

LES EMPLOIS DE DIRECTION DANS LES OFFICES D'ÉTAT EN POLOGNE

Teresa Górzyńska

La loi du 16 septembre 1982 sur les travailleurs des offices d'État (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1983) marque le retour à la conception d'un statut juridique particulier des fonctionnaires d'État¹. Elle s'applique aux fonctionnaires d'État et aux autres travailleurs employés dans les offices des organes principaux, centraux et locaux de l'administration d'État, dans la chancellerie de la Diète et celle du Conseil de l'État, dans les offices dépendant des organes suprêmes du pouvoir d'État et des organes principaux et centraux de l'administration d'État (art. 1^{er} de la loi)².

Conformément à l'art. 2, pt 1 de la loi, le règlement du Conseil des Ministres du 8 novembre 1982³ détermine les postes dont les titulaires sont considérés comme fonctionnaires d'État.

¹ Dziennik Ustaw [Journal des Lois, cité ci-après : J. des L.], 1982, n° 31, texte 214. Jusqu'à 1974, date de l'adoption du code du travail, le statut des fonctionnaires était réglementé par la loi sur le service civil de 1922, abrogée par le code du travail. La tendance à un statut unique de tous les travailleurs (indépendamment si le rapport de travail a été établi par voie de nomination, de désignation, d'élection ou de contrat de travail), qui se manifeste dans le code du travail, s'est avérée difficile à réaliser dans la pratique. La nouvelle réglementation du statut des fonctionnaires en est une preuve.

² Conformément à l'art. 2, al. 1, de la loi de 1982 sur les travailleurs des offices d'État, le Conseil des Ministres peut étendre, en tout ou en partie, l'application de la loi aux travailleurs d'autres offices d'État que ceux qui sont visés à l'art. 1^{er}. C'est notamment le cas du règlement du Conseil des Ministres du

8 novembre 1982 portant application des dispositions de la loi de 1982 aux travailleurs du secrétariat administratif de l'Académie Polonaise des Sciences (J. des L., n° 39, texte 256).

³ Le règlement du Conseil des Ministres relatif à la détermination des postes de fonctionnaire et aux modalités d'établissement par voie de nomination du rapport de travail avec les fonctionnaires d'État (J. des L., n° 39, texte 257).

LES EMPLOIS DE DIRECTION ET LA LOI DE 1982

Les dispositions de la loi du 16 septembre 1982 s'appliquent également aux emplois de direction. Le statut juridique des personnes occupant ces postes n'est cependant pas homogène. La loi du 16 septembre distingue les postes de direction qui suivent.

1° Les postes de direction relevant entièrement de ses dispositions auxquels, conformément aux critères organisationnels et fonctionnels, appartiennent les postes énumérés dans le règlement du 8 novembre 1982 :

— les postes de direction dans les offices des organes principaux et centraux : chefs (et leurs adjoints) des offices dépendant d'un organe principal ou central de l'administration d'État, directeurs (et leurs adjoints) de département (bureau, cabinet etc.), chefs de division, chefs-comptables, chefs de section de dactylographie, chefs de chancellerie et chefs de section d'archives ;

— les postes de direction dans les offices des organes locaux de l'administration d'État : chefs de section (et d'unités équivalentes), chefs-comptables de voïvodie (de ville et commune), chefs des services communaux d'agriculture, directeurs (et leurs adjoints) des centres de perfectionnement des cadres.

Les personnes qui occupant les postes de direction énumérés sont considérées comme fonctionnaires d'État⁴ et leur statut ne diffère en principe pas de celui des autres fonctionnaires. La principale différence entre ces personnes et les autres fonctionnaires consiste en ce qu'elles sont placées à la tête d'une unité administrative interne des offices d'État et de ce fait sont habilitées à donner des ordres de service.

2° Les postes de chefs des offices d'État qui ne relèvent que partiellement des dispositions de la loi de 1982⁵. Conformément à l'ordonnance n° 32 du Président du Conseil des Ministres du 29 décembre 1982⁶, appartiennent à cette catégorie : ministres, chefs des organes centraux et chefs des unités dépendant de ces organes, voïvodes, présidents de ville, chefs de commune, chefs de ville et commune. Les chefs des

⁴ Conformément aux dispositions du règlement précité, v. note 3.

⁵ Le statut des chefs des offices qui sont en même temps organes de l'administration d'État est défini avant tout par la loi du 20 juillet 1983 sur le système des conseils populaires et l'autonomie locale (J. des L., n° 41, texte 541), le règlement du Conseil des Ministres du 13 janvier 1978 portant statut de voïvode (J. des L., n° 2, texte 4) et le règlement du Conseil des Ministres du 18 août 1978 portant statut de chef de commune (J. des L., n° 20, texte 89).

⁶ L'ordonnance relative à la durée et aux horaires de travail des fonctionnaires d'État, Monitor Polski [Moniteur Polonais, cité ci-après : M.P.], n° 33, texte 294.

offices d'État ont, dans la plupart des cas, le statut d'organes de l'administration d'État. Cependant, les dispositions de la loi du 16 septembre 1982 leurs sont applicables en tant qu'aux chefs d'un services et non organes de l'administration d'État.

Les chefs des offices d'État ne constituent pas un groupe homogène au point de vue juridique. Les présidents des villes d'échelon de base, les chefs de ville (de quartier, de commune, de ville et commune), ainsi que les chefs (et leurs adjoints) des offices dépendant des organes principaux et centraux sont considérés par le règlement du 8 novembre 1982 comme fonctionnaires d'État. Par contre, les ministres, les voïvodes et les présidents des villes chefs-lieux de voïvodie appartiennent à la catégorie des postes supérieurs de direction et n'ont pas le statut de fonctionnaire d'État⁷. Cette distinction n'est pas sans influence sur les différents éléments juridiques de leur statut.

RECRUTEMENT DES EMPLOIS DE DIRECTION

La loi de 1982 mentionne les conditions générales de l'accession aux emplois. Ces conditions s'appliquent également aux emplois de direction.

D'après l'art. 3 de la loi, peut être fonctionnaire toute personne qui :

- a la citoyenneté polonaise ;
- a 18 ans révolus, la pleine capacité juridique et bénéficie de la plénitude des droits publics (dans la pratique, les postes de direction sont accessibles aux personnes avec une certaine ancienneté et la limite inférieure d'âge est en effet plus élevée) ;
- a l'instruction adéquate et a effectué un stage administratif ;
- par son comportement civique garantit l'exercice satisfaisant des tâches de fonctionnaire dans l'État socialiste ;
- jouit d'un état de santé qui permet de l'employer au poste donné.

Les exigences relatives au stage, à l'instruction et à l'attitude civique sont appréciées selon la place de chaque emploi dans la hiérarchie administrative.

Un autre règlement du Conseil des Ministres, en date également du 8 novembre 1982, concernant les rémunérations des fonctionnaires

⁷ Cf. la loi du 31 juillet 1981 relative aux rémunérations des personnes occupant des postes supérieurs de direction (J. des L., n° 20, texte 101) ; v. également l'art. 52 de la loi de 1982 sur les travailleurs des offices d'État.

d'État⁸, établit une grille des emplois, des qualifications et des rémunérations des fonctionnaires des ministères et autres organes centraux, des offices de voïvodie, des offices de quartier, des offices municipaux et des offices communaux. Pour la plupart des postes de direction dans ces offices, le règlement en question exige une instruction supérieure ; pour un petit nombre de ces postes, généralement aux échelons inférieurs et dans des localités moins peuplées, le règlement exige une instruction supérieure ou secondaire (p. ex. chefs et chefs adjoints de commune ou de ville et commune, directeur de l'état civil dans les offices de commune et les offices des villes de moins de 20 000 habitants).

Les dispositions juridiques ne précisent pas de quel genre d'instruction s'agit-il. Selon une opinion répandue, les diplômés des facultés de droit et des sciences économiques, ainsi que ceux des études administratives raccourcies sont les plus recherchés. Dans la pratique, nous assistons à une lente évolution car les représentants des sciences juridiques et économiques deviennent moins nombreux par rapport aux diplômés des hautes écoles techniques. La situation change également selon le contexte et p. ex. les diplômés des disciplines traditionnelles dominent dans l'administration centrale tandis qu'aux échelons inférieurs (petites villes et communes) la tendance s'inverse en faveur de diplômés d'écoles agronomiques et techniques.

Il ne semble pas qu'on puisse établir avec rigueur une liste de préférences pour diverses disciplines et il vaut mieux s'adapter aux besoins changeants, grâce notamment à la formation continue et au perfectionnement des cadres. Il faut cependant souligner qu'il n'existe pas en Pologne un système de formation des personnes devant occuper des emplois de direction dans l'administration d'État. Le Centre postuniversitaire de formation des fonctionnaires⁹, créé en 1982, a pour objectif de perfectionner les qualifications des fonctionnaires et surtout des personnes occupant déjà des emplois de direction.

La loi de 1982 introduit une nouvelle institution de stage administratif qui a pour but « de préparer théoriquement et pratiquement le travailleur accomplissant pour la première fois un travail dans un office d'État » (art. 7, pt 1 de la loi). Il s'agit en l'occurrence d'une méthode de sélection préliminaire à un poste donné (annexe au règlement du Conseil des Ministres du 8 novembre 1982 relatif au stage administratif et à la

⁸ J. des L., n° 39, texte 259.

⁹ Le règlement du Conseil des Ministres du 29 avril 1982 portant création du Centre postuniversitaire de formation des travailleurs de l'administration d'État (J. des L., n° 13, texte 104).

notation des fonctionnaires ¹⁰). Le stage se termine par une appréciation générale. Une notation positive devrait être suivie de l'affectation au poste auquel le stagiaire a été préparé au cours du stage. Parmi les postes qui ne nécessitent pas un stage on relève notamment :

- les postes de chefs des offices locaux dépendant des organes principaux et centraux de l'administration d'État,
- tous les postes de direction dans les ministères et offices centraux,
- les postes de direction au-dessus de chef adjoint de division (et d'autres unités équivalentes) dans les offices de voïvodie et dans les offices municipaux des villes de plus de 300 000 habitants.

Il s'ensuit que le stage administratif concerne en principe les postes de direction dans l'administration locale comme p. ex. chef adjoint de division, chef de section dans les offices de voïvodie et les offices municipaux dans les villes de plus de 300 000 habitants, chef de division (et ses adjoints) ou chef de section dans les offices municipaux des villes de plus de 20 000 et moins de 300 000 habitants et dans les offices de quartier.

Dans le cas des postes précités, le stage administratif est en principe obligatoire. Toutefois, le § 9, al. 1, du règlement relatif au stage et à la notation, admet la possibilité de dispenser du stage les personnes qui font preuve d'une connaissance théorique adéquate du programme de stage, qui savent appliquer cette connaissance à la pratique administrative, qui connaissent l'organisation et le fonctionnement de l'office dans lequel elles sont ou doivent être employées et qui connaissent les méthodes et techniques du travail de bureau. Le chef de l'office peut également imputer sur la période de stage le travail antérieur aux postes de direction ou postes autonomes dans les unités du secteur étatisé (y compris les organisations sociales) ainsi que le travail dans une école supérieure au poste d'enseignant d'une discipline relative à l'organisation et au fonctionnement de l'appareil d'État en Pologne.

La majorité des cadres de direction dans l'administration d'État peut donc être nommée sur la base des critères formels (instruction et ancienneté prévues dans les grilles des emplois) et d'une libre appréciation effectuée par l'organe compétent pour établir le rapport de travail et pour affecter à un poste de direction. Il n'existe pas dans les offices d'État de concours à des postes de direction.

On applique également un critère politique prévu par la loi, à savoir le comportement civique garantissant l'exercice satisfaisant des tâches de fonctionnaire dans l'État socialiste (art. 3, pt 4). La teneur de ce

¹⁰ J. des L., n° 39, texte 258.

critère n'est cependant pas juridiquement définie et peut prêter à des difficultés d'interprétation.

La loi de 1982 introduit l'institution d'appréciation des qualifications qui peut remplir la fonction de sélection négative¹¹. Cette appréciation générale s'effectue tous les deux ans ayant pour but de :

- vérifier la valeur professionnelle du fonctionnaire au poste qu'il occupe ;
- créer une base appropriée de sélection de candidats et notamment de ceux devant accéder à des emplois plus élevés ;
- créer une base pour le système d'avancement et de gratifications ;
- éliminer les fonctionnaires inaptes faisant preuve d'insuffisance professionnelle.

Parmi les éléments pris en considération pour l'appréciation des fonctionnaires, le règlement relatif au stage et à la notation énumère

- le comportement civique du fonctionnaire socialiste,
- le respect des principes de la légalité socialiste et de la justice sociale,
- le respect des principes de la vie en société et le comportement approprié à l'égard des administrés,
- les qualifications professionnelles et l'aptitude professionnelle.

Dans la plupart des cas, les critères d'appréciation sont donc formulés d'une manière qui offre de larges possibilités de leur interprétation.

Les critères de sélection des fonctionnaires des offices d'État s'appliquent à tous les fonctionnaires concernés par la loi de 1982, y compris tous les chefs des unités internes de l'administration d'État. La loi ne précise cependant pas quels sont les critères de sélection des chefs, des offices d'État.

ETABLISSEMENT DU RAPPORT DE TRAVAIL AVEC LES PERSONNES OCCUPANT DES POSTES DE DIRECTION

Conformément à la loi de 1982, la nomination est la base de l'établissement du rapport de travail avec les fonctionnaires et certains autres travailleurs des offices d'État. Les fonctionnaires placés à la tête des unités internes de l'administration sont également nommés¹².

¹¹ *Ibidem*.

¹² V. le règlement cité plus haut, note 3.

La nomination des fonctionnaires, y compris aux postes de direction, est du ressort du chef de l'office (art. 4, pt 1 de la loi). L'acte de nomination doit préciser en particulier le poste de service et le lieu de travail, les composants et le montant du traitement ainsi que la date de l'établissement du rapport de travail (art. 4, pt 2).

Au point de vue de la classification des formes des activités de l'administration, l'acte de nomination est une décision administrative et appartient aux actes extérieurs de l'administration. Il s'agit donc d'un acte unilatéral dans un cas individuel).

Les dispositions de la loi de 1982 relatives à l'établissement et à la réalisation du rapport de travail ne sont pas applicables aux personnes désignées à des postes de direction dans l'administration d'État selon une procédure particulière (art. 45). C'est ainsi que tous les chefs des offices qui remplissent en même temps les fonctions d'organes de l'administration d'État (ministres, voïvodes, présidents de ville, chefs de ville, chefs de quartier, chefs de ville et commune, chefs de commune) sont désignés à leurs postes. La désignation, comme la nomination, est un acte unilatéral de l'organe compétent, mais elle entraîne des effets juridiques autres que ceux découlant de la nomination (on y reviendra plus loin dans la partie concernant la résiliation du rapport de travail). C'est notamment la raison pour laquelle les dispositions concernant les fonctionnaires nommés ne s'appliquent pas aux chefs des offices à moins que la loi de 1982 n'en dispose autrement ou que le rapport de travail ait été établi par voie de nomination comme c'est notamment le cas des chefs des offices dépendant d'organes principaux ou centraux de l'administration d'État.

MODIFICATION DU RAPPORT DE TRAVAIL

La loi de 1982 autorise expressément certaines possibilités de modification du rapport de travail avec un fonctionnaire d'État :

— le fonctionnaire peut se voir confier, pour une période n'excédant pas trois mois dans l'année civile, l'exécution, conformément à ses qualifications, d'une tâche autre que celle qui a été définie dans l'acte de nomination (ou même dans le contrat de travail) — art. 10, pt 1 ;

— le fonctionnaire peut, sur sa demande ou avec son accord, être muté dans un autre office dans la même ou dans une autre localité (art. 10, pt 2 ;

— le fonctionnaire employé en vertu de la nomination peut, « dans les cas justifiés » être muté, pour une période n'excédant pas six mois,

à un autre office dans la même ou dans une autre localité, conformément aux qualifications qu'il possède (art. 10, pt 3) ;

— en cas de perte durable de l'aptitude au travail exigée pour le poste occupé, constatée par une commission médicale pour les affaires d'invalidité et d'emploi, le fonctionnaire nommé peut, avec son accord, être muté à un autre poste, même inférieur (art. 10, pt 5).

Les dispositions relatives à la modification du rapport de travail s'appliquent également aux postes de direction dans les unités internes des offices d'administration. Les modifications analogues concernant les chefs des offices ont dans la plupart des cas le caractère d'une décision politique prise par les supérieurs agissant en consultation avec les instances de parti. Ces modalités ne sont pas régies par les dispositions juridiques.

Il résulte de la construction de la loi de 1982 (surtout de son chapitre 2) que la suspension d'un fonctionnaire fait également partie des modifications du rapport de travail.

Selon l'art. 11, en cas d'arrestation provisoire, le fonctionnaire est suspendu jusqu'à l'expiration du rapport de travail, à moins que ce rapport ait été résilié plus tôt, sans préavis, par suite d'une faute de l'intéressé ou si le délai de préavis a expiré avant son arrestation provisoire. Le chef de l'office peut suspendre un fonctionnaire nommé si une procédure disciplinaire a été intentée contre lui (dans ce cas la suspension ne peut excéder trois mois — art. 12).

La construction prévue à l'art. 11 s'applique à tous les fonctionnaires d'État et notamment aux présidents de ville d'échelon de base, aux chefs de ville (de quartier, de commune, de ville et commune). Par contre, la procédure de l'art. 12 ne concerne que les fonctionnaires nommés.

RESILIATION DU RAPPORT DE TRAVAIL

La loi de 1982 apporte dans ce domaine d'importantes modifications résultant du fait que la nomination est devenue le mode d'établissement du rapport de travail avec les fonctionnaires d'État (y compris les emplois de direction). La nomination engendre une stabilité de l'emploi, car la résiliation du rapport de travail ne peut avoir lieu que dans des circonstances précisées juridiquement.

Conformément à la loi de 1982, la résiliation du rapport de travail établi par voie de nomination peut résulter des circonstances énumérées aux art. 13 et 14.

Selon l'art. 13, la résiliation peut intervenir sur préavis si :

- le fonctionnaire a obtenu une appréciation négative de ses qualifications professionnelles, confirmée une seconde fois par suite d'une autre appréciation ;

- l'office est supprimé ou réorganisé avec réduction des emplois et la mutation à un autre office n'est pas possible ;

- le fonctionnaire a perdu, sans faute de sa part, l'aptitude exigée pour l'accomplissement de sa tâche ;

- le fonctionnaire a perdu de façon durable l'aptitude physique ou psychique à l'accomplissement de sa tâche, confirmée par une commission médicale pour les affaires d'invalidité et d'emploi, et il n'est pas possible de l'employer à un autre poste ou bien il refuse d'occuper ce poste ;

- le fonctionnaire a acquis ses droits à la retraite.

Le rapport de travail avec un fonctionnaire nommé est résilié sans préavis en cas (art. 14) :

- de jugement définitif (ayant force de chose jugée) prononcé par une juridiction et condamnant à la peine de privation des droits publics ou du droit d'exercer la profession ;

- de décision disciplinaire définitive condamnant le fonctionnaire au licenciement ;

- de perte, par la faute du fonctionnaire, de l'aptitude exigée à l'accomplissement de sa tâche ;

- de perte de la nationalité polonaise ;

- d'absence au travail pour cause de maladie durant plus d'un an, d'isolement pour cause de maladie contagieuse pendant la perception, à ce titre, de l'allocation maladie ou en cas d'absence justifiée pour d'autres raisons, ceci après expiration des délais prévus par l'art. 53 du code du travail.

Le rapport de travail avec un fonctionnaire nommé peut également être résilié par accord entre l'office et l'intéressé ou à l'initiative de ce dernier avec un préavis de trois mois (art. 15).

Les chefs des offices, dont le rapport de travail est établi par voie de désignation, ne relèvent pas, en matière d'établissement et de résiliation du rapport de travail, des dispositions de la loi de 1982 (part. 45). La désignation se caractérise notamment par la possibilité de révocation à tout moment sans que se produisent les circonstances énumérées pour les fonctionnaires. La révocation est opérée selon la procédure définie par la loi du 20 juillet 1983 sur le système des conseils populaires et de l'autonomie locale (articles 130, 131, 132, pt 2, 133, pt 2)¹³. La

¹³ J. des L., n° 41, texte 541.

révocation peut donc se justifier par des raisons politiques, organisationnelles ou même personnelles.

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DU TRAVAIL

Les différences entre un fonctionnaire nommé et un chef d'office existent légalement quant aux prétentions relatives au rapport de travail.

En cas de résiliation du rapport de travail, avec ou sans préavis, de mutation, d'affectation à une autre tâche, de mutation à un poste inférieur ou de suspension, le fonctionnaire nommé peut, dans un délai de sept jours, faire appel devant le chef de l'organe supérieur à l'office dans lequel il est employé. Le fonctionnaire nommé ne peut pas faire appel si l'une de ces décisions a été rendue par un ministre (art. 38, pt 1). Les décisions visées à l'art. 38, pt 1 sont susceptibles de recours devant la Cour administrative (art. 38, pt 2)¹⁴, qui se prononce uniquement sur la légalité de l'acte de l'Administration.

Un chef d'office désigné ne jouit pas dans les circonstances analogues ni du droit d'appel à l'organe supérieur, ni du droit de recours devant le juge administratif. Les dispositions de la loi de 1982 ne lui sont pas applicables en cas de sa révocation et la décision en la matière fait partie du pouvoir discrétionnaire de l'organe compétent conformément à la procédure prévue par la loi de 1983 sur les conseils populaires et l'autonomie locale.

OBLIGATIONS

La loi de 1982 n'établit pas de régime spécial relatif aux obligations des personnes occupant les postes de direction. Tout fonctionnaire d'Etat, avant d'occuper son emploi, dépose, par écrit, un serment (art. 8) qui est une synthèse de ses principales obligations. Le fonctionnaire est notamment tenu de :

- contribuer au développement socialiste de la Pologne populaire,
- être toujours fidèle à la Pologne populaire,

¹⁴ Cette solution semble plutôt exceptionnelle lorsqu'on tient compte d'une résolution récente de la Cour Suprême, en date du 1^{er} mars 1983, selon laquelle « la disposition de l'art. 196, § 2, pt 19 du code de la procédure administrative ne confère pas à la Haute Cour Administrative la compétence pour connaître des affaires relatives à la résiliation du rapport de travail établi par voie de nomination, à moins qu'une disposition particulière n'en dispose autrement ».

- servir l'État et les citoyens,
- remplir consciencieusement et scrupuleusement les tâches qui lui sont confiées,
- respecter le droit et les principes de la justice sociale,
- faire preuve de bienveillance à l'égard des citoyens et de compréhension pour leurs intérêts,
- respecter le secret d'État et le secret de service.

Conformément à l'art. 17, pt 1, de la loi de 1982, le respect des devoirs précités a pour objectif de :

- préserver les intérêts de l'État,
- préserver les droits et les intérêts légitimes des citoyens,
- assurer la réalisation correcte et efficace des missions de l'office et améliorer le fonctionnement de celui-ci.

Les devoirs des fonctionnaires, y compris des personnes occupant les postes de direction, peuvent être classés selon le schéma suivant :

- devoirs relatifs au caractère de l'État (ses institutions politiques et son idéologie) : protection des intérêts de l'État (art. 8 et 17, pt 1), protection de l'autorité de la Pologne populaire en tant qu' État socialiste et approfondissement de la confiance des citoyens envers ses organes (art. 17, pt 2, al. 2) ;

- devoirs résultant de la participation du fonctionnaire à la vie de la société : s'inspirer des principes de la justice sociale (art. 17, pt 2, al. 3), respecter les principes de la vie en société (art. 17, pt 2, al. 8) ;

- devoirs envers l'office : accepter certaines modifications passagères du rapport de travail « si les besoins de l'office l'exigent » ou « dans les cas justifiés » (art. 10, pts 1 et 3) accomplir ses tâches en vue de réaliser d'une manière efficace et correcte la mission de l'office (art. 17, pt 1), tenir compte des critiques des citoyens ainsi que des plaintes et propositions concernant les activités de l'office (art. 17, pt 2, al. 4), respecter l'interdiction de la grève et des actions entravant le fonctionnement normal de l'office (art. 19, pt 3) ;

- devoirs envers les citoyens : servir les citoyens (art. 8), faire preuve de bienveillance à l'égard des citoyens et de leurs intérêts (art. 8 et 17, pt 1) ;

- devoirs de service résultant de la qualité de fonctionnaire d'État : respecter la Constitution de la Pologne, ses lois et autres règles juridiques (art. 17, pt 2, al. 1), protéger le secret d'État et le secret de service (art. 8 et 17, pt 2, al. 10), présenter une déclaration sur l'état de sa fortune (art. 17, pt 4), remplir consciencieusement les ordres de service (art. 18, pt 1), se soumettre aux appréciations périodiques (art. 20), s'abstenir d'exercer un emploi supplémentaire sans autorisation préalable du chef de l'office dans lequel il est employé (art. 19, pt 1), s'abstenir

d'exercer des activités contraires à ses fonctions ou pouvant le faire soupçonner de faire preuve de partialité ou de vouloir tirer des avantages personnels (art. 19, pt 2), ne pas se livrer aux activités contraires aux devoirs des fonctionnaires d'État (art. 19, pt 3) ;

— devoirs de caractère praxéologique : agir de manière efficace, rapide, raisonnée et impartiale (art. 17, pt 1 et pt 2, al. 5) ;

— devoirs de caractère éthique : l'impartialité, la dignité pendant le travail et en dehors de celui-ci (art. 17, pt 2, al. 5 et 7) ;

— devoirs de caractère universel : manifester une sollicitude particulière pour la protection des biens de l'État et de la société, respecter la discipline du travail, approfondir ses connaissances et perfectionner ses qualifications professionnelles (art. 17, pt 2, alinéa 6, 9, 11).

Les devoirs énumérés ci-dessus s'appliquent à l'ensemble des fonctionnaires. Il n'existe pas de régime particulier des obligations des personnes occupant les postes de direction. Les seules obligations spécifiques prévues par la loi de 1982 et relatives aux postes de direction sont celles adressées aux chefs des offices. La loi oblige les chefs des offices à :

— assurer aux fonctionnaires les conditions appropriées à l'accomplissement de leurs tâches (art. 17, pt 3) ;

— créer les conditions permettant à la représentation du personnel de réaliser ses tâches et, en particulier, lui fournir les renseignements indispensables, mettre à sa disposition la documentation relative aux affaires du personnel et lui présenter, dans des délais convenables, les matériaux permettant à la représentation du personnel de prendre une position (art. 42, pt 1) ;

— examiner les propositions de la représentation du personnel et informer celle-ci des résultats de cet examen (art. 42, pt 2).

Le règlement du Conseil des Ministres en date du 8 novembre 1982¹⁵ relatif aux modalités de coopération des chefs des offices avec les conseils de travailleurs précise les principaux domaines dans lesquels se manifestent notamment les droits et les obligations des chefs des offices. De façon indirecte, on peut conclure que les obligations des chefs des offices concernent les domaines suivants :

— l'embauche, la réalisation des droits et obligations résultant du rapport de travail ainsi que les affaires relatives aux intérêts professionnels du personnel ;

— les salaires et la politique d'avancement ;

— les conditions de travail, les questions d'hygiène et de sécurité du travail ;

¹⁵J. des L., n° 39, texte 261.

— la protection de la santé du personnel et les problèmes de son repos ;

— les prestations sociales ;

— les besoins du personnel en matière de logements.

Le règlement en question impose au chef de l'office l'obligation générale de consulter le conseil des travailleurs dans les domaines énumérés et prévoit à cet égard des obligations particulières relatives à la procédure à adopter (§§ 1-4 du règlement).

D'autre part, le règlement précité prévoit également que le chef de l'office est compétent et obligé d'arrêter, après avoir consulté le conseil des travailleurs, des décisions concernant :

— la résiliation du rapport de travail,

— la notation,

— les gratifications, les distinctions et les décorations,

— les horaires de travail,

— le plan des congés,

— le perfectionnement professionnel du personnel.

Le devoir du chef d'office de demander l'avis de la représentation personnel porte sur la consultation, mais non sur son résultat, car le chef de l'office n'est pas tenu de suivre l'avis de la représentation.

DROITS

Les chefs des unités internes des offices d'État, de même que tous les fonctionnaires, ont droit à la rémunération, à l'avancement, au complément de traitement pour service de longue durée dans les offices d'État, aux gratifications, distinctions et décorations, aux réductions sur les billets des chemins de fer et d'autocar, au remboursement des frais de voyage de service, à la retraite, aux horaires déterminés (art. 21 - 33 de la loi de 1982). Les personnes occupant des postes de direction jouissent d'une partie de ces droits¹⁶, mais il ne s'agit pas en l'occurrence des droits spécifiques à ces postes.

Le droit à donner des ordres de service est l'expression juridique des rapports de supériorité dans les offices d'État et ce droit est formulé sous forme du devoir du subordonné à exécuter ces ordres (art. 18 de la loi de 1982). Ce droit est un instrument juridique qui sert à diriger le travail du personnel subordonné. L'article 18 statue en effet que le

¹⁶ Conformément à l'art. 49, pt 6 de la loi sur les travailleurs des offices d'État, les personnes occupant des postes supérieurs de direction jouissent des droits énumérés aux articles 22 - 24 et 28 de la loi (complément de traitement pour service de longue durée, gratifications, retraite).

fonctionnaire est tenu d'exécuter consciencieusement les ordres de service de ses supérieurs. Si le fonctionnaire estime qu'un ordre de service est contraire au droit, porte atteinte à l'intérêt social ou est entaché d'erreur, il doit faire part de ses réserves à son supérieur. Si celui-ci confirme son ordre par écrit, le subordonné doit exécuter cet ordre en informant immédiatement de ses réserves le chef de l'office ou, si l'ordre a été donné par ce dernier, l'organe supérieur dont dépend le chef de l'office. En l'absence de réserves, la conformité d'une décision au droit en vigueur et l'éventualité d'une erreur peuvent poser un problème seulement si quelqu'un (p. ex. le chef de l'office) s'en aperçoit.

Il convient cependant de souligner que le fonctionnaire n'est pas tenu d'exécuter tout ordre de service. Contrairement au droit antérieurement en vigueur, la loi de 1982 interdit (art. 18, pt 3) de remplir par le fonctionnaire des ordres de service dont l'exécution constituerait un délit ou serait susceptible de causer des pertes irréparables. Cette interdiction engage la responsabilité du supérieur et du subordonné.

Le droit de donner des ordres de service est le seul droit conféré par la loi aux fonctionnaires occupant des postes de direction (autrement dit aux supérieurs). Tous les autres droits de direction prévus par la loi de 1982 s'appliquent uniquement aux chefs des offices et non aux chefs des unités internes des offices d'Etat.

Les droits des chefs des offices sont très larges et concernent toutes les questions importantes pour l'office et son personnel. Conformément à la loi de 1982, les chefs des offices sont compétents pour : établir le rapport de travail avec un fonctionnaire (en particulier la sélection des candidats et la décision relative à l'emploi), organiser des stages administratifs, procéder à des modifications du contenu des rapports de travail, suspendre le fonctionnaire nommé en cas d'ouverture d'une procédure disciplinaire, demander aux fonctionnaires de présenter une déclaration sur l'état de leur fortune (art. 17, pt 4), autoriser les fonctionnaires à exercer un emploi supplémentaire (art. 19, pt 1), apprécier les qualifications professionnelles des fonctionnaires (art. 20), fixer les horaires de travail¹⁷, présenter les propositions d'attribution d'une décoration (art. 32), arrêter certaines décisions relatives à la procédure disciplinaire¹⁸.

En vertu du règlement sur la coopération des chefs des offices d'Etat avec les conseils de travailleurs, les chefs des offices jouissent également de certains droits dont il était déjà question dans la partie relative aux obligations.

¹⁷ Cf. art. 30 de l'ordonnance citée dans la note 6.

¹⁸ Art. 35 et 36, pts 1 et 2 du règlement du Conseil des Ministres du 8 novembre 1982 relatif aux commissions disciplinaires (J. des L., n° 39, texte 260).

La loi de 1982 apporte cependant quelques limitations aux droits des personnes occupant des postes de direction. Les travailleurs des offices d'État peuvent en effet créer et s'affilier uniquement aux syndicats de travailleurs des offices d'État (art. 40, pt 1). Ce droit est cependant refusé par la loi aux travailleurs « de niveau élevé dont les fonctions sont normalement considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction » (art. 40, pt 1, al. 1) ainsi qu'aux travailleurs « dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel » (art. 40, pt 1, al. 2)¹⁹. Ces deux catégories ainsi que les travailleurs des offices d'État non affiliés aux syndicats peuvent créer des conseils de travailleurs (art. 41)²⁰. Conformément à la loi de 1982, la représentation du personnel se manifeste sous la forme syndicale et sous celle des conseils de travailleurs. Le règlement du Conseil des Ministres du 8 novembre 1982 organise la coopération des chefs des offices seulement avec les conseils de travailleurs.

RESPONSABILITE

Jusqu'à l'adoption de la loi sur les travailleurs des offices d'État, les règles de responsabilité s'appliquaient uniformément à tous les travailleurs, indépendamment de divers fondements de l'établissement du rapport de travail. Cette responsabilité est définie par le code du travail qui distingue : la responsabilité pour infraction à l'ordre et à la discipline du travail (articles 108 - 113), la responsabilité matérielle pour le dommage causé à l'établissement de travail (articles 114-123), la responsabilité pour les biens confiés au travailleur (articles 124 - 127), et la responsabilité pour infractions aux droit du travailleur (articles 281 - 290).

La loi de 1982 institue la responsabilité pour infraction à l'ordre et la responsabilité pour infraction à la discipline (cette dernière ayant été connue du système juridique polonais avant l'adoption du code du travail en 1974). La responsabilité pour infraction à l'ordre du travail s'applique uniquement aux fautes de moindre importance. Les deux

¹⁹ Les postes visés à l'ai. 1 sont déterminés par le président du Conseil des Ministres, et les postes visés à l'ai. 2— par un ministre ou un voïvode (art. 40, pt 2 de la loi de 1982). Les postes visés à l'art. 40, pt 1, al. 1 ont été déterminés par l'ordonnance n° 27 du Président du Conseil des Ministres du 25 novembre 1982 (M.P., n° 30, texte 262).

²⁰ La mission de ces conseils est de protéger et de représenter auprès des chefs des offices les intérêts professionnels et sociaux des fonctionnaires d'État.

formes de responsabilité se fondent sur le manquement aux obligations du travailleur (art. 34 de la loi de 1982, § 1 du règlement du Conseil des Ministres du 8 novembre 1982 relatif aux commissions disciplinaires)²¹. Il s'agit en l'occurrence d'une notion qui n'est pas toujours suffisamment précise compte tenu notamment que la loi de 1982 utilise parfois des termes généraux comme p. ex. l'obligation de veiller à l'autorité de la Pologne populaire, l'obligation d'approfondir la confiance des citoyens envers les organes de l'État, l'obligation de respecter les principes de la justice sociale et de la vie en société.

Conformément aux dispositions du règlement précité de 1982 (art. 17), la procédure disciplinaire peut être intentée contre un fonctionnaire après avoir obtenu l'information sur le manquement à une obligation, ce manquement pouvant servir de fondement pour intenter la procédure, et après une enquête préliminaire. Une faute objective suffit donc pour entamer la procédure, mais la commission disciplinaire doit également apprécier la faute subjective, la nocivité sociale et les effets de l'acte commis (art. 42 du règlement précité). La décision de la commission disciplinaire doit revêtir une forme écrite et trancher non seulement quant à la peine, mais aussi quant à la faute (§ 43, pt 4 du règlement précité).

Les dispositions relatives à la procédure disciplinaire se fondent sur le manquement à une obligation et passent sous silence le problème du détournement de pouvoir en tant que fondement de la responsabilité. Cette lacune semble pourtant importante surtout en ce qui concerne les postes de direction. Il est p. ex. incertain quelle sorte de responsabilité assume le supérieur qui donne un ordre de service dans lequel il dépasse ses compétences (v. art. 18, pt 2 de la loi de 1982).

Le catalogue des sanctions applicables aux fonctionnaires prévu par la loi de 1982 est plus large que celui établi par le code du travail²² aboutissant ainsi à une meilleure corrélation entre la sanction et la faute. Pour les fautes mineures le chef de l'office adresse une remontrance (art. 34, pt 2, art. 35). Quant aux sanctions disciplinaires, la loi de 1982 énumère : le blâme, le blâme avec mise en garde, le blâme avec

²¹ V. le règlement cité plus haut, note 18. Les personnes occupant des postes de direction assument également, comme tous les fonctionnaires, la responsabilité en vertu des dispositions du droit pénal, du droit civil etc.

²² Le code du travail prévoit uniquement des sanctions infligées par le chef d'établissement : une remontrance, un blâme et une peine pécuniaire (amende) pour infractions à l'ordre et à la discipline du travail, au règlement intérieur de travail, aux dispositions relatives à la sécurité et à l'hygiène du travail et aux dispositions relatives à la prévention des incendies (art. 108 du code du travail).

privation pendant deux ans au maximum de la possibilité d'avancement dans une classe supérieure de traitement ou à un poste plus élevé, et le licenciement (art. 34, pt 3). Ces sanctions touchent donc, suivant le caractère de l'acte commis et le degré de la faute subjective, au prestige du fonctionnaire, à sa situation matérielle et à sa carrière professionnelle.

L'énumération des sanctions dans la loi de 1982 signifie que le pouvoir disciplinaire est limité uniquement aux peines précitées.

La nouvelle réglementation distingue d'une manière expresse les sanctions pour infraction soit à l'ordre soit à la discipline du travail. La différence entre ces deux catégories porte non seulement sur l'importance de l'infraction, mais surtout sur les autorités compétentes pour infliger la sanction. En effet, la remontrance est prononcée par le chef de l'office tandis que les sanctions disciplinaires par des organes collégiaux — les commissions disciplinaires de première et deuxième instances, créer par le chef de l'office (art. 36 de la loi de 1982, le règlement précité de 1982 relatif aux commissions disciplinaires).

Le chef de l'office est, en matière de responsabilité disciplinaire, compétent pour :

- créer les commissions disciplinaires et désigner leurs membres (art. 36 de la loi, § 6, pt 1 du règlement précité) ;

- désigner le commissaire disciplinaire pour mener une enquête préliminaire, celui-ci étant lié par les ordres du chef de l'office (§§ 12 - 16 du règlement précité) ;

- transmettre (ou non) le dossier à la commission disciplinaire (§ 19, pt 2 du règlement précité).

Il en résulte que l'ouverture de la procédure disciplinaire dépend dans une large mesure de l'appréciation du chef de l'office. A partir de l'ouverture de cette procédure, celle-ci se déroule selon les dispositions du règlement précité et les membres de la commission ne sont soumis qu'aux lois (art. 36, pt 6 de la loi, § 2 du règlement précité).

Les droits du fonctionnaire sont protégés aux diverses étapes de la procédure :

- au cours de l'enquête préliminaire, l'intéressé a droit à présenter des explications, à prendre connaissance des griefs et des faits reprochés, à présenter de nouvelles explications, à citer des témoins de son choix (§ 18, pt 2 du règlement),

- au cours de la procédure devant la commission disciplinaire de première instance, l'intéressé a droit : à se faire assister d'un défenseur (§ 18, pt 3, § 26, pt 2 du règlement), à prendre connaissance du dossier de l'affaire et à prendre des notes, à demander de compléter les preuves, à présenter des explications et à poser des questions, à com-

menter les propositions de la partie adverse et les preuves réunies (§ 33, pt 2 du règlement),

— après la décision de la commission de première instance, l'intéressé a droit à faire appel contre cette décision (§§ 45 - 52 du règlement) et, dans certains cas, à la réouverture de la procédure (§§ 53 - 58 du règlement).

La responsabilité disciplinaire est assumée par tous les fonctionnaires nommés. Il appartient au chef de l'office et, ensuite, à la commission disciplinaire, de décider si, en cas d'une infraction identique, la sanction infligée à une personne occupant un poste de direction doit être la même que celle qui serait prononcée contre un autre fonctionnaire nommé.

Les dispositions disciplinaires ne régissent pas le problème de la responsabilité des chefs des offices.

*

La nouvelle réglementation du statut des fonctionnaires n'est pas homogène quant à la position des personnes occupant des postes de direction. Les chefs des offices jouissent de plusieurs droits particuliers et, dans un moindre degré, ont des obligations particulières. Pour ce qui est des chefs des unités internes des offices d'État, ils sont traités par le droit en vigueur sur un pied d'égalité avec les autres fonctionnaires, sauf quant au droit de donner des ordres de service.

La nouvelle loi sur les fonctionnaires est l'expression de la centralisation au niveau du chef de l'office du pouvoir de décision dans les affaires les plus importantes relatives au statut des fonctionnaires comme p. ex. la sélection, la nomination, les modifications du rapport de travail, la décision d'ouvrir une procédure disciplinaire etc. Toutes les décisions ayant une importance formelle pour le fonctionnaire nommé sont arrêtées par le chef de l'office et les décisions émanant d'une autre source ne lient pas ce fonctionnaire. Les chefs des unités internes des offices d'État n'ont pas la compétence pour influencer sur le statut juridique de leur personnel.