965). Il s'agit donc d'une réglementation complexe de l'exploitation des eaux, adaptant ses solutions aux changements socio-économiques et aux réformes d'organisation effectués (en connexion, par exemple, avec les nouvelles dispositions sur les conseils du peuple), de même qu'aux nouveaux besoins de la protection de l'environnement. Du fait que les questions réglées antérieurement par des lois différentes sont groupées dans un seul acte, la loi porte en premier lieu les solutions communes à toutes ces questions. Il en est ainsi avec les dispositions régissant la propriété des eaux, les restrictions (indispensables pour l'utilisation des eaux et la construction d'installations d'exploitation des eaux) au droit de propriété des immeubles, les autorisations d'exploitation et la solution des litiges auxquels elles donnent naissance (conjointement avec l'attribution d'indemnités).

L'économie des eaux, en tant que partie intégrante de l'économie nationale, est soumise à la direction planifiée. Un cadastre de l'économie des eaux, tenu selon les règles fixées par le Conseil des ministres, est destiné à inventorier et à dresser le bilan des ressources en eau. La loi a maintenu le principe en vertu duquel toutes les eaux courantes et les eaux souterraines sont la propriété de l'État, en ajoutant que les poissons et les autres organismes vivant dans ces eaux sont également pro-

propriété de l'État. Les eaux stagnantes de surface et les eaux de puits et de fossés sont la propriété des propriétaires des fonds où elles se trouvent (avec les poissons et les autres organismes). En ce qui concerne les eaux de surface de jouissance commune, les devoirs des propriétaires des fonds sont fixés par le chef de commune pour assurer l'accès à l'eau par un passage déterminé et pour garantir au propriétaire une indemnité due à ce titre. La jouissance des eaux consiste dans l'usage qui en est fait pour les besoins de la population et de l'économie nationale.

Divers

— Loi du 24 octobre 1974 portant droit du bâtiment (J. des L. n° 38, texte 229).

La nouvelle loi, qui est venue se substituer au droit du bâtiment de 1961 ainsi qu'à la loi de 1958 sur les permis de construire et à celle de 1961 sur le devoir de documenter l'origine des matériaux employés pour les constructions non socialisées, est destinée à faciliter la construction dont l'importance sociale et économique va toujours croissant. La loi règle la question de l'utilisation des terrains en accord avec les plans locaux d'aménagement du territoire, les questions concernant les projets, la construction, l'entretien et la démolition des édifices ainsi que les règles d'activité des organes administratifs en cette matière. La principale nouveauté consiste à renoncer à la distinction peu pratique entre les constructions de caractère général et celles de caractère spécial, ce qui permet d'unifier le système de contrôle. Les organes locaux de l'administration de l'État assument le contrôle en matière d'urbanisme et de bâtiment (portant sur la conformité de la réalisation de l'investissement avec le plan local d'aménagement du territoire ainsi que sur les questions relatives à la protection de l'environnement au cours de la construction et de l'usage des édifices), ainsi que le contrôle technique visant à garantir la sécurité des hommes et des biens dans les projets et au cours des travaux et de l'usage des édifices. Le contrôle comporte les mesures garantissant l'exécution de ces tâches, notamment par des actes de contrôle et par des injonctions, prohibitions et règlements utiles. Les unités économiques (l'investisseur, le bureau d'études et l'exécutant) sont responsables de la régularité des solutions techniques, tandis que l'administration intervient chaque fois où la protection de l'intérêt social l'exige. Le principal instrument du contrôle administratif de la préparation d'un investissement est le permis de construire. Il facilite le contrôle en matière d'urbanisme et de bâtiment, en permettant de respecter les valeurs urbanistes et architectoniques dans la construction. Actuellement, les permis se caractérisent par une procédure sensiblement moins bureaucratique, parce qu'ils n'exigent plus les décisions, antérieurement requises, portant séparément sur l'approbation du projet, la localisation spéciale et l'approbation du plan de réalisation. Ces questions ont été sensiblement simplifiées pour les habitants de la campagne, notamment en ce qui concerne les bâtiments de ferme et les bâtiments constituant la propriété personnelle. Les compétences ont été notamment décentralisées, car les chefs des communes et des villes représentent la première instance lorsqu'il s'agit des constructions élevées par des personnes physiques. Les mesures tendant à combattre l'activité arbitrairement désordonnée dans le domaine de la construction ont été sensiblement renforcées. Le chef compétent de commune ou de ville est tenu d'arrêter les travaux effectués sans permis et susceptibles d'amener un danger pour les hommes ou les biens, ou encore de menacer l'environnement, ou qui dérogent sérieusement aux conditions prévues par la loi ou par le permis de construire. Si les conditions requises ne sont pas remplies dans le délai imparti, la démolition est ordonnée. Les édifices ou leurs parties construits, ou en voie de construction, sans respecter les prescriptions en vigueur pendant la

construction, sont obligatoirement démolis ou cédés à l'État sans indemnité, s'il est constaté qu'ils se trouvent sur un terrain qui, selon les dispositions sur l'aménagement du territoire, n'est pas destiné à recevoir des bâtiments de ce genre, ou lorsqu'ils amènent un danger pour les hommes ou les biens ou encore risquent de détériorer les conditions sanitaires au-delà des limites tolérées.

— Loi du 10 avril 1974 portant droit relatif au régime des locaux (J. des L. n° 14, texte 84)².

Déjà dans les années cinquante, quand la construction de logements était principalement l'oeuvre de l'État, il a fallu maintenir les restrictions administratives sérieuses au droit de disposer des locaux d'habitation, restrictions introduites immédiatement après la guerre. Depuis cette époque, c'est la construction coopérative qui domine et aussi, dans une mesure croissante, la construction de petites maisons privées. Ces dernières années, le Parti Ouvrier Unifié Polonais a déclaré que les conditions de logement représentent l'une des principales prémisses de la promotion culturelle et civilisatrice des citoyens, ainsi que de la réalisation des objectifs humanistes que se propose le régime socialiste. Cette devise a été suivie d'un programme dynamique de la construction de logements (principalement coopérative, bénéficiant d'importants crédits de l'État) afin de réaliser, dans un délai aussi bref que possible, le droit de chaque famille à un logement à soi et d'un standing plus élevé que jusqu'à présent. L'expression juridique de cette nouvelle politique est le nouveau droit relatif au régime des locaux, qui est venu se substituer à de nombreuses dispositions antérieures. Par nécessité, le nouveau droit admet encore l'instauration par un conseil du peuple local, avec le consentement du conseil supérieur, du bail des locaux ou des bâtiments en vertu d'une décision administrative d'attribution, mais seulement dans une localité où les besoins en logements ne peuvent être satisfaits par le contrat de bail, et cela avec de nombreuses exceptions (ainsi, ces dispositions ne sont pas applicables aux maisons unifamiliales ou aux locaux en, toute propriété dans les coopératives de construction de logements). Parmi les garanties prévues par la loi, il convient de mentionner la faculté d'attribuer un logement séparé (conforme au standing en vigueur) à un seul preneur, l'inadmissibilité d'attribution séparée d'une pièce de passage, l'exclusion de faire loger des tiers dans un logement séparé attribué au preneur, la suppression des difficultés à l'occasion de l'échange de logements. En même temps, ont été concrétisées les devoirs du bailleur et du preneur d'entretenir les bâtiments et les locaux en bon état et de les doter d'installations techniques en état d'usage, les organes de l'autogestion des habitants étant appelés à participer au contrôle de l'exécution de ces devoirs.

— Loi du 26 mars 1975 portant droit douanier (J. des L. n° 10, texte 56).

De même que la loi antérieure de 1961, la nouvelle loi établit les principes fondamentaux des échanges de marchandises avec l'étranger ainsi que du contrôle douanier de ces échanges. En particulier, la nouvelle loi développe le principe constitutionnel du monopole d'État du commerce extérieur et prévoit des tarifs différents pour les échanges « commerciaux » (effectués en vue de la réalisation des plans nationaux de développement socio-économique) et « non commerciaux », le perfectionnement du contrôle douanier et la déformalisation de la procédure douanière. Le contrôle douanier vise les échanges de marchandises avec l'étranger. Est marchandise tout meuble, y compris les moyens de paiement et les valeurs mobilières ainsi que l'énergie (électrique ou thermique). L'importation, le transport ou l'expor-

² Cette loi a été plus amplement commentée dans l'article de Z. Radwański, Le nouveau droit relatif au régime de locaux, « Droit Polonais Contemporain », 1975, n° 4(28), où a été également publié le texte de cette loi.

tation d'oeuvres et d'informations exprimées à l'aide de l'impression, de l'image ou d'autres formes servant à les fixer et à les communiquer, d'un contenu nuisible au bien et aux intérêts de la R.P.P., sont interdits (sauf les cas définis par des dispositions spéciales), tandis que les objets en question sont confisqués. Cela concerne en particulier toutes sortes d'imprimés, même si leur diffusion n'est pas prohibée, mais qui ont un contenu contraire à l'ordre public, et les publications pornographiques (même si elles sont importées en une quantité qui en exclut la diffusion). La prohibition et la confiscation concernent également l'exportation des manuscrits et des textes dactylographiés, dont le contenu peut servir des buts contraires au bien et aux intérêts de la R.P.P., ainsi que la pornographie de toute sorte. La loi énumère les cas d'exemption des droits de douane et des autorisations d'exportation et d'importation, et précise que d'autres exemptions n'exigent pas un arrêté du Conseil des ministres mais un règlement du ministre du Commerce extérieur et de l'Économie maritime. En raison des cas assez fréquents de fraude à la loi, la marchandise transportée n'est considérée comme marchandise en transit (donc sans droits de douane ni autorisation de transport) que si elle est déclarée dans un bureau de douane à la frontière, une garantie pouvant être demandée de son exportation (p. ex., par le paiement de l'équivalent du droit de douane et de la moitié de la valeur nationale de la marchandise). La loi prévoit la responsabilité de la personne qui a acquis la marchandise qui devait être exportée, ou qui n'a pas informé d'avoir trouvé une marchandise jetée du train entre la frontière et le bureau de douane. L'organisation des bureaux de douane a été confiée au président de l'Office général des douanes, qui est nommé par le Président du Conseil des ministres. Face aux échanges croissants avec l'étranger, les pouvoirs douaniers peuvent être confiés aux unités de l'économie socialisée (afin que, p. ex., un agent autorisé d'un établissement de production puisse faire dédouaner sur place les marchandises importées par son établissement). Le délai de prescription des droits de douane a été abrégé de 5 ans à 2, de même que le délai dans lequel la décision en vertu de laquelle la personne intéressée a acquis un droit après le dédouanement, peut être modifiée en cas d'erreur manifeste.

— Loi du 12 juin 1975 sur la défense contre l'incendie (J. des L. n° 20, texte 107).

La nouvelle loi a remplacé celle, surannée, de 1960. Au premier rang se trouve ici le principe que la protection de la vie et de la santé ainsi que des richesses matérielles et culturelles de la société contre les incendies est un devoir de tous les organes du pouvoir et de l'administration de l'État, des institutions d'État, des unités de l'économie socialisée et de chaque citoyen. Les ministres et les autorités des organisations sociales doivent porter ces questions dans les programmes d'enseignement, mener une activité de propagande et des recherches scientifiques indispensables à la bonne réalisation des tâches de la défense contre l'incendie. L'organe central de l'administration de l'État en cette matière est le commandant des sapeurs-pompiers, subordonné au ministre de l'Intérieur. L'organisation de la défense dans les unités subordonnées appartient aux ministres compétents, et en ce qui concerne les organisations coopératives et sociales, à leurs autorités centrales. Les voïvodes remplissent les tâches en cette matière à l'aide de leurs bureaux et des directions de sapeurs-pompiers à l'échelon de voïvodie. Le voïvode institue sur place les directions locales de sapeurs-pompiers. Les chefs des villes et des communes remplissent leurs tâches dans ce domaine par l'intermédiaire de ces directions et des directions locales de sapeurs-pompiers professionnels. Les corps de sapeurs-pompiers professionnels, requis ou volontaires, sont appelés notamment à mener des

actions de sauvetage (également pour combattre les calamités), à participer à la lutte contre l'incendie et à instruire sur la lutte contre le feu. Le corps de sapeurs-pompiers professionnels est nommé par le voïvode, tandis que le corps requis est désigné par le chef d'une ville ou d'une commune parmi les habitants ou, à la demande du chef d'un établissement, parmi le personnel de ce dernier. En instituant le corps requis, l'organe local peut imposer à des personnes physiques l'obligation de servir dans ce corps. Les corps de sapeurs-pompiers volontaires sont des organisations sociales groupant des citoyens polonais prêts à participer de façon organisée à la protection de la vie, de la santé et des biens des citoyens ainsi que du patrimoine national contre les incendies. Ces organisations fonctionnent en vertu des statuts et acquièrent la personnalité juridique après avoir été enregistrées par le chef d'une ville ou d'une commune. Elles sont groupées au sein de l'Union des sapeurs-pompiers volontaires, qui est une organisation sociale fonctionnant en vertu des statuts conférés par le ministre de l'Intérieur et subordonnée à son contrôle.

— Loi du 10 avril 1974 sur les registres de la population et les pièces d'identité (J. des L. n° 14, texte 85).

Les citoyens polonais domiciliés en Pologne sont tenus de posséder, dès qu'ils ont 18 ans révolus, une pièce d'identité. Les individus plus jeunes peuvent (à partir de 13 ans) ou doivent (dans certains cas, à partir de 16 ans) posséder une pièce d'identité provisoire. La personne dont la nationalité polonaise n'a pas été constatée, reçoit une pièce d'identité provisoire. La pièce d'identité est délivrée pour une durée indéterminée. La personne ayant la nationalité polonaise et séjournant à demeure sur le territoire de la R.P.P., est tenue de déclarer son séjour au lieu où elle séjourne à titre permanent (elle ne peut avoir qu'un seul lieu de séjour permanent). La personne ayant déclaré un séjour temporaire et qui séjourne plus de deux mois, doit déclarer un séjour permanent, à moins qu'il résulte des circonstances qu'il s'agit d'un séjour temporaire prolongé (p. ex. pour les études, pour suivre un traitement ou se reposer, ou pour des raisons de famille). La personne séjournant dans une localité sous une même adresse, doit faire une déclaration de séjour avant l'expiration de la quatrième journée depuis son arrivée, tandis que la personne s'arrêtant dans un hôtel ou dans un établissement similaire, doit le faire en 24 heures. La déclaration est faite chez le chef de la ville, du quartier ou de la commune, sauf des exceptions nombreuses (p. ex. dans un hôtel, elle le fera chez le gérant). La déclaration de départ d'un lieu du séjour permanent doit être faite avant de quitter ce lieu et en indiquant la nouvelle adresse. Le départ à l'étranger pour une période de plus de deux mois et le retour doivent être déclarés au lieu du séjour permanent. La déclaration de départ d'un lieu du séjour temporaire n'est exigée que si le séjour est abrégé par rapport à la déclaration initiale (en cas de prorogation de séjour, il faut la déclarer). Les prescriptions en cette matière sont sensiblement simplifiées pour les vacanciers et les touristes. Il en est de même en ce qui concerne les étrangers, notamment quand ils viennent en voyage organisé ou s'arrêtent dans un hôtel.

— Loi du 10 avril 1974 instituant l'Ordre du Mérite de la R.P.P. (J. des L. n° 14, texte 83).

Aux termes du préambule de la loi, cet ordre a été institué « en considération des relations qui se développent entre la R.F.P. et les autres États, ainsi que de la nécessité de manifester une reconnaissance particulière pour les mérites en faveur du développement de la coopération et de l'amitié entre les peuples ». Il peut être conféré par le Conseil de l'État aux citoyens des États étrangers ou à d'autres personnes domiciliées à l'étranger qui, par leur activité politique, sociale, économique ou dans le domaine de la science, de l'éducation, de la culture, des arts, de la pro-

tection de la santé ou dans un autre domaine, ont notamment contribué à l'oeuvre du développement de la coopération internationale ainsi que de la consolidation et de l'approfondissement de l'amitié unissant la R.P.P. à d'autres peuples et États. L'ordre peut également être conféré à une institution, à une ville ou à une autre unité de la division administrative étrangère. L'ordre comporte 5 grades: le Grand Ruban, la Commanderie avec Étoile, la Commanderie, Insignes d'or et d'argent.

— Décret du 7 février 1974 instituant la Médaille du Trentenaire de la Pologne Populaire (J. des L. n° 7, texte 36).

Cette médaille a été instituée pour commémorer cet anniversaire et pour manifester la reconnaissance pour la contribution des travailleurs à l'édification socialiste et au développement socio-économique du pays. Elle était conférée par le Conseil de l'État seulement en 1974 pour « l'ensemble des mérites au cours d'un travail professionnel et d'une activité socio-politique remarquables de longue durée ».

Stanislaw Gebert