

PROBLÈMES DE LA SITUATION JURIDIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE

Jerzy Starosciak

1. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Pour présenter à un lecteur étranger la situation juridique de la fonction publique en Pologne, il faut d'abord faire trois constatations qui suivent.

1. Présenter cette situation sur la base d'un seul acte législatif ne serait pas exhaustif, même en prenant le texte le plus long et le plus fondamental; d'autre part, il est impossible de le faire. En effet, la situation émane du fonctionnement de tout le mécanisme de l'État, ce qui, pour le lecteur des études juridiques, signifie qu'elle est réglée par tout le système de droit.

2. D'après ces principes fondamentaux, donc d'après le régime de l'État, des solutions absolument semblables peuvent remplir des rôles différents et parfois même diamétralement opposés. Inversement, dans des régimes semblables, les mêmes buts peuvent être atteints à l'aide de la création d'institutions juridiques différentes.

3. Le droit est, d'une part, l'instrument de guidage des phénomènes sociaux, d'autre part, il constitue seulement le reflet de l'état de choses existant. C'est pourquoi les solutions législatives déterminant la situation juridique de la fonction publique étaient adoptées progressivement, au fur et à mesure que s'édifiait en Pologne la structure actuelle des rapports sociaux.

Cette progression dans la définition de la situation juridique de la fonction publique nous oblige à donner un aperçu de l'histoire de la formation des cadres polonais de l'administration.

Directement après la guerre, la qualification principale nécessaire pour travailler dans l'administration devait être celle de savoir si l'homme était prêt à réaliser le nouveau programme révolutionnaire. A cette époque, on manquait d'ailleurs de gens possédant la formation profes-

sionnelle normalement requise. De plus, de 1948 à 1955, l'administration est fortement centralisée et son activité est réglementée à l'extrême, ce qui entraîne son extension démesurée. Alors, les aptitudes professionnelles ne sont également pas essentielles. Un changement a lieu en 1956. A la suite des principes établis à l'époque, on procède, en 1958, à une réforme du système administratif, ainsi qu'à une modification de la loi sur les travailleurs de l'administration provinciale et locale. De nouveaux principes fondamentaux portent sur une réglementation en matière de qualifications pour les différents postes dans l'administration, les primes d'ancienneté, l'attribution d'une plus grande liberté d'action aux employés de l'administration, etc. Dans le but d'élever le niveau des cadres administratifs, on a aussi ouvert des cours distincts d'enseignement administratif au niveau de l'enseignement, secondaire et supérieur. L'élévation des aptitudes des travailleurs de l'administration et la décentralisation de celle-ci ont permis, de 1960 à 1970, de réduire progressivement les effectifs de l'administration.

II. HISTOIRE ET PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA REGULATION JURIDIQUE

Une partie des dispositions légales d'avant-guerre en matière d'administration, y compris la majorité des textes concernant le service public, a été maintenue en Pologne populaire pendant un certain temps. De 1946 à 1949, ces dispositions ont été partiellement modifiées par:

a) la suppression de l'usage du terme « fonctionnaire » et son remplacement par celui de « travailleur » qui est le terme unique employé pour tous les groupes professionnellement actifs;

b) la suppression des anciennes catégories internes divisant les fonctionnaires en classes;

c) l'abolition de la majorité des privilèges réservés dans l'entre-deux-guerres uniquement aux fonctionnaires de l'État (tel que le système spécial d'assurances sociales);

d) l'égalsation de la situation juridique de tous les travailleurs de l'administration indépendamment du lieu de travail (entre autres, suppression du statut distinct de la fonction publique locale).

Malgré le rapprochement de la situation légale du travailleur de l'administration et de celle de l'ensemble des travailleurs, on a renoncé à soumettre entièrement les fonctionnaires au droit du travail général, ceci à cause des traits spéciaux de l'activité du travailleur de l'administration, traits dont on doit tenir compte dans les normes légales. Il s'agit ici de certaines dispositions qui le « favorisent » ainsi que de celles

qui renforcent la discipline. Cette situation spécifique découle de faits tels que: l'accès à cette profession nécessite une formation beaucoup plus longue que pour nombre d'autres professions; les possibilités de mettre à profit ces aptitudes dans d'autres domaines que le travail dans l'administration sont réduites; la dépendance personnelle par rapport au chef de l'organisme est plus grande que pour les autres travailleurs; le genre particulier de contrôle du travailleur de l'administration, étant donné l'exercice de l'autorité, etc. Toutes ces restrictions rendent la profession du travailleur de l'administration plus difficile que d'autres professions. Si l'on ne veut pas arriver à une situation où l'administration disposera d'un personnel de qualité inférieure par rapport aux autres branches de l'économie, ces difficultés inhérentes au service administratif doivent être compensées par des avantages appropriés. Cependant, ces avantages ne peuvent constituer des privilèges pour le travailleur. Ils doivent être conçus de telle sorte qu'ils constituent des avantages pour l'administration elle-même. Ainsi, ceux dont bénéficie le travailleur, apparaissent comme une conséquence indirecte des solutions adoptées en vue du bien de l'administration. Parmi ce type de mesures, on peut citer celles qui ont pour but de parer à la fluctuation des cadres, à primer l'expérience du travailleur, etc. La thèse: aucun privilège, mais des avantages compensant les difficultés d'un travail concret — est également en vigueur dans l'administration. D'un autre côté, en limitant le travailleur de l'administration, on doit tenir compte du fait que celui-ci, après avoir été engagé, ne cesse pas d'être un citoyen ordinaire et qu'on ne peut d'aucune manière restreindre les libertés civiles dont il jouit.

III. DÉFINITION DES TERMES «FONCTION PUBLIQUE» ET «TRAVAILLEUR DE L'ADMINISTRATION»

Le terme « fonction publique », et plus exactement « service civil de l'État », était admis dans la législation polonaise de l'entre-deux-guerres ainsi que dans la théorie de l'époque. Il était encore employé durant les premières années de la Pologne populaire. Actuellement, on a renoncé à cet usage, car le terme est peu précis, étant donné qu'on a socialisé ou nationalisé les branches de base de l'économie ainsi que les activités d'intérêt public. Le fonctionnaire d'un ministère, l'instituteur, le médecin, le directeur d'une entreprise nationale, le comptable dans la même entreprise ou l'acteur d'un théâtre d'État sont tous « au service de l'État ». Mais, il est évident que dans chaque cas le « service » est différent et rien ne pourrait justifier une situation juridique ou des règlements d'activité entièrement uniformes. Dans cette situation, aussi bien la législation

que la théorie, ont adopté des définitions qui semblaient plus précises. Le terme général de « travailleur » concerne chaque personne qui est en rapport de travail, c'est-à-dire dont la source principale de revenus est constituée par une rémunération payée pour un travail stable. On prend soin de préciser dans les cas particuliers, pour définir clairement l'état, en utilisant les termes: travailleur de l'enseignement, des chemins de fer, travailleur scientifique ou bien travailleur de l'administration. Ce dernier terme comprend les travailleurs des divers organes de la fonction publique et non pas ceux de l'administration des usines ou entreprises nationales. D'autre part, il existe certaines différences dans les dispositions légales concernant les travailleurs de l'administration des branches spéciales. Ainsi, par exemple, la situation des travailleurs des organes administratifs régionaux (sections) des conseils du peuple ou celle des travailleurs des organes de l'administration des forêts, des postes, etc., sont réglées par des actes distincts.

Les problèmes de la régulation de la situation juridique des travailleurs que nous présentons, sont communs à tous les pays socialistes. Cependant la technique législative adoptée pour solutionner ces questions est différente. Soit on a promulgué un code de travail unique pour tous les travailleurs en réglant les particularités de leur situation par les arrêtés, soit on a déterminé la situation juridique de chaque groupe de travailleurs par une loi distincte, tout en adoptant une réglementation unique pour chaque problème clé — par exemple les pensions de retraite. Actuellement, la Pologne fait partie du deuxième groupe. Cependant, un code général du travail est à l'étude. Il semble pourtant qu'on maintiendra le système consistant à régler les problèmes particuliers de certains groupes de travailleurs par les lois distinctes, même après la promulgation de ce code. La raison en est que certains de ces problèmes sont trop étroitement liés aux questions fondamentales du régime de l'État pour qu'ils puissent être uniquement réglés par les arrêtés (p. ex. les rapports entre le travailleur et des organes sociaux dans l'administration ou le rapport de service des travailleurs des conseils du peuple).

Il faut mentionner enfin que dans le système administratif polonais, il existe, à part les organes de l'administration proprement dite, des unités qu'on pourrait appeler unités administratives de prestation de services. C'est ainsi que dans le cadre d'organisation des conseils du peuple, à côté des sections d'architecture et du bâtiment, dont les fonctions consistent surtout à superviser et réglementer, il y a des bureaux de projets architectoniques (bureaux dont les prestations consistent à élaborer les projets des bâtiments) ainsi que des entreprises de construction. Les travailleurs de ces institutions de prestation de services ne sont pas concernés par la loi sur les travailleurs des conseils du peuple. Ils ne sont

également pas affiliés au syndicat des travailleurs publics et sociaux. Leur situation juridique, leurs droits et devoirs sont déterminés par des dispositions légales spéciales, similaires à celles qui concernent les entreprises de l'État. Il faut mentionner que se manifeste la tendance à étendre la liste des entreprises autonomes spéciales de prestation de services.

Cette distinction entre les organes pourvus du pouvoir de réglementation et les entreprises de prestation de services a uniquement pour but de séparer les questions de l'organisation des travaux, des questions de l'administration proprement dite en général. En effet, la pratique a démontré que, dans nos conditions, le cumul de ces deux fonctions faisait toujours que l'une d'elles était exercée aux dépens de l'autre. C'est pourquoi, dans la structure de l'administration polonaise, on évite les solutions adoptées dans certains pays où, par exemple, le recteur d'une université administre également les écoles secondaires d'une région donnée ou bien le directeur d'un hôpital de district dirige en même temps le service de santé de cette circonscription.

Ainsi, la législation touchant la fonction publique est actuellement assez variée et compliquée. On prévoit une certaine uniformisation sans cependant renoncer à toutes les différences légales, mais cela n'interviendra qu'avec l'élaboration d'un code général de travail. Cette différenciation fait qu'il est difficile de dresser un tableau précis des tendances générales de la législation; mais elle a l'avantage de permettre d'adapter les solutions légales à la spécificité de chaque domaine de l'administration.

IV. *LES FAÇONS D'ÉTABLIR LE RAPPORT DE TRAVAIL*

Le statut juridique des travailleurs de l'administration polonaise n'est pas uniforme. Pour la grande majorité des travailleurs, il a un caractère légal civil. Les rapports légaux entre l'organe employeur et le travailleur sont établis par un contrat de travail déterminant les obligations, les conditions de travail et le montant de la rémunération. L'attribution d'une tâche concrète, l'autorisation d'exercer des fonctions définies est donnée au moyen d'un ordre de service (administratif) émis par le chef de l'organe employeur ou le chef direct du travailleur, selon les règlements régissant le fonctionnement de l'organe administratif. Cette façon d'établir le rapport de travail a l'avantage de donner au travailleur la possibilité d'avoir recours, en cas de litige avec l'employeur, portant sur l'exécution du contrat, soit à une commission spéciale d'arbitrage, soit aux tribunaux pour le règlement de l'affaire. Dans ce cas, le tribunal ou la commission ne se borne pas à examiner le côté formel de la plainte déposée.

Cependant, en ce qui concerne la forme légale de nouer des rapports de travail, la situation n'est pas uniforme. En effet, dans certains secteurs du travail administratif, là où l'on doit exiger une discipline particulière de la part du travailleur et où l'on doit posséder une grande liberté pour disposer de lui, on a maintenu le système d'engagement par acte administratif (nomination). Dans ce cas, le contrôle du cours régulier de ces rapports a lieu exclusivement par la voie administrative. Telle est par exemple la situation d'une grande partie des travailleurs des chemins de fer. De plus, c'est aussi le cours normal pour engager certains travailleurs des institutions de prestation de services et surtout des entreprises de ce genre (entre autres, les instituteurs et les professeurs des écoles y compris l'enseignement supérieur), ainsi que les travailleurs de certaines autres institutions des domaines spécialisés de l'administration tels que l'administration des forêts. Dans ce dernier cas, cela a été maintenu pour se conformer à la tradition plutôt qu'à cause des besoins réels.

V. PARTICULARITES

A titre d'exemple, de la façon dont la législation détermine la situation juridique de la fonction publique, nous présentons au lecteur du présent fascicule du « Droit Polonais Contemporain » le texte de la loi sur les travailleurs des conseils du peuple¹. Ainsi, nous n'y reviendrons pas ici. Il serait opportun, par contre, de souligner certaines idées directrices de la régulation intervenue dans la législation.

A. *Les devoirs des travailleurs*

A côté des dispositions généralement communes à tous les pays, la législation polonaise comprend certains devoirs formulés d'une façon générale, tels que l'obligation d'observer une certaine « éthique professionnelle » ou « éthique du travail ». Quoique générales, ces formules paraissent importantes et nécessaires. En effet, la marche d'aucune administration ne peut être réglée à fond par le droit. Dans aucune administration, les employés ne peuvent être exemptés de se soumettre aux normes de l'éthique et de la moralité. Les formules énoncées forment le trait d'union entre les normes éthiques et morales et le droit, donnant ainsi des bases légales à la direction de l'organe et aux organes de contrôle pour préserver les règles d'éthique dans la fonction publique. De cette façon au moins, les normes d'éthique fondamentales sont renforcées par ¹

¹ Voir la rubrique « Les actes législatifs », p. 77.

des sanctions légales appliquées surtout par la voie de la responsabilité de service et disciplinaire.

L'une des particularités de la liste des devoirs des employés, prévus par le droit polonais, est l'introduction d'une série d'obligations que l'on pourrait communément appeler principes des sciences administratives, c'est-à-dire des principes objectifs dont le respect conditionne la bonne marche de l'administration. Comme exemple des énoncés de ce genre, on peut citer les dispositions de l'article 5 pts 1, 7, 13, 14 et de l'article 8 de la loi de 1968 sur les travailleurs des conseils du peuple.

La question de savoir si des dispositions de ce genre devaient être incluses dans les textes des lois sur la fonction publique, a été l'objet d'une longue discussion en Pologne. Ceux qui s'opposaient à élever ce genre d'énonciation au rang de norme légale, avançaient comme argument que ce sont des vérités évidentes de la science administrative; qu'il est donc inutile de les inclure dans le texte de la loi. Quant aux partisans de l'inclusion de ces dispositions, ils étaient d'avis que si l'on donnait un caractère normatif à ces principes, cela aurait pour effet:

- a) de les rappeler aux travailleurs de l'administration;
- b) de constituer un encouragement à prendre connaissance de ces principes pour ceux parmi les travailleurs (surtout subalternes) qui n'ont pas maîtrisé la théorie de la science administrative;
- c) de constituer pour tous un moyen de populariser les principes de l'organisation scientifique du travail dans l'administration;
- d) d'ajouter un critère auxiliaire important de contrôle à l'usage des organes de contrôle social (c'est-à-dire d'organes formés des citoyens qui ne sont pas professionnellement actifs dans l'administration, tels que les commissions sociales des conseils du peuple) qui apprécient le fonctionnement de l'administration;
- e) de relier le droit et les principes de la science administrative, de permettre de poser des exigences légales du respect de ces principes dans la marche de l'administration, d'avertir des sanctions légales applicables en cas d'infraction aux principes de l'organisation rationnelle du travail dans l'activité de la fonction publique.

La liste des dispositions concernant les devoirs des travailleurs des conseils du peuple comprend en outre des dispositions d'un autre type, qui sont probablement spécifiques du droit polonais. Il s'agit ici des dispositions telles que certaines de celles de l'article 5 déjà cité de la loi de 1968 sur les travailleurs des conseils du peuple qui stipule, que: « le travailleur doit veiller à ce que le citoyen ne subisse pas de dommage à cause de l'ignorance des lois, il doit expliquer les dispositions légales, donner les informations nécessaires et expliquer les buts fondamentaux, ainsi que les lignes directrices de la politique du pouvoir populaire [...]; il doit

prêter aux citoyens l'assistance indispensable pour qu'ils puissent régler leurs affaires [...], il doit agir en connaissance de cause, rapidement et impartialement, de manière à approfondir la confiance des citoyens envers le pouvoir populaire ». Des dispositions semblables ont été incluses dans le code de procédure administrative de 1960. Il s'agissait de limiter au maximum la fiction consistant à affirmer que les citoyens sont obligés de connaître toutes les lois et que l'ignorance des lois leur est toujours préjudiciable. Il est évidemment impossible d'éliminer complètement cette fiction. Cependant, à l'égard des dispositions nombreuses et variées du droit administratif, il est socialement recommandé de la ramener à des proportions raisonnables.

C'est à ce but qu'on tendait en imposant au travailleur le devoir d'informer le citoyen des droits dont il jouit et de mener l'affaire de manière à ne léser ni l'intérêt social ni, ainsi que le stipule le droit, au détriment du « juste » intérêt du citoyen. C'est en quelque sorte, l'obligation pour la fonction publique d'être en même temps le défenseur de l'intérêt public et celui des justes intérêts (légalement fondés) du particulier. Indépendamment du fait que les formulations dans ce domaine peuvent être discutables, il faut constater aussi qu'au cours des dix dernières années (c'est-à-dire depuis que ces dispositions ont été introduites pour la première fois dans le code de procédure administrative, dans la pratique de l'administration polonaise, ces stipulations ont été pleinement suivies d'effets. On a d'ailleurs fait un pas de plus dans cette direction. En effet, des arrêtés du Président du Conseil des ministres imposent aux fonctionnaires des conseils du peuple communaux de recevoir des citoyens toutes les demandes qui sont du ressort des instances du district et de mener les affaires au nom du citoyen.

B. *Sanctions pour infraction aux devoirs du travailleur*

Les infractions aux devoirs de service peuvent entraîner une responsabilité du travailleur sur trois plans: pénal, disciplinaire et civil.

1. *La responsabilité pénale.* Elle a lieu d'après les dispositions du code pénal ou de textes pénaux spéciaux.

2. *La responsabilité disciplinaire.* Quoiqu'il n'y ait aucune loi générale sur la responsabilité disciplinaire de toute la fonction publique, elle est prévue par la majorité des lois particulières touchant les travailleurs des divers genres d'administration (loi de 1968 sur les travailleurs des conseils du peuple, loi de 1965 sur la profession de forestier, loi de 1965 sur la profession d'enseignant, loi de 1945 sur le service dans les chemins de fer, etc.). La place qu'occupe cette responsabilité dans le droit polonais et le

cours de procédure établis sont identiques dans tous ces cas. Son inclusion dans les dispositions légales est fondée sur le fait que l'existence de la responsabilité disciplinaire est aussi bien d'intérêt public que de l'intérêt personnel du travailleur. Elle est d'intérêt public, étant donné que par cette voie on peut exiger l'accomplissement de ces devoirs qui, en cas d'infraction, ne constitueraient pas de délit pouvant être l'objet de poursuites devant les tribunaux, mais qui constituent un phénomène dont on ne peut tolérer l'existence dans la marche de l'Administration (par ex. le prolongement excessif du cours des affaires ou bien un mauvais comportement envers le public). D'autre part, l'existence d'une procédure disciplinaire distincte est dans l'intérêt même du travailleur, car cela lui donne la possibilité de voir les reproches qui lui sont adressés, de les examiner de façon objective et de laver des accusations injustes. A défaut de cette procédure, il faudrait augmenter considérablement la responsabilité réglementaire du travailleur, qui se réduirait à des « verdicts » écrits par une seule personne, en l'occurrence le préposé du travailleur et qui seraient appliqués par leur auteur ou le chef du personnel, agissant en son nom.

En ce qui concerne la responsabilité disciplinaire des travailleurs des conseils du peuple, elle est ancrée dans la loi correspondante et développée dans un arrêté du Président du Conseil des ministres de 1968 (Journal des Lois, n° 44, texte 319). Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, les solutions prévues dans l'arrêté peuvent être considérées comme solutions type pour le règlement de cette question, également en ce qui concerne toute la fonction publique.

Le principe fondamental de cette procédure est qu'elle est indépendante des autres genres de procédure et en particulier complètement indépendante de la procédure pénale judiciaire. Cette procédure peut être entamée et arrêtée indépendamment de la responsabilité judiciaire pour l'accomplissement d'un acte donné. Le verdict du tribunal ne présume également pas de l'attitude de la commission disciplinaire dans l'affaire.

Le second principe est qu'on différencie la responsabilité de service de la responsabilité disciplinaire, quoiqu'il n'existe pas de différenciation précise des actes poursuivis selon une procédure définie. C'est ainsi que l'arrêté concernant la responsabilité de service et disciplinaire des travailleurs des conseils du peuple stipule que les « infractions de moindre importance » commises par de travailleur relèvent de la responsabilité de service, tandis qu'il encoure une responsabilité disciplinaire pour les « infractions d'une grande importance ».

Le travailleur est en rapport de service avec son chef devant lequel il répond. La seule sanction qui puisse être prise dans cette procédure est le blâme. Ce qui n'exclut évidemment pas pour le supérieur, la possibi-

lité d'exprimer sa désapprobation sous d'autres formes, telles que remarque, réprimande ou avertissement. La procédure en matière de responsabilité de service est très simplifiée et se ramène à vrai dire seulement à la réserve que le travailleur incriminé doit avoir la possibilité de donner une explication avant que son supérieur hiérarchique ne prenne de décision. Par contre, la responsabilité disciplinaire a lieu à la suite d'une procédure devant des commissions indépendantes au sein desquelles figurent toujours des personnes déléguées par le syndicat correspondant.

3. *Responsabilité pécuniaire personnelle du travailleur dans l'exercice de ses fonctions.* Il faut lui consacrer quelque attention, car au cours des dix dernières années, cette responsabilité est devenue un facteur essentiel déterminant aussi bien le fonctionnement général de l'administration que la situation du travailleur lui-même.

a) La responsabilité pécuniaire du travailleur de l'administration est considérée comme un facteur d'amélioration du style et du niveau du travail et en même temps comme une garantie du bon fonctionnement de l'administration dans la légalité. On souligne ici que l'application judiciaire de la responsabilité pécuniaire des travailleurs de l'administration contribue à l'auto-discipline des cadres et prévient les actions ou le défaut d'action entraînant un préjudice. Cette opinion est confirmée dans la pratique. C'est ainsi que loi sur l'exécution d'une décision par la voie administrative prévoit que le fonctionnaire qui y procède, répond personnellement du préjudice causé par une action de service non conforme aux règles. Cela eut comme suite de réduire considérablement les plaintes au sujet du comportement des exécuteurs des obligations administratives.

b) En ce qui concerne les normes, la responsabilité pécuniaire du travailleur de l'administration est régie par les dispositions du droit civil. Pourtant, elle est liée au droit administratif par le fait que le préjudice causé par le fonctionnaire doit découler d'un comportement illégal et coupable de ce dernier.

La responsabilité pécuniaire du travailleur de l'administration doit être considérée différemment selon qu'il a agi au préjudice d'un tiers ou de son employeur (le Trésor). Dans les deux cas, les prémisses sont constituées par le dommage et le rapport causal entre l'exercice de la fonction et la perte matérielle subie.

Dans le système juridique polonais, le travailleur de l'administration est directement responsable envers la personne lésée qui peut avoir recours contre l'auteur du dommage et le Trésor responsable du travailleur, qui répondent solidairement, à condition que le préjudice ait été causé à la suite de l'exécution d'une fonction attribuée.

Si le préjudice a été causé par une décision ou un arrêté, le Trésor répond du fonctionnaire selon l'article 418 § 1 du code civil qui stipule

que: « si le dommage a été causé par un fonctionnaire à la suite d'une décision prise ou d'un arrêté émis, le Trésor n'en porte la responsabilité qu'au cas où la décision ou l'arrêté a été pris en infraction aux lois, infraction passible de poursuites pénales ou disciplinaires et où la culpabilité de l'auteur du dommage causé a été confirmée par un jugement pénal ou une décision disciplinaire ou bien reconnue par l'organe préposé de l'auteur du dommage ».

Dans cette matière, la jurisprudence contribue grandement à préciser les notions juridiques et développer certaines idées contenues dans les notions de droit positif. Sous cet angle, il faut attacher une importance particulière aux directives données par la Cour Suprême en février 1971, concernant l'administration de la justice et la pratique des tribunaux en matière de responsabilité du Trésor pour les dommages causés par les fonctionnaires, directives qui ont contribué, entre autres, à préciser les critères selon lesquels doit être jugée la façon dont les fonctionnaires remplissent leurs obligations, déterminée leur culpabilité, etc.

Les postulats avancés à l'égard de l'institution de la responsabilité du fonctionnaire tendent à limiter la responsabilité personnelle directe envers les tiers et de la remplacer par une responsabilité largement conçue du Trésor. Les arguments en faveur de cette solution sont doubles. D'un côté, on souligne la nécessité d'assurer la réparation des dommages causés, d'un autre côté, on remarque qu'il est nécessaire de protéger les intérêts du travailleur qui a directement causé le dommage.

On souligne également que le fonctionnaire qui exerce ses fonctions dans le cadre de l'administration ne doit pas supporter tous les risques de son activité, étant donné que s'il porte la pleine responsabilité des dommages causés aux tiers, cela aura une influence néfaste sur son activité professionnelle et, par suite, sur la marche de l'administration. Ensuite, en ce qui concerne la notion de responsabilité du travailleur envers le Trésor (responsabilité de recours et contractuelle), on souligne la nécessité de renoncer à la concevoir comme une institution dont le but serait surtout de remplir une fonction de compensation. Mettre l'accent sur ses valeurs préventives et éducatives signifie en pratique qu'on doit limiter la responsabilité à une certaine somme maximum, qu'on doit baser cette responsabilité sur le principe de la faute et d'individualiser fortement celle-ci. On s'attend à ce que ces postulats soient acceptés au moins en partie dans le code du travail.

C. *Protection du travailleur contre les diffamations*

Un aspect particulier de la législation polonaise, en ce qui concerne les droits du travailleur de l'administration, est la solution originale apportée

au problème de la protection du travailleur contre les diffamations. Cette solution a été adoptée sur la base du code de procédure administrative, des dispositions du code pénal et de la jurisprudence de la Cour Suprême. Après une expérience de plusieurs années et certaines hésitations, la question a été résolue d'une façon qui peut se résumer en quelques points.

a) Chaque citoyen a le droit de critiquer le travail des organes d'Etat, des fonctionnaires, ce qui est d'intérêt public et protège ses justes intérêts particuliers.

b) Le citoyen ne répond pas de sa critique même en cas où les faits mentionnés et les appréciations avancées ne sont pas fondés objectivement. La conviction subjective de la justesse des affirmations l'exempte de toute responsabilité pour injures à l'institution ou au fonctionnaire si celui qui les avance, le fait avec la conviction d'éliminer des fautes dans le fonctionnement de l'administration.

c) Le citoyen répond des abus de critique si celle-ci n'était pas émise dans l'intérêt social mais uniquement dans le but de calomnier l'office ou le fonctionnaire. C'est le demandeur (c'est-à-dire l'office ou le fonctionnaire) qui doit apporter la preuve de ce que l'action du citoyen n'avait pour but que de le calomnier.

d) Cela concerne toute critique, exprimée sous quelque forme que ce soit, qu'il s'agisse d'une lettre adressée à l'organe supérieur, d'une affirmation lancée à une séance publique du conseil du peuple, etc.

Il faut constater qu'il est extrêmement difficile d'apporter la preuve de ce que le citoyen a abusé intentionnellement de la critique. C'est pourquoi les travailleurs demandent un changement des dispositions. Si celles-ci ont été maintenues jusqu'à présent, c'est pour assurer au citoyen la liberté de critiquer l'administration. On tend à changer cette situation non pas en changeant la disposition, mais par la création d'une ambiance de « culture administrative », ambiance de culture des deux participants des rapports administratifs.

D. Participation des syndicats à la solution des problèmes des travailleurs

En abordant ce sujet, il faut différencier trois secteurs de coopération:

a) participation à l'adoption de solutions centrales concernant la situation d'un groupe donné de travailleurs; b) participation à l'adoption de solutions des problèmes concrets; c) participation prévue par les dispositions des différentes lois.

Ad a) On a adopté en Pologne, aussi bien dans la théorie que dans la pratique de la vie politique, le principe stipulant qu'aucune solution concernant un groupe de travailleurs ne peut être envisagée sans que les instances centrales des syndicats aient été consultées. Cela concerne aussi

bien les projets des lois que ceux des actes administratifs du type d'arrêtés ministériels. Mais en pratique, il ne s'agit pas d'une simple consultation, mais d'un accord entre les organes gouvernementaux et les instances syndicales. Ces consultations ont entraîné l'inclusion dans les textes législatifs d'une série de réserves et de garanties demandées par les syndicats, aussi bien en ce qui concerne le règlement général des questions sociales que les décisions individuelles. C'est ainsi que par exemple la loi de 1968 sur les travailleurs des conseils du peuple (J. des L., n° 25, texte 164) stipule que sans consultation préalable de l'organisation syndicale de l'organe administratif donné, il ne peut être procédé à la répartition des primes, à la formulation des opinions sur le travail des employés, aux licenciements, déplacements de personnel, etc. Dans certains cas touchant particulièrement le travailleur (p. ex. en cas de renvoi immédiat — sans préavis), les lois prévoient expressément l'accord préalable de l'organe syndical pour que puisse être prise la décision administrative. Des droits plus importants ont été réservés dans la loi de 1956 (J. des L., n° 12, texte 63) sur la profession d'enseignant où la situation du syndicat des enseignants polonais, à côté des dispositions particulières, implique que « dans toutes les questions concernant les enseignants, l'autorité compétente doit agir en accord avec le Syndicat des Enseignants polonais ».

Ad b) En ce qui concerne les cas individuels, il est nécessaire de savoir qu'il existe une organisation syndicale dans chaque organe de l'administration. Les lois classifiant les emplois prévoient les décisions en matière de personnel qui ne peuvent être prises qu'après consultation préalable des syndicats. De plus, la loi de 1949 sur les syndicats stipule que ceux-ci veillent aux questions sociales et vitales de leurs membres. C'est ainsi que les syndicats ont développé diverses activités sociales, telles que l'attribution de titres gratuits de séjour dans les maisons de repos, l'établissement de la nécessité de placer un enfant dans un *home*, lorsque l'éducation de cet enfant entraîne pour les parents des difficultés insurmontables, etc.

Ad c) Conformément à la ligne générale de participation des travailleurs à la gestion des affaires publiques, certaines lois particulières déterminent exactement la participation des syndicats à l'adoption de solutions dans ces cas particuliers. Voici quatre exemples différents portant sur ces cas:

1° la législation sur l'assurance-vieillesse de 1968 réserve aux délégués des syndicats des places dans le Conseil Central de contrôle et d'administration de l'office des Assurances Sociales, ainsi que dans les conseils des sections de cet office;

2° la loi sur la sécurité et l'hygiène du travail prévoit pour les collèges spéciaux des organes de voïvodie des syndicats, le droit de punir les chefs d'entreprise en cas d'infraction aux règlements en matière de sécurité et d'hygiène du travail;

3° la législation portant sur la répression de l'alcoolisme accorde aux organisations syndicales le droit de demander que le salaire d'un des conjoints soit versé directement aux mains de l'autre, si le premier dilapide ses émoluments pour boire;

4° la loi sur la procédure administrative admet la participation des organisations syndicales, à côté de la partie, si l'objet de la décision porte sur des questions intéressant les syndicats. Alors le délégué syndical agit en participant indépendant, en tant que « partie » distincte dans l'affaire.

On trouve un autre exemple de la définition légale de la situation des syndicats en ce qui concerne les questions des travailleurs de l'administration dans la loi de 1968 déjà citée. Dans la partie portant sur les travailleurs des conseils du peuple, un chapitre spécial est consacré à ce sujet.

VI. LA LITTÉRATURE POLONAISE SUR LA SITUATION JURIDIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les nombreuses modifications apportées au droit des travailleurs au cours de la trentaine d'années d'histoire de la Pologne populaire font que les ouvrages concernant les anciennes solutions ne sont plus d'une grande actualité pour l'étude de l'état et des dispositions de ce droit. D'autre part, les réformes successives n'ont pas été traitées dans des monographies, mais seulement dans les périodiques consacrés à la pratique administrative, surtout dans l'hebdomadaire « Rada Narodowa » et le mensuel destiné aux travailleurs de l'administration possédant une formation supérieure « Gospodarka i Administracja Terenowa ». C'est pourquoi on doit surtout chercher le matériel d'études sur la situation actuelle de la fonction publique dans les ouvrages concernant les fondements du fonctionnement de l'appareil d'État socialiste², ainsi que dans ceux qui traitent de la direction du parti et des positions adoptées par les syndicats en Pologne³.

² S. Zawadzki, *Państwo socjalistyczne i istota demokracji* [L'État socialiste et l'essence de la démocratie], Warszawa 1968; Z. Rybicki, *System rad narodowych w Polsce* [Le système de conseils du peuple en Pologne], Warszawa 1971; Z. Salwa, *Prawo pracy* [Le droit du travail], Warszawa 1971.

³ A. Łopatka, *Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego* [Le rôle dirigeant du parti communiste à l'égard de l'État socialiste], Poznań 1968; A. Łopatka, *Państwo socjalistyczne a związki zawodowe* [L'État socialiste et les syndicats], Poznań 1962.

Les manuels de droit administratif et de la science administrative sont aussi d'utilité dans ce cas ⁴. Par contre, rares sont les monographies concernant particulièrement la position du travailleur⁵. Mais ce qui est particulièrement favorable à l'examen de la situation des travailleurs en Pologne, c'est que cette matière a été l'objet de nombreuses études sociologiques et les ouvrages de ce domaine facilitent considérablement l'étude du sujet ainsi qu'elles permettent de mieux saisir le sens des solutions légales adoptées ⁶.

Malheureusement tous les ouvrages dont il est question ci-dessus n'ont été publiés qu'en langue polonaise. On publie relativement peu de textes en d'autres langues plus accessibles ⁷. C'est pourquoi le matériel contenu dans ce numéro du « Droit Polonais Contemporain » a pour but de combler partiellement ces lacunes et d'attirer l'attention sur l'importance de l'effort fait en Pologne pour créer à la fonction publique une situation équitable du point de vue social.

⁴ J. Starościak, *Prawo administracyjne* [Le droit administratif], Warszawa 1971; J. Starościak, *Zarys nauki administracji* [Précis de science administrative], Warszawa 1971; J. Łętowski, *Polecenie służbowe* [L'ordre de service], Warszawa 1972.

⁵ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych* [Étude sur la situation juridique de la fonction publique], vol. 1-2, Poznań 1961, 1962; W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji* [Les rapports de service dans l'administration], Poznań 1969; S. Ślubowski, A. Szczepański, *Prawa i obowiązki pracowników prezydiów rad narodowych* [Droits et devoirs des travailleurs des présidiums des conseils du peuple], Warszawa 1971; Z. Leonowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej* [La responsabilité disciplinaire dans le droit de la Pologne populaire], Poznań 1959.

⁶ K. Lutyńska, *Pozycja społeczna urzędników w Polsce Ludowej* [La position sociale des fonctionnaires en Pologne populaire], Wrocław 1965; J. Łętowski, *O problemach odpowiedzialności dyscyplinarnej i służbowej w administracji* [Des problèmes de la responsabilité disciplinaire et de service dans l'administration], « Państwo i Prawo », 1971, n° 8/9; J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów* [Les principes de la responsabilité de l'État pour les dommages causés par les fonctionnaires], Wrocław 1961; E. Łętowska, J. Łętowski, *O problemach cywilnoprawnej odpowiedzialności pracownika administracji za wydanie aktu władczego* [Des problèmes de la responsabilité civile des travailleurs de l'administration dans l'exercice de l'autorité], « Studia Prawnicze », 1969, n° 22.

⁷ Ouvrage collectif: *Introduction à l'étude du droit polonais*, Varsovie 1967; J. Starościak, *Prawo administracyjne* [Droit administratif], Warszawa 1969, PWN, p. 604; ouvrage collectif sous la rédaction de L. Fougère: *Fonction publique*, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles 1967; J. Starościak, J. Łętowski, *La fonction publique dans les pays socialistes d'Europe*, « Annuaire international de la fonction publique », Paris 1972.