

*LA JURIDICTION DE REPRESSION ADMINISTRATIVE
EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE*

Arnold Gubiński

En Pologne étaient primitivement en vigueur, après la Première Guerre mondiale, divers systèmes juridiques hérités des puissances copartageantes. Ce fut une véritable mosaïque diversifiée encore davantage par les dispositions édictées par les autorités polonaises. Cependant, la nécessité d'instituer un système légal homogène fut vite et universellement comprise.

Cela trouva son expression dans la Constitution de 1921. Celle-ci prévoyait que la juridiction en matière de contraventions devait appartenir aux tribunaux, sous cette réserve qu'elle pouvait être exercée, subsidiairement et dans la mesure seulement où la loi le permettrait, par les organes de l'administration. Ce fut la solution fondée sur le système dit allemand.

Les dispositions de la Constitution ne modifiaient par elles-mêmes l'état légal existant, mais elles obligeaient à rendre des actes légaux appropriés, en application de ces dispositions. C'est ainsi que le 22 mars 1928 fut rendu un règlement (ayant force de loi) du Président de la République et concernant la procédure de répression administrative¹. Cet acte réglait non seulement la procédure et les organes appelés à statuer, mais aussi plusieurs questions relevant du droit matériel. Il proclamait qu'en matière de faits menacés de peines déterminées et confiés, en vertu des lois appropriées, à la juridiction des organes administratifs, ces derniers avaient le pouvoir de statuer à titre subsidiaire. Une telle solution garantissait d'une part une influence décisive des organes de l'administration sur la politique pénale, et, d'autre part, étant donné le caractère subsidiaire de la juridiction de ces organes, permettait aux inculpés non satisfaits des décisions de ces organes de faire déférer leur cas devant le tribunal.

La juridiction était exercée par un organe de l'administration.

¹ Dziennik Ustaw [Journal des Lois, dans la suite: J. des L.], n° 38, texte 365.

générale ou par d'autres organes non intégrés de l'administration, selon le caractère de la contravention.

Les dispositions du règlement précité prévoyaient, à l'exemple des systèmes en vigueur dans plusieurs pays, à côté de la procédure ordinaire les procédures simplifiées: la procédure par injonction et par mandat. A défaut de consentement à la pénalisation par mandat ou en cas d'opposition à une injonction pénale, l'affaire était instruite selon la procédure ordinaire.

En ce qui concerne la procédure ordinaire, elle avait le caractère inquisitoire. Les fonctions d'accusation et de défense n'étaient pas séparées l'une de l'autre, car elles se trouvaient entre les mains de l'organe statuant conjointement avec sa fonction principale, celle de juger. Une telle forme de la procédure et le fait que la juridiction était exercée par les fonctionnaires liés par les ordres de leurs supérieurs, contribuaient, par la force même des choses, à mettre l'accent sur l'élément répressif et à sous-estimer les aspects éducatifs du procès.

La décision rendue dans cette procédure ne devenait définitive, comme nous l'avons déjà mentionné, que si l'inculpé ne s'y était pas opposé. En cas d'opposition, l'affaire était déférée devant le tribunal.

Le système de l'entre-deux-guerres, qui restait dans toute son étendue en vigueur encore dans les premières années après la libération, devenait de plus en plus anachronique sous l'effet tant de la transformation des rapports sociaux que de la modification de la structure des organes d'État. Il a été foncièrement remanié par la loi du 15 décembre 1951 sur la juridiction de répression administrative (J. des L., n° 66, texte 454).

Le principe de base de cette loi a été le renforcement de l'action éducative de la juridiction de répression administrative. Ce but devait être servi par les règles d'organisation et, en particulier, les dispositions sur la composition des organes statuants, les règles et les formes de procédure et aussi les changements apportés au droit matériel.

La juridiction avait été confiée essentiellement par la loi aux collèges statuants près les presidiums des conseils du peuple qui, plus tard, ont été appelés collèges de répression administrative, tandis que les projets de lois actuellement en préparation leur donnent le nom de collèges pour les contraventions. Les dispositions de la loi en question ne s'étendaient pas à la juridiction exercée par certains organes spécialisés de l'administration (des mines, maritimes et des poids et mesures). A cet égard, les dispositions antérieures et notamment le règlement du Président de la République de 1928, sont restés en vigueur.

La loi de 1951 a repoussé, du moins en ce qui concerne son champ d'application, le modèle antérieur fondé sur le système allemand. Elle a élaboré son propre modèle original influencé dans une certaine mesure par la législation soviétique, notamment en ce qui concerne la collégialité de la fonction de juger. La juridiction dans ce système a acquis un caractère distinct, elle se faisait à deux instances, en dehors de la compétence judiciaire.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1951, fonctionnent deux modèles de juridiction en matière de contravention. Un nouveau, englobant la grande majorité des contraventions, à savoir les actes relevant de la compétence des collèges, et l'autre, ancien, concernant les contraventions relativement peu nombreuses relevant de la compétence des organes spécialisés de l'administration.

S'il s'agit du nouveau système, ses traits fondamentaux peuvent se résumer comme suit:

1° la juridiction exercée individuellement a été transformée en juridiction collégiale (corps statuant de trois personnes);

2° son principe a été de fonder la composition des organes statuant non pas sur l'élément fonctionnaire, mais sur l'élément social;

3° un pas décisif a été fait pour abandonner le système inquisitoire au profit du système contradictoire; les fonctions de jugement, d'accusation et de défense ont été séparées bien que les défenseurs professionnels (avocats) n'aient pas été admis à la procédure devant les collèges;

4° la publicité de la procédure a été assurée;

5° il n'a plus été possible désormais de demander le renvoi de l'affaire à la procédure judiciaire après une décision rendue par le collège; par contre, la décision rendue par un collège de première instance pouvait être attaquée devant un collège de deuxième instance.

Il convient d'ajouter que la loi a modifié la liste des peines prononcées par les collèges. Au lieu de la peine d'arrêt prévue par une disposition, le collège prononçait la peine de travail de correction. Cette peine consistait en devoir d'accomplir un travail avec retenue d'une partie de la rémunération due. Il est important aussi qu'on a insisté davantage sur l'individualisation des mesures appliquées.

Nous avons souligné ci-dessus le caractère originaire du système des collèges et sa séparation du système judiciaire. Cependant, il convient de faire remarquer que les liens unissant les organes statuant en matière de contravention aux tribunaux, n'ont pas été totalement rompus, dans l'hypothèse notamment où le collège ayant reconnu que les peines dont il dispose (y compris le travail de correction) ne

sont pas suffisantes dans un cas concret, était autorisé à déférer le cas devant le tribunal. En effet, seul le tribunal avait le pouvoir d'infliger la peine d'arrêt prévue.

La loi du 15 décembre 1951 a posé les bases d'un nouveau système de juridiction en matière de contravention, elle a inauguré le processus de son évolution ultérieure. Cela se traduit par de nombreux actes législatifs qui, tout en perfectionnant, sur la base de l'expérience pratique et du niveau de plus en plus élevé des organes statuants, les principes de base de la réforme, rectifiaient aussi certaines dispositions de la loi. Nous ne donnerons pas les détails des changements successifs apportés par la loi du 22 mai 1958 aggravant la responsabilité pénale pour les actes de hooliganisme (J. des L., n° 34, texte 152), la loi du 2 décembre 1958 modifiant la loi du 15 décembre 1951 sur la juridiction de répression administrative (J. des L., n° 77, texte 396) ou la loi du 17 juin 1966 transmettant certaines infractions de moindre importance en tant que contraventions à la juridiction de répression administrative (J. des L., n° 23, texte 149).

Il convient de signaler seulement que ces lois ont accentué le caractère contradictoire de la procédure, admis dans une certaine mesure les avocats à la défense devant les collèges, développé les institutions processuelles. Il est important aussi que, primitivement, on a limité, pour les supprimer ensuite entièrement, les peines de travail correctionnel et on a accordé aux collèges le droit de prononcer la peine d'arrêt, prévue par la disposition légale, pour plusieurs contraventions. En même temps et en connexion avec ces changements, on a posé le principe que, dans les cas où le collège prononce la peine d'arrêt, l'inculpé a droit de demander que son affaire soit déferée devant les tribunaux. C'est, pour ainsi dire, le retour partiel — car ne concernant que les cas où la peine d'arrêt est prononcée — à la règle en vigueur avant la réforme du 15 décembre 1951. Toutefois, dans la nouvelle situation, il ne s'agit pas de caractère subsidiaire de la juridiction exercée par les collèges, mais du contrôle exercé par le tribunal sur les cas d'application d'une mesure aussi rigoureuse que la privation de liberté.

Il convient d'ajouter que les actes légaux susmentionnés et, en particulier, la loi transmettant certaines infractions de moindre importance, en tant que contraventions, à la juridiction de répression administrative, ont ouvert de vastes possibilités d'individualisation des mesures appliquées, enrichi les méthodes éducatives. On a introduit dans la législation de répression administrative les institutions telles que le sursis conditionnel à l'exécution de la peine ou la renonciation à l'administration de la peine avec la faculté d'application

des mesures d'action sociale, c'est-à-dire sans contrainte d'État. Très importante du point de vue de révolution de la législation de répression administrative est le renvoi de l'affaire à une autre procédure. Cette institution crée une sorte de levier de commande laissant la faculté de choisir entre la procédure de répression administrative, la procédure disciplinaire, la procédure de service ou la procédure devant un tribunal social. Elle permet en effet, en renvoyant l'affaire à une autre procédure, d'appliquer ce genre de mesures légales ou sociales qui sont jugées, dans un cas concret, comme étant les plus adéquates.

Toutes ces nouvelles institutions liées dans une grande partie à la transmission dans le domaine de la législation de répression administrative de plusieurs infractions de moindre importance, entre autres des vols, des accaparements, des escroqueries au détriment du consommateur, de la spéculation illicite, exigeaient le développement et l'adaptation des dispositions de procédure en matière de contraventions.

Les changements signalés, qui se sont succédés au cours des vingt dernières années, ont préparé le terrain à la codification de toute la législation de répression administrative et notamment des dispositions sur organisation des collèges pour les contraventions ainsi que sur la procédure en cette matière.

En vertu des lois sur l'organisation des collèges pour les contraventions ainsi que du code de procédure en matière de contraventions, adoptés par la Diète le 20 mai 1971, les collèges pour les contraventions sont à deux instances. Les collèges de première instance sont institués en principe près les presidiums des conseils du peuple d'arrondissement (des conseils du peuple des villes-arrondissements) et de quartier ainsi que près les offices maritimes et les offices des mines régionaux. Les collèges de deuxième instance sont institués auprès des presidiums des conseils du peuple de voïvodie (des conseils du peuple des villes ne faisant pas partie de voïvodie), des villes-arrondissements divisées en quartiers de même qu'auprès des chambres maritimes et de l'Office supérieur des mines.

Les collèges peuvent être institués également auprès des presidiums des conseils du peuple d'échelon inférieur, dont les compétences sont limitées à connaître des affaires de moindre importance. Par rapport à ces derniers, les collèges auprès des presidiums des conseils du peuple d'arrondissement et équivalents jouent le rôle des collèges de deuxième instance.

Selon le principe posé par la loi sur l'organisation des collèges pour les contraventions, ces collèges statuent dans tous les cas de

contravention, sauf les cas où des dispositions expresses confient cette fonction à un autre organe. Il s'agit des organes statuants auprès des syndicats professionnels (inspecteur du travail, collèges statuants auprès des commissions syndicales de voïvodie et collège de recours auprès du Conseil central des Syndicats), institués en 1965. Ils examinent les cas de contravention déterminés à l'article 49 de la loi du 30 mars 1965 sur la sécurité et l'hygiène du travail (J. des L., n°13, texte 91). Il s'agit avant tout des actes portant atteinte aux droits du travailleur en tant que sujet du rapport de travail. D'autre part, ce sont aussi les tribunaux qui interviennent: premièrement, lorsque l'inculpé a demandé que son affaire soit déférée devant le tribunal au cas où le collège a prononcé la peine d'arrêt ou une peine de limitation de liberté (dont l'élément essentiel est le devoir d'accomplir un travail) et, deuxièmement, au cas où l'affaire est renvoyée devant le tribunal par le collège statuant auprès de la commission syndicale de voïvodie, s'il reconnaît qu'il faut prononcer dans un cas concret la peine d'arrêt prévue par la disposition, puisque les organes statuants auprès des syndicats ne sont pas autorisés à infliger cette peine.

Des dérogations peu nombreuses à la règle que les cas de contravention relèvent de la compétence des collèges sont fondées, d'une part, sur la spécificité des contraventions aux rapports de travail et sur le rôle des syndicats dans la vie sociale, et d'autre part, sur le principe que les mesures pénales les plus afflictives (arrêt, limitation de liberté) devraient être prononcées par le tribunal ou appliquées en garantissant la faculté de soumettre la décision au contrôle judiciaire.

Outre les exceptions susmentionnées, la loi tend à intégrer les organes statuants dans un système unique. Elle y incorpore aussi bien les collèges fonctionnant auprès des présidiums des conseils du peuple que ceux existant auprès des organes de l'administration maritime et des mines (l'administration des mesures avait déjà antérieurement été privée du pouvoir de statuer). Néanmoins, dans le cadre du système intégré des organes statuants, des secteurs différents de cette juridiction se sont maintenus et il existe, en certaines matières, des différences dans la réglementation des collèges fonctionnant auprès des présidiums d'une part et ceux qui existent auprès des organes de l'administration maritime et des mines, d'autre part.

Un secteur est constitué par les collèges auprès des présidiums des conseils du peuple, l'autre, par les collèges fonctionnant auprès des organes de l'administration maritime et des mines. Ces derniers à leur tour, qui examinent les affaires exigeant, pour être tranchées,

des connaissances spéciales, peuvent être divisés en collèges auprès des organes de l'administration maritime et collèges auprès des organes de l'administration des mines.

A la différence du système des organes judiciaires, les collèges auprès des presidiums des conseils du peuple ne disposent pas d'un organe central statuant à l'échelle nationale, appelé à uniformiser l'interprétation des dispositions légales et à orienter la jurisprudence. Dans le système de ces collèges, il existe autant d'instances suprêmes *sui generis* que de collèges de recours auprès des presidiums des conseils du peuple de voïvodie ou municipaux dans les villes ne faisant pas partie de la voïvodie. La situation est semblable en ce qui concerne la structure des collèges pour la contravention auprès des organes de l'administration maritime: ce sont les collèges auprès des chambres maritimes qui statuent en deuxième instance. Il en est autrement s'il s'agit des collèges auprès des organes de l'administration des mines, car toutes les affaires sont tranchées en deuxième instance par le collège auprès de l'Office supérieur des mines.

Ainsi il existe en fait trois secteurs d'organes statuants organisés suivant des modèles différents. Cette organisation est déterminée par la structure des organes de l'administration auprès desquels fonctionnent les collèges.

Chaque collège est composé d'un président, d'un ou deux suppléants et de membres du collège. Ils sont élus par le conseil du peuple. Les candidatures des membres d'un collège auprès du presidium du conseil du peuple sont présentées par les personnels des établissements de travail, les assemblées du village et les organisations politiques et sociales, tandis que le presidium du conseil du peuple les présente au conseil en vue de leur élection. Il en est autrement en ce qui concerne les membres d'un collège auprès d'un organe de l'administration maritime ou des mines: les candidats sont présentés directement au conseil du peuple par un organe compétent de l'administration.

Le président du collège et ses suppléants doivent en principe avoir une instruction supérieure, en règle générale juridique ou administrative ou, dans des cas exceptionnels, l'instruction secondaire, justifiée d'un stage de travail dans les organes de l'administration et de la connaissance des dispositions légales.

Les membres du collège bénéficient de garanties spéciales en ce qui concerne le caractère durable de leur rapport de travail. Ils jouissent de la protection légale prévue par le code pénal pour les fonctionnaires, ce qui a pour corollaire la responsabilité qu'ils encourent en tant que fonctionnaires pour les infractions commises à l'occasion

de l'exercice de la fonction de membre du collège.

Les collèges statuent au nombre de (trois personnes. Le corps statuant est en principe présidé par le président du collège ou son suppléant. Les autres membres du corps statuant sont désignés par le président du collège qui a d'ailleurs le pouvoir de confier la présidence de l'audience ou de la séance du collège à n'importe quel membre de celui-ci. A défaut d'unanimité, la décision est prise à la majorité des voix.

La surveillance directe de l'activité des collèges est exercée par les organes de l'administration auprès desquels fonctionnent ces collèges. La haute tutelle sur les collèges est exercée par le ministre compétent, c'est-à-dire par le ministre de l'Intérieur sur les collèges auprès des presidiums des conseils du peuple ou par le ministre de la Navigation en ce qui concerne les collèges auprès des organes de l'Administration maritime, ainsi que par le Président de l'Office supérieur des mines sur les collèges auprès des organes de l'Administration minière.

Dans le cadre de la surveillance et de la haute tutelle, le ministre de l'Intérieur et les presidiums des conseils du peuple, le ministre de la Navigation et le Président de l'Office supérieur des mines peuvent donner des directives en matière de politique de jurisprudence. Chacun de ces sujets peut donner des directives pour le secteur correspondant des collèges, sous réserve, bien entendu, que les directives du presidium du conseil du peuple ont une portée territoriale plus restreinte.

Un élément encore plus important de la surveillance exercée sur les collèges — qui peut avoir une influence directe sur l'interprétation qu'ils donnent des dispositions légales ainsi que sur la politique de la répression, par une décision concrète dans une affaire particulière — est l'institution d'infirmité des décisions définitives. Les organes compétents pour prendre ces décisions sont, s'il s'agit des collèges auprès des presidiums des conseils du peuple, les commissions de jurisprudence pour les contraventions auprès des presidiums des conseils du peuple de voïvodie (des conseils du peuple ne faisant pas partie de voïvodie et des conseils du peuple des villes-arrondissements divisées en quartiers) et, s'il s'agit des autres collèges, les commissions de jurisprudence pour les contraventions près le ministre de la Navigation et près le Président de l'Office supérieur des mines.

En cette matière aussi, il existe donc deux modèles distincts, l'un décentralisé et l'autre centralisé. Il convient de faire remarquer que dans le modèle centralisé tous les membres d'une commission de ju-

risprudence sont nommés et révoqués par un organe compétent de l'administration (ministre de la Navigation ou Président de l'Office supérieur des mines), tandis que dans le modèle décentralisé, ils sont choisis par les conseils du peuple sur une liste des candidats présentée par le présidium du conseil, et seul le président de la commission est le chef de l'organe de l'administration de l'Intérieur ou son suppléant.

Une décision définitive peut être infirmée, si elle est contraire aux dispositions légales ou manifestement injuste. L'infirmité peut être prononcée au détriment de l'inculpé dans les trois mois à compter du moment où la décision est devenue définitive, et au profit de l'inculpé sans aucune limitation du délai.

Les organes habilités à infirmer les décisions définitives constituent, pour ainsi dire, un réseau supplémentaire d'instances supérieures. Il est vrai qu'ils ne statuent pas sur le fond et, en cas d'infirmité, renvoient la décision pour un nouvel examen à un collège compétent pour les contraventions, mais leur opinion en matière d'interprétation de la loi ou de la mesure de la peine doit se répercuter sur l'orientation de la jurisprudence. C'est à eux, en effet, qu'appartient le dernier mot quant au maintien en vigueur des décisions rendues.

Étant donné qu'il existe plusieurs secteurs des collèges pour les contraventions, que divers organes exercent sur eux la surveillance, que de nombreux collèges tranchent les affaires en deuxième instance et que, enfin, de nombreux organes sont habilités à infirmer les décisions définitives, il n'est pas exclu que des divergences surgissent en ce qui concerne l'interprétation des dispositions légales et l'orientation de la politique de la répression.

A cet égard, une importance substantielle revient à la liaison entre la jurisprudence des collèges et celle des tribunaux. Premièrement, il s'agit des décisions prises par les tribunaux statuant sur les recours (au cas où la partie intéressée a demandé d'envoyer l'affaire sur la voie judiciaire) dans les cas où le collège a prononcé une peine d'arrêt ou de limitation de liberté. Deuxièmement, il s'agit de la jurisprudence judiciaire portant sur les nombreuses infractions dont les éléments constitutifs correspondent à des contraventions, et qui ne diffèrent de ces dernières que par des éléments numériques (valeur ou dommage plus élevés, par exemple le vol des biens d'une valeur ne dépassant pas 500 zlotys est en principe une contravention, tandis que le vol des biens d'une valeur excédant cette somme constitue une infraction). Troisièmement enfin, il s'agit de ce que, eu égard à l'unité du système de droit pénal dont le droit de répression administrative constitue une partie, l'interprétation judiciaire des

notions communes au droit pénal judiciaire et au droit de répression administrative lie en fait les collèges, sans parler des décisions de la Cour Suprême qui — quelles que soient les limites de leur force obligatoire formelle — représentent des directives obligatoires pour tous les organes statuants.

L'influence de l'interprétation judiciaire et, en premier lieu, celle de la Cour Suprême sur la jurisprudence des collèges est d'autant plus forte que le système de collèges ne connaît pas, comme nous l'avons déjà dit, une instance ou une institution centrale qui pourrait orienter l'interprétation des dispositions de la loi. C'est le résultat de révolution jusqu'à ce jour de la jurisprudence de répression administrative, mais le maintien de cet état de choses dans la loi n'est peut-être pas seulement l'effet des difficultés objectives, de l'inertie ou du hasard. Il favorise en effet le maintien de l'homogénéité du système de droit pénal, empêche la consolidation dans son cadre des tendances contradictoires de l'interprétation sur le terrain du droit pénal judiciaire et du droit de répression administrative respectivement.

Les règles de procédure dans les cas de contravention se rapprochent de celles de la procédure judiciaire. Signalons en quelques-unes.

La procédure ne peut être ouverte qu'à la requête du sujet qui y a droit. A l'exception de quelques catégories de contraventions, la règle en vigueur est celle de *l'actio popularis* qui veut dire que toute personne a droit de déposer une plainte appelée requête en répression.

L'élément essentiel permettant au collège de s'acquitter de sa tâche est la découverte de la vérité au cours de la procédure, la reconstitution véridique du fait et des circonstances qui l'ont accompagnées. Ce but est servi avant tout par le principe de la procédure contradictoire.

En ce qui concerne l'accusation, il en est autrement que dans le procès pénal: il ne faut pas que l'accusateur soit nécessairement celui qui demande l'ouverture de la procédure. Dans tous les cas, c'est la Milice civique qui est accusateur public, sous cette réserve que les pouvoirs d'accusateur appartiennent aussi aux organes de l'administration, mais seulement dans les cas où ces organes ont introduit, conformément à leur champ d'activité, une requête en répression.

La loi pose le principe de la légalité des parties dans le procès: l'accusation et la défense ont le droit analogue. Elle garantit à l'accusé le droit à la défense matérielle et formelle, la défense professionnelle étant acceptée sans aucune restriction. Cependant le droit à la

défense subit une certaine restriction, non pas formelle, mais de fait, dans la procédure accélérée.

Le principe du contradictoire est complété par celui de l'initiative de l'organe statuant, ce qui permet, en cas d'activité insuffisante des parties, de mieux préparer l'audience et de rendre la procédure de la preuve plus complète.

Au principe du contradictoire est intimement lié le principe de la protection des droits des participants à la procédure. Il oblige l'organe statuant à informer les participants au procès de leurs prérogatives, des délais des actes du procès, des effets de l'inobservation de ces délais, etc. En effet, c'est seulement par la jouissance effective des prérogatives processuelles que le cadre offert par le contradictoire peut être rempli d'un contenu vivant propice à la réalisation des buts de la procédure.

Un principe qui ne se rattache qu'indirectement à celui du contradictoire, mais qui est étroitement lié au droit à la défense, c'est la présomption d'innocence de l'inculpé qui interdit de trancher à son détriment les doutes inextricables. Proclamant que l'inculpé est réputé innocent tant que sa culpabilité ne lui est pas prouvée, ce principe crée un lien avec les principes de l'humanisme et de la légalité de la procédure qui sont à la base de nombreuses dispositions de la loi.

La découverte de la vérité est favorisée par la collégialité dans l'examen de l'affaire, par le système de deux instances et aussi par la faculté d'infirmer par la voie de surveillance des décisions définitives non fondées ou manifestement injustes. Certaines difficultés peuvent surgir du risque de dérogations importantes au principe direct, la décision étant, dans ce cas, fondée sur les procès verbaux d'interrogatoire ou d'audition, lus ou publiés, ainsi que sur d'autres documents et annotations. Ces dérogations sont justifiées par le souci de simplifier et surtout d'accélérer la procédure. En effet, le principe de célérité joue dans une telle procédure qui concerne les infractions de peu d'importance, un rôle peu négligeable et se rattache à l'action éducative de la procédure et, surtout, des mesures prononcées, sur l'inculpé et sur son milieu.

De même que dans la procédure judiciaire, le principe de la libre appréciation des preuves est pleinement applicable, aucune priorité formelle n'étant reconnue pour la qualification des preuves et pour les conclusions qu'il faut en déduire.

Les facteurs favorisant la réalisation des buts de la procédure sont, d'un côté, la publicité de la procédure et, de l'autre côté, la compo-

tion sociale des organes statuants. Ces principes, en favorisant l'action éducative des décisions, assurent en même temps un vaste contrôle social extérieur et intérieur du déroulement de la procédure et des décisions rendues.

Une des conditions fondamentales du caractère judiciaire de la décision est l'impartialité du corps statuant. Le code de procédure proclame que les membres du collège sont tenus à l'impartialité. A la mise en application de ce principe servent plusieurs institutions processuelles, depuis la récusation des membres du collège, le système des deux instances jusqu'à la possibilité d'infirmer les décisions définitives. Il est évident que les moyens juridiques, bien que nécessaires et indubitablement valables, ne sont pas décisifs en cette matière. Ce qui a le plus de poids c'est la valeur personnelle du statuant.

De même que l'impartialité est un élément interne indispensable pour garantir le caractère judiciaire de la décision, de même le principe prévu par la loi, de l'indépendance des membres du collège doit prémunir la régularité de décision contre une pression éventuelle de l'extérieur. Ce principe trouve son appui dans les dispositions relatives à la présentation des candidatures de membres du collège auprès des presidiums des conseils du peuple, à l'élection de ces membres par les organes locaux du pouvoir que sont les conseils du peuple, ainsi que dans les dispositions concernant leur révocation. L'électivité des membres du collège, le fait qu'ils ne statuent pas professionnellement et que, par conséquent, la façon de trancher les affaires reste sans influence sur leurs rapports de service qui jouissent d'ailleurs d'une protection spéciale, et enfin le fait que les décisions rendues par eux peuvent être modifiées en cours d'instance selon une procédure prévue par la loi — sont autant de garanties de leur indépendance.

D'un autre côté, la loi prévoit quelques limitations à ce principe. En effet, les commissions de jurisprudence pour les contraventions, organes se trouvant en dehors du système de collèges, ont le pouvoir d'infirmer les décisions définitives émanant de ces collèges. D'autre part, les directives en matière de politique de jurisprudence sont édictées par les organes de l'administration centrale (ministre de l'Intérieur, ministre de la Navigation, Président de l'Office supérieur des mines) et par des organes locaux (presidiums des conseils du peuple de voïvodie).

D'une façon générale, on peut dire que les garanties de l'indépendance des membres du collège sont plus restreintes en comparaison avec les garanties de l'indépendance des juges, en ce qui con-

cerne l'infirmité des décisions définitives et les directives obligatoires (dans le système judiciaire, les directives sont données et les révisions extraordinaires examinées par la Cour Suprême), mais, en revanche, elles sont plus larges en ce qui concerne l'influence éventuelle d'une décision sur la carrière professionnelle du statuant.

Il est évident que l'étendue de l'indépendance de fait des statuants est influencée, outre la réglementation légale, par la pratique sociale. Ainsi la part numérique importante aux collèges des employés d'un organe administratif auprès duquel fonctionne le collège et les fonctions clés qui leur sont confiées peuvent constituer une menace latente pour le principe de l'indépendance et, de ce fait, ébranler le caractère social des organes statuants et diminuer le profit inhérent à la collégialité. Cet état de choses peut découler non pas de la volonté d'influencer le fond des décisions, mais d'un certain esprit de commodité, du désir de s'appuyer sur les personnes les plus faciles à atteindre dans l'entourage et aussi les plus disciplinées. Mais quelle que soit l'origine du fonctionnarisme de l'organe statuant les effets en sont défavorables pour le climat de confiance sociale, pour la solution elle-même et pour son action éducative.

L'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences a effectué des recherches sur l'activité des collèges auprès des présidiums des conseils du peuple. Ces recherches ont porté aussi sur la participation des fonctionnaires aux collèges. Les résultats, fondés sur l'analyse de la composition de quelques dizaines de collèges² montrent que 21,1% de membres des collèges sont des employés des conseils du peuple et que leur participation à la fonction juridictionnelle dépasse sensiblement ce pourcentage.

L'appréciation des matériaux recueillis a fait aboutir les chercheurs à la conclusion que dans la majorité des collèges existe la domination effective « d'un groupe relativement peu nombreux des membres qui sont employés du présidium du conseil du peuple »³, ce qui, à côté d'une menace pour l'indépendance juridictionnelle, mène à ébranler le caractère social des collèges⁴.

Les résultats de ces recherches et plusieurs énonciations dans la littérature juridique ont eu probablement une influence sur l'introduction au cours des travaux législatifs d'une autre garantie in-

²J. Skupiński, *Skład społeczny kolegiów karno-administracyjnych* [La composition sociale des collèges de répression administrative], « *Problemy Rad Narodowych* », 1969, n° 14.

³ Ibidem, p. 112.

⁴ Ibidem, p. 114.

stitutionnelle encore, en vue de protéger l'indépendance des statuants et le caractère social des collèges. Il s'agit de la disposition d'après laquelle le corps statuant ne peut comporter plus d'un employé de l'organe de l'administration auprès duquel fonctionne le collège.

Il convient enfin de s'arrêter sur la question du caractère des organes statuants. Les collèges pour les contraventions ne sont pas des organes de l'administration, ils fonctionnent seulement auprès de ces organes et sont desservis par eux. Les membres du collège sont élus par les conseils du peuple, donc les mêmes organes du pouvoir d'État qui élisent les membres des organes locaux de l'administration, les presidiums des conseils du peuple.

Cependant les liens des collèges avec les organes de l'administration sont très étroits. Abstraction faite de la surveillance en matière d'administration et d'organisation exercée par les organes de l'administration, ceux-ci peuvent donner, à travers des directives, une orientation à la politique des collèges et influencer aussi sur la solution des affaires particulières par infirmation des décisions définitives. Il est vrai que l'infirmation relève de la compétence des commissions de jurisprudence pour les contraventions, mais ces commissions, comme nous l'avons déjà dit, sont ou bien désignées en totalité par les organes de l'administration ou bien — en ce qui concerne les commissions auprès des presidiums des conseils du peuple de voïvodie — présidées par un employé responsable de l'organe de l'administration. Aussi peut-on affirmer que l'influence de l'administration sur la juridiction des collèges, influence tant directe qu'indirecte par les commissions de jurisprudence, est-elle essentielle.

D'un autre côté, la juridiction des collèges est largement liée au système judiciaire, ce qui se traduit par diverses formes dont il a déjà été question. Cela assure une influence décisive de la judicature sur l'interprétation de la loi par les collèges et se répercute aussi sur la politique de la répression en ce qui concerne les contraventions dans l'instruction desquelles les tribunaux interviennent en examinant les voies de recours contre les décisions des collèges.

Les collèges pour les contraventions sont des organes dont les membres jouissent des mêmes garanties que les juges et qui utilisent un système de procédure qui ressemble à la procédure judiciaire. Mais en même temps, ils ne sont pas liés seulement au système judiciaire, mais aussi aux organes de l'administration qui peuvent influencer d'une manière décisive la politique de la répression. D'un côté, les collèges exercent les fonctions de la largement entendue administration de la justice pour les infractions de moindre im-

portance, et de l'autre côté, ils constituent un instrument facilitant à l'administration de s'acquitter de ses tâches, en particulier pour maintenir l'ordre et la sécurité publics.

Ainsi, bien que proches à beaucoup d'égards des tribunaux, les collèges ne peuvent pas être traités comme les tribunaux non seulement pour des raisons juridiques formelles, mais aussi en raison d'une large influence de l'administration sur leur activité. A l'étape actuelle de l'évolution du droit polonais, ils constituent des organes spécifiques qui ne rentrent ni dans le schéma du tribunal ni dans celui d'un organe de l'administration.