

LES PROBLÈMES ACTUELS DE LA FONCTION PUBLIQUE EN POLOGNE

Janusz Łętowski

1. La situation juridique des employés de l'administration de l'État est un problème complexe pour la science du droit. Il s'agit en effet d'un problème où se mêlent des questions qui relèvent de diverses branches du droit. Si le rôle principal revient, en cette matière, au droit du travail et au droit administratif, un rôle subsidiaire, mais non moins important — si l'on prend en considération ne serait-ce que la question de la responsabilité de l'employé — incombe aux solutions de droit civil, pénal et financier. C'est pourquoi les représentants de ces domaines de la science juridique font des recherches sur la fonction publique. Ainsi, pendant assez longtemps, une controverse opposait les spécialistes du droit administratif et du droit du travail sur la question de savoir laquelle de ces deux branches du droit était compétente pour régir la fonction publique. On s'attendait à ce que le code du travail en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1975 (loi du 26 juin 1974, J. des L. n° 24, texte 141) apportât une solution définitive. Cependant, il est difficile de constater une fois pour toutes que la codification en question a apporté une telle solution. Il y a plusieurs raisons à cela.

2. Le code du travail a aboli plusieurs actes qui étaient en vigueur en matière de fonction publique, entre autres la loi de 1922 sur la fonction publique civile, celle de 1967 sur les travailleurs des conseils du peuple et plusieurs autres dispositions spéciales. Toutefois, le code n'a pas aboli tout un groupe de statuts spéciaux, régissant entre autres la situation des fonctionnaires de la milice, des juges, des procureurs et des notaires, des agents du chemin de fer, des instituteurs, des chercheurs, des médecins dans le cadre du service de santé socialisé et de quelques autres professions. Le code du travail n'est applicable aux groupes susmentionnés que pour autant qu'il n'est pas contraire aux dispositions des lois spéciales, car il ne peut porter atteinte à ces dernières (art. VII des dispositions introduisant le code du travail). Ne serait-ce que pour cette raison, l'Opinion prétendant que le code du travail écarte les réglementations spéciales de

la fonction publique ne saurait être juste. Mais il n'empêche que la portée et le caractère des changements apportés par le code prêtent à discussion.

Des réflexions semblables surgissent quand on examine la problématique des rapports de service de ce groupe de travailleurs que l'on a coutume de considérer comme le groupe typique pour la fonction publique, c'est-à-dire des employés de l'administration de l'État. Nous avons suivi ici la voie choisie par plusieurs autres pays socialistes. En effet, le code a réglé de façon générale la sphère que l'on peut qualifier de rapports de travail. C'est une solution judicieuse et conforme à la tendance d'évolution de la législation socialiste du travail. Car il n'est aucune raison valable pour que, par exemple, les congés payés, les congés de maladie, les retraites, etc., soient réglés de telle façon dans l'administration et de telle autre dans les entreprises par exemple (sauf que, bien entendu, certaines différences persisteront encore longtemps, ne serait-ce que sur le plan de la rémunération, différences dictées par les besoins de la politique économique en matière de production). Toutefois, la question se pose autrement dès qu'il s'agit des rapports de service du travailleur. Ici apparaissent des différences patentes (du reste depuis longtemps connues et soulignées par la littérature) \ résultant principalement du caractère spécifique de l'activité administrative, là notamment où l'employé de l'administration agit en tant que représentant de l'État. Cela entraîne la nécessité d'un régime spécial que connaît le droit de beaucoup d'autres pays socialistes^{1 2}. Dans notre législation, la source principale des solutions différentes est le règlement du Conseil des ministres du 20 décembre 1974 (J. des L. n° 49, texte 300), concernant les droits et devoirs des travailleurs des offices d'État. C'est une *lex specialis* par rapport au code du travail (ce dernier prévoit la faculté d'une telle solution dans son article 298). Les réflexions sur les solutions nouvelles apportées par ces

¹ Parmi les travaux récents, signalons entre autres l'article extrêmement intéressant de T. Zieliński, *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL* [Le problème des rapports de service et la codification du droit du travail en R.P.P.], « Państwo i Prawo », 1974, n° 6. Dans la littérature antérieure, ces problèmes étaient traités de façon complexe par W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych* [Études sur la situation juridique des employés de l'État], vol. II, Poznań 1966; idem, *Stosunek służbowy a stosunek pracy* [Le rapport de service et le rapport de travail], « Ruch Prawniczy i Ekonomiczny », 1960, n° 2, et *Stosunki służbowe w administracji* [Les rapports de service dans l'administration], Warszawa - Poznań 1966.

² V. à ce sujet J. Starośćiak et J. Łętowski, *La fonction publique dans les pays socialistes d'Europe*, Annuaire International de la Fonction Publique 1971 - 1972, p. 333.

deux actes (le code et le règlement) dans le domaine de la fonction publique font l'objet de cet article.

3. L'état légal qui règne en Pologne en matière de situation juridique des employés de l'administration exige encore une précision concernant notamment les employés de l'administration locale. Les réformes de l'administration locale³ accomplies en Pologne dans les années 1973 - 1975 ont apporté dans la structure des organes locaux quelques principes nouveaux, entre autres le principe de l'agent unique comme organe de l'administration, la subordination de ces organes dans un système d'organisation, etc. Ainsi, un groupe important d'employés des bureaux de l'administration locale se sont trouvés dans une situation nouvelle. Il faudrait en effet se demander si, dans les nouvelles structures, les solutions administratives n'exercent sur la situation juridique de ce groupe d'employés une influence sensiblement plus grande que par le passé. Il est sans doute trop tôt encore pour avancer des thèses semblables, qui nécessiteraient certainement des recherches empiriques, néanmoins une telle interprétation est possible à la lumière des dispositions en vigueur et probable dans le contexte de l'expérience acquise. En effet, la loi amendée sur les conseils du peuple contient plusieurs dispositions visant directement les personnes employées dans l'administration. 11 en est ainsi avec les art. 51 et 52 (investiture des personnes remplissant les fonctions d'organes administratifs), l'art. 58 pt 2 (faculté appartenant au voïvode ou au président d'une ville de suspendre dans ses fonctions tout chef d'une unité locale), l'art. 83 (direction de service assumée par le Président du Conseil des ministres), l'art. 84 (principe de subordination dans l'appareil local) et avec beaucoup d'autres. En vertu de l'art. 102 al. 1^{er} pt 2 de la loi sur les conseils du peuple, le Conseil des ministres a rendu entre autres deux règlements: le premier, du 23 novembre 1973, concernant les droits et obligations des organes locaux de l'administration de l'État ainsi que les règles d'investiture (J. des L. n° 47, texte 279), et le second, du 30 mai 1975, concernant les règles d'organisation des bureaux des organes locaux de l'administration de l'État (J. des L. n° 17, texte 93). Dans ces deux règlements on trouve de nombreuses dispositions sur la situation des employés de l'administration aux divers postes. Tout comme les dispositions susmentionnées — citées à titre d'exemple — de la loi sur les conseils du peuple, ces actes règlent plusieurs questions extrêmement importantes du point de vue des intérêts de ces personnes en tant que travailleurs, bien que, théoriquement, ils concernent leur situation « en tant qu'organes ». Néanmoins, ce serait, semble-t-il, une erreur de méthode que de prétendre qu'il soit possible de séparer théoriquement et d'isoler nettement dans la situation,

³ V. « Droit Polonais Contemporain », n°s 1 (21) 1974, 3 (23) 1974 et 1 (29) 1976.

par exemple, d'un chef de commune et de son suppléant, une sphère où ils subissent uniquement l'action des stimulants propres au droit du travail, de la sphère où leur comportement est stimulé exclusivement par le droit administratif. Chercher à établir une telle ligne de partage équivaldrait à faire preuve d'une vision formaliste extrême de la chose. Toute l'activité de ces organes est homogène, et en conséquence l'analyse de leur situation juridique doit elle aussi être homogène et complexe.

4. Dans l'ancienne littérature du droit administratif (et aussi du droit du travail), le rapport de travail dans l'administration était assez universellement lié à la nomination, c'est-à-dire à une décision administrative désignant une personne déterminée à occuper un poste déterminé. On admettait qu'une telle décision était un acte unilatéral de l'autorité de service, exigeant pour son efficacité le consentement du candidat (l'acceptation de la nomination). La nomination était universellement appliquée sous l'empire de la loi sur la fonction publique civile. Après la guerre, le champ d'application de la nomination commençait à se rétrécir peu à peu s'il s'agit de l'administration centrale et locale. D'un côté, les travailleurs de l'administration n'occupant pas de postes de direction étaient généralement engagés — cela se comprend — en vertu des contrats de travail. D'un autre côté, en ce qui concerne les employés de l'administration à des postes de direction, la forme de désignation devenait de plus en plus répandue. A l'origine de cette forme se trouvait la collégialité instaurée dans l'administration après la guerre: les presidiums des conseils du peuple ne nommaient pas (car la nomination impliquait la décision d'un agent unique) mais désignaient les chefs de service. La désignation était donc en fait une nomination, mais intervenant en vertu d'une décision d'un organe collégial. Ainsi entendue, il était justifié de la distinguer de la nomination. A présent, la situation a changé. La cause justifiant la forme de désignation n'existe plus, mais cette forme a pris racine, elle a sa propre existence et joue actuellement le même rôle qu'autrefois la nomination. Le nom seul a changé, et il ne mérite pas une querelle de principe.

Certes, on peut affirmer que, du point de vue purement juridique, il y a des différences entre un rapport de travail fondé sur la nomination et celui s'appuyant sur la désignation. Le premier a « fréquemment » un caractère administratif, tandis que le second est malgré tout un rapport d'obligation. (Il est vrai que l'art. 69 du code du travail déclare que les dispositions concernant le contrat de travail « sont applicables » à un tel rapport et l'on pourrait en déduire que le législateur lui-même y voit une différence.) Néanmoins, le caractère d'obligation du rapport (impliquant ordinairement une égalité, du moins hypothétique, des parties) subit à cet égard d'importantes restrictions. La désignation s'opère par un acte

impératif de l'organe compétent, elle peut être retirée à tout moment, et même les conflits du travail sont, dans ce cas, examinés sur une voie quelque peu différente. Par ailleurs, dans les questions concernant les postes de direction dans l'administration centrale et locale, les conflits examinés suivant cette procédure sont rares; il s'agit des postes investis avec la participation du facteur politique. Il est peu probable aussi qu'un chef de commune, par exemple, à qui on propose la mutation à un autre poste, veuille contester cette proposition devant la commission d'arbitrage de voïvodie, bien que du point de vue purement juridique cette voie ne lui soit pas fermée.

Car le plus fréquemment — et cela est sans doute réaliste — la solution de telles affaires, lorsqu'il s'agit de postes dits de responsabilité, intervient par la voie des tractations et des concertations. Les dispositions juridiques en offrent la possibilité, en confiant le droit de nomination soit à un organe supérieur, soit au chef de bureau (vis-à-vis des employés subordonnés). Aussi, le facteur administratif est-il, en réalité, plus important à cet égard que le facteur d'obligation (en supposant que les deux facteurs exercent conjointement une influence sur la situation juridique des employés de l'administration), tandis que la situation de l'employé de l'État désigné diffère incontestablement de la situation d'un travailleur dont le rapport de travail se déduit exclusivement d'un contrat de travail.

5. Le règlement susmentionné s'applique à quelques groupes déterminés de travailleurs. Il concerne donc les employés des organes centraux et locaux de l'administration de l'État, et également ceux des bureaux subordonnés aux organes de l'administration centrale et locale. Ce règlement définit d'une façon générale les conditions d'emploi des employés de l'État (selon la nomenclature adoptée). Le principe formulé prévoit en premier lieu que peut être employé de l'État une personne qui, en raison de son attitude idéologique et morale, offre une garantie suffisante de s'acquitter convenablement des devoirs du travailleur des services publics. D'autre part, le candidat doit avoir la nationalité polonaise, être majeur (avoir 18 ans révolus), avoir la pleine capacité d'accomplir des actes juridiques et jouir des droits publics. Les dispositions spéciales prévoient des aptitudes professionnelles appropriées pour les différents postes. Il n'est pas inutile d'ajouter à ce propos qu'à l'issue de la réforme des organes locaux de l'administration et de la révision qui s'ensuit des rémunérations, le niveau des qualifications professionnelles des employés des organes locaux s'est sensiblement élevé. L'administration locale emploie à présent 90 000 personnes, soit 13 000 de moins qu'avant la réforme. Presque la moitié de ces effectifs est employée dans les communes. Un employé sur cinq de l'administration locale justifie des études supérieures,

principalement juridiques, administratives ou économiques et, dans les communes, surtout agricoles. 4500 employés sont en train de poursuivre leurs études supérieures. 72% des employés des bureaux de commune ont une formation secondaire et presque la moitié des chefs de commune — la formation supérieure. Par ailleurs, on observe un rajeunissement notable des cadres. Le groupe numériquement le plus important représentent les employés de moins de 39 ans, et dans les communes — de moins de 29 ans. Il s'agit donc d'un personnel jeune, parachevant ses qualifications, pleinement actif.

Le règlement prévoit également que l'on peut faire dépendre la désignation à un poste de direction d'un examen préalable ou de la justification d'une autre façon de l'aptitude au travail à un poste donné. L'employé de l'État est également tenu de prêter serment (il s'agit plus exactement d'une déclaration solennelle par laquelle le candidat s'engage à exercer consciencieusement ses fonctions). Le chef d'un bureau donné peut dispenser de cette dernière obligation le personnel subalterne, du reste en fonction du caractère de l'occupation.

6. Les devoirs généraux des travailleurs sont fixés par l'art. 100 du code du travail. Selon cette disposition, le travailleur est tenu d'exercer son travail consciencieusement et soigneusement, de respecter la discipline du travail et de se conformer aux ordres de ses supérieurs concernant le travail. En particulier, il doit observer la durée prescrite du travail, se conformer au règlement de travail, protéger les biens de l'établissement de travail, respecter le secret d'État et de service ainsi que les règles de vie en société. Toutes ces conditions entrent évidemment en jeu lorsqu'il s'agit d'employés de l'État. Cependant, le § 8 du règlement en question du Conseil des ministres apporte à cet égard des précisions supplémentaires en ce qui concerne les employés des services publics. Ainsi, l'employé doit s'acquitter de ses devoirs d'une façon garantissant une exécution efficace et régulière des tâches du service où il est employé. En particulier, il doit respecter la légalité, agir en accord avec l'intérêt social, veiller à l'autorité du pouvoir populaire, faire en sorte que les citoyens accordent de plus en plus de confiance au pouvoir populaire et à ses organes. L'employé doit aussi agir avec célérité, avec compétence et impartialité, en usant des moyens aussi simples que possible pour atteindre le but visé et pour bien régler l'affaire. Des devoirs particuliers pèsent sur l'employé qui, au cours de son travail, a des contacts directs avec les citoyens. Il doit leur fournir les renseignements nécessaires, veiller à ce que le citoyen ne soit pas lésé par ignorance de la loi et lui éclaircir les dispositions juridiques. Enfin, l'employé est tenu de relever ses qualifications professionnelles et de perfectionner l'exécution des tâches qui lui sont confiées.

Parmi les dispositions du règlement qui portent sur les devoirs des employés de l'État, je voudrais m'arrêter à la disposition du § 9 concernant la subordination de remployé et le devoir d'exécuter les ordres qu'il reçoit. Alors que dans le code du travail cette question est réglée de façon autant laconique (art. 100 § 1^{er}) que, sans doute, suffisante, le règlement adopte — à l'exemple des solutions antérieures — un certain modèle de conduite à suivre par l'employé dans le cas où il reçoit de son supérieur un ordre qui, dans sa conviction, est contraire à la loi, erroné ou portant atteinte à l'intérêt social (§ 9 pt 2). A mon avis, il est judicieux que la question des ordres dans l'administration soit traitée d'une façon plus large par le législateur, ne serait-ce qu'en considération du fait que les affaires dont s'occupe l'administration ont une importance politique et sociale particulière.

L'ancienne solution de l'art. 6 de la loi abolie sur les employés des conseils du peuple était critiquée comme étant excessivement compliquée. Elle prévoyait en effet toute une mosaïque de vices susceptibles d'entacher les ordres: des cas de violation flagrante de la loi ou « seulement » contraires à la loi, des cas menaçant l'intérêt social d'un préjudice irréparable ou « seulement » portant atteinte à cet intérêt, etc. La pratique administrative et la littérature cherchaient à préciser cette gradation, mais ce n'était guère une tâche facile.

La disposition actuellement en vigueur du § 9 pt 2 du règlement est bien mieux formulée. Il n'y a plus de différenciation discutable entre les violations manifestes et « non manifestes » de la loi, on a renoncé également à la gradation des violations de l'intérêt social. La construction actuellement adoptée est simple et ne devrait pas susciter de réserves. En cas de doute, l'employé en fait part à son supérieur. C'est son devoir. Si le supérieur confirme sa décision, l'employé est tenu d'exécuter l'ordre reçu. Le législateur lui donne cependant encore une faculté dont il peut user à son gré, et qui consiste à s'en référer à l'organe supérieur. L'employé peut agir ainsi s'il le juge opportun et, à mon avis, on ne saurait lui reprocher de ne pas avoir profité de cette faculté.

J'ai déjà eu l'occasion d'écrire qu'il ne me paraissait pas possible de trouver une solution idéale de la question du caractère obligatoire des ordres, une solution qui tiendrait pleinement compte aussi bien du devoir de chaque employé, sans aucune exception, d'observer rigoureusement et dans chaque situation toutes les dispositions de la loi, que du devoir absolu de discipline et d'obéissance, de soumission au supérieur hiérarchique ⁴.

En fait, des contradictions objectives n'existent pas entre tous ces

⁴ J. Łętowski, *Les problèmes juridiques de la direction dans l'administration*, Warszawa 1976, chapitre IV.

éléments. Cependant, la solution des contradictions individuelles doit, si elle veut être réaliste, s'appuyer sur l'hypothèse qu'il existe une sphère où le supérieur agit de son propre gré, conformément à son pouvoir discrétionnaire, sous le contrôle de ses supérieurs hiérarchiques. Et tel était le principe qui présidait aux solutions nouvelles.

Le devoir du travailleur (sous réserve de ne pas dépasser les limites fixées par la loi pénale) devrait consister avant tout à faire preuve de diligence afin de prévenir les dommages éventuels (non seulement dans le sens patrimonial) que provoquerait l'exécution d'un ordre contraire à la loi ou entaché d'erreur.

Une solution différente de ce problème conduirait nécessairement à créer une atmosphère d'incertitude parmi les employés de l'administration et une crainte permanente de voir engagée leur responsabilité. Or aucun besoin social ou juridique n'implique la nécessité de créer ou d'entretenir une telle atmosphère. Aussi faut-il apprécier positivement la construction actuelle des limites du caractère impératif des ordres de service. Elle présente plusieurs avantages à la fois, parce qu'elle tend à créer des conditions d'une sauvegarde efficace de la légalité dans le fonctionnement des organes de l'administration, qu'elle met l'accent sur le respect de l'intérêt de l'État et de la société formulé par la loi, qu'elle vise à renforcer l'autorité des supérieurs hiérarchiques et à assurer une protection suffisante du personnel de l'appareil de l'État. Par ailleurs, elle réduit au minimum les affaires où les employés de cet appareil risqueraient d'avoir des doutes quant à la question de savoir quelle est la conduite conforme à leurs devoirs. Ainsi conçu, l'ordre de service peut jouer son rôle d'instrument de direction du travail des employés de l'administration d'une façon conforme au but de l'activité de l'administration, et aussi d'instrument d'observation de la loi dans le fonctionnement de cette administration.

7. A mon avis, on ne saurait accueillir avec autant d'enthousiasme le fait que le règlement laisse de côté la question d'une réglementation spéciale de la responsabilité disciplinaire et de service des employés de l'État. Il se peut que cette solution ait été dictée par des motifs utilitaires. L'ancienne loi sur les employés des conseils du peuple donnait à ces derniers quelques prérogatives (entre autres une stabilité partielle) qui, actuellement, ont été abolies dans le souci de garantir à tous les employés un régime uniforme. Dans cette situation et, pour ainsi dire, par équilibre, on a aboli la responsabilité disciplinaire dans l'administration locale (sauf dans quelques régimes spéciaux). Or, cette solution est de nature à soulever quelques doutes, ne serait-ce que théoriques si l'on veut. La responsabilité disciplinaire dans l'administration — et je peux évoquer à ce propos plusieurs opinions formulées dans la littérature, entre autres

mon article d'il y a quelques années ⁵ — n'est certainement pas un but en soi, elle n'est pas non plus une condition *sine qua non*, quelque chose d'indispensable, d'irremplaçable. Elle a plusieurs rôles à jouer, et celui de répression n'est nullement primordial. Néanmoins, l'absence d'une telle responsabilité conçue de façon formelle risque (pas nécessairement bien entendu) de provoquer une situation où la répression des employés se trouverait, dans une grande mesure, soustraite à une réglementation juridique. Pratiquement, cela signifie qu'au lieu de la procédure disciplinaire on use des moyens dont disposent les supérieurs hiérarchiques: prix, primes, avancements, etc., que l'on refuse aux travailleurs méritant une sanction. L'absence d'une procédure signifie le renforcement du pouvoir discrétionnaire du supérieur qui dispose en outre des mesures prévues par le code (les pénalités dites réglementaires) et aussi, vis-à-vis des personnes désignées, de la faculté de les révoquer. Dans la littérature portant sur la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi sur les employés des conseils du peuple, on a fait remarquer que, durant cette période, on dénonçait fréquemment d'emblée le contrat de travail au lieu de prononcer des peines disciplinaires⁶. En conséquence, on ne peut exclure que des situations semblables se produisent de plus en plus fréquemment à l'avenir.

8. La codification en vigueur du droit du travail en Pologne populaire est indubitablement une réalisation législative considérable. Elle récapitule les discussions doctrinales qui ont eu lieu pendant de nombreuses années et qui ont essentiellement contribué à la préparation théorique du code. Cela se laisse observer notamment dans la question de la fonction publique, qui est résolue d'une façon tenant compte aussi bien des postulats de la théorie du droit du travail (uniformisation des rapports de travail) que du droit administratif (homogénéité de la direction centrale de l'Etat, réalisée à l'échelle locale par un appareil efficace et discipliné). En conséquence aussi, à côté du rapport de travail uniforme, on peut saisir dans la situation générale des employés de l'État ce rapport de subordi-

⁵ 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. Les autres publications à ce sujet: W. Jaśkiewicz, *Studia ...*, vol. II, Poznań 1976; Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej* [La responsabilité disciplinaire dans le droit de la Pologne Populaire], Poznań 1959; A. Uklejska, *Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników objętych ustawami szczególnymi* [La responsabilité disciplinaire des travailleurs régis par des lois spéciales], Warszawa 1967.

⁶ E. Stobiecki, *Odpowiedzialność służbowa pracowników prezydiów rad narodowych* [La responsabilité de service des employés des presidiums des conseils du peuple], « Gospodarka i Administracja Terenowa », 1963, n° 1, p. 7.

nation hiérarchique jadis controversé, et qui actuellement semble se manifester avec plus d'évidence qu'autrefois.

Cet article ne prétendait pas à commenter tous les problèmes de la fonction publique dans notre pays. Il faudrait tout un livre pour les traiter. Nous avons cherché plutôt à démontrer qu'à l'heure actuelle également, les problèmes de la fonction publique ont un caractère complexe et, sur le plan juridique, interdisciplinaire. Les recherches sur cette problématique devraient donc revêtir le même caractère.