

LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION LOCALE EN POLOGNE

Janusz Lętowski

INTRODUCTION

Une réforme substantielle des organes du pouvoir et d'administration locale est intervenue en Pologne dès le 1^{er} janvier 1973, jour d'entrée en vigueur de la loi du 29 novembre 1972 portant création de communes et modifiant la loi sur les conseils du peuple ¹. Le 29 novembre 1972 également, la Diète a voté une loi modifiant la Constitution de la R. P. P. ainsi qu'une loi sur le fonds communal. Le 30 novembre 1972, le Conseil des ministres a adopté six règlements qui précisent et développent les dispositions des lois susmentionnées. Tous ces actes ont été conjointement publiés au numéro précité du Journal des Lois.

Il s'agit d'une réforme fondamentale. En effet, elle ne concerne pas seulement la division administrative, dont l'unité de base est désormais la commune, organisme plus de deux fois plus grand que la communauté rurale préexistante à laquelle elle est substituée. (Signalons que dans les traductions en français la communauté rurale était désignée par le terme de commune.) Elle porte aussi sur la structure des organes du pouvoir et d'administration au niveau de la commune, en introduisant un modèle nouveau, différent de celui des échelons supérieurs de la division administrative (arrondissements et voïvodies), et qui à beaucoup d'égards est tout à fait nouveau dans l'administration polonaise en général.

Pour bien comprendre en quoi consiste la nature même des changements apportés par cette réforme, il nous faut remonter un peu dans le passé.

En 1950, une loi sur les organes locaux du pouvoir unique de l'État a supprimé les organes de l'administration générale (gouverne-

¹ Voir Dziennik Ustaw [Journal des Lois, abrégé: J. des L.] de 1972, n°49, texte 312. Un extrait du texte de cette loi, et notamment les dispositions modifiant la loi sur les conseils du peuple, est publié à la fin de ce fascicule.

mentale), les organes particuliers de l'administration et les organes des collectivités locales en transférant toutes les compétences de ces organes aux conseils du peuple et à leurs organes exécutifs. Ainsi, aux différents niveaux de la division administrative, à savoir la voïvodie, l'arrondissement et la commune, fonctionnaient les conseils du peuple (organes représentatifs électifs), les presidiums issus de ces conseils (organe collégial d'exécution et de gestion avec un président à sa tête) ainsi que les organes spécialisés de l'administration au sens technique du terme, sous forme de services. Les organes consultatifs et de contrôle du conseil c'étaient les commissions composées, dans une grande partie, d'élément social. Ce modèle, caractéristique dans ses grandes lignes des pays socialistes européens, s'est maintenu pendant de longues années. Les changements qui viennent d'intervenir au niveau de l'unité de base de la division administrative ont été dictés par des raisons d'organisation, économique et administrative. Au niveau d'arrondissement et de voïvodie la structure conseil-présidium-services-commissions demeure encore inchangée, mais on parle déjà de la possibilité des mêmes réformes que celles faites à l'échelle de la commune.

Il n'empêche que l'application de ce modèle en Pologne ait subi avec le temps plusieurs réformes et modifications importantes. Déjà en 1954, on a supprimé les communes (il y en avait environ 3000) et l'on institua à leur place les communautés rurales qui étaient près de trois fois plus petites (il y en avait 8790 en 1954). La communauté rurale s'est maintenue en tant que modèle fondamental jusqu'à la réforme actuelle, bien qu'elle ait subi des changements depuis sa création. D'un côté, la consolidation des communautés sur le plan d'organisation et économique a eu pour effet d'accroître leur superficie et de diminuer leur nombre global (il suffit de dire que, fin 1972, il n'y en avait plus que 4315), tandis que de l'autre côté le perfectionnement du fonctionnement des conseils, dont le principe consistait à décentraliser les affaires locales, à transférer les questions économiques aux organes locaux, à simplifier le fonctionnement de tout le système de conseils (partage des compétences des conseils aux différents niveaux) et du système des organes du conseil — a abouti à une loi de 1958 sur les conseils du peuple, sérieusement modifiée en 1963, qui est toujours en vigueur². Cette loi est justement en voie d'amendement à l'heure actuelle.

Quelles sont les raisons et les principales directions des changements en question?

² Le texte anglais de cette loi a été publié au n° 3 (1964) de cette revue.

Les raisons ont été précisées par le Premier ministre P. Jaroszewicz dans son exposé au VI^e Plénum du Comité Central du Parti Ouvrier Polonais Unifié (POPU), le 27 septembre 1972. Il a déclaré notamment que « la division administrative existante en communautés rurales a vécu. Le conseil du peuple de la communauté rurale n'est plus en état de suivre la cadence rapide des changements socio-économiques à la campagne et la portée territoriale et fondamentale de ses activités ne correspond pas au niveau actuel des forces productives ».

En quoi consistaient avant tout les défauts des communautés rurales? Un grand nombre de ces organismes étaient économiquement faibles. Une communauté moyenne, statistique, comptait 3600 habitants. Son territoire comportait en moyenne 4500 ha de terres cultivées avec, en moyenne, 680 exploitations. Du reste, de nombreuses communautés n'atteignaient même pas cette moyenne, plus de 40% ne comptaient pas plus de 3000 habitants.

La division fondamentale en communautés rurales ne fut pas la seule. Au contraire, il y avait encore environ 20 autres divisions distinctes à des fins administratives diverses. Citons à titre d'exemple les régions scolaires, régions des centres de santé, régions des coopératives, régions agrotechniques, régions postales, régions statistiques, régions vétérinaires, régions des offices de l'état civil, régions des pompiers, postes de Milice, etc. Tout ce morcellement de la division locale a été supprimé, la structure des organes d'État et sociaux spécialisés a été adaptée au régime des communes.

Une autre question importante ce sont les rapports entre les autorités de la communauté rurale et celles de l'arrondissement qui n'ont pas été convenablement réglés jusqu'à la réforme dont nous nous occupons ici. La réforme de 1954 a eu pour mot d'ordre le rapprochement des organes du pouvoir et d'administration au citoyen. Mais il s'est vite avéré qu'en fait les compétences des conseils des communautés rurales et de leurs organes étaient restreintes. Dans la majorité des cas, la décision appartenait aux organes au niveau d'arrondissement, qui remplissaient aussi le rôle d'organe du premier degré dans la procédure administrative. C'est finalement au chef-lieu d'arrondissement qu'un habitant de la campagne devait régler la plupart de ses affaires.

Ces raisons et autres ont provoqué la nécessité de réformer les chaînons fondamentaux du système des organes du pouvoir et d'administration à l'échelon local. Cette réforme avait été recommandée par la résolution du VI^e Congrès du POPU, ses principes directeurs ont été précisés à la VI^e Session plénière déjà mentionnée du Comité

Central de ce parti et la forme juridique lui a été donnée par les actes précités. Il y a lieu de souligner que la version définitive des projets de lois adoptés par la Diète a été élaborée avec une contribution considérable des centres scientifiques, et notamment de l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences. Ces projets ont été discutés à maintes reprises dans les commissions parlementaires et les députés y ont apporté de nombreux amendements.

PRINCIPES DE BASE DE LA RÉFORME

L'article premier de la loi portant création de communes et modifiant la loi sur les conseils du peuple a supprimé la division antérieure des terrains de la campagne en communautés rurales. Il a supprimé aussi les cités en tant qu'unités de la division administrative³. Le même article institue les communes en tant qu'unités de base de la division administrative et économique — terme entièrement nouveau dans la législation polonaise — des terrains ruraux. Ces unités, en raison de leurs dimensions, du potentiel économique et des aménagements dont elles disposent offrent des conditions favorables à la direction de la vie économique, sociale et culturelle ainsi qu'à la satisfaction des besoins de leurs habitants.

Par suite de la réforme, 2381 communes ont été instituées à la place d'environ 4300 communautés rurales. La superficie de la commune représente presque le double de celle de la communauté rurale, elle est d'environ 129 km². Le nombre d'habitants a également augmenté, il atteint en moyenne 7000 personnes.

La réforme englobe aussi les petites villes, celles ayant au maximum 5000 habitants. Antérieurement, chaque petite ville avait son propre conseil du peuple avec tous ses organes. Dans de nombreuses villes de ce genre avaient aussi leur siège les conseils du peuple des communautés rurales limitrophes. Actuellement, chaque ville de ce genre et les communes limitrophes auront un seul conseil du peuple

³ Les cités étaient des unités particulières de la division administrative, créées par le Conseil des ministres selon la procédure prévue par la loi du 25 septembre 1954 (J. des L. n° 43, texte 192). Il s'agissait d'agglomérations ayant un caractère de cité ouvrière, de station climatique ou d'agglomération de pêcheurs. Elles étaient administrées par un conseil du peuple local et ses organes ayant les mêmes prérogatives que les organes municipaux dans les villes n'ayant pas le statut d'arrondissement (sous réserve de quelques dérogations possibles).

et un seul appareil administratif appelé « office municipal et communal ». Les villes conservent leurs droits municipaux, mais pour beaucoup d'entre elles cette alliance administrative et économique avec la commune offre de meilleures chances de développement économique, en ce qui concerne par exemple la solution de certains problèmes de l'emploi par organisation de services destinés à la campagne.

Mais la signification de la réforme ne se traduit pas seulement par la réorganisation de la division administrative. Il semble que plus importante encore est la mesure consistant à réformer le système des organes du pouvoir et de l'administration de l'État dans les communes nouvellement créées. A la base de cette modification il y avait la nécessité d'un perfectionnement parallèle de l'appareil exécutif et des organes représentatifs. En effet, comme l'a souligné au VI^e Plénum du Comité Central Edward Gierek, sans un appareil exécutif efficace et hautement qualifié même les meilleures décisions et recommandations des organes locaux ne peuvent être bien réalisées, tandis que sans l'initiative et le contrôle des organes locaux le sens social du fonctionnement de l'appareil exécutif n'existerait plus.

Conformément à ces principes, la loi a départagé au niveau de la commune les compétences des organes du type social et celles des organes du type administratif professionnel. Désormais l'élément social est représenté par le conseil du peuple de commune, tandis que l'administration de l'État l'est par un chef de commune qui se trouve à la tête d'un bureau de la commune.

CONSEIL DU PEUPLE DE COMMUNE

La loi amendée sur les conseils du peuple définit le conseil du peuple de commune comme organe du pouvoir d'État et organe fondamental de l'autogestion sociale sur le territoire de la commune. Comme tous les conseils, il est élu par les habitants. Le nombre de conseillers d'un conseil du peuple de commune est fixé par le conseil d'arrondissement dans les limites de 20 à 50 personnes. Le principal objectif des activités d'un conseil du peuple de commune consiste à assurer l'exécution sur le territoire de la commune des tâches de l'État, l'accroissement et la modernisation de la production et, en particulier, de la production agricole, à veiller au développement social, économique et culturel de la commune, à satisfaire les besoins matériels de la population et à renforcer la discipline sociale (ces tâches sont précisées dans le détail par l'art. 66 al. 2 de la loi). Les conseils du peuple limitrophes peuvent, si besoin est, constituer des organisations communes et prendre des initiatives conjointes, par exemple

édicter des actes communs, unir leurs fonds, organiser l'exécution en commun des tâches déterminées, etc.

Le conseil exerce en principe son activité en sessions. Au cours d'une session sont tranchées par la voie de résolution les questions telles que les plans annuels et pluriannuels de développement de la commune, les plans financiers, les initiatives d'action sociale, les impôts et taxes locales, les plans d'aménagement du territoire, l'ordre et la sécurité, etc. Les conseils examinent également en session les rapports des autres organes fonctionnant dans la commune. Les sessions ordinaires du conseil du peuple de commune doivent se tenir, comme celles des autres conseils du peuple, au moins quatre fois par an.

A la première session après les élections, le conseil élit en son sein le président du conseil et son suppléant ainsi que les présidents des commissions permanentes. Ils constituent tous ensemble le présidium du conseil. A la différence du présidium des conseils du peuple d'arrondissement et de voïvodie, celui du conseil du peuple de commune n'est pas un organe de l'administration de l'État et n'exerce aucune fonction de pouvoir. C'est un organe appelé avant tout à organiser le fonctionnement du conseil et à le représenter à l'extérieur. Entre autres, il fixe le plan de travail du conseil, prépare et convoque les sessions, aide les conseillers dans leur travail, etc. Les travaux du présidium sont dirigés par le président du conseil du peuple de commune, dont les fonctions sont honorifiques, qui préside aussi les sessions du conseil et signe, avec son suppléant ou un autre membre du présidium, les résolutions adoptées par le conseil.

Le conseil désigne également des commissions ayant entre autres pour tâche de contrôler l'exécution des résolutions du conseil et des organes supérieurs, d'assurer la coopération du conseil avec les habitants, de prendre des initiatives et de formuler des propositions, de donner leur avis sur les projets de résolutions, etc. Il s'agit donc d'organes consultatifs et de contrôle ayant un caractère social. Conformément aux directives du Conseil de l'État, les conseils de commune instituent quatre commissions permanentes: a) pour les questions de l'agriculture, b) pour l'approvisionnement de la population, le plan, le budget, la construction et les transports, c) pour les questions sociales, l'éducation et la culture, d) pour les questions de l'ordre et de la sécurité publique. Un conseil du peuple de ville et de commune institue en outre une commission permanente pour les questions de l'économie locale et de la protection de l'environnement. D'autres commissions permanentes peuvent être instituées suivant les besoins locaux.

Il résulte de ce qui précède que les changements concernant les conseils du peuple de commune visent d'un côté à développer leurs fonctions de pouvoir et sociales (en élargissant les compétences des conseils et en renonçant au principe d'orientation et d'organisation de l'activité du conseil par un organe de l'administration de l'État), et de l'autre côté, à renforcer l'autogestion du conseil. Le même but est poursuivi par les législateurs en ce qui concerne l'autonomie financière des conseils. L'article 71 de la loi sur les conseils du peuple statue que les dépenses du conseil de commune doivent être couvertes avant tout par les recettes propres du conseil (une subvention du budget du conseil d'arrondissement intervient pour équilibrer le budget si besoin est). De plus, la même disposition prévoit que le conseil de commune utilise à son gré les excédents budgétaires, toute ingérence des organes supérieurs est donc exclue en cette matière.

LE CHEF DE COMMUNE

Dans la communauté rurale antérieure, la direction de l'administration était confiée — comme dans les conseils aux niveaux supérieurs — au présidium élu par le conseil. Or, nous avons déjà mentionné que dans les nouveaux conseils du peuple de commune le présidium joue un rôle tout à fait différent. Sa composition et son caractère ont aussi changé. Le présidium du conseil au niveau communal n'est plus un organe de l'administration, comme il a déjà été souligné.

L'administration d'une commune (ou d'une ville et commune) est exercée par un chef de commune et le bureau qui lui est subordonné (bureau de commune ou bureau de ville et commune). En principe, selon l'art. 64 al. 3 de la loi sur les conseils du peuple, c'est précisément le chef de commune qui est l'organe de l'administration de l'État dans la commune ainsi que l'organe exécutif et gestionnaire du conseil du peuple de commune.

Le chef de commune est désigné pour un temps indéterminé par le président du présidium du conseil du peuple de voïvodie, sur proposition du présidium du conseil du peuple d'arrondissement après avis du conseil du peuple de commune. C'est également le président du conseil du peuple de voïvodie qui révoque le chef de commune sur proposition du présidium du conseil du peuple d'arrondissement ou de son propre mouvement. Dans des cas justifiés, le conseil du peuple de commune peut demander la révocation du chef de corn-

типе, mais il le fait par l'intermédiaire du présidium du conseil du peuple d'arrondissement.

La position, le caractère, le rôle et la subordination du chef de commune font déjà l'objet d'une discussion dans la doctrine. Il n'est pas douteux que cette solution avait pour but d'instituer au niveau communal un appareil exécutif puissant, compétent et efficace. Au cours de la discussion au VI^e Plénum du Comité Central du POPU, un représentant des autorités publiques a déclaré qu'il s'agissait d'introduire dans la structure du pouvoir d'État des éléments analogues à la structure de la direction d'une entreprise industrielle. Ainsi, au niveau de l'administration communale a été établi le principe de la direction unique et de la responsabilité expressément définie, ce qui, conjointement avec l'attribution d'assez vastes compétences, doit pouvoir assurer une bonne et efficace exécution des tâches toujours grandissantes de l'administration.

Le chef de commune n'est pas nommé par le conseil dont les compétences vis-à-vis du chef de commune sont formulées d'une façon assez générale. Il agit conformément aux directions de son activité fixées par le conseil, il assure l'exécution des résolutions de celui-ci, il est tenu de faire des rapports de son activité et de fournir des informations en cette matière. Ses liens et sa subordination aux autorités administratives de niveau supérieur sont plus puissants. Il est un fonctionnaire nommé, il peut être révoqué à tout moment par un organe de l'administration (d'un niveau à vrai dire assez élevé), sa subordination hiérarchique est expressément formulée par la loi: « Le chef de commune exécute les actes d'autorité des organes supérieurs » (art. 77 § 2).

Quelles sont les tâches que doit accomplir le chef de commune?

D'une façon générale, pour citer le Premier ministre, il doit être « le personnage central pour la solution des problèmes de développement de la commune et de la satisfaction des besoins de la population ». Un premier groupe de tâches importantes est fixé par l'art. 78 de la loi sur les conseils du peuple. Le chef de commune réalise les objectifs de la production fixés à l'échelle nationale (et notamment dans le domaine de l'agriculture), dirige le service agricole communal, prépare les projets de plan économique et de budget de la commune, contrôle l'exécution par les habitants de la campagne de leurs obligations envers l'État, surveille l'activité de tous les organismes fonctionnant au niveau de la commune, prend des mesures tendant à la protection de l'ordre public, dirige l'office communal de l'état civil.

Le second groupe de matières relevant de la compétence du chef de commune est lié à la mission qui lui est confiée par l'art. 80 de la loi de trancher, en première instance, un nombre considérable de questions administratives individuelles. Les organes à l'échelon d'arrondissement qui jouaient jusqu'à présent ce rôle ont désormais en cette matière les attributions de seconde instance, tandis que les organes au niveau de voïvodie vont exercer des fonctions de haute surveillance. Il s'agit entre autres des décisions individuelles dans les matières telles que la production agricole, la construction de logements et de bâtiments d'exploitation, la santé et l'assistance sociale, les finances, le transport routier, l'autorisation d'exercer la profession commerciale ou artisanale, la sylviculture, l'ordre public, l'enseignement et l'éducation, les questions sociales, culturelles et touristiques, etc. Dans des cas particulièrement urgents (par exemple une calamité), le chef de commune peut prendre, en vertu de sa compétence générale, des mesures qu'il doit soumettre pour approbation à la session la plus proche du conseil.

Nous avons déjà mentionné que le chef de commune accomplit ses tâches avec l'aide du bureau de commune qui lui est subordonné et des chefs d'établissements subordonnés au conseil de commune, et dans le domaine de l'enseignement avec l'aide du directeur communal des écoles qui est en même temps directeur de l'école communale de regroupement. Le bureau de la commune comprend un service administratif, le service communal agricole ainsi que l'office de l'état civil.

Le secrétaire du bureau dirige le service administratif. Il est engagé par le chef de commune avec consentement du président du présidium du conseil du peuple d'arrondissement. Il est responsable devant le chef de commune de l'exécution des tâches de son service, de la bonne organisation du travail, du respect de la loi, de l'ordre et de la discipline ainsi que de l'expédition correcte et efficace des affaires des particuliers. Au cas où le chef de commune est empêché, c'est le secrétaire qui exerce les fonctions de son suppléant.

Mentionnons enfin que les dispositions en vigueur ont sensiblement augmenté aussi bien les conditions d'aptitude professionnelle des agents de l'administration communale que leur rémunération. C'est un fait qu'à la suite de la réforme environ 1400 employés ayant l'instruction supérieure ont été engagés dans l'administration locale. Au cours d'une discussion qui s'est déroulée au sujet de la réforme à l'Association des Juristes Polonais, on a fait observer que ce facteur à lui seul suffirait à justifier les changements qui ont été apportés.

LES ASSEMBLÉES DU VILLAGE ET LES MAIRES DU VILLAGE

Signalons encore deux éléments importants dont le rôle a sensiblement augmenté par suite de l'accroissement de la superficie des communes. Ce sont les assemblées du village et les maires du village. La loi sur les conseils du peuple précise à l'art. 94 qu'en vue d'accroître l'autogestion des habitants de la campagne, le conseil du peuple de commune divise le territoire de la commune en plus petites circonscriptions dont chacune est constituée en principe par un grand village. Les villages limitrophes ou autres terrains peuvent constituer une telle circonscription lorsqu'ils ont des problèmes socio-économiques communs.

L'organe fondamental de l'autogestion des habitants du village est l'assemblée du village à laquelle prennent part les habitants ayant le droit d'élection au conseil du peuple de commune. L'assemblée du village débat toutes les questions importantes concernant la circonscription, entre autres les tâches découlant du développement du village et de toute la commune, l'amélioration des conditions de vie des habitants, le développement de la production agricole, le fonctionnement des aménagements communaux, l'approvisionnement en eau, les initiatives sociales, les obligations envers l'État, etc.

Le conseil du peuple de commune peut déterminer les matières qui au lieu d'être tranchées à la session du conseil le seront aux assemblées du village successives des villages particuliers. Il peut aussi autoriser les assemblées du village à accumuler des ressources d'origine sociale en vue de réaliser les résolutions de l'assemblée.

L'assemblée du village élit en son sein un maire et un adjoint. Lorsque le maire n'est pas conseiller au conseil du peuple de commune son élection doit être approuvée par le chef de commune. La durée des fonctions du maire expire avec celle du conseil, cependant l'assemblée du village peut révoquer avant ce délai un maire qui ne jouit plus de la confiance des habitants de la circonscription. Le maire peut aussi être révoqué par le conseil du peuple de commune sur proposition du chef de commune.

Le maire a de multiples et importantes attributions sociales et administratives liées au développement économique du village, au maintien de l'ordre, à l'exécution par les habitants de leurs obligations envers l'État et beaucoup d'autres découlant des dispositions spéciales de la loi. Il délivre aux habitants des attestations requises, tient le registre des habitants, encaisse les impôts et autres redevances fiscales, donne des avis sur les demandes d'allègements et d'amortissements fiscaux, possède certaines attributions en matière

d'exécution administrative. Dans l'exercice de ses fonctions, il coopère avec les organisations sociales et économiques du village, les organes des services: forestier, agricole ou vétérinaire, les organes des assurances sociales, la Milice, etc. Il est tenu à exécuter les résolutions du conseil du peuple et les commissions qui lui sont données par le chef de commune. S'il n'est pas conseiller il a droit de participer aux débats du conseil avec voix consultative. Ses fonctions sont rémunérées.

CONCLUSION

Le réforme des unités de base de la division administrative ainsi que la réforme simultanée des organes du pouvoir et d'administration locale dans ces unités se prêtent à être appréciées de plusieurs points de vue.

Premièrement, du point de vue économique, la commune en tant que niveau le plus bas de la division administrative, est en même temps un élément fondamental du système socio-économique en matière de production agricole. Elle est donc la source de plusieurs phénomènes économiques qui jouent en conséquence un rôle fondamental dans la vie du pays tout entier. Aussi fallait-il organiser la commune de telle manière qu'elle devienne une micro-région capable de faire face à elle seule aux tâches dans le domaine de la production, des services, de la vie sociale et culturelle et autres. Ainsi la commune non seulement doit remplir des fonctions administratives, mais avant tout organiser convenablement et diriger la vie socio-économique dans son ressort territorial, être responsable du développement de son territoire et participer à la réalisation des tâches résultant du plan central.

Ensuite, il y a le point de vue administratif ou du moins censé tel. Dans la nouvelle fonction de chef de commune se trouvent réunies des compétences très importantes et en même temps l'entière responsabilité, ce qui est indispensable dans toute administration publique moderne. Ayant à sa disposition un bureau d'une vingtaine de personnes, coopérant avec les spécialistes dans les domaines de l'agronomie, de l'enseignement, de la sylviculture, du bâtiment, etc., le chef de commune dispose de tout ce qui est nécessaire pour devenir réellement un facteur administratif décisif sur son territoire. Il faut relever aussi le rôle important qui lui appartient d'organe coordonnant toutes les entreprises des organismes non subordonnés directement au conseil du peuple et qui agissent sur le terrain de la corn-

типе. Leurs plans et leurs desseins ne pourront pas être unilatéralement modifiés sans concertation préalable avec le chef de commune. Du reste, il y a plus de solutions de cette sorte découlant de la réforme (p. ex. les projets d'instituer une direction unique pour les questions de l'enseignement en la personne du directeur de l'école communale de regroupement, ou pour les questions médicales en la personne du médecin de commune). Cela nous fait penser à la nouvelle façon d'approcher le problème des cadres dans l'administration locale, problème que nous avons déjà signalé.

Une remarque encore s'impose. La réforme des organes du pouvoir et de l'administration de l'État au niveau de la commune, la réforme du caractère socio-économique de la commune, ne sauraient être considérées comme un achèvement du processus de restructuration de notre administration. Il s'agit plutôt d'une première étape de ce processus et, partant, étape très importante et difficile. Les expériences présentement accumulées seront analysées et généralisées, elles serviront de base à des rectifications indispensables s'il y a lieu, elles seront aussi un point de départ de futurs travaux ayant pour objet le perfectionnement de l'administration en Pologne.

*LES CHANGEMENTS JURIDIQUES ACTUELS DANS
LE SYSTÈME DE LA GESTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE*

Teresa Rabska

I. Les principes de base de perfectionnement du système de la gestion de l'économie nationale — II. Les problèmes des méthodes et des formes de l'administration de l'économie — III. La formation de la nouvelle structure de l'économie nationale

I

Chaque organisation économique doit, afin de pouvoir remplir efficacement ses tâches, être soumise à un processus permanent de perfectionnement. Bien qu'il s'agisse d'un processus continu, des étapes s'y laissent distinguer dont chacune voit l'application des tâches différentes et la réalisation des réformes visant des buts différents. Il n'est pas toujours possible de tracer nettement une ligne de démarcation entre ces étapes de développement. La plupart du temps, ce qui représente un tournant c'est la proclamation d'un programme fondamental d'action. Puis, à mesure que s'accumulent de nouveaux problèmes économiques et que se pose la nécessité de les résoudre, le moment même où se cristallisent des transformations nouvelles échappe à notre attention.

En République Populaire de Pologne, une étape nouvelle dans le système de gestion de l'économie nationale apparaît dès 1970. La nécessité de changements s'est déjà fait ressentir plus tôt pour plusieurs raisons d'origine assez profonde. Tout d'abord, dans la période précédente, plusieurs disproportions socio-économiques essentielles étaient apparues. Les difficultés économiques se trouvaient en outre aggravées par la crise politique. Dans de telles conditions, la réforme ne pouvait être effectuée d'un seul coup et radicalement. L'introduction de changements a été programmée d'avance pour une période de quelques années. Pour la seule élaboration des principes et des bases d'organisation et de gestion de l'économie, le délai prévu est

1973 Ainsi, la préparation même de la réforme n'est pas encore achevée et sa réalisation dépendra du degré d'accomplissement qu'auront atteint des effets économiques. L'interdépendance des changements en cours et des résultats concrets qui se conditionnent mutuellement sont particulièrement caractéristiques de cette étape, ce qui jusqu'à présent n'a jamais été souligné avec autant de netteté.

Antérieurement, l'effort accompli dans le domaine de la mise en forme des principes de l'économie socialiste se concentrait principalement sur les aspects d'organisation. Cela se comprenait et se justifiait pleinement dans les premières phases du développement économique, car sans un appareil de gestion approprié et adapté aux thèses politiques entièrement nouvelles, il aurait été tout à fait impossible d'exercer les activités économiques. En conséquence, toutefois, cela a mené à négliger le développement des formes d'action — une des causes sans doute des défauts ultérieurs du mécanisme de gestion de l'économie nationale.

De plus, on se concentrait sur la fonction de planification, les plans étant conçus comme un instrument presque unique de gestion. Aussi pouvait-on observer une hypertrophie de la planification par rapport aux autres fonctions de la gestion. Un véritable fétichisme des actes de planification, la production entièrement subordonnée au plan et considérée en fonction du plan firent que les méthodes économiques n'étaient pas suffisamment appréciées. Une telle situation ne pouvait créer des conditions favorables à l'élaboration, tant en pratique qu'en théorie, des conceptions d'un mécanisme approprié de gestion de l'économie socialiste.

La réforme en cours de réalisation vise, en particulier, à combler ces lacunes. Les changements vont principalement vers le perfectionnement des formes et des méthodes de gestion de l'économie. Le principe de base de la réforme c'est sa complexité. Les tentatives antérieures d'amélioration de l'économie uniquement dans des secteurs choisis, étaient d'avance vouées à l'échec, parce que les éléments

¹ Voir les Directives pour le VI^e Congrès ainsi que la résolution du VI Congrès du Parti Ouvrier Polonais Unifié (POPU) de décembre 1971 « Pour le développement de la République Populaire de Pologne ». C'est la Commission du Parti et du Gouvernement pour la modernisation du système de fonctionnement de l'économie et de l'État qui a été chargée de la tâche d'élaborer une nouvelle conception du système de gestion. Le 12 avril 1972, ladite Commission a présenté son Rapport (publié partiellement dans: *Doskonalenie procesu planowania, zarządzania i kierowania gospodarką narodową [Le perfectionnement du processus de planification, de gestion et de direction de l'économie nationale]*, Warszawa 1972, Éditions « Książka i Wiedza »).

particuliers de la gestion n'étant ajustés ni les uns aux autres ni à l'ensemble du système, il ne pouvait y avoir aucune garantie de progrès dans un système constituant un tout. La complexité est donc ici une mesure extrêmement importante et donne un caractère spécifique aux changements qui s'opèrent actuellement.

La réforme se propose manifestement des buts économiques. Il s'agit d'accélérer le progrès économique, le rythme de croissance du potentiel économique, de modifier les proportions de développement en affectant davantage des moyens à des fins de consommation. Quoique les changements dans la gestion se concentrent sur l'économie intérieure, ils se rattachent également à la ligne nouvelle de la politique économique internationale. L'étape décisive de la réforme coïncide avec le plan quinquennal 1971 - 1975, et de cette façon la problématique de perfectionnement du système de gestion dans son ensemble se mêle étroitement aux méthodes du processus de la planification.

Le droit est l'un des instruments à l'aide desquels s'opèrent ces changements. Dans les programmes des réformes on a expressément proclamé que le droit était un outil de réalisation de la politique économique. Pour confier un rôle aussi important au droit il fallait tout d'abord évaluer l'état précédent ainsi que les modes de création de droit. Le système juridique de l'économie a été assez vivement critiqué. On a notamment soulevé l'excès des prescriptions juridiques, le fait qu'elles sont excessivement détaillées, souvent même fastidieusement énumératives. On leur reprochait le manque de clarté et de cohérence². Ainsi, le processus de perfectionnement du système de gestion a englobé le perfectionnement du droit, de manière qu'il devienne une forme efficace de gestion de l'économie.

Quant au fond, les changements dans le système juridique de gestion de l'économie se concentrent sur les problèmes fondamentaux suivants:

- élaboration de nouvelles formes juridiques et méthodes de gestion de l'économie, compte étant tenu particulièrement du processus de planification;
- adaptation des structures d'organisation de l'appareil de

² La décision n° 93/72 du Présidium du Gouvernement du 28 juillet 1972 (non publiée), concernant l'amélioration du processus de création de droit, peut être considérée comme une sorte de récapitulation des initiatives. C'est sur la base de cette décision qu'un Conseil législatif a été institué près le Conseil des ministres, en tant qu'organe consultatif chargé de la tâche d'exprimer son opinion sur les directions et programmes des travaux législatifs.

gestion dans son ensemble aux besoins et aux tâches économiques concrètes;

— précision des limites des compétences et des responsabilités en matière de réalisation des tâches aux différents niveaux de gestion, tout en laissant à ces derniers une grande autonomie d'action.

II

Le cadre général de la recherche de nouvelles solutions et de possibilités de sélectionner des formes appropriées permettant de tenir la barre de l'économie est tracé par les principes politiques socio-économiques essentiels. Ce qui est décisif c'est la primauté des intérêts et des buts sociaux généraux sur les intérêts particuliers des organisations, branches ou secteurs économiques³. C'est ce qui garantit le caractère unitaire de l'économie. Mais en même temps les nouvelles tendances ont ceci de caractéristique qu'elles visent à rendre indépendantes les unités particulières d'organisation, participant dans le processus de gestion et, en particulier, celles qui sont gestionnaires elles-mêmes. C'est un des problèmes les plus difficiles, tant du point de vue théorique que pratique, du fait qu'il s'agit de concilier des tendances en apparence opposées. Il s'agit d'une part d'assurer l'unité et l'uniformité de l'économie toute entière, ce qui se traduit par le caractère obligatoire du plan central et, d'autre part, d'assouplir la gestion et de répartir les décisions économiques entre les différents éléments. Cela exige des mesures concrètes d'organisation et de procédure, mais avant tout que le style de travail soit changé et que des instruments économiques appropriés soient appliqués. Cela oblige notamment d'adopter des indices d'efficacité et des critères d'évaluation appropriés. Le succès dans la réalisation de ces principes ne peut être assuré que par la complexité des réformes (et non par des solutions partielles), ce qui détermine *ipso facto* et les dimensions des mesures entreprises et leur complexité. Les périodes de leur préparation et mise en pratique doivent être prolongées par

³ Un tel principe a été accentué d'une façon toute particulière dans le Programme de perfectionnement du processus de planification, de gestion et de direction de l'économie nationale (*Materialy z plenarnego posiedzenia Komisji Partyjno-Rządowej dla Unowocześnienia Systemu Funkcjonowania Gospodarki i Państwa* [Matériaux de la Séance Plénière de la Commission du Parti et du Gouvernement pour la modernisation du système de fonctionnement de l'économie et de l'État], dans: *Doskonalenie procesu planowania...*, surtout la p. 26 et suiv.).

la force des choses. Le risque encouru à les prendre est plus grand, mais plus grande aussi est la chance d'obtenir de meilleurs effets économiques. C'est sur cela que l'on mise et c'est cela que l'on attend.

1. Les nouvelles solutions juridiques sont conditionnées par les conceptions économique-politiques. Elles sont liées en particulier à un changement du système de planification, en lui donnant en même temps des bases nouvelles. Car tout le système de planification se trouve aussi encadré de règles juridiques. Ce qui est particulièrement important à cet égard, c'est l'allongement des cycles économiques consistant — dans notre système — dans le déplacement du centre de gravité de la planification à court terme vers celle à long terme. Cela entraîne de nombreuses conséquences, et non seulement dans le mode même de planification.

Les plans nationaux quinquennaux, adoptés antérieurement, ne jouaient pas à un degré suffisant le rôle pilote. En outre, on ressentait le manque de méthodologie appropriée de planification à long terme portant sur des périodes prolongées. Dans ces conditions, c'est le plan annuel qui devenait plan de base à tous les niveaux de la gestion. Il était l'instrument principal de la gestion économique ⁴. En plus, le plan national général se caractérisait par son caractère fort détaillé, donc il limitait l'autonomie de l'appareil de gestion, en le réduisant au rôle d'un organe de transmission (par exemple, unions d'entreprises industrielles) ou d'exécution des tâches du plan (entreprises d'État). Il est vrai que ce plan était adopté dans sa version fixant les objectifs à atteindre (par branches et secteurs économiques) sans indiquer directement les exécutants, il n'empêche pas moins qu'il était réalisé suivant une filière verticale. Il reliait ainsi entre eux tous les niveaux de la gestion au sein d'une branche industrielle, tout en la séparant des autres maillons économiques. C'est pour cette raison que le plan était une forme accablante de la direction, en particulier en ce qui concerne les niveaux inférieurs de la gestion. Tout changement survenant en cours de gestion impliquait un changement du plan même ce qui, à son tour, entraînait la nécessité de faire intervenir tout l'appareil de gestion et de planification jusques et y compris l'organe central (la Commission de planification près le Conseil des ministres). Malgré une subordination assez poussée de tous les exécutants, le plan ne s'est pas avéré être un instrument suffisamment efficace du point de vue d'action centrale.

⁴ L'introduction de la méthode dite de planification continue biennale constituait un symptôme de l'allongement des cycles de planification durant le dernier quinquennat (1966 - 1970).

Le plan englobant un nombre excessif de postes détaillés, il n'était guère possible de coordonner, comme il se devait, des secteurs particuliers ni de se concentrer sur les problèmes clés. Du point de vue juridique, une telle méthode de planification signifiait une restriction aussi bien de l'autonomie des sujets particuliers de l'économie que de la liberté contractuelle, elle favorisait la régulation des relations par la voie d'actes unilatéraux.

L'étape actuelle se caractérise par ce que les organes supérieurs du pouvoir (la Diète) et de l'administration de l'économie nationale (Conseil des ministres) concentrent leur attention sur la planification à long terme, quinquennale, en tant qu'acte de base de la planification centrale. Un accent particulier y est mis sur les études pronostiques appelées à constituer une partie intégrante de la planification à long terme ⁵. Le but d'un plan à long terme consiste à tracer les principales directions des activités ainsi qu'à choisir des tâches pilotes de l'économie et à accroître l'influence exercée à cet égard à travers toute l'économie et non seulement par branches. C'est seulement la planification conçue d'une telle manière qui crée les possibilités d'élargissement des compétences des maillons économiques, et notamment en ce qui concerne l'établissement des tâches annuelles. De nombreuses décisions peuvent être, grâce à cela, transférées — dans une plus grande mesure qu'auparavant — à la compétence des ministres ou même des agents inférieurs. Un tel principe permet aux organes supérieurs d'État d'exercer une influence suffisante sur l'administration économique, sans avoir à entrer dans les détails de la gestion exercée par tel ou tel secteur ministériel. Par contre, le ministre, en tant que représentant de l'État vis-à-vis des organisations économiques, sera tenu à réaliser dans le cadre de son secteur les tâches du plan national général. Cela permettra aussi d'élever le rang des plans des différents niveaux de la gestion et pourra remédier efficacement à la limitation excessive de l'autonomie des agents économiques inférieurs.

Ces desiderata ont été réalisés en ce qui concerne la planification à long terme, comme en témoigne la résolution adoptée par la Diète sur le plan quinquennal 1971-1975 ⁶.

⁵ Le système de pronostics fut introduit en 1970 en vertu de l'arrêté du Conseil des ministres n° 150, du 17 septembre 1970, concernant l'introduction du système de pronostics en tant que base d'élaboration des plans quinquennaux et à long terme (Monitor Polski, n° 34, texte 266).

⁶ La résolution de la Diète du 8 juin 1972 sur le plan quinquennal de développement socio-économique du pays au cours des années 1971 - 1975 (Dziennik Ustaw [Journal des Lois, abrèv.: J. des L.], 1972, n° 22, texte 157).

Toutefois, en ce qui concerne les méthodes d'élaboration des plans économiques annuels, elles ne sont que progressivement mises en vigueur et le plan économique pour 1973 joue à cet égard un rôle particulier ⁷. Le mode d'élaboration de ce plan⁸ se caractérise par une plus grande participation des ministres (et, parallèlement, des présidents des conseils du peuple de voïvodie) à la préparation du projet du plan économique national et du budget, sur la base des tâches inscrites au plan quinquennal. Ces organes préparent les projets des plans et des budgets à l'échelon des ministères et des voïvodies ainsi que — pour la première fois — les projets des plans généraux à l'échelon national, concernant les domaines englobés par la coordination interministérielle ⁹. C'est donc une tentative de briser les barrières des divisions administratives dans l'économie et d'approcher les problèmes de façon globale à travers l'ensemble de l'économie. Cela renforce aussi la position du ministre dans la gestion des domaines déterminés. Tandis que le rôle qui revient à la Commission de planification près le Conseil des ministres, en tant que planificateur central, et au ministre des Finances en ce qui concerne les budgets, consisterait principalement en une analyse complexe des projets présentés et en une élaboration d'un projet général du plan économique national et d'un projet du budget de l'État. La réalisation de ces conceptions mène vers la limitation de l'intervention de la Commission de planification et représente un changement essentiel en ce qui concerne le mode de planification appliqué jusqu'à présent.

Un autre problème, celui du mécanisme de planification à l'intérieur d'un ministère, des positions respectives du ministre et de l'union d'entreprises, de l'union et des entreprises groupées dans le processus d'élaboration et de réalisation des plans — ce problème donc n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante au point de vue juridique. Or les indices du plan sont l'instrument reliant entre eux

⁷A cause d'un changement fondamental de la politique économique et, par conséquent, de l'adoption retardée du plan quinquennal pour les années 1971 - 1975 (ce plan fut adopté le 8 juin 1972), l'adoption des plans annuels pour 1971 et 1972 a devancé le plan quinquennal.

⁸Voir l'arrêté n° 122 du Conseil des ministres du 12 mai 1972 sur l'élaboration du projet du plan économique national et du budget de l'État pour 1973 (Monitor Polski, 1972, n° 30, texte 164) et, puis, la résolution de la Diète de la R. P. P. du 16 décembre 1972, concernant le plan de développement socio-économique du pays (Monitor Polski, 1972, n° 55, texte 293).

⁹La coordination interministérielle est exercée par le ministre désigné, dans un domaine déterminé de l'économie nationale (en vertu de l'arrêté n° 114 du Conseil des ministres du 30 juin 1969 sur la coordination interministérielle; Monitor Polski, 1969, n° 30, texte 224).

toute une hiérarchie des plans adoptés à tous les niveaux de l'économie. En conséquence, c'est de l'étendue des matières qu'intéressent ces indices et de la force obligatoire de ces derniers que dépend le degré auquel les entreprises d'État sont liées par le plan central et, partant, le degré de leur autonomie. Il en résulte que la restriction du nombre d'indices impératifs (c'est-à-dire absolument obligatoires) est symptomatique des changements en cours ^{10 11}. Bien que ce soit un grand pas en avant, ce n'est cependant pas une solution de tous les problèmes, par exemple de la procédure de modification des plans et de compensation d'éventuels effets économiques négatifs en résultant. Non moins important est le problème de l'établissement des critères appropriés d'évaluation de la réalisation des tâches productives. Le système en vigueur des primes accordées en fonction de la réalisation du plan de production globale, ne donne pas de très bons effets en ce qui concerne l'accélération du rythme de développement de l'industrie.

Étant donné la forte influence exercée par le plan sur les rapports juridiques entre les entreprises, il paraît nécessaire que soit tranchée la question de savoir quelle est l'incidence des plans économiques sur les contrats conclus par les entreprises et, inversement, l'influence des contrats sur l'élaboration du contenu du plan. Cette question est plus d'une fois à l'origine des litiges juridiques tranchés principalement par l'arbitrage économique.

Afin de mettre en ordre et stabiliser le mode de planification, il est nécessaire d'ordonner les dispositions juridiques régissant ce mode. Il conviendrait notamment d'élaborer une sorte de partie générale de la législation concernant la planification, partie qui réunirait les principes juridiques fondamentaux de la planification en un seul acte juridique ayant le rang de loi. C'est dans ce sens précisément que vont les décisions gouvernementales déterminées ⁿ.

2. Sur ce fond que constitue le modèle de planification, les problèmes des formes juridiques de direction de l'économie se dessinent plus distinctement. L'adoption du prin-

¹⁰ La limitation du nombre d'indices impératifs pour le plan fut réglée du point de vue juridique par l'arrêté n° 49 du Conseil des ministres du 17 février 1972, concernant l'élargissement des compétences des directeurs d'entreprises industrielles d'État et des directeurs généraux d'unions de ces entreprises (Monitor Polski, n° 13, texte 90).

¹¹ L'organigramme des travaux de mise en ordre des principales branches du droit charge la Commission de planification près le Conseil des ministres ainsi que le ministre des Finances du devoir d'élaborer des dispositions sur la planification jusqu'à 1975 (en vertu de la décision n° 93/72 précitée du Présidium du Gouvernement).

cipe de la planification centrale ainsi que le caractère obligatoire du plan exigent l'application des méthodes appropriées, assurant la réalisation des tâches adoptées par les organes supérieurs. Une plus grande efficacité donnée au mécanisme de gestion, allant de pair avec la tendance à rendre plus autonomes les maillons économiques particuliers — c'est le problème clé. C'est en effet des procédés utilisés que dépendra le succès des réformes dans leur ensemble. Jusqu'à l'heure actuelle, les problèmes de fonctionnement, en particulier dans le sens vertical, n'étaient pas suffisamment appréciés dans les solutions juridiques. La réforme intéressant ce domaine doit donc être assez vaste. D'ailleurs, l'essentiel des changements consiste non seulement dans la prise formelle des décisions, la désignation d'actes et de procédés nouveaux, mais avant tout dans leur application pratique. C'est que précisément dans ce domaine — dans une mesure bien plus grande que partout ailleurs — la réalisation satisfaisante des changements dépend de l'engagement actif de l'appareil économique tout entier. Il est nécessaire de vaincre les pratiques souvent impropres et d'éliminer les méthodes d'agir bureaucratiques, surannées mais encore fortement enracinées.

La question des formes de direction de l'économie est liée à tout un enchevêtrement de divers problèmes de gestion, relevant notamment des compétences et de la responsabilité des unités économiques particulières, du degré de socialisation de l'appareil de gestion, etc. À côté des questions juridiques et d'organisation, une importance essentielle revient aux questions telles que le niveau des qualifications des cadres, le degré de développement de la conscience sociale, l'atmosphère au lieu de travail, etc. Le problème est donc très complexe.

En outre, il convient de prendre encore en considération le fait que les domaines économiques particuliers peuvent exiger des formes de gestion différentes, en fonction de l'importance qu'un domaine donné représente dans l'ensemble de l'économie et de la politique économique réalisée dans ce domaine.

En général, les changements qui s'opèrent dans le fonctionnement de l'économie nationale sur le plan juridique, se caractérisent par les traits suivants:

1° réduction systématique du nombre d'actes juridiques régissant l'activité économique¹², accompagnée d'une tendance à les rendre moins détaillés et fastidieusement énumératifs. Cette tendance

¹² À titre d'exemple, on peut citer l'arrêté n° 304 du Conseil des ministres du 4 décembre 1972 abolissant la forme obligatoire des arrêtés du Conseil des ministres, du Présidium du Gouvernement, du Comité économique du Conseil

n'est pas toujours pleinement observée pour ce qui est des actes juridiques ministériels de l'économie;

2° limitation de décisions unilatérales au profit d'actes juridiques bilatéraux ainsi que les diverses formes d'accords économiques, ce qui signifie le passage des formes directes de gestion vers les formes indirectes;

3° cristallisation de certaines formes de procédure dans les relations à sens vertical, formes assurant la protection juridique des unités subordonnées. Car ce n'est pas tant le fait même de prendre des décisions unilatérales qui est incommode pour les destinataires que le défaut d'une certaine stabilité des relations et de la préservation des intérêts des unités subordonnées, et notamment ceux des entreprises d'État;

4° rapprochements plus étroits entre les dispositions juridiques et les exigences de la gestion économique.

La critique du système de gestion antérieurement en vigueur était dirigée principalement contre l'application dans l'économie des mesures dites administratives.

En pratique, ces mesures prenaient souvent la forme d'ordres ou de prohibitions, gênant l'initiative et freinant l'activité des organismes économiques, en particulier des entreprises d'État. La liquidation totale des formes de direction directe ne serait pas actuellement justifiée, du fait que les problèmes clés sont concentrés au niveau central. Il n'empêche que plusieurs changements essentiels s'imposent. Tout d'abord on cherche à restreindre le nombre de questions appelées à être tranchées par les organes supérieurs en en confiant la solution aux niveaux inférieurs de l'économie ou, dans certains cas, en éliminant le caractère administratif de leur solution ^{13*}

des ministres et du Comité des ministres pour les questions de la culture, publiés dans: Monitor Polski, 1972, n° 58, texte 311. Cet arrêté abolit la forme obligatoire des 78 actes juridiques édictés durant la période 1945 - 1971. Des initiatives semblables ont été prises par les ministres particuliers dans le cadre de leurs ministères respectifs (p. ex. le règlement n° 9 du ministre de l'Industrie mécanique du 8 juillet 1972 concernant la mise en ordre des actes juridiques obligatoires dans l'industrie mécanique, édictés en 1971 - 1972. Voir Dziennik Urzędowy [Bulletin Officiel] du ministre de l'Industrie mécanique, 1972, n° 1, texte 1).

¹³ Le transfert des compétences se fait par la voie d'arrêtés du Conseil des ministres et concerne, dans ce cas, les domaines ou branches déterminés de l'économie (p. ex. l'arrêté susmentionné n° 49 du Conseil des ministres de 1972 concerne l'économie des industries clés) ou au moyen de règlements de ministres dans leur ressort respectif (de tels actes doivent être publiés dans le Bulletin Officiel du ministère intéressé ou portés à la connaissance publique d'une autre façon).

Toutefois, on ne s'arrêta pas aux restrictions quantitatives. Les décisions administratives sont, dans une certaine mesure, indispensables, c'est donc un changement du procédé de leur application qui est essentiel. Naguère, en prenant des décisions on s'appuyait principalement sur des critères formels. Actuellement, on insiste sur le fait que, en prenant des décisions économiques, il faut tout d'abord tenir compte de leur opportunité, en s'appuyant sur des critères économiques. L'un des procédés à employer consiste dans une vaste application de la méthode de calcul économique ¹⁴. Donc, parallèlement au critère de la légalité des décisions, apparaît celui de leurs effets économiques. Il est caractéristique à ce propos que le calcul économique est une obligation juridique, il fait, pourrait-on dire, partie intégrante de la décision. C'est à la rentabilité des initiatives envisagées — un des critères essentiels de la prise de décision — que l'on attribue de plus en plus d'importance.

La procédure même de la prise de décision est aussi importante que son contenu. Ce problème gagnera en importance à mesure que les chaînons particuliers de gestion deviendront plus autonomes. Car tant que les rapports entre les différents niveaux de la gestion sont très étroits et qu'ils se rapprochent, par leur caractère, des rapports centralisés, la question de la procédure à suivre pour prendre des décisions ne pose aucun problème juridique spécial. Mais la décentralisation progressive exige que, dans un système de gestion à plusieurs niveaux, les rapports juridiques entre les niveaux inférieurs et supérieurs, jusqu'au niveau central, soient réglées.

Le mode de formation de ces relations, droits et obligations réciproques, de protection des droits des unités intéressées, de formes de contrôle, etc., devient chose importante. Il est vrai qu'aucun acte juridique uniforme réglant la procédure économique dans son ensemble ne fut promulgué dans ce domaine, néanmoins de nouvelles tendances se dessinent et le style d'action change. On garantit, dans une mesure plus grande qu'auparavant, la coparticipation des destinataires de décisions (pour la plupart des entreprises) à la formation de leur contenu. En particulier, grâce à des concertations préalables,

¹⁴ La méthode du calcul économique fut introduite déjà en 1964 (arrêté n° 224 du Conseil des ministres du 29 juillet 1964 concernant le progrès économique dans l'économie socialisée et l'organisation des services économiques; Monitor Polski, 1964, n° 55, texte 260, avec amendements dans: Monitor Polski, 1972, n° 13, texte 90). Toutefois son entière application n'est possible que dans la situation où il y a des conditions pour faire le choix lors de la prise des décisions, donc dans les cas d'autonomie poussée des sujets économiques particuliers.

on offre la possibilité d'avancer des projets alternatifs, on met à profit l'initiative d'entreprises. Il paraît urgent d'entreprendre des travaux visant à la préparation de nouvelles dispositions juridiques. Mais la conception définitive de la procédure dépendra de la position accordée aux ministres et unions d'entreprises dans le cadre de la nouvelle structure économique.

3. Les changements concernant les formes directes de la direction de l'économie exigent que des moyens appropriés de l'influence indirecte et des stimulants économiques soient parallèlement appliqués. Il est devenu nécessaire de rechercher des moyens qui, sans porter atteinte à la liberté d'opération, pourraient porter les unités économiques à obtenir des effets économiques optimales ainsi qu'à exercer des activités conformes aux objectifs du plan central. La transformation du système financier est précisément un des facteurs fondamentaux d'un pareil système de gestion. Les instruments financiers sont, à l'heure actuelle, traités en tant que stimulateurs des activités économiques. Les limites et normes financières obligatoires jusqu'à présent limitaient l'autonomie de l'entreprise, faisant ressembler son activité à celle des unités budgétaires. Afin d'encourager la bonne gestion, il fallait donc restituer le rang qui lui est dû à la méthode financière fondamentale des entreprises socialistes, c'est-à-dire la comptabilité économique.

Des changements assez notables ont été apportés au système financier et plusieurs actes juridiques édictés, qui règlent l'économie financière des entreprises, des complexes industriels (combinats) et des unions d'entreprises ¹⁵. Des réformes plus poussées ont été introduites — à titre d'expérience — dans plus d'une dizaine d'unions d'entreprises choisies, et notamment dans les industries chimique et de constructions mécaniques. Les solutions nouvelles sont soumises aux analyses approfondies et aux évaluations, et sur leur base il est envisagé des changements sur une plus vaste échelle ¹⁶. Un des nouveaux

¹⁵ Il convient de classer dans les actes fondamentaux réglant le système financier l'arrêté n° 176 du Conseil des ministres du 9 novembre 1970 sur la gestion financière des entreprises d'État, des combinats et des unions industrielles ainsi que de bâtiment et de montage englobés par le plan central (texte unique dans: Monitor Polski, 9 février 1970) et l'arrêté n° 177 du Conseil des ministres du 9 novembre 1970, concernant la gestion financière des entreprises d'État industrielles, de bâtiment, de services agricoles et d'économie communale ainsi que de leurs unions englobées par la planification locale (texte unique dans: Monitor Polski, 1971, n° 26, texte 167).

¹⁶ A l'échelle de l'économie toute entière a été annoncée la préparation, jusqu'à 1975, des prescriptions sur le financement des entreprises, unions et combinats.

traits caractéristiques du système financier est que l'on attache une attention particulière à la réalisation des profits (en prévoyant même — dans des cas extrêmes — l'application des prix de compensation), en tant que critère de l'activité efficiente, base du règlement des comptes et source de certains fonds. Comme c'est à la réduction systématique des coûts de production que l'on vise au premier rang, on abandonne par conséquent de fixer un plafond des profits que les entreprises seraient obligées d'atteindre, en établissant à sa place les proportions exprimées en tant pour cent de la répartition des profits. C'est là un stimulant supplémentaire parce que c'est l'entreprise même et son personnel qui bénéficient directement d'une partie des profits.

Une des formes de la limitation de l'autonomie financière de l'entreprise consiste toujours dans la division de ses ressources en fonds à affectation spéciale. La gestion des fonds vise à assurer une redistribution conforme au plan des moyens financiers décentralisés. Mais ces fonds sont toujours trop nombreux, ce qui n'est pas de nature à favoriser l'activité économique complexe de l'entreprise. Du reste, la liberté de l'entreprise de disposer de ces fonds se trouve limitée par des règles obligatoires et restrictives de gestion.

La gestion financière des entreprises particulières est fortement liée à celle de l'union d'entreprises. L'union règle les comptes avec le budget au nom de toutes les entreprises qu'elle groupe et c'est elle qui dispose d'un fonds de réserve. Cela mène, sans aucun doute, vers la consolidation économique de l'union toute entière, qui devient le principal organisme financier de la branche qu'elle représente. Cependant, cela emporte la concentration à la direction de l'union d'une partie des ressources financières et des pouvoirs d'en disposer.

Les crédits à l'activité économique sont un élément fort important, complémentaire du système financier. L'extension des formes de crédit assure aux entreprises des possibilités opérationnelles accrues, leur donnant des sources financières additionnelles. Cela contribue à renforcer dans les relations économiques le rôle de la banque, en tant qu'institution fournissant les fonds et, de ce fait, contrôlant leur utilisation. Le crédit peut couvrir aussi bien les besoins d'exploitation que ceux d'investissement. Toutefois, dans ce dernier cas, il joue un rôle particulier¹⁷. Cela reste en rapport avec le change-

¹⁷ Le nouveau système de financement des investissements fut introduit par l'arrêté n° 74 du Conseil des ministres du 10 mars 1972 sur les principes de financement des investissements et des réparations dans les unités d'État en 1972 (Monitor Polski, 1972, n° 23, texte 132; amendements: Monitor Polski, 1972, n° 57, texte 305).

ment de la politique d'investissement menée par l'État. Les investissements ont fait l'objet d'une nouvelle classification dont dépend le partage des compétences quant aux décisions en matière d'investissements. En raison de nombreux défauts observés dans ce domaine au cours de la période écoulée, les dispositions portant sur les fonds d'investissement ont été partiellement centralisées (constituent le groupe dit « investissements sectoriels »). Les entreprises décident, principalement, sur les dépenses destinées à la préservation ou la reproduction des capacités de production et à de petites modernisations, et cela dans les limites des fonds investissement-réparation qu'elles possèdent. Comme l'économie des investissements est étroitement liée aux plans économiques, les critères de classement d'investissements dans des groupes particuliers sont établis par la voie de dispositions déterminant les règles d'élaboration des plans économiques.

Également, les principes et les modalités de localisation des investissements du bâtiment liés, à leur tour, au plan d'aménagement du territoire ont été fixés et sensiblement simplifiés par un nouvel acte juridique¹⁸.

Parmi les leviers économiques que les nouvelles dispositions juridiques introduisent graduellement, une importance toute particulière est attribuée au système de salaires et de primes, appliqué de manière respectivement distincte dans l'industrie et dans le bâtiment. La suppression de certaines restrictions dans ce domaine (p. ex., la limitation de l'emploi) aussi bien que les principes nouveaux de détermination du fonds des salaires et du système de primes (particulièrement pour les cadres) visent à constituer un nouveau facteur encourageant à entreprendre des tâches accrues et à utiliser toutes les réserves. La politique de l'emploi et des salaires relève, dans son ensemble, de la compétence d'un organe supérieur récemment créé: le ministre du Travail, des Salaires et des Questions sociales¹⁹.

¹⁸ Voir l'arrêté n° 74 du Conseil des ministres du 9 avril 1971 sur les investissements revêtant une importance toute particulière pour l'économie nationale et l'arrêté n° 109 du Conseil des ministres du 29 mai 1971 sur la localisation des investissements (Monitor Polski, 1971, n° 37, textes 195 et 198), ainsi que l'ordonnance du ministre de l'Économie locale et de la Protection de l'environnement du 20 janvier 1973 sur la détermination des lieux de réalisation des investissements de bâtiment et sur le contrôle exercé par l'État en matière de constructions d'intérêt général (J. des L., 1973, n° 4, texte 29).

¹⁹ Le poste de ministre du Travail, des Salaires et des Questions sociales fut créé en vertu de la loi du 29 mars 1972 (J. des L., 1972, n° 11, texte 80). En ce qui concerne les principes nouveaux de la gestion du fonds des salaires et des primes voir, par exemple, l'arrêté n° 23 du Conseil des ministres du 28

Le recours dans une mesure plus grande qu'auparavant à Faction indirecte, ainsi que le perfectionnement des formes de la direction directe donnent la possibilité de développer comme il se doit des rapports de droit civil et restituent toute son importance à la personnalité juridique des entreprises d'État, qui leur permet d'agir dans la vie juridique en leur propre nom. De plus en plus les contrats vont devenir la forme juridique de régulation des relations économiques ²⁰. Cela fait accroître la responsabilité matérielle de l'entreprise et le risque de la mise en route d'activités entamées et pose des tâches nouvelles devant l'arbitrage économique d'État, organe fondamental de solution des litiges.

III

1. L'entreprise d'État est le chaînon économique de base, aussi aux périodes de réforme se trouve-t-elle toujours au centre d'intérêt. Toutefois, dans un système de gestion à plusieurs niveaux, la nouvelle position de l'entreprise ne peut se cristalliser que conjointement avec la réorganisation de tout l'appareil d'organisation de l'économie nationale. Car la situation juridique de l'entreprise dépend de la structure de l'économie toute entière, et notamment du nombre des niveaux de gestion et du mode de répartition de leurs compétences.

La tendance à abandonner les schémas rigides d'organisation et à adapter les structures aux besoins concrets et aux tâches à réaliser est un trait positif de l'étape actuelle. Donc, contrairement à l'organisation antérieure plutôt uniforme (quel que soit le secteur de l'économie), une différenciation assez poussée peut s'opérer actuellement. Cela concerne aussi l'organisation des unions d'entreprises et des structures internes des entreprises²¹.

En préservant le système de gestion par secteurs, on prend plusieurs mesures visant à assouplir l'organisation excessivement développée et l'on cherche à trouver des formes appropriées de liaison

janvier 1972 sur les principes de gestion du fonds des salaires en 1972, sur le système de primes accordés aux travailleurs non manuels dans les entreprises industrielles d'État et dans les unions groupant ces entreprises (Monitor Polski, 1972, n° 56, texte 297).

²⁰ Un nouveau projet d'arrêté du Conseil des ministres concernant la conclusion et l'exécution des accords dans les échanges de marchandises entre les unités de l'économie socialisée est en préparation.

²¹ Par exemple, ont été abolies, en 1972, les dispositions de 1950 qui déterminaient les schémas d'organisation concernant les unions d'entreprises, les centrales et les entreprises d'État (arrêté du Comité économique près le Conseil des ministres du 12 mai 1950).

interne. Cela implique de réorganiser le secteur tout entier, sans en exclure l'organe dirigeant qu'est le ministre. Les modifications vont dans deux directions: d'une part, vers l'élargissement de l'autonomie des ministres dans leurs relations avec les autres organes supérieurs et, d'autre part, vers le relâchement d'étroites interdépendances à l'intérieur des secteurs. Dans le programme présenté de perfectionnement de la gestion, le ministre est défini comme représentant de l'État devant les organisations économiques²².

Afin de réaliser ces principes, des dispositions juridiques simplifiant l'organisation de l'économie ont été édictées. Ont été supprimés les organes supérieurs collégiaux de coordination interministérielle qui constituaient — dans de nombreux cas — un organe supplémentaire de gestion (Comité du Travail et des Salaires, Comité de la Science et de la Technique²³). On a aussi liquidé plusieurs offices non ministériels (p. ex., l'Office Central de la Qualité et des Mesures, l'Office Central de l'Économie des Eaux²⁴). Le problème fort important de la position d'un ministre envers l'organe central de planification est résolu de telle façon que certaines compétences de la Commission de planification près le Conseil des ministres sont transmises aux ministres particuliers, ces derniers étant exemptés de l'obligation de concerter les décisions économiques. La directive générale consiste à simplifier la procédure au sein du Conseil des ministres et entre les ministres particuliers²⁵. Par contre, le rôle du Présidium du Gouvernement continue à croître. La forme fondamentale de l'activité de cet organe ce sont les décisions opérationnelles, liant tous les organes et institutions de l'économie et de l'administration. Il y a lieu de croire que ces décisions sont le résultat d'une concentration temporaire des problèmes de la réforme dans l'appareil central²⁶.

²² Sur la base des *Materiały z plenarnego posiedzenia Komisji Partyjno-Rządowej...*, p. 29 (voir note 1).

²³ La liquidation de ces organes a eu lieu en vertu des lois de la Diète du 29 mars 1972 (J. des L., 1972, n° 11, textes 73 et 81).

²⁴ La suppression de certains offices centraux a eu lieu en vertu des lois de la Diète du 29 mars 1972 (J. des L., n° 11, textes 79 et 83).

²⁵ Il est impossible de se référer ici à un acte général quelconque; il n'en reste pas moins que l'on met en ordre systématiquement, par la voie d'actes juridiques différents, les compétences et le transfert de prérogatives, en particulier entre la Commission de planification près le Conseil des ministres et les ministres particuliers. A titre d'exemple: l'arrete du Conseil des ministres, n° 134, du 2 juillet 1971 simplifie le mode d'action des organes supérieurs et centraux de l'administration (Monitor Polski, n° 38, texte 247).

²⁶ Les activités du Présidium du Gouvernement trouvent leur base légale dans l'arrêté n° 113 du Conseil des ministres du 30 juin 1969 sur le mode

Au sein d'un ministère une question essentielle consiste à répartir et à préciser les compétences des niveaux particuliers de gestion. L'absence d'un partage précis des attributions était à l'origine des tendances à la centralisation et, surtout, à l'effacement de la responsabilité. On cherche, en même temps, à décharger le ministre des problèmes de gestion en cours. La structure du ministère subit elle aussi une réorganisation. On est en train de mettre au point des schémas d'organisation et les statuts ministériels. Le caractère juridique du ministre d'un secteur économique commence à s'écarter de la notion traditionnelle d'organe administratif. L'importance des changements varie d'un ministère à l'autre, en fonction de leur préparation. Bien souvent on y recourt à titre d'expérience²⁷.

La question du nombre des niveaux d'organisation a été, elle aussi, révisée. L'échelle de gestion est raccourcie de différentes façons. Certaines entreprises plus importantes (en particulier les combinats) sont soumises directement au ministre, sans passer par l'union d'entreprises²⁸. A part cela, on cherche à lier plus étroitement les entreprises au sein de l'union afin de créer de grandes organisations économiques intérieurement intégrées. Il est vrai que les dispositions juridiques antérieures sur les unions d'entreprises avaient déjà envisagé cette réforme²⁹, mais les solutions juridiques adoptées n'ont pas abouti à la création de cette sorte de consortiums économiques et les unions d'entreprises étaient traitées en fait comme un niveau de gestion séparé, supérieur aux entreprises. Cela résultait

d'activité du Conseil des ministres et du Présidium du Gouvernement (Monitor Polski, 1969, n° 30, texte 293). Le caractère légal des actes de cet organe est discutable du fait que la Constitution de 1952 ne prévoit pas un tel organe.

²⁷ A l'étape initiale, l'expérience a englobé environ 35 organisations économiques subordonnées aux différents ministères et c'est au sein de ces organisations que l'on applique, à titre d'essai, des solutions nouvelles.

²⁸ La possibilité juridique de subordonner directement au ministre les grandes entreprises groupant plusieurs établissements ou plusieurs branches est prévue par l'arrêté n° 383 du 7 décembre 1966 sur les principes d'organisation et de fonctionnement des unions d'entreprises (Monitor Polski, 1966, n° 69, texte 327, avec amendements) et des combinats industriels et de bâtiment — par l'arrêté n° 193 du Conseil des ministres du 23 octobre 1969 sur les combinats industriels et de bâtiment (Monitor Polski, 1969, n° 46, texte 362). Toutefois, ce n'est que maintenant que Гоп profite en pratique de ces prérogatives.

²⁹ Il découlait des formulations des arrêtés du Conseil des ministres sur l'organisation des unions d'entreprises que l'union se compose d'entreprises y groupées et du bureau central de l'union en tant qu'organe exécutif du directeur général de l'union (p. ex., l'arrêté susmentionné, n° 383, concernant les unions d'entreprises industrielles).

de la tendance à la concentration des affaires et à la centralisation des décisions. Néanmoins, les difficultés qui se manifestent revêtent aussi un caractère juridique théorique, parce que plusieurs éléments de la construction juridique de l'entreprise (p. ex., la personnalité juridique, l'autonomie financière et la comptabilité économique) restent en conflit avec la conception de direction commune, supérieure, fixée par la voie administrative. En outre, le législateur n'a pas définitivement décidé si c'est l'union d'entreprises dans son ensemble ou si c'est l'entreprise d'État particulière qui doit être le chaînon fondamental de la gestion. C'est un problème qui demeure point important du programme actuel des réformes.

A l'heure actuelle, on a adopté une nouvelle solution. Dans les conceptions de changements on soulève que ce sont les grandes organisations économiques désignées par abréviation GOE (WOG en polonais)³⁰ qui doivent être le chaînon fondamental du système de gestion. Ce peuvent être des unions d'entreprises, des combinats groupant plusieurs établissements industriels ou les grandes entreprises de production. C'est tout d'abord une nouvelle forme structurale qui peut être donnée aux unités d'organisation existantes — différentes au point de vue juridique — et c'est en cela entre autres que consiste la nouveauté de la solution. L'importance d'un sujet économique donné décide du passage à un tel système d'organisation. Cette forme correspond aux besoins de la concentration de la production, du fait qu'elle est caractérisée par la réunion sous une seule direction d'un nombre considérable d'établissements de production, liés les uns aux autres économiquement. Dans le système de l'économie socialiste, la concentration vise à concentrer la gestion. La concentration des biens n'est pas d'une importance essentielle, pour cette raison qu'il s'agit seulement du déplacement des moyens dans le cadre de la propriété unique de l'État. Cela engendre toute une série de problèmes d'organisation, assez difficiles à résoudre tant du point de vue juridique que pratique. En effet, dans aucune structure on ne peut renoncer au développement des activités des chaînons qui réalisent directement les processus de production ni introduire une centralisation poussée. Pour ces raisons, les formes des liens internes dans le cadre d'une grande organisation économique sont différenciées. Ces organisations peuvent grouper aussi bien les entreprises

³⁰ Cela était explicitement formulé dans les Directives précitées pour le VI^{ème} Congrès du Parti Ouvrier Polonais Unifié (II^e partie, chapitre 5, point 81) ainsi que dans la résolution du VI^{ème} Congrès (I^{ère} partie, chapitre 5).

dotées de la personnalité juridique que les établissements de production à autonomie sensiblement limitée. Ainsi se trouve étendue la possibilité d'option pour telle ou telle forme de groupement, en fonction des besoins concrets de l'économie.

2. A côté du problème de l'importance des entreprises et des formes de leur intégration, c'est la question de la structure interne des organes de gestion de tous les sujets économiques, en particulier des entreprises d'État, qui est également importante. Dès 1971, on a attaché une attention particulière à la position du directeur d'entreprise d'État. L'accroissement progressif de différentes formes de coopération du directeur avec les organes politiques, sociaux et professionnels, celles sanctionnées formellement par la loi aussi bien que celles liées dans la pratique, a affaibli le principe de la responsabilité individuelle. Dans une telle situation, il était souvent difficile de savoir qui, en réalité, était auteur des décisions économiques prises au sein de l'entreprise et, partant, qui était responsable. C'est pour cette raison que l'on cherche maintenant à donner son sens véritable, correspondant aux besoins concrets, au principe de la direction exercée par une seule personne, notamment au point de vue de l'autonomie croissante des entreprises.

Le premier symptôme de ce processus revêtait un caractère politique. En vertu d'une lettre spéciale du Président du Conseil des ministres, un rang qui lui était dû a été restitué au directeur en vue d'assurer la souplesse d'action et de renforcer la discipline du travail³¹. Mais en même temps, le directeur se trouvait chargé d'une plus grande responsabilité pour l'ensemble de la situation dans l'établissement qu'il dirigeait. Un arrêté de 1972 du Conseil des ministres a élargi les prérogatives des directeurs d'entreprises industrielles et d'unions d'entreprises³². Bien que cet arrêté ne concernât que les entreprises industrielles de l'économie clé, néanmoins il a une importance plus générale du fait qu'il exprime une tendance générale des changements qui sont en train de s'accomplir dans les autres domaines économiques (en particulier dans le bâtiment), généralement en vertu d'arrêtés internes de ministres.

³¹ Lettre du Président du Conseil des ministres (n° P-130/12/71) du 21 janvier 1971, adressée aux ministres, directeurs d'unions d'entreprises et aux chefs d'entreprises et d'établissements de travail de l'économie socialisée (non publiée).

³² L'arrêté précité n° 49 du Conseil des ministres du 18 février 1972, concernant l'élargissement des prérogatives des directeurs d'entreprises industrielles d'État des industries clés et des directeurs d'unions de ces entreprises (Monitor Polski, 1972, n° 13, texte 90).

En comparaison des dispositions antérieures dirigées aux entreprises, cet arrêté s'adresse directement aux directeurs ³³. Toutefois, il n'englobe pas l'ensemble des droits et devoirs du directeur, il ne codifie pas les autres dispositions en vigueur en cette matière. Du reste, toutes les questions ne sont pas encore entièrement éclaircies. Cela est d'ailleurs lié à la nécessité de définir la situation juridique de l'entreprise en général et, en particulier, de décider finalement lequel des niveaux de gestion constitue le rouage fondamental. C'est de cela en effet que dépend la question du mode même de détermination des compétences. Si l'on adopte le principe que l'entreprise ne peut agir que dans les limites des matières qui lui sont expressément confiées, il faut alors déterminer, par la voie de dispositions juridiques, les prérogatives spéciales dans le cadre desquelles l'entreprise pourrait agir. Par contre, si l'on adopte le principe que l'entreprise est le rouage fondamental de l'économie, elle peut agir en vertu des compétences générales. Dans ce cas, l'entreprise est généralement autorisée d'agir, tandis qu'il faut définir expressément les matières réservées aux organes supérieurs de gestion ainsi que les formes appropriées de contrôle.

L'analyse de la législation en vigueur amène plutôt à la conclusion que, du point de vue juridique, les entreprises (leurs organes) ne peuvent entreprendre que les activités auxquelles elles sont autorisées. Ainsi, les éléments restrictifs ou extensifs de l'autonomie sont inclus dans le mode de détermination de prérogatives, ce qui exerce aussi une influence sur le développement de l'initiative des entreprises.

Le but essentiel de l'arrêté précité du Conseil des ministres est de lier les prérogatives des directeurs à leur responsabilité. Pour un directeur (d'entreprise ou d'union d'entreprises) des devoirs définis découlent en effet de ce texte, de l'application duquel il est personnellement responsable^{33 34}. Pour cette raison, du point de vue théorique il est plus correct de parler ici des compétences du directeur, parce que ce sont elles qui constituent la base d'activité et rattachent des droits et devoirs déterminés.

L'élargissement des compétences des directeurs se fait dans plusieurs directions. Dans le domaine de la planification, l'autonomie s'étend nettement en raison de la réduction du nombre des indices

³³ L'arrêté en question abolit même l'arrêté antérieur n° 704 du Conseil des ministres de 1956, concernant l'élargissement des compétences des entreprises industrielles d'État (et non celles des directeurs de ces entreprises). Voir: Monitor Polski, 1956, n° 94, texte 1047, avec amendements postérieurs.

³⁴ Le problème de la « responsabilité personnelle » fut défini clairement au paragraphe 7 de la loi et de l'arrêté précité n° 49 du Conseil des ministres.

impératifs adressés à l'entreprise par l'union d'entreprises (et à l'union, par le ministre compétent). Cela donne la possibilité de décider, dans une certaine mesure, à l'entreprise elle-même des directions d'action de cette entreprise. Cela oblige en même temps le directeur de préparer des projets appropriés des plans économiques annuels de l'entreprise, sur la base des indices impératifs et des normes. Le directeur est tenu d'assurer les conditions requises à l'exécution des tâches de production ainsi qu'au dépassement de la production finale planifiée destinée à l'approvisionnement du marché national et à l'accroissement des exportations. Il doit donc chercher à utiliser toutes les réserves, à économiser les matériaux, à augmenter la productivité et à baisser les coûts de production. Comme, en effet, la création de pareilles conditions dépendra dès à présent — dans une plus forte mesure qu'antérieurement — de la décision du directeur, sa responsabilité va s'étendre du point de vue juridique. En plus, le directeur prend plusieurs décisions en matière d'investissements, dans les limites des fonds accordés et des crédits bancaires obtenus. Il est tenu de réaliser dans les délais prévus les investissements ayant une grande importance pour l'économie.

Des changements essentiels se sont opérés en ce qui concerne l'organisation interne de l'entreprise qui, jusqu'à présent, était basée sur les schémas fixés par les organes supérieurs et, en outre, limitée par des indices de l'emploi et du fonds des salaires ³⁵. Actuellement, il appartient au directeur de l'union d'entreprises de déterminer les structures d'organisation de l'union et de l'entreprise (car c'est lui qui est investi des prérogatives qui, antérieurement, appartenaient au ministre). Le directeur d'entreprise est tenu d'observer la pleine concordance de la structure d'organisation avec les buts et les tâches de l'entreprise et résultant du plan économique national. Il établit le schéma interne de l'entreprise (lequel est ensuite ratifié par la conférence de l'autogestion ouvrière) ainsi que les devoirs, les prérogatives et la responsabilité de tous les postes de travail. Une plus grande liberté laissée à la façon d'organiser intérieurement l'entreprise permet, en outre, de supprimer les limites de l'emploi et d'accorder certaines prérogatives s'il s'agit de disposer du fonds des salaires (utilisation des sommes économisées, attribution des taux plus élevés, etc.) et du fonds des primes (p. ex., la détermination

³⁵ L'arrêté n° 49 du Conseil des ministres de 1972 a aboli l'arrêté du Comité économique du Conseil des ministres du 12 mai 1950, concernant la structure d'organisation des entreprises socialisées des industries clés, des directions centrales de l'industrie et des unions d'entreprises, arrêté Comportant plusieurs schémas obligatoires d'organisation.

du montant et de la répartition de ce fonds). Les prérogatives du directeur ont été étendues s'il s'agit de la possibilité de disposer des fonds concernant directement le personnel (fonds des salaires, fonds des primes, fonds destinés aux aménagements sociaux), en consolidant la position du directeur.

Les compétences du directeur dans une entreprise concrète peuvent être élargies par des arrêtés du ministre et, ensuite, du directeur de l'union d'entreprises. Elles varieront donc suivant les secteurs ou branches particuliers.

L'élargissement des compétences du directeur va de pair avec l'accroissement de sa responsabilité pour le bon usage de ces compétences et l'exécution des devoirs à sa charge. Bien que dans le processus visant à rendre plus autonomes les rouages économiques, on accorde une importance toute particulière à la responsabilité, son caractère ainsi que le mode légal de sa mise en jeu ne sont pas suffisamment établis. Il ne s'agit pas uniquement de la responsabilité matérielle (civile) ou de la responsabilité pénale, comme elles sont définies par les dispositions spéciales, mais aussi de la responsabilité résultant des liens d'organisation de l'entreprise, donc la responsabilité vis-à-vis de l'unité à laquelle l'entreprise est subordonnée et de l'organe qui a nommé le directeur (à la lumière des dispositions en vigueur ce sera, la plupart du temps, le directeur de l'union d'entreprises). La législation en vigueur antérieurement est quelque peu réticente à cet égard: les directeurs d'entreprises ne sont pas soumis aux règles du statut des fonctionnaires d'État, mais ils dépendent des organes supérieurs et peuvent être révoqués en vertu du décret sur les entreprises d'État (indépendamment de la faculté de résiliation du rapport de travail en vertu de la législation du travail). Ils peuvent aussi faire l'objet des sanctions financières administratives (suspension ou diminution de prime), ainsi que de la responsabilité de service (avertissement).

Malgré la mise en relief du principe de la direction par une seule personne, les compétences des organes collégiaux de l'autogestion ouvrière n'ont pas été diminuées et c'est la loi sur l'autogestion ouvrière de 1958 qui est entièrement obligatoire en cette matière; le directeur est chargé du devoir particulier de coopérer avec les organes sociaux et de respecter leurs prérogatives légales. Les solutions nouvelles font que le directeur d'une entreprise d'État devient un facteur essentiel dans le système d'organisation et de gestion de l'économie.

3. Les discussions concernant le perfectionnement de l'économie

reflètent, en outre, le problème du rôle des organes locaux (conseils du peuple en tant qu'organes représentatifs locaux et leur appareil exécutif) dans la gestion économique locale. La division des entreprises d'État en celles qui sont administrées au niveau central (subordonnées au ministre) et régionales (subordonnées aux organes locaux) a été maintenue. Par contre, ce sont la portée quantitative et qualitative de l'économie locale et les compétences des conseils du peuple qui changent.

Par suite des tendances visant à la concentration de l'industrie, les entreprises industrielles régionales plus importantes, orientées sur la coopération avec l'économie centrale, sont soumises à la gestion ministérielle. Cette mesure a pour but la simplification du système de gestion. Par contre, la petite production, et en particulier les services destinés à la satisfaction des besoins exclusivement locaux, continuent à relever de la gestion des conseils du peuple. L'activité économique des conseils a principalement pour but d'organiser et de prêter des services à la population, de développer la production afin de satisfaire aux besoins du marché local et de promouvoir l'activité sur des territoires économiquement moins développés³⁶.

IV

Quoiqu'il soit impossible d'épuiser dans un bref article toute la riche problématique des changements, les questions que nous avons esquissées montrent la grande portée des travaux entrepris. Les solutions aussi universellement programmées peuvent, sans doute, rencontrer des difficultés en cours de réalisation. Elles exigent donc à être constamment modifiées et réclament un bon et efficace système d'information. Afin d'éviter des perturbations et le manque éventuel de mise en harmonie des opérations particulières, il faudrait en particulier, postuler une mise en ordre plus rapide de l'état juridique. En édictant des dispositions toujours nouvelles sans préciser exactement dans quelle mesure elles correspondent aux solutions antérieu-

³⁶ Des tâches nouvelles incombant aux conseils du peuple dans le domaine de l'économie locale ont été fixées par la décision du Présidium du Gouvernement n° 98/72 du 4 août 1972, concernant l'amélioration de l'organisation de l'industrie locale d'État et des coopératives de travail dans le domaine de la production et des services.

res on risque de provoquer des conflits. Aussi paraît-il nécessaire d'introduire l'obligation de publier tous les actes normatifs, saisissant certains problèmes dans leur ensemble et abolissant en même temps un grand nombre de solutions détaillées. Après une période préliminaire de la réforme, on voit déjà apparaître des conditions appropriées d'organisation et se cristalliser des conceptions économiques.

NOTES CRITIQUES

Witold Warkało, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice* [De la responsabilité emportant réparation du dommage. Fonctions, genres, limites]. Warszawa 1972, PWN, 328 pages.

L'ouvrage dont nous nous occupons ici est une deuxième édition du livre publié il y a onze ans. Cependant, il ne s'agit pas d'une réédition pure et simple. L'auteur, professeur à l'Université de Varsovie, non seulement a vérifié ses jugements et opinions sous l'influence des changements législatifs (résultant notamment de l'adoption en 1964 d'un nouveau code civil), confronté ses thèses avec les nouvelles publications exceptionnellement abondantes en la matière, mais a presque doublé le volume de son étude.

Le professeur Warkało qualifie lui-même son ouvrage d'étude relevant du domaine du droit des réparations. Ce droit, selon la définition de l'auteur, c'est la partie du droit positif qui règle les rapports d'indemnisation, soit les obligations dans lesquelles le créancier est la personne ayant subi un préjudice (la victime), tandis que le débiteur est la personne tenue à une prestation indemnitaire, qui n'est pas forcément l'auteur du préjudice. La responsabilité emportant réparation c'est donc une situation où il y a obligation d'accomplir une prestation indemnitaire. Il s'agit donc d'une notion plus restreinte que la responsabilité civile qui englobe aussi des sanctions autres que l'obligation à une prestation indemnitaire. En même temps cependant, cette responsabilité n'est pas selon l'auteur une somme de la responsabilité délictuelle et de la responsabilité contractuelle, puisqu'elle comprend aussi la responsabilité à titre d'assurance de même que la compensation des dommages causés par l'exercice de certains droits subjectifs ainsi que des activités légalés de l'administration.

L'auteur porte peu d'intérêt aux aspects dogmatiques et à la construction même de la situation dans laquelle nous sommes en présence de la responsabilité emportant réparation par la volonté du législateur. Aussi la description et l'analyse dogmatique — dans le sens traditionnel du terme — des dispositions du droit positif sont-elles sciemment réduites et ne servent-elles qu'à illustrer le raisonnement de l'auteur.

« Depuis longtemps la problématique de la réparation du dommage a dépassé les bornes fixées par les rapports réciproques de la victime et de l'auteur du dommage, et il est difficile de la renfermer dans les limites de l'administration de la justice traditionnellement conçue. Il s'agit de plus en plus des problèmes qui demandent à être développés sous l'angle de la politique économique et sociale du pays » — lisons-nous dans l'Avant-propos (p. 9). L'auteur s'intéresse donc à la responsabilité non pas dans sa phase statique

mais dynamique, la question principale n'est pas de savoir « comment est construite la responsabilité » mais « comment elle fonctionne ». Une telle approche du problème, qui n'est pas dépourvue d'éléments sociologiques, représente une exception plutôt que la règle, et cela non seulement dans la littérature civiliste polonaise. Qu'il s'agit là d'une approche acceptable et précieuse, quoique non exclusive, les opinions en témoignent qui, dans les discussions au sujet de la méthodologie des sciences juridiques, soulignent la nécessité d'appliquer des méthodes et approches variées ¹ à la recherche menée par le juriste savant, comme en témoigne aussi la critique de la limitation des tâches de la dogmatique du droit à une analyse exclusivement appréciative et polémique du droit positif ².

C'est précisément en raison de cette façon d'approcher le problème que l'ouvrage du professeur Warkało peut être rapproché des travaux tels que *Flexible droit* de J. Carbonnier, édité en 1969 à Paris, ou *Introduction à la théorie du droit civil* de A. Stelmachowski³. Dans chacun de ces travaux, son auteur respectif se penche sur la fonction sociale du droit, sur les mécanismes d'action exercée par les institutions juridiques sur la société, et une place non négligeable y est occupée par l'exposé de l'évolution du droit positif et de son analyse théorique sous l'influence des transformations économiques et sociales.

L'ouvrage du professeur Warkało est construit sur un plan qui a la qualité d'être très clair. Il se compose de trois parties correspondant strictement à son titre: les fonctions socio-économiques de la responsabilité emportant réparation, la classification de la responsabilité pour le dommage, les limites de cette responsabilité.

Le premier chapitre qui traite de la complexité fonctionnelle de la responsabilité civile pour le dommage dans le contexte de ses transformations historiques, contient la thèse sur la triple fonction de la responsabilité en question. À côté de la fonction compensatrice il y a aussi les fonctions éducative-préventive et répressive. La fonction répressive, historiquement la plus ancienne, se trouve à l'origine des tâches compensatrices de cette responsabilité. Le lien étroit unissant ces deux fonctions — notamment à l'époque où s'appliquait la règle générale que le devoir de réparation est à la charge de l'auteur du dommage l'ayant causé par sa faute — se modifie pour autant qu'avec l'évolution historique le devoir indemnitaire s'étend aux personnes qui ne sont pas auteurs du dommage ou qui même s'occupent professionnellement de la couverture des dommages (développement des assurances).

Dans le deuxième chapitre portant sur les fonctions de la responsabilité emportant réparation dans la société socialiste, l'auteur exprime sa conviction que dans une telle société l'importance, la portée et l'efficacité de toutes les trois fonctions de cette responsabilité qui conservent toute leur actualité, subissent des changements et cela sous l'influence de plusieurs facteurs. Tout d'abord la responsabilité devient un facteur de protection du patrimoine natio-

¹ *Metody badania prawa* [Les méthodes des recherches juridiques], sous la rédaction de A. Łopatka, Wrocław 1973.

² G. Eörsi, *Struktura socialističeskogo graždanskogo prava i metody ego issledovanija*, dans: *Aktualny e voprosy socialističeskogo graždanskogo prava. Materialy naučnogo raboeego sovescanija, provedennogo v dekabre v gorode Seged*, Budapest 1966, pp. 93 et suiv., 103 et suiv.

³ Voir note critique sur cet ouvrage par J. Winiarz publiée au n° 17/18 de cette revue, pp. 102-104.

nal et de son accroissement, et non seulement — comme on le formule traditionnellement — un facteur de protection de la propriété et des intérêts des sujets de cette dernière. Cela se manifeste notamment dans une situation où la victime est un organisme d'État, car alors la mise en marche de la responsabilité conduit à la restitution des ressources attribuées à destination d'une activité planifiée du créancier — ressources diminuées par le dommage subi.

Dans cette situation, ce qui gagne en importance dans la problématique de la réparation conçue du point de vue de l'intérêt de toute la nation, de la société et non des intérêts particuliers de la victime, c'est la fonction éducative et préventive (sur le plan psychique, technique et d'organisation) de cette responsabilité.

Le chapitre III, traitant des éléments dogmatiques de la triple fonction de la responsabilité emportant réparation, est concis et renferme des matériaux tirés du code civil polonais, illustrant les thèses exposées dans les chapitres précédents. Le quatrième chapitre, consacré à la notion de la responsabilité emportant réparation et à ses principes, apporte la formulation des trois principes de cette responsabilité, à savoir le principe de la restitution entendu comme prohibition d'enrichissement de la victime, le principe de la responsabilité absolue pour une faute intentionnelle et le principe d'irresponsabilité en cas de force majeure.

La deuxième partie de l'ouvrage est consacrée à la division et aux classifications de la responsabilité emportant réparation en différents types, genres et régimes (chapitre V — « Les types de la responsabilité emportant réparation: responsabilité d'auteur du dommage et responsabilité de garant; responsabilité individuelle et responsabilité distributive »; chapitre VI — « L'intégrité de compensation en tant que critère de classification »; chapitre VII — « La certitude de compensation en tant que critère de classification »; chapitre VIII — « Régimes de responsabilité »).

En adoptant comme critères de division la portée des sources de couverture des prestations indemnitaires (division en types) ainsi que l'intégrité de la réparation ou la certitude de l'obtenir (division en genres) — l'auteur distingue quatre types de responsabilité qui font l'objet d'une double division: la responsabilité d'auteur du dommage et, à l'opposé, la responsabilité de garant ainsi que la responsabilité individuelle et la responsabilité distributive. Le critère adopté pour distinguer les deux premiers types c'est le sujet de la responsabilité (auteur ou une autre personne). Pour éviter des malentendus, il faut faire remarquer que le professeur Warkało entend largement la notion d'auteur, aussi classe-t-il dans la responsabilité d'auteur la responsabilité pour le fait commis par soi-même, du fait d'autrui (personne placée sous tutelle, préposé, travailleur), du fait des dommages causés par les animaux et les choses et aussi du fait d'utilisation des forces de la nature ainsi que la responsabilité pour l'inexécution d'une obligation. Dans la responsabilité de garant il classe celle de l'assureur, le devoir de réparer le dommage subi lors du sauvetage des biens d'autrui, etc. La distinction entre la responsabilité individuelle et la responsabilité distributive est fondée sur la méthode de réalisation de la responsabilité (de quelle manière et avec quelles ressources elle est réalisée: en faisant retomber la charge du dommage d'un sujet individuel à un autre ou bien en répartissant le dommage sur un large plan social).

La division proposée par l'auteur n'est dichotomique que dans le cadre

de chacune des divisions fondamentales. En conséquence, la responsabilité d'auteur peut être soit une responsabilité individuelle (responsabilité de son propre fait) soit une responsabilité distributive (la responsabilité de l'État pour les dommages causés par ses fonctionnaires); la responsabilité de garantie peut être soit individuelle (promesse de prestation par un tiers) soit une responsabilité distributive (responsabilité d'un établissement d'assurances).

La troisième partie de l'ouvrage est appelée à déterminer les limites de la responsabilité emportant réparation en fonction de ses types et genres. L'auteur y rattache étroitement son argumentation et ses propositions aux conclusions formulées dans la première partie de l'ouvrage (chapitre IV — « Fonctions et genres de la responsabilité et ses limites »). Ainsi le chapitre X est consacré au cas fortuit en tant que limite de la responsabilité délictuelle, le chapitre XII — à la faute exclusive de la victime ou d'un tiers, tandis que le chapitre XIII traite de la faute exclusive de la victime en tant que limite de la responsabilité de garantie et distributive. Le chapitre XI s'écarte de ce schéma puisqu'il traite de la force majeure en tant que limite de la responsabilité dans les échanges socialisés. Ici l'auteur rattache en effet les limites de la responsabilité à la structure particulière quant aux sujets de cette responsabilité des rapports d'obligation dans les échanges en question.

Le dernier chapitre (XIV) renferme une brève récapitulation. L'auteur y fait part de ses réflexions au sujet de la thèse largement discutée par des auteurs occidentaux sur le déclin de la responsabilité civile à la suite du développement des assurances. Il ne partage pas cette thèse en affirmant qu'il s'agit là tout simplement d'une forme plus moderne de la responsabilité civile, forme qui devient prépondérante.

Le pouvoir suggestif caractérisant aussi bien l'argumentation de l'auteur que la façon de la présenter, allié à l'esprit de synthèse font que l'ouvrage se lit avec beaucoup d'intérêt. S'il est banal de dire qu'une publication incite à repenser les problèmes bien connus et à vérifier les thèses courantes, on est bien forcé de renoncer à cette opinion après avoir lu l'ouvrage du professeur Warkaño. On est contraint de réfléchir, on a envie de discuter, parfois même polémiquer avec l'auteur, des problèmes nous paraissant bien connus se montrent sous un jour nouveau. Il est facile de se retrouver dans cet ouvrage volumineux grâce au procédé employé par l'auteur de numéroter et de faire ressortir des problèmes portant chacun un titre différent. Un bref résumé en anglais nous fait regretter qu'il n'y ait pas de table des matières rédigée en une langue étrangère, ce qui eût été très utile en raison du caractère détaillé et concret de cette table.

Ewa Łętowska

Jan Wasilkowski, *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim* [La notion de propriété en droit contemporain polonais], Warszawa 1972, Książka i Wiedza, 211 pages.

Outre de nombreux travaux plus anciens ou de moindre importance, bien que souvent fondamentaux pour la science polonaise du droit des choses, Jan Wasilkowski a publié quatre ouvrages plus vastes en cette matière, ayant soit le caractère de manuel universitaire soit d'étude monographique. Ce sont dans l'ordre de leur parution: *Prawo rzeczowe w zarysie* [Précis de droit des choses] (1957), *Zarys prawa rzeczowego* [Droit des choses. Précis] (1963), *Prawo*

własności w PRL — zarys wykładu [Le droit de propriété en R.P.P. Précis de cours]¹ (1960) et *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim* [La notion de propriété en droit polonais contemporain] (1972).

Les deux premiers ouvrages traitaient du droit des choses contenu dans un décret de 1946 qui n'est plus en vigueur, tandis que les deux derniers concernent le droit des choses tel qu'il se présente dans le code civil de 1962. Alors que les deux premiers travaux portaient sur l'ensemble du droit des choses en vigueur à l'époque, le troisième se borne au droit de propriété et le dernier à la notion de propriété seulement. Les deux les plus anciens sont des manuels destinés aux étudiants en droit, le troisième est un précis de cours à utiliser plutôt par ceux qui préparent leur dissertation de licence ainsi que par de jeunes chercheurs ou enseignants, le quatrième enfin est essentiellement une étude monographique.

Ce qui précède nous permet déjà de donner une caractéristique de *La notion de propriété* par comparaison avec *Le droit de propriété* et avec les deux ouvrages les plus anciens. Évidemment, les deux derniers travaux de J. Wasilkowski tirent strictement matière des conditions socio-économiques et socio-politiques propres à la Pologne populaire. Ils démontrent les hautes qualités juridiques de leur auteur et en même temps cet esprit d'investigation si caractéristique des hommes de science cherchant à développer les constructions juridiques nouvelles. Cependant la restriction du champ d'investigation dans le dernier ouvrage et son caractère monographique ont permis à son auteur de consacrer plus de 200 pages aux problèmes qui, dans *Le droit de propriété*, ne pouvaient occuper que les 100 premières pages. Aussi, l'analyse de la notion de propriété et de ses conditions socio-économiques est-elle non seulement plus détaillée mais aussi plus poussée.

L'ouvrage se compose de cinq chapitres. Le premier traite de la notion du droit de propriété et en donne une caractéristique générale, en mettant en relief la distinction entre la notion économique de propriété et la notion du droit de propriété d'après le code civil polonais. Dans les chapitres suivants, on trouve une analyse des formes de propriété propres au droit socialiste, à savoir de la propriété de la nation ou de l'État, de la propriété sociale de groupe, de la propriété individuelle des petits producteurs et capitaliste et enfin de la propriété personnelle qui ne porte en principe que sur les objets de consommation.

La propriété dont il est question dans les chapitres II - V est synonyme de la notion civile des biens, c'est-à-dire de tous droits patrimoniaux, tandis que selon l'article 140 du code civil le droit de propriété n'a pour objet que des choses en tant qu'objets matériels. Aussi l'auteur, en décrivant dans le détail les opinions en cette matière ainsi que les législations étrangères, adopte-t-il le point de vue — même *de lege ferenda* — que la notion civile du droit de propriété doit être limitée à la propriété des choses en tant qu'objets matériels. *De lege ferenda* toutefois, il faut tenir compte des postulats formulés par exemple par A. Stelmachowski et J. Topiński L'auteur convient du reste que la discussion en la matière n'est pas encore achevée.

En ce qui concerne les conceptions civiles, toujours si controversées, du principe dit de l'unité de la propriété socialiste de l'État, J. Wasilkowski soutient son opinion ancienne d'après laquelle le sujet de cette propriété (du

¹ Une note critique sur cet ouvrage se trouve au numéro 20 de cette revue, pp. 49 - 52.

droit de propriété ou des autres droits patrimoniaux) est l'État lui-même et que le Fisc n'est rien d'autre que l'État. Il ne s'agit pas d'un problème nouveau qui n'eût fait son apparition que dans le socialisme. Une opinion semblable formulait déjà F. Zoll, par exemple, dans le contexte du droit polonais d'avant la dernière guerre. Il n'en reste pas moins que les opinions en cette matière sont fortement différenciées dans la doctrine polonaise du droit civil et que le problème n'est toujours pas résolu d'une façon satisfaisante. J. Wasilkowski non plus n'en donne pas une solution complète, il le fait du reste à bon escient en considérant la question de la construction civile en cette matière comme toujours ouverte.

Or à ce problème se rattache quasi directement la question de la notion de personnalité juridique, puisque dans le secteur de la propriété de l'État il y a des « personnes juridiques d'État » qui devraient être, par définition, des sujets des droits patrimoniaux. L'actualité de cette notion, qui a déjà été contestée dans la forme qu'elle revêt dans le droit de la société capitaliste, est contestée aussi par notre auteur. Mais la doctrine polonaise du droit civil en reste toujours à cette contestation sans aller plus loin et l'auteur souligne expressément la nécessité d'entreprendre des recherches en ce sens.

Déjà dans le contexte de ces deux problèmes si controversés et qui demeurent irrésolus, il convient de faire remarquer que les développements de l'ouvrage en question touchent de nombreuses questions fondamentales de la science générale du droit civil, voire de la théorie du droit. Malgré cela, bien qu'il indique l'orientation qu'il croit devoir donner à la solution de ces problèmes, J. Wasilkowski ne nous donne point une telle solution. Du reste, les résultats des recherches d'autres représentants de la science polonaise du droit civil n'ont pas jusqu'à présent abouti à une solution satisfaisante. L'auteur souligne expressément qu'il faut dans ce domaine des recherches spécialisées, menées collectivement.

Ce postulat semble être d'actualité non seulement pour l'ordre juridique polonais ou pour le système juridique des autres pays socialistes. Dans les pays capitalistes également il y a le problème du rapport du Fisc et de l'État et des entreprises dirigées par l'État. Comme nous l'avons mentionné, déjà F. Zoll apercevait l'identité du Fisc et des personnes juridiques d'État avec l'État lui-même, et il affirmait qu'en réalité il s'agit de postes de comptabilité plutôt que de personnes juridiques distinctes. Il y a lieu de douter aussi que le « point de repère » proposé par H. Kelsen explique suffisamment l'ensemble du problème. Malgré toute la différence des systèmes socio-économiques et des ordres juridiques respectifs, les recherches de droit comparé seraient à mon avis extrêmement utiles.

Voilà pour ce qui est des questions plus générales. Plus de deux tiers de l'ouvrage sont en effet consacrés aux formes particulières de la propriété (des biens) dans l'ordre juridique polonais. Ce sont déjà des problèmes spécifiques du droit civil des sociétés socialistes. Dans le cadre des problèmes de la propriété sociale de groupe, J. Wasilkowski s'occupe successivement de la propriété coopérative, de la propriété des syndicats professionnels et des associations et de la propriété des cercles agricoles. Dans la partie concernant la propriété individuelle, l'auteur fait une distinction entre la propriété des petits producteurs et la propriété capitaliste, tout en traitant les problèmes communs à ces deux formes de propriété. Le dernier chapitre, consacré à la propriété personnelle, soulève plusieurs questions prêtant à controverse, et

notamment *de lege ferenda*. Mais il n'est pas possible d'analyser toutes ces questions sans connaître à fond le code civil polonais.

Il convient de souligner que l'auteur non seulement consacre beaucoup d'attention aux aspects socio-économiques, mais procède à l'exégèse des textes et à leur subtile interprétation. Il applique les principes du matérialisme dialectique et aperçoit les conditions socio-économiques des solutions juridiques. Il met à profit tout l'acquis de la doctrine et de la jurisprudence en exposant toutes leurs solutions, même s'il ne les partage pas, sans aucunement dévier de la direction de ses investigations. Nous avons déjà dit que l'ouvrage touche de nombreux problèmes à la fois fondamentaux et controversés, mais plutôt que de trancher les questions qui ne s'y prêtent pas encore, il préfère pour le moment indiquer l'orientation à donner aux recherches futures. En rejetant judicieusement l'adoption mécanique des constructions anciennes ainsi que la façon de penser alourdie par la tradition, il s'appuie sur la situation socio-économique réellement existante. *La notion de propriété* est une monographie scientifique qui fait avancer précisément la méthode scientifique de la recherche. Sans aucun préjudice de l'analyse des textes de la loi, c'est un tableau de la situation telle qu'elle existe et du droit tel qu'il est en vigueur, que l'on partage ou non telle ou telle opinion de l'auteur. Aussi, même les adversaires du raffinement méthodologique appliqué par J. Wasilkowski doivent-ils reconnaître que cette méthode ne peut pas rester sans influencer leurs propres recherches. Et si l'on s'oppose à certains jugements de l'auteur ou, plutôt, à l'orientation qu'il propose de certaines appréciations, on est par cela même contraint à vérifier la justesse de ses propres opinions. C'est là qu'il faut voir les qualités les plus précieuses de l'ouvrage.

Stefan Grzybowski

Teresa Misiuk; *Udział organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w sądowym postępowaniu cywilnym [La participation des organisations sociales à la protection des droits de citoyens dans la procédure civile judiciaire]*, Warszawa 1972, PWN, 260 pages.

1. L'ouvrage de Teresa Misiuk porte sur la participation des organisations sociales du peuple travailleur à la procédure civile judiciaire — problème entièrement nouveau dans le droit processuel polonais. Une étude complète de ce problème s'imposait du fait que le nouveau code de procédure civile de 1964 a accordé aux organisations sociales en question le droit de participer, sur une vaste échelle et sous diverses formes, à la procédure civile. Etant donné l'étendue du sujet, l'auteur était contrainte de faire un choix des questions à analyser. Parmi les diverses formes, prévues par le droit processuel, de la participation des organisations sociales ou de leurs représentants à la procédure civile, l'auteur analyse à fond celles que règlent les articles 61 - 63 du code de procédure civile, à savoir: 1° la mise en marche de la procédure par une organisation sociale; 2° l'intervention de l'organisation à la procédure en cours et 3° la présentation au tribunal de l'opinion de l'organisation sociale ayant

¹ Voir l'article de Teresa Misiuk, *La participation des organisations sociales et de leurs représentants à la procédure civile*, « Droit Polonais Contemporain », n° 17/18, p. 57 et suiv.

une valeur essentielle pour l'affaire en instance devant ce tribunal. Ce choix se justifie par le fait que les dispositions des articles 61 - 63 du code constituent un ensemble des règles régissant la participation directe des organisations sociales à la protection des droits de citoyens dans la procédure civile judiciaire, tandis que les autres formes prévues par la loi ne concernent que l'influence indirecte exercée par ces organisations sur le cours et les résultats de la procédure par la participation à celle-ci de leurs représentants délégués.

2. L'ouvrage est l'aboutissement des recherches approfondies menées par l'auteur depuis de nombreuses années. Rappelons en effet que Mme Teresa Misiuk a publié plusieurs articles de grande valeur scientifique consacrés à la participation des organisations sociales à la procédure civile. Elle fut la première à s'occuper dans ces articles de ce problème dans la littérature juridique polonaise ².

Les ressources dont dispose l'auteur sont très riches et variées. La bibliographie citée dans l'ouvrage comprend 190 positions. Outre les études purement processuelles, l'auteur a largement puisé dans la littérature du droit civil, du droit de la famille et de la tutelle, du droit coopératif et du droit du travail. Elle a consulté aussi des ouvrages soviétiques, tchécoslovaques, allemands et français. Dans son interprétation des règles en vigueur, l'auteur a tenu compte dans une large mesure de leur fonction sociale. Les données empiriques contribuent aussi à rehausser la valeur de l'ouvrage. L'auteur illustre ses développements théoriques d'exemples tirés de la pratique judiciaire, des dossiers provenant des tribunaux d'arrondissement de Varsovie et de Łódź. La jurisprudence de la Cour Suprême est utilisée de façon complète. L'auteur tient compte également des résultats d'une enquête par sondage qu'elle avait effectuée auprès des représentants des organisations sociales habilitées à participer à la procédure civile.

3. L'ouvrage est construit d'une façon claire et précise. Il comporte un avant-propos et huit chapitres. Le premier chapitre sert d'introduction, l'auteur y expose les tâches et les formes de la participation des organisations sociales du peuple travailleur à la procédure civile en vertu de l'article 8 ainsi que des articles 61-63 du code de procédure civile. Dans le deuxième chapitre, l'auteur énumère les organisations sociales habilitées à participer à la procédure civile, indique les organes de ces organisations compétents pour agir ainsi que les personnes au profit desquelles les organisations peuvent intervenir. Le troisième chapitre traite des affaires civiles dans lesquelles cette intervention est admissible. Cette question impliquait une analyse approfondie de la notion même d'affaires portant sur les prétentions alimentaires, les prétentions des travailleurs issues des rapports de travail ainsi que celles portant sur la réparation du dommage causé par un accident du travail ou une maladie professionnelle. Le quatrième chapitre est consacré au problème de la qualité pour agir en justice des organisations sociales. L'auteur y traite en

² Cf notamment les études suivantes de T. Misiuk: *Udział organizacji społecznych w procesie cywilnym* [La participation des organisations sociales au procès civil], « Nowe Prawo », 1965 n° fi; *Zadania organizacji społecznych w sądowym postępowaniu cywilnym* [Les tâches des organisations sociales dans la procédure civile judiciaire], « Państwo i Prawo », 1966 n° 9; *Pojęcie organizacji społecznych ludu pracującego* [La notion d'organisations sociales du peuple travailleur], « Państwo i Prawo », 1969 n° 1; *Udział organizacji społecznych w sądowym postępowaniu cywilnym w prawie francuskim* [La participation des organisations sociales à la procédure civile judiciaire en droit français], « Państwo i Prawo », 1970. n° 2.

particulier le caractère juridique de cette qualité et les effets du défaut de qualité. Dans le cinquième chapitre Fauteur analyse la position de l'organisation sociale demanderesse dans le procès ainsi que la position de la personne dans l'intérêt de laquelle la demande est introduite. Le sixième chapitre est consacré aux multiples aspects de la situation où l'organisation sociale, sans intenter de procédure, intervient dans une affaire en cours. Le septième chapitre, intitulé « Des autres problèmes processuels liés à la participation des organisations sociales à la procédure civile judiciaire », est consacré aux questions suivantes: 1° l'application aux organisations sociales de dispositions sur la participation du ministère public à la procédure civile; 2° les frais du procès liés à l'activité des organisations sociales dans l'intérêt des citoyens; 3° les droits des organisations sociales à la requête civile et à la participation dans la procédure reprise sur cette requête; 4° les droits des organisations sociales de participer à la procédure sur un pourvoi en révision extraordinaire. Le dernier chapitre traite d'un problème nouveau et difficile que suscite le droit de l'organisation sociale de présenter au cours de la procédure son opinion ayant une valeur essentielle pour l'affaire (art. 63 du code de procédure civile). Les considérations les plus précieuses sur ce point concernent le caractère juridique d'une telle opinion ainsi que la portée pratique que présente pour le tribunal l'opinion exposée par l'organisation.

4. Dans ce bref compte rendu il est évidemment impossible d'exposer toutes les thèses intéressantes, tant au point de vue théorique que pratique, de l'ouvrage. Il y a lieu de souligner en tout cas que l'auteur commente de façon approfondie et complète toutes les questions essentielles qui naissent en liaison avec la participation des organisations sociales du peuple travailleur à la procédure civile, participation directe, sous trois formes, à l'instruction de l'affaire par le tribunal.

L'ouvrage de Teresa Misiuk constitue une précieuse contribution à la théorie générale du procès civil. L'auteur y analyse en effet les notions fondamentales du procès, telles que la partie au procès, la qualité, les conditions de validité du procès, etc. Des observations pénétrantes sur la qualité processuelle des organisations sociales se trouvent parmi les plus remarquables développements de l'ouvrage. L'auteur adopte la conception dualiste de la qualité. Cette conception, dont le principal représentant dans la doctrine polonaise est le professeur J. Jodłowski, consiste à faire une distinction entre la qualité dite formelle et la qualité dite matérielle. La première signifie le droit appartenant à un sujet de mettre en marche la procédure civile en son propre nom, en vue d'obtenir la protection de ses propres droits subjectifs ou de ceux d'autrui. La seconde signifie le droit d'obtenir la protection des droits subjectifs appartenant à un sujet donné. L'auteur démontre d'une façon convaincante que les organisations sociales habilitées à agir en justice dans l'intérêt des citoyens en vertu de l'article 61 du code de procédure civile, en relation avec les dispositions de l'arrêt du ministre de la Justice du 13 juillet 1965³, sont dotées uniquement, de la qualité processuelle formelle; en revanche, elles ne possèdent pas de qualité matérielle laquelle n'appartient qu'aux personnes dans l'intérêt desquelles agissent les organisations sociales, à condition, bien entendu, qu'elles soient réellement parties à un rapport juridique donné et sujets des droits subjectifs réclamés en justice. En conséquence, l'auteur considère la

³ Monitor Polski, 1965, n° 37, texte 213, et 1968, n° 50, texte 349.

qualité matérielle comme une condition de fond influant sur la solution judiciaire sur le fond. Par contre, elle voit dans la qualité formelle une condition dont dépend la recevabilité de l'affaire (condition du procès). Aussi le défaut de qualité matérielle emporte-t-il, de l'avis de l'auteur, le rejet de la demande par un jugement de débouté (soit par une décision statuant négativement sur le fond), tandis que le défaut de qualité processuelle doit-il entraîner le rejet de la demande par une décision formelle qui laisse l'affaire non instruite sur le fond. On ne peut que partager cette opinion, d'autant plus qu'elle se laisse défendre non seulement comme un postulat *de lege ferenda*, mais aussi comme un état légal qu'il faut accepter *de lege lata*. Il faut convenir avec l'auteur que les nouvelles institutions propres au procès socialiste, telles que la participation du ministère public au procès ou la participation des organisations sociales font que la conception traditionnelle moniste de la qualité, qui considère celle-ci exclusivement comme une condition de fond, ne saurait être maintenue à l'heure actuelle.

Jerzy Lapierre

Władysław Siedlecki, *Uchybienia procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym* [Les vices de procédure dans la procédure civile judiciaire]. Warszawa 1971, Wydawnictwo Prawnicze, 175 pages.

L'auteur, l'un des plus éminents représentants de la doctrine polonaise de droit civil processuel, s'intéresse tout particulièrement aux voies de recours dans le procès civil, qui ont fait l'objet de ses plusieurs publications. Les plus remarquables sont les trois études monographiques consacrées à la révision: *Les causes de la révision civile*, *La nullité du procès civil*¹ et enfin l'ouvrage dont nous nous occupons ici.

Pour bien comprendre la signification de ces travaux il nous faut rappeler que, d'après l'article 368 du code de procédure civile, la révision peut être fondée sur les chefs suivants: 1° la violation du droit matériel par son interprétation erronée ou application impropre, 2° la nullité de la procédure, 3° le non-éclaircissement de toutes les circonstances de fait essentielles pour la solution de l'affaire, 4° les contradictions entre les constatations substantielles du tribunal et le contenu des matériaux recueillis dans l'affaire, 5° autres vices de procédure s'ils étaient de nature à influencer la solution de l'affaire, 6° les nouveaux faits et preuves que la partie ne pouvait pas invoquer en première instance.

Les causes énumérées sous 1° - 4° ont été analysées dans les ouvrages précédents de l'auteur qui cette fois-ci concentre son attention sur la cause mentionnée sous 5°.

L'ouvrage traite des vices dans la procédure civile judiciaire et des moyens de les éliminer de la procédure. Cependant l'ouvrage ne se borne pas à examiner les vices de procédure en tant que chefs de révision, mais il analyse tous les vices possibles de la procédure ainsi que les moyens de les

¹ W. Siedlecki, *Podstawy rewizji cywilnej*, Warszawa 1959; *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 198.5.

éliminer autres que la révision. Conformément au titre de l'ouvrage, son auteur ne s'occupe que des vices dans la procédure judiciaire, en laissant de côté la procédure arbitrale, la procédure devant les juridictions de conciliation et les autres procédures non judiciaires. En ce qui concerne la procédure civile, l'auteur se concentre avant tout sur la procédure contentieuse cognitive devant le tribunal de première instance. Les procédures: non contentieuse, d'exécution et conservatoire sont analysées avec moins de détails.

L'ouvrage est divisé en trois parties. La première est consacrée à la notion de vices de procédure et à leur classification. La seconde examine les causes des vices: d'abord des vices des parties et des autres participants au procès et ensuite des vices inhérents à l'activité juridictionnelle du tribunal et des autres organes judiciaires. La troisième partie expose les effets des vices et les moyens de les éliminer, suivant le même ordre de priorité.

L'auteur s'occupe du vice de procédure dans le sens précis du terme, à savoir toute violation du droit processuel, quel que soit l'auteur du vice — le tribunal ou les parties et quel que soit l'effet qu'il produit. Les critères de la classification des vices prennent en considération le sujet (tribunal et parties), l'objet (droit processuel, actes de procédure), les effets (substantiels et secondaires) et le temps (ouverture et cours de procédure).

Dans le chapitre concernant les causes des vices, l'auteur analyse à fond les actes des parties et du tribunal du point de vue des vices possibles, en donnant ainsi une sorte d'exposé à rebours de l'activité correcte des parties et du tribunal dans le procès. L'examen précis et systématique, pas à pas, des actes de procédure des parties et du tribunal ainsi que la révélation des erreurs possibles sont extrêmement précieux pour la pratique et la théorie.

L'analyse est fondée sur la jurisprudence de la Cour Suprême et sur une riche bibliographie. L'examen de l'activité du tribunal suit le partage en la phase de l'instruction et celle du jugement. Ce partage, juste en soi, montre cependant un défaut se traduisant par ce que l'auteur ne délimite pas avec précision ces deux phases. L'analyse, d'ailleurs remarquable, se limite à la procédure préparatoire et à l'ouverture de l'audience. Il convient de souligner le fragment concernant les vices à la lumière des règles fondamentales de la procédure civile et au cours de la procédure des preuves.

Dans la troisième partie, l'auteur analyse d'abord les effets des vices de procédure des parties et des autres participants à la procédure ainsi que les moyens de les éliminer. Un grand mérite de l'auteur consiste à avoir systématisé les effets des vices du tribunal et les moyens de les éliminer. Particulièrement remarquable est l'analyse des chefs de la révision et leur stricte division. L'auteur passe en outre en revue les autres moyens de recours comme l'opposition, les griefs dans la procédure par mandat et l'opposition dans la procédure par sommation, la révision extraordinaire et la requête civile, les réclamations et les plaintes visant les actes d'huissier. Il s'occupe enfin de la surveillance exercée par les supérieurs hiérarchiques.

Il s'agit d'un ouvrage par excellence juridique. L'auteur déclare du reste que son travail peut contribuer à « un diagnostic judiciaire de l'état actuel » (p. 4). L'ouvrage se borne à établir un catalogue des vices de procédure et des moyens de les éliminer, sans se préoccuper de leurs causes réelles. Or, l'analyse de celles-ci ainsi que la révélation des motifs pour lesquels les vices sont commis par les parties et le tribunal pourraient aider à les combattre et aboutir aussi à des conclusions *de lege ferenda*. Les manquements trop fréquents

à certaines dispositions processuelles peuvent prouver, s'ils ne sont pas essentiels à la lumière des règles fondamentales de la procédure, que ces dispositions sont dénuées d'utilité pratique.

Reste encore ouverte la question de l'efficacité des différents moyens d'élimination des vices, et notamment des voies processuelles ordinaires et extraordinaires ainsi que de la surveillance exercée par les supérieurs hiérarchiques. Les recherches sur cette question seront certainement facilitées grâce à l'ouvrage de l'auteur.

Comme tous les autres travaux du professeur Siedlecki, l'ouvrage en question se distingue par plusieurs qualités: l'exposé est clair et concis, l'argumentation logique et témoignant de l'esprit de conséquence, la documentation pertinente et précise.

Un résumé en français contribue à rehausser l'utilité de l'ouvrage.

Edmund Wengerek

Zbigniew Doda, *Rewizja nadzwyczajna w polskim procesie karnym (węzłowe zagadnienia) [La révision extraordinaire dans le procès pénal polonais — problèmes clés]*, Warszawa 1972, Wydawnictwo Prawnicze, 283 pages.

Déjà sous l'empire de l'ancien code de procédure pénale, la révision extraordinaire fit l'objet d'une étude spéciale¹. Après l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale, deux études déjà ont été consacrées à cette institution, à savoir l'ouvrage de A. Kaftal *Le contrôle des jugements définitifs dans le procès pénal polonais*² et l'étude de Z. Doda dont nous nous occupons ici.

Il s'agit d'un ouvrage par excellence théorique. Son auteur fait preuve d'un penchant pour l'analyse dogmatique, terminologique, pour la définition de notions et pour la systématisation. Ce n'est point un ouvrage de routine, il est approfondi, témoignant d'un bon outillage scientifique, avançant des conceptions intéressantes quoique prêtant parfois à controverse. Le choix des problèmes et le style de l'auteur font que l'ouvrage ne sera pas de lecture facile pour plus d'un juriste praticien. En revanche, chaque théoricien l'aura lu avec beaucoup d'intérêt.

L'ouvrage est vaste, il contient une riche bibliographie ainsi que deux résumés, en russe et en allemand. Il est divisé en cinq chapitres, dont le premier est consacré à la nature et au caractère juridique de la révision extraordinaire. Après y avoir exposé les opinions de la doctrine, l'auteur se prononce en faveur de l'opinion qui voit dans cette institution une voie de recours extraordinaire. Nous reparlerons plus loin de cette question. Le chapitre II traite des problèmes clés de l'initiative, de la mise en marche du contrôle par la voie de révision extraordinaire (la qualité pour agir, le contrôle préliminaire, les impulsions qui la déterminent, le mécanisme sélectif et enfin les aspects du

¹ S. Kalinowski, *Rewizja nadzwyczajna w polskim procesie karnym [La révision extraordinaire dans le procès pénal polonais]*, Warszawa 1954.

² A. Kaftal, *Kontrola prawomocnych orzeczeń w polskim procesie karnym [Le contrôle des jugements qui ont acquis la force de chose jugée dans le procès pénal polonais]*, Warszawa 1971.

légalisme ou de l'opportunisme en matière de pourvoi en révision extraordinaire). Le chapitre III est consacré à la recevabilité du pourvoi en question. Ici le point de départ est la notion de la force de chose jugée en liaison avec le caractère de chose jugée que doit revêtir un jugement pour pouvoir faire l'objet d'une révision extraordinaire recevable. Dans le paragraphe 2 de ce chapitre l'auteur analyse la notion de la décision clôturant la procédure judiciaire, et dans les paragraphes suivants il s'occupe de l'objet du recours, de l'étendue de ce recours ainsi que de la multiplicité de recours par voie de révision extraordinaire. Le chapitre IV, intitulé « La caractéristique du mode d'instruction du pourvoi en révision extraordinaire », expose le contrôle des conditions formelles, le cours d'instruction, les corps statuants et les genres de décisions. L'intéressant paragraphe 5 de ce chapitre traite séparément de la révision extraordinaire dans les affaires sur accusation privée, ce qui fait naître plusieurs problèmes curieux. Le chapitre V, dont le contenu et la forme sont essentiellement théoriques, porte le titre « Les critères normatifs des prérogatives de contrôle appartenant à la juridiction statuant sur le pourvoi en révision ». L'auteur s'y occupe des causes de ce pourvoi, de l'« étendue du recours » déterminant les prérogatives en question, de l'« objet du recours » déterminant l'étendue des prérogatives de contrôle et du « champ juridictionnel » de l'organe judiciaire statuant. Dans le paragraphe 6 il est question de la restriction des prérogatives dans l'intérêt de l'accusé.

Nous avons déjà souligné que l'ouvrage a un caractère théorique tant en ce qui concerne le choix de problèmes que leur analyse. L'auteur insiste sur le caractère juridique de la révision extraordinaire, sur l'objet et l'étendue du recours et sur la spécificité de la jurisprudence en cette matière. La terminologie employée par l'auteur est inspirée partiellement par l'excellent vocabulaire terminologique que contiennent les études de M. Cieślak sur la révision³, et en partie elle est l'oeuvre propre de l'auteur (« impulsions du contrôle liminaire », « signaux », « critères des prérogatives de contrôle », « champ juridictionnel »). Ce langage particulier à l'auteur est apparenté à celui de la théorie de l'information, il est précis et compact, bien qu'on puisse lui reprocher l'emploi abusif de formules difficiles. Si cette terminologie ne facilite pas la lecture, elle ne saurait déprécier les qualités substantielles de l'ouvrage que sont la hardiesse avec laquelle l'auteur avance des problèmes controversés, l'aspiration à trouver des solutions originales et à approfondir les motivations, le soin qu'il apporte à se servir d'une terminologie univoque et précise, la connaissance qu'il montre du sujet, de la littérature spécialisée et de la jurisprudence.

Certaines thèses de l'auteur ne sont pas acceptables sans réserve. Celle que formule l'auteur au sujet du caractère juridique de la révision extraordinaire en tant que voie extraordinaire de recours, était déjà contestée sous l'empire de l'ancien code de procédure pénale, bien que cette opinion se justifiait par la systématique de cette loi. Cet argument n'est évidemment plus d'actualité puisque le code en vigueur range la révision extraordinaire non pas parmi les voies de recours mais parmi les moyens d'attaquer les décisions passées en force de chose jugée. Il est difficile aussi d'admettre l'argument de l'auteur que l'objet du contrôle est identique, puisque justement l'unique analogie est

³ M. Cieślak, *Podstawowe pojęcia dotyczące rewizji według k.p.k. [Notions fondamentales concernant la révision d'après le code de procédure pénale]*, « Palestra », 1960, n° 9.

qu'il s'agit d'une décision concrète, mais la différence consiste en ce que la révision ordinaire porte sur les décisions non passées en force de chose jugée tandis que la révision extraordinaire concerne celles ayant acquis cette force. De plus, la révision extraordinaire est applicable à un groupe plus vaste de décisions susceptibles de contrôle. Le mode de procédure accuse d'importantes différences, les fonctions respectives des voies de recours et de la révision extraordinaire ne sont pas les mêmes, le caractère dévolutif n'est pas toujours observé dans la révision extraordinaire. Il semble que l'auteur aurait dû analyser dans le contexte du nouveau code les notions de voies de recours, de moyens d'attaquer les décisions définitives, de moyens de contrôle ou de dévolution, car cela aurait pu influencer aussi bien les conclusions de l'auteur et leur motivation que les propositions législatives éventuelles.

Intéressantes et pertinentes sont les considérations de l'auteur sur certaines directives supplémentaires extralégales de la révision extraordinaire ainsi que sur le conflit qui peut se produire entre les causes de la révision, ce qui fait repousser en définitive le pourvoi. Il semble cependant que cette argumentation aussi milite en faveur du caractère distinct de la révision extraordinaire, de ses fonctions spécifiques et, par conséquent, contre son classement dans les voies de recours extraordinaires. L'auteur ne met pas les points sur les i, en particulier il ne formule pas de proposition législative. Or, une analogie s'impose avec la solution de l'article 417 du code de procédure civile qui formule les directives supplémentaires à la révision extraordinaire (§ 1: si la « décision porte une atteinte manifeste à la loi ou à l'intérêt de la République Populaire de Pologne [...] »; si les « motifs portent atteinte à l'intérêt de la République Populaire de Pologne ou bien portent manifestement atteinte à l'honneur de la partie ou aux droits de celle-ci »).

Maintes fois les conclusions de l'auteur semblent quelque peu indécises, par exemple la proposition du reste intéressante à la page 85, qui suggère l'obligation de motiver le refus de se pourvoir en révision extraordinaire. Il est vrai que ce serait une lourde charge pour le Procureur Général et le ministre de la Justice, mais du point de vue des droits du citoyen, et notamment du droit à l'information et du principe de la publicité, cette obligation jouerait un rôle très positif.

Le peu de place dont nous disposons ne permet pas de mentionner aussi bien de nombreux passages intéressants de l'ouvrage que des problèmes controversés de moindre importance. Nous avons souligné que l'auteur s'intéresse principalement à la nature, à la fonction et à certaines controverses dans le contexte de la réglementation normative de la révision extraordinaire. Il y a lieu de regretter qu'il ne confronte pas la fonction normative de l'institution avec la pratique. Le lecteur intéressé par la fonction de l'institution prendrait volontiers connaissance des données statistiques, en particulier sur le nombre et les auteurs de demandes et des « signaux », le rapport entre le nombre de demandes et celui de pourvois, la jurisprudence telle qu'elle se présente du point de vue du fondement et du genre des décisions rendues. Mais on ne peut pas exiger que l'intérêt de chaque auteur soit aussi polyvalent, et l'ouvrage apporte un témoignage suffisant de l'intérêt tout à fait particulier de l'auteur pour les questions théoriques, sans que pour autant ses développements et conclusions soient dénués de valeur pour la pratique.

*LE PREMIER CONGRES NATIONAL D'INTÉGRATION DES CIVILISTES
À RZESZÓW*

Ce congrès, organisé par les soins de l'Institut de droit judiciaire de la Faculté de Droit et d'Administration de l'Université Marie Curie-Skłodowska à Lublin, s'est tenu les 28 - 30 septembre 1972 à Rzeszów. Y ont participé les représentants de presque tous les instituts universitaires du pays qui mènent des recherches sur le droit civil matériel et processuel, de l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences ainsi que les représentants de la Cour Suprême, de la Commission Générale d'Arbitrage, des cours de voïvodie, des commissions d'arbitrage régionales, de l'Office du ministère public et du Conseil d'avocats de la voïvodie de Rzeszów.

Le congrès fut inauguré par le directeur de l'Institut de droit judiciaire de l'Université de Lublin, le professeur Mieczysław Sawczuk, qui fit connaître l'idée et les buts du congrès.

Le trait significatif du congrès a été son caractère d'intégration. Les débats communs ont associé les représentants de la science du droit civil matériel et processuel ainsi que du droit des échanges socialisés dans la recherche de l'unification des efforts de théoriciens et de praticiens à la solution des problèmes abordés et à l'orientation des travaux de recherche à l'avenir. L'idée maîtresse qui inspirait les organisateurs fut la conviction que la recherche intégrée sur les institutions du droit civil, menée simultanément de façon concertée par les représentants de diverses disciplines, correspond aux besoins imminents de l'évolution de la doctrine et à la demande de la pratique. Cette idée a trouvé son reflet dans l'organisation même des travaux du congrès: chaque problème était exposé par deux rapporteurs, représentant chacun une discipline différente.

Le premier jour, les débats ont porté sur les rapports du professeur Stefan Grzybowski (Université Jagellonne à Cracovie) et du professeur Jerzy Jodłowski (Université de Varsovie): «De la nécessité des recherches intégrées dans le domaine du droit civil matériel et processuel».

Les deux rapporteurs ont constaté que l'intégration des recherches sur les divers aspects du droit civil s'impose d'urgence, elle exprime une tendance plus vaste qui se manifeste dans les autres disciplines sociales. L'approche intégrée des recherches sur le droit civil justifie et permet d'étendre la recherche à ces rapports de droit civil dont le fonctionnement relève, par l'effet de la loi, de la procédure administrative. Le postulat qui réclame que les problèmes soient éclairés de tous les côtés, implique l'application de diverses méthodes d'investigation et la prise en considération des résultats de la recherche dans diverses disciplines, en dehors même de la science du droit et du procès civil. D'importantes tâches incombent à cet égard à la théorie générale du droit.

Au cours de la discussion on a fait remarquer que l'émancipation du droit processuel au XIX^e siècle était un phénomène avantageux, mais qu'elle a abouti à une spécialisation excessive et à la désintégration des recherches. A l'étape actuelle de l'évolution des disciplines de droit civil, l'intégration du droit matériel et du droit processuel devient une nécessité tenant compte du principe de l'uniformité du système juridique dans l'État. Il s'agit à cette occasion de concerner les notions et les principes (le professeur Z. Resich, Université de Varsovie). On a fait valoir l'importance des postulats en question pour le droit privé international et la procédure civile internationale (M. Pazdan, professeur agrégé, Université de Silésie à Katowice). On a souligné également l'importance qu'une intégration rationnelle présente pour les futurs travaux législatifs (le professeur J. Ignatowicz, Université de Lublin). Witold Broniewicz, professeur à l'Université de Łódź, a relevé l'impropriété du terme « droit formel » employé pour désigner le droit processuel, qui règle souvent les effets juridiques des événements de caractère matériel et ne saurait passer pour un recueil des règles exclusivement techniques. L'intégration doit concerner la recherche scientifique, mais elle doit aussi se réaliser par l'influence de la science sur le processus législatif et par les liens de la science du droit avec la pratique. Elle aidera à agir contre les tendances nocives vers l'isolement des domaines du droit génétiquement apparentés de façon étroite, comme, par exemple, le droit du travail et le droit civil (le professeur M. Piekarski, Université de Lublin). Certains discutants signalaient des questions concrètes dont la recherche complexe semble particulièrement urgente, par exemple la prescription, l'influence de certaines institutions processuelles sur le droit matériel, etc. (dr G. Domański et Mme le dr M. Jędrzejewska, Université de Varsovie).

Le professeur J. Jodłowski a fait le point de la discussion en soulignant que l'intégration doit avoir pour objet les recherches scientifiques et non les branches du droit.

Le second sujet discuté fut celui présenté par les rapports du professeur Andrzej Stelmachowski de l'Université de Varsovie et du professeur Witold Broniewicz de l'Université de Łódź: « La capacité judiciaire de jouissance et arbitrale, et la capacité juridique de jouissance ».

Le professeur Stelmachowski a constaté notamment que l'idéal non réalisé par la législation en vigueur c'est l'harmonie entre les institutions de la personnalité physique ou juridique et celles de la capacité juridique et de la capacité judiciaire ou arbitrale. La vaste étendue de la capacité judiciaire se répercute sur celle de la capacité juridique. Dans la jurisprudence arbitrale, la catégorie de la personnalité juridique est sans importance, ce qui décide ce sont les besoins économiques. En fin de compte, la capacité juridique et la capacité judiciaire du droit civil ne coïncident pas avec la capacité juridique et la capacité arbitrale du droit économique.

Selon le professeur Broniewicz, la capacité judiciaire c'est la capacité d'ester en justice en tant que sujet des droits, des devoirs et des charges procéduraux. Ainsi entendue, elle est, d'après cet auteur, indépendante de la capacité juridique, elle ne fait que ressembler à celle-ci. Une bonne définition de la capacité judiciaire est importante pour la notion de partie en cause et pour le contenu du principe du bilatéralisme du procès. La capacité judiciaire peut être entière ou restreinte. On peut se demander s'il ne serait pas souhaitable de faire dépendre légalement la capacité judiciaire et son étendue de la

capacité juridique. La capacité arbitrale doit être considérée comme la capacité d'agir en qualité de partie dans une affaire arbitrale. C'est donc une qualification déterminée par l'objet de la procédure arbitrale et non une qualification strictement subjective. Cette capacité ne montre aucune ressemblance avec la capacité juridique et il est pour le moins douteux que cette notion soit vraiment utile.

Au cours de la discussion on a relevé la divergence entre la notion de capacité judiciaire et celle de capacité arbitrale, ce qui s'explique par la construction de la personne juridique, telle qu'elle est admise en droit polonais. D'après l'opinion exprimée par le professeur agrégé T. Dybowski de l'Université de Varsovie, on pourrait éliminer cette divergence par l'extension de la notion de personne juridique à ce qu'on appelle « les personnes juridiques imparfaites ». On a souligné d'autre part un lien étroit entre la capacité judiciaire et la capacité juridique, ayant une importance substantielle pour déterminer exactement la position de certaines organisations sociales dans les rapports de droit civil (Mme le dr T. Misiuk de l'Université de Varsovie). Ce lien consiste en ce que la capacité judiciaire ne peut exister sans la capacité juridique, elle est un attribut de cette dernière. La capacité judiciaire est une notion homogène et il n'est pas justifié de distinguer entre une capacité judiciaire active et une capacité passive (le professeur J. Jodłowski de l'Université de Varsovie). La définition de la notion de capacité judiciaire doit être assez large pour pouvoir englober la participation à la procédure non judiciaire et la participation d'un tiers intervenant (le professeur W. Siedlecki de l'Université Jagellone). La pratique arbitrale semble justifier l'opportunité d'une notion spéciale de capacité arbitrale (les professeurs J. Jodłowski et M. Madey de l'Université de Varsovie, le professeur agrégé M. Tyczka de l'Université Adam Mickiewicz à Poznań). On a averti d'une interprétation des dispositions telle qui mènerait à la rupture entre la capacité judiciaire et la capacité juridique. Le professeur M. Madey a signalé la nécessité de régler par la voie légale les problèmes qui surgissent en cours de création des combinats industriels, et qui se rattachent étroitement à la problématique des personnes juridiques ainsi que de la capacité judiciaire et arbitrale. On a donné une appréciation critique de l'état actuel du droit matériel en ce qui concerne la notion de la personne juridique et le rapport entre cette notion et les autres notions du code civil, par exemple celle d'unité d'organisation de l'État (le professeur J. Skąpski de l'Université Jagellone).

En récapitulant la discussion, les deux rapporteurs ont mis en relief l'importance du postulat visant à rapprocher ou à uniformiser l'extension respective de la notion de la capacité juridique et de la notion de la capacité judiciaire. Le professeur Witold Broniewicz a soutenu sa thèse sur le caractère parallèle de ces deux notions, en s'opposant ainsi à l'opinion qui réduit la capacité judiciaire à un attribut de la capacité juridique. Quant au professeur A. Stelmachowski, il a exprimé l'opinion que pour arriver à une extension uniforme des notions en question, il faudrait les détacher complètement de la question de la personnalité juridique.

Le deuxième jour, le professeur Stefan Buczkowski de l'Université de Lublin et le professeur agrégé Mieczysław Tyczka de l'Université de Poznań ont présenté des rapports consacrés à la révision extraordinaire dans la procédure arbitrale.

Le professeur Buczkowski a constaté que la révision extraordinaire dans

l'arbitrage est non seulement un moyen de contrôle de la jurisprudence de la Commission Générale d'Arbitrage, mais aussi une voie extraordinaire de recours. Ainsi on peut parler d'une procédure de recours dans l'arbitrage à deux degrés. Jusqu'à présent, la révision extraordinaire a contribué à réformer un grand nombre de sentences de la Commission Générale d'Arbitrage. Mais l'indépendance de l'arbitrage vis-à-vis des tribunaux fait que dans de nombreuses affaires apparaît une dualité de la jurisprudence, difficilement compatible avec les postulats de la légalité. Aussi faudrait-il limiter la compétence de l'arbitrage aux questions concernant les contrats économiques réglés par les dispositions spéciales relatives aux échanges socialisés et soumettre les autres litiges entre les organismes de l'économie socialisée à la compétence des tribunaux de droit commun. Dans ce cas, la Commission Générale d'Arbitrage fonctionnerait uniquement comme une instance de recours et l'institution de la révision extraordinaire pourrait être supprimée. Mais si l'étendue actuelle de la compétence de l'arbitrage devait être maintenue, il faudrait assurer une uniformité à la jurisprudence civile en soumettant les sentences arbitrales au contrôle de la Cour Suprême par la voie de révision extraordinaire.

Les principales thèses du rapport de M. Tyczka se ramènent à affirmer que le maintien de la révision extraordinaire dans la procédure arbitrale est opportun si l'on conserve comme chef d'une telle révision une violation substantielle de la loi. Le droit de se pourvoir en révision dans toutes les matières devrait appartenir au ministre de la Justice ainsi qu'à un organe ou à des organisations appelés à veiller aux intérêts du consommateur. Il faudrait réclamer que les pourvois en révision extraordinaire soient instruits par la Cour Suprême. Le délai pour introduire le pourvoi devrait être prolongé et en outre il faudrait prévoir un délai supplémentaire plus long (de deux ans par exemple), au cours duquel un pourvoi en révision extraordinaire pourrait viser à faire constater que la décision attaquée a été rendue en violation de la loi. Le procureur et l'organe appelé à défendre les intérêts du consommateur devraient pouvoir participer à toute procédure de révision.

Au cours de la discussion deux opinions se sont dessinées. La majorité des discutants se sont prononcés contre la restriction de la compétence de l'arbitrage économique d'État. On a invoqué que les rapports de droit civil dans les échanges socialisés montrent un caractère nettement différent et que les tribunaux de droit commun ne seraient pas des organes propres à trancher les litiges issus de ces rapports (dr W. Jaślan de la Commission Générale d'Arbitrage, dr A. Rosienkiewicz de la Commission régionale d'arbitrage de Wrocław, les professeurs A. Stelmachowski et M. Madey de l'Université de Varsovie, dr Z. Klafkowski de la Commission régionale d'arbitrage de Poznań). Ce caractère particulier des rapports civils dans les échanges socialisés s'oppose aussi, de l'avis de ces discutants, à ce que les pourvois en révision extraordinaire contre les sentences arbitrales soient instruits par la Cour Suprême. On pourrait prévenir des divergences entre la jurisprudence judiciaire et la jurisprudence arbitrale au moyen de formes institutionnalisées de coopération et de consultation entre la Commission Générale d'Arbitrage et la Cour Suprême. Dans une autre opinion à ce sujet on a fait valoir l'argument que le contrôle exercé par la Cour Suprême sur la jurisprudence arbitrale dans la procédure provoquée par un pourvoi en révision extraordinaire, serait de

cédures. Et incorporer l'arbitrage au système judiciaire serait une solution encore meilleure (le professeur E. Wengerek de l'Université de Poznań).

A la séance suivante, le professeur Mieczysław Piekarski de l'Université de Lublin a présenté un rapport: « Les actes de droit matériel et les actes de procédure » tandis que le professeur agrégé Jerzy Lapiere de l'Université de Varsovie a fait un rapport intitulé « L'acquiescement à la demande et la reconnaissance d'une prétention quant au fond ».

Le professeur Piekarski a fait état des différences essentielles qui ont lieu entre les actes de droit matériel et les actes de procédure. Les actes matériels se caractérisent par leur efficacité immédiate, tandis que les actes de procédure ne peuvent qu'influer sur le résultat d'un procès civil. Les actes de procédure de caractère dispositif sont soumis à un contrôle judiciaire quant à leur conformité avec la vérité et la loi. Les différences essentielles entre les actes matériels et les actes de procédure empêchent une réglementation juridique identique de ces deux catégories d'actes. Les dispositions du code civil sur les actes juridiques ne sont pas applicables aux actes de procédure. Lorsqu'un acte de procédure est lié à un acte de droit matériel, l'efficacité de l'acte sur le plan du droit matériel doit être appréciée selon ce droit, tandis que son efficacité sur le plan du procès — selon le droit processuel. Les actes ainsi accouplés ne constituent pas une unité « de double nature ».

M. Lapiere s'est prononcé lui aussi contre la conception des « actes de double nature juridique », qu'il juge imprécise. Après la réforme de la procédure civile en 1950, l'acquiescement a perdu le caractère d'un acte de volonté, il est devenu un acte de science, un succédané de la preuve. Il a un caractère exclusivement déclaratif et ne sert dans le procès d'aucun fondement supplémentaire justifiant une nouvelle demande du demandeur.

Au cours de la discussion on s'est prononcé en faveur de la thèse des deux rapporteurs sur l'impossibilité d'une réglementation identique des actes matériels et actes de procédure (le professeur J. Gwiazdomorski de l'Université Jagellone, le professeur W. Czachórski de l'Université de Varsovie, le professeur A. Kunicki de l'Université de Lublin). Les discutants ont également partagé la critique des actes ayant « une double nature juridique » (le professeur W. Siedlecki, L. Stępniaik de l'Institut des Sciences Juridiques de la PAN). On a soulevé toutefois que l'acquiescement n'a pas totalement perdu son caractère d'acte dispositif. Ce caractère consiste en ce que le défendeur renonce au droit de soulever des exceptions contre les prétentions de la demande (les professeurs J. Jodłowski, W. Czachórski et Z. Resich de l'Université de Varsovie et le professeur W. Siedlecki de Cracovie). D'autre part, il a été question du caractère juridique de la clause compromissoire ainsi que des conventions de prorogation de la compétence ou de juridiction nationale. Selon l'opinion exprimée, ce qui décide du caractère de ces contrats ce n'est pas le moment de leur conclusion (avant ou au cours du procès), mais l'objet, le contenu et les effets envisagés par les parties. En raison de ces éléments, ce sont des contrats judiciaires réglés par les lois relatives à la procédure et par ces lois seulement. Cela justifie leur classement dans la catégorie d'actes de procédure (le professeur Jodłowski).

Les deux rapporteurs ont pris ensuite la parole, et notamment M. Lapiere qui a déclaré qu'il y a lieu de douter que, dans un procès fondé sur le principe de la vérité objective, le défendeur puisse renoncer efficacement à son droit à la défense consistant à soulever des exceptions. En tout cas, l'acquiescement

restera sans effet si le tribunal estime que dans les circonstances données de l'affaire le bien-fondé de la demande soulève des doutes.

Le troisième jour des débats était consacré aux problèmes didactiques du droit civil. Les rapports ont été présentés par les professeurs Aleksander Kunicki de l'Université de Lublin et Edmund Wengerek de l'Université de Poznań. L'idée maîtresse commune des deux rapports et de la discussion était la nécessité d'une coopération plus étroite dans le domaine didactique des civilistes représentant toutes les orientations des recherches dans cette discipline.

Le professeur Witold Czachórski a fait le point des résultats du congrès. L'orateur a présenté un projet de résolution qui fut adopté à l'unanimité. La résolution souligne la nécessité de poursuivre des recherches intégrationnistes pour les disciplines apparentées dans la science du droit. Dans la recherche, la priorité doit revenir aux problèmes ayant une importance particulière pour l'économie nationale et le régime socialiste. Les recherches entreprises collectivement par les représentants de diverses tendances d'investigation dans le droit civil devraient servir d'une base d'intégration. Soulignant la signification méthodologique des matières de droit civil pour la formation des juristes, la résolution fait ressortir le poids qu'elle donne aux formes d'intégration des efforts didactiques.

J. Lapierre

J. Rezler

DROIT CONSTITUTIONNEL ET DROIT ADMINISTRATIF

1. LOI DU 25 NOVEMBRE 1970. DROIT BUDGÉTAIRE

Dziennik Ustaw [Journal des Lois, abrégé. J. des L.] n° 49, texte 244.

Cette loi a remplacé deux lois distinctes de 1958: l'une concernant le droit budgétaire et l'autre — les revenus des conseils du peuple. Les prescriptions budgétaires demandaient à être modernisées dans l'esprit des changements apportés au système de planification et de gestion de l'économie nationale. Il s'agissait avant tout d'assouplir l'économie budgétaire de manière que des prescriptions trop formalistes n'entravent pas des dépenses rationnelles et qu'il y ait en même temps une base légale de financement des investissements des unités budgétaires par la voie de crédit bancaire. Il a été expressément constaté que les tâches assignées par le plan économique national constituent la base de l'établissement des recettes et des dépenses du budget de l'État. Les fonctions de coordination du budget relativement aux plans financiers des entreprises et d'autres unités qui figurent au budget seulement par le produit net de leur activité, ont été renforcées. On a assuré une plus grande stabilité à l'économie des conseils du peuple, en réglant le mécanisme d'attribution des subventions ou de participation dans les revenus du budget central — dans les limites nécessaires pour équilibrer les budgets locaux. La participation des conseils dans les revenus des entreprises fonctionnant sur leur territoire et gérées centralement a fait accroître l'intérêt des conseils pour la rentabilité de ces entreprises, car le dépassement du plan par celles-ci implique l'augmentation des recettes des budgets locaux.

Les fonds spéciaux que les conseils constituent avec l'excédent budgétaire de l'exercice écoulé, permettent de combler les déficits résultant de l'afflux arithmétique des recettes budgétaires, de même que les déficits temporaires des fonds de roulement des entreprises subordonnées aux conseils. Les recettes budgétaires proviennent à 90% de l'économie socialisée. Le lien unissant le système économique et financier des entreprises au budget a été renforcé par la désignation des trois sources fondamentales des recettes budgétaires: l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur les bénéfices et les intérêts rapportés par les moyens de production.

Avec le nouveau système financier, les entreprises sont intéressées non seulement à abaisser les prix de revient, mais aussi à augmenter la productivité des moyens fixes, ou bien à se défaire des moyens de production superflus. Enfin, on a augmenté la responsabilité des organes qui exécutent le budget devant les organes représentatifs — la Diète et les conseils du peuple. Par exemple, le ministre des Finances est tenu d'informer périodiquement la Diète où en est l'exécution du budget, et le 30 juin au plus tard, le Gouvernement

est tenu de soumettre à la Diète un rapport sur l'exécution du budget de l'exercice écoulé.

**2.LOI DU 12 FÉVRIER 1970 SUR L'ÉTABLISSEMENT DE LA ZONE POLONAISE
DE PÊCHE MARITIME**

J. des L. n° 3, texte 14

Cette zone comprend une bande de 12 milles de largeur, située à l'extérieur des eaux territoriales polonaises. Dans la discussion sur cette loi à la Diète, on a souligné qu'une telle zone était conforme à la pratique internationale générale et qu'elle correspondait à la Convention de Londres sur la pêche de 1964 à laquelle la Pologne avait adhéré en 1966. Conformément à la loi, seuls les bateaux de pêche polonais peuvent pratiquer la pêche dans cette zone. Cela n'exclut pas que des dérogations soient apportées par la voie d'accords internationaux pour les bateaux de pêche de ces États qui pratiquaient traditionnellement la pêche dans cette zone. Le but de cette loi est d'assurer une protection plus efficace des ressources en poissons.

**3.LOI DU 25 NOVEMBRE 1970 SUR LES CONDITIONS SANITAIRES
DES PRODUITS ALIMENTAIRES ET DE L'ALIMENTATION**

J. des L. n° 49, texte 245

Les travaux sur cette loi appelée à remplacer les prescriptions surannées d'avant-guerre et à régler tout le problème de manière complexe, conformément aux besoins modernes, ont été menés pendant 10 ans par l'Institut national d'hygiène. En mettant à profit les principes préliminaires du code d'alimentation, fixés par l'Organisation mondiale de la Santé, la nouvelle loi s'est orientée sur la prophylaxie, pour que le producteur, le technologue et l'hygiéniste veillent à ce que des aliments et des emballages contenant des substances nuisibles à la santé ne soient pas introduits dans le commerce. C'est une innovation fondamentale par rapport aux prescriptions précédentes, prévoyant comme mesure principale le retrait du commerce des articles visés, donc une mesure tardive s'il s'agit de la protection de la santé aussi bien que de la protection de l'économie nationale contre des pertes injustifiées. Les règles fixées par la nouvelle loi se caractérisent par leur universalité et supériorité, car tous les organes de l'Administration, les institutions économiques et les personnes privées sont tenus à les respecter, et il faut en tenir compte dans tous les actes juridiques concernant l'alimentation ou la production et le commerce de produits alimentaires. La production et l'introduction dans le commerce, en tant que produits comestibles ou leurs ingrédients, des substances qui, jusqu'à présent, n'ont pas servi de nourriture à l'homme, exige une autorisation de l'Inspecteur Sanitaire Général. La production et le commerce de produits alimentaires, d'excitants, stimulants ou assaisonnements (p. ex., le *chewing gum*) ou des substances accessoires (p. ex., les substances colorantes ou conservantes) sont autorisés à condition que les locaux et les installations utilisés ainsi que leur emplacement garantissent la salubrité de ces articles. Dès qu'il est fondé de soupçonner une atteinte à la loi, toute unité remplissant les fonctions de l'Administration est tenue d'en informer sans délai l'organe local de l'Inspection Sanitaire d'État.

**4. LOI DU 26 OCTOBRE 1971 SUR LA PROTECTION DES TERRES AGRICOLES
ET FORESTIÈRES ET SUR LA REMISE EN VALEUR DES SOLS**

J. des L. n° 27, texte 249

Les lois sur la protection de l'atmosphère contre la pollution et le droit des eaux servent à la protection du milieu biologique de l'homme, mais il nous manquait une protection juridique suffisante des terres agricoles et forestières. La nouvelle loi règle ce problème de manière complexe. Désormais, il faut tenir compte du principe de la protection des terres agricoles et forestières à tous les niveaux de la planification. Les possesseurs des terres agricoles sont tenus d'en jouir conformément à leur destination. Les autorités sont investies du droit de s'opposer à la destination non agricole et non forestière des terres ainsi que d'imposer l'obligation de compenser les pertes par la remise en valeur des sols pour les besoins de la production agricole ou forestière. Les autorités peuvent créer des régions d'agriculture ou de sylviculture de production intensive où les possibilités d'implantation de nouvelles entreprises industrielles sont limitées. Le propriétaire d'un fonds agricole ou forestier doit agir contre l'érosion des sols et peut être obligé par les autorités à boiser le fonds ou à y planter des espèces fourragères. L'acheteur d'un fonds agricole ou forestier qui le destine à d'autres fins, est tenu d'acquitter une taxe spéciale au Fisc et de verser des annuités évaluées en proportion des avantages manqués par suite de l'exclusion de ces fonds de la production agricole ou forestière.

**5. RÈGLEMENT DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DE L'ASSISTANCE SOCIALE
DU 14 DÉCEMBRE 1971 SUR LES PRESTATIONS MÉDICALES SERVIES PAR
LES ÉTABLISSEMENTS SOCIAUX DU SERVICE DE SANTÉ AUX PERSONNES
QUI DIRIGENT UNE EXPLOITATION AGRICOLE**

J. des L. n° 37, texte 345

Ce règlement pourrait être qualifié d'importance historique. L'art. 60 de la Constitution a garanti l'assurance sociale aux ouvriers et aux travailleurs non manuels seulement, car, à l'époque, les établissements sociaux du service de santé n'étaient pas en mesure de faire bénéficier de l'assistance gratuite la population rurale qui, à ce jour, représente près de la moitié de la population du pays. En 1962, le bénéfice des pensions de retraite a été accordé aux membres des coopératives agricoles de production et à leurs familles, tandis que la loi du 26 octobre 1971 (J. des L. n° 27, texte 255) leur accordait, en pratique, des assurances sociales semblables à celles dont bénéficient les travailleurs. Le règlement en question étend les prestations gratuites des établissements du service de santé aux personnes qui dirigent une exploitation agricole et à leurs familles. Ces personnes ont droit, à présent, à l'hospitalisation ou au traitement ambulatoire, aux services d'urgence, aux prothèses et moyens auxiliaires, au traitement climatique; elles ne payent que 30% du prix des médicaments.

**6. LOIS DU 29 MARS 1972 CONCERNANT LA RÉORGANISATION DE CERTAINS
MINISTÈRES ET OFFICES CENTRAUX**

J. des L. n° 11, textes 70 - 85

Le Comité de la science et de la technique est supprimé, tandis qu'à la place du ministère de l'Instruction publique et de l'Enseignement supérieur il

est créé un ministère de la Science, de l'Enseignement supérieur et de la Technique ainsi qu'un ministère de l'Instruction publique et de l'Éducation. La nouvelle structure favorise l'intégration de la science et de la technique autour des objectifs socio-économiques fondamentaux, et elle facilite également la direction du programme de l'enseignement secondaire général et de l'instruction des ouvriers. Les tâches dispersées entre différents offices centraux ont été concentrées dans les nouveaux ministères à compétences plus étendues, tels que le ministère du Commerce intérieur et des Services, le ministère de l'Économie locale et de la Protection de l'environnement, le ministère du Travail, des Salaires et des Questions sociales. Le champ d'activité du Comité polonais de normalisation a été enrichi de questions de mesures et d'épreuves. Pour les questions de l'économie des matières premières et des matériaux et pour les questions des réserves de l'État, il a été créé un Conseil national pour l'économie des matériaux auprès du Président du Conseil des ministres.

*7.LOI DU 8 JUIN 1972 PORTANT CREATION DE L'OFFICE DE MINISTRE
DES COMBATTANTS*
J. des L. n° 23, texte 164

En exposant le projet de cette loi à la Diète, le Président du Conseil des ministres a souligné qu'il traduisait l'importance que la direction politique du pays attache aux affaires de ceux qui, aux moments les plus difficiles de l'histoire de la nation, ont lutté pour son salut et son indépendance, pour son honneur, pour l'édification d'un système de justice sociale. Ce projet est aussi la preuve du souci et de la protection dont les autorités entourent et continueront à entourer les combattants, les anciens prisonniers politiques, les militants pour la liberté et la démocratie ainsi que leurs familles. Le nouvel office doit avant tout coordonner l'activité des organisations de combattants et des organes de l'Administration en matière de protection et d'assistance aux combattants et à leurs familles.

*8.LOI DU 27 AVRIL 1972. CHARTE DES DROITS ET DES DEVOIRS
DE L'ENSEIGNANT*
J. des L. n° 16, texte 114

Cette loi a été adoptée à la suite de l'intérêt particulier qui s'est manifesté au cours de la discussion nationale à l'occasion des élections à la Diète, en ce qui concerne les besoins croissants dans le domaine de l'instruction publique et de l'éducation et du rang spécial qui, dans la société, revient à l'enseignant. Au cours de la discussion à la Diète on a souligné que ce haut rang constitue un élément essentiel contribuant à l'efficacité de l'effort pédagogique de l'enseignant. La loi a introduit une notion uniforme d'enseignant, indépendamment du degré de l'établissement d'instruction et d'éducation dans lequel il est employé, sous cette réserve que les enseignants des écoles supérieures d'Etat sont appelés « enseignants académiques ». Le traitement dépend moins du type de l'école que du niveau d'instruction, du stage et des résultats du travail de l'enseignant, ce qui facilite l'accès des enseignants à des écoles de degrés et de types différents (sous certaines restrictions concernant les écoles supérieures). Les compétences des autorités scolaires de muter les instituteurs ont été élargies, avec de nombreuses garanties que cette mesure ne sera appliquée que s'il y a nécessité de mieux répartir les cadres, surtout par

rapport aux écoles rurales où il est nécessaire d'organiser des écoles de regroupement avec plusieurs instituteurs pour que les écoles atteignent le niveau de bonnes écoles urbaines. Le nombre d'heures d'enseignement dispensé dans les écoles de différents types a été uniformisé et l'on a précisé les devoirs à remplir au-delà de la norme des occupations didactiques (p. ex. avec les organisations de jeunesse, en tant que maître de classe, etc.). Les enseignants de tous les degrés sont tenus à un recyclage, et bénéficient à ce titre des réductions d'heures de travail et d'heures libres. Les qualifications requises étant sensiblement relevées, les enseignants académiques sont chargés d'organiser des cours post-diplômes, des lieux de consultation, etc., pour d'autres enseignants. Pour renforcer la position du directeur d'école, on a établi le principe qu'il est nommé pour 5 ans avec possibilité de renouvellement, ce qui permet d'évaluer plus à fond le travail des cadres. Avec une augmentation considérable des salaires et des pensions de retraite, une politique de cadres plus souple est désormais possible: l'enseignant ayant 60 ans révolus (ou 55, s'il agit d'une femme) peut être mis à la retraite ou bien, lorsqu'il y consent, continuer à travailler, si son état de santé justifie une telle décision.

**9. LOI DU 29 NOVEMBRE 1972 PORTANT RÉVISION DE LA CONSTITUTION
DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE**

J. des L. n° 49, texte 311

Il s'agit de petits amendements aux articles 32, 34 et 42, permettant d'introduire la réforme des autorités sur les territoires ruraux, réalisée par la loi de cette même date (voir au point 10).

**10. LOI DU 29 NOVEMBRE 1972 PORTANT CRÉATION DES COMMUNES
DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE**

J. des L. n° 49, texte 312 i

Voici les principales solutions de cette loi:

1) Jusqu'à présent, les territoires ruraux étaient divisés en communautés rurales [*gromada*] d'une superficie de 68 km² et d'une population de 3600 habitants en moyenne. La loi abolit cette division et crée à la place des communautés rurales, des communes [*gmina*], ayant en moyenne une superficie de 129 km² et plus de 7000 habitants. Cependant il ne s'agissait pas seulement d'agrandir les unités dirigées par le conseil du peuple local, mais de délimiter les nouvelles communes de manière qu'elles forment des microrégions socio-économiques qui, du fait de leur potentiel et de leurs aménagements, offrent les conditions optimales pour la direction complexe du développement par les conseils locaux et pour la satisfaction des besoins actuels et futurs de la population.

2) Dans les conseils du degré supérieur, l'organe d'exécution et de gestion du conseil est son présidium, donc un organe collégial élu principalement parmi les conseillers. Par contre, en ce qui concerne la commune, on a jugé que l'administration moderne exige qu'elle soit dirigée par un seul homme, c. à d. par un chef de commune, hautement qualifié, nommé pour un temps indéterminé.

3) Des conclusions ont été tirées sur le plan d'organisation du fait que souvent les intérêts d'une petite ville et d'une commune limitrophe sont liés et interdépendants à un tel point que ces deux territoires devraient être dirigés par un seul conseil commun (et par un chef commun) de ville et de commune,

¹ Le texte unique de la loi a été publié dans J. des L. n° 49, texte 314.

mais sans fusion de ces deux unités, c.-à-d. sans changement du statut respectif particulier de la ville et de la commune en vigueur jusqu'à présent.

Cette loi est analysée dans le détail dans un article publié au début du présent numéro. Nous publions plus loin le texte de cette loi et celui de la loi sur les conseils du peuple dans la rubrique consacrée aux actes législatifs.

2. *LOI DU 29 NOVEMBRE 1972 SUR LE FONDS DE COMMUNE*
J. des L. n° 49, texte 313

Indépendamment des sources élargies de revenus que comporte le budget adopté chaque année par le conseil du peuple de commune, la commune dispose d'un fonds de commune non compris dans le budget, qui fournit les ressources supplémentaires provenant des taxes dont le conseil charge la population locale, les organisations et les entreprises ainsi que des rentrées d'autres sources (p. ex., la taxe climatique, les bénéfices réalisés sur divertissements publics, manifestations sportives, etc.). Un tel système existait déjà avant, mais la nouvelle loi l'a considérablement élargi. Ce fonds permet au conseil de satisfaire les besoins supplémentaires, pour lesquels il ne trouve pas de couverture dans les ressources budgétaires, par exemple, pour l'agrandissement du réseau routier, des conduites d'eau, la construction des maisons de la culture, etc. En adoptant le fonds, le conseil fixe le montant des charges et les buts auxquels le fonds doit être affecté ainsi que les règles d'exemption de cotisation. Le chef de commune dispose du fonds conformément au plan adopté par le conseil.

3. *LOI DU 8 JUIN 1972 SUR L'EXERCICE ET L'ORGANISATION DE L'ARTISANAT*
J. des L. n° 23, texte 164

Pendant la discussion à la Diète sur le projet de cette loi, il a été souligné que, dans le cadre de la nouvelle politique socio-économique, l'artisanat joue un rôle important, surtout dans le domaine des services. La répartition inégale des entreprises artisanales et la demande accrue de services, résultant de l'accroissement des revenus de la population et du développement de la production des biens de consommation durable modernes, militent en faveur d'une stabilisation statutaire de l'artisanat et de l'application de stimulants pour son développement, avec coordination simultanée de celui-ci et du développement socio-économique. L'artisanat rend possible aussi une introduction rapide sur le marché de nouveaux modèles, or la production sur modèle, effectuée sur une petite échelle, et trop onéreuse pour l'industrie. D'autre part, la coopération entre petites entreprises industrielles et artisanales dans le domaine de la production de petites pièces détachées et des détails se justifie dans l'économie moderne. L'artisanat peut aussi contribuer à l'augmentation du niveau de vie de la population et à la stabilisation du marché.

La notion d'artisanat a été considérablement élargie. Conformément à la loi, est artisanat tout exercice professionnel par une personne physique en son propre nom d'une activité économique consistant à produire ou à prêter des services. L'artisanat doit être exercé conformément aux directives du plan économique national, qui déterminent les directions de son activité et les tâches des organisations artisanales. Les organes de l'autogestion de l'artisanat sont les corporations et les coopératives artisanales ainsi que les chambres

artisanales en tant qu'unions artisanales à l'échelon de voïvodie et l'Union artisanale centrale. Les chambres artisanales instituent des commissions pour les examens de maîtrise et d'apprenti ainsi que les examens de vérification. L'accusé de réception d'une déclaration d'exercice d'un métier artisanal suffit, en règle générale, à le pratiquer et, en principe, ne peut pas être refusé s'il s'agit de la prestation de services à la population et à l'agriculture ou de la production d'articles d'usage courant. Parfois cependant il est nécessaire d'obtenir une autorisation d'exercer un métier artisanal qui donne droit à l'emploi d'un nombre limité de salariés. On peut refuser cette autorisation à une personne ayant les qualifications requises si l'activité envisagée serait en contradiction avec l'intérêt social en raison de la nature de cette activité, de ses dimensions, du lieu d'exercice ou de non-conformité avec les principes de l'emploi rationnel des cadres qualifiés.

L'adoption de la loi est un maillon du programme de développement de l'artisanat, prévoyant des règles fiscales plus justes d'imposition, l'amélioration de l'approvisionnement technique et en matériaux ainsi que la liquidation des difficultés en matière de locaux et l'attribution d'autres formes d'assistance à l'artisanat.

4. *LOIS DU 16 DÉCEMBRE 1972 CONCERNANT LES IMPOTS SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES ET SUR LE REVENU*
J. des L. n° 53, textes 338 et 339

Les deux lois réalisent le principe adopté par les autorités politiques que le rôle prévu pour l'artisanat, le commerce et les services privés exige une politique fiscale stable et modérée à l'égard de ce secteur de l'économie. En particulier, la procédure a été simplifiée, certaines mesures qui, jusqu'à présent, donnaient le plus souvent matière à un contentieux fiscal, ont été abandonnées et le taux de l'impôt a été réduit. Par exemple, les revenus des artisans, provenant de la prestation de services à la population ou à l'agriculture et ne dépassant pas 60 000 zł par an, ne sont pas imposés plus fortement que les salaires.

5. *LOI DU 16 DÉCEMBRE 1972 MODIFIANT LA LOI PORTANT DROIT BANCAIRE*
J. des L. n° 53, texte 340

Déjà en 1964, on a introduit dans le droit bancaire la prescription que le propriétaire d'un livret d'épargne peut faire une déclaration sur la destination de son dépôt en cas de mort, au profit d'un membre de sa famille indiqué dans la déclaration, mais seulement jusqu'à concurrence de 50 000 zł. A présent, cette somme a été augmentée jusqu'à 200 000 zł., en donnant ainsi satisfaction à la demande de la population et du fait que le montant des dépôts à la caisse d'épargne a augmenté de quatre fois depuis 1964. La somme que la déclaration concerne peut être prélevée sans délai, après la mort du propriétaire du livret d'épargne, par le membre de sa famille y indiqué, sans autre formalités, car elle est abstraite de la masse successorale et n'est pas soumise à l'impôt sur les successions. Par contre, de son vivant, le propriétaire du livret d'épargne peut disposer librement de tout son dépôt, bien qu'il ait fait la déclaration susmentionnée.

LOI DU 29 NOVEMBRE 1972
PORTANT CRÉATION DE COMMUNES ET MODIFIANT LA LOI SUR LES
CONSEILS DU PEUPLE

Dziennik Ustaw [Journal des Lois] de 1972, n° 49, texte 312

Afin de créer des conditions plus favorables au développement socio-économique de la campagne, à l'intensification de l'agriculture et à l'amélioration des conditions d'existence des habitants ainsi qu'en vue d'approfondir la démocratie socialiste, de renforcer encore le rôle et l'autorité des conseils du peuple et de leurs organes sur les territoires ruraux de même que pour perfectionner leur activité, il est statué ce qui suit:

Chapitre premier

LES COMMUNES

Art. 1^{er}. 1. Il est créé des communes en tant qu'unités de base de la division administrative et économique sur les territoires ruraux, et qui, en raison de leurs dimensions, potentiel économique et aménagements, offrent des conditions propices à la direction du développement économique et socio-culturel et à la satisfaction des besoins des habitants.

2. La division actuelle des territoires ruraux en communautés rurales est supprimée.

3. Les cités sont supprimées en tant qu'unités distinctes de la division administrative.

Art. 2. Dans la loi du 25 janvier 1958 sur les conseils du peuple (J. des L. de 1963, n° 29, texte 172)*, appelée plus loin loi, il est introduit après le chapitre 7 un nouveau chapitre ainsi conçu:

Chapitre 8

DISPOSITIONS SPÉCIALES CONCERNANT LES CONSEILS DU PEUPLE
DE COMMUNE

Art. 64. 1. Le conseil du peuple de commune est un organe du pouvoir d'État et l'organe fondamental d'autogestion sociale sur le terrain de la commune.

* Le texte de la loi du 23 Janvier 1958 sur les conseils du peuple a été publié en version anglaise au numéro 3 de cette revue (1964). Ci-après nous publions seulement les nouvelles dispositions de cette loi apportées par la loi du 29 novembre 1972 (le nouveau chapitre 8 — articles 64-84 ainsi que le chapitre 10 — articles 93-99, qui vient à la place de l'ancien chapitre 9 — art. 71-80). Le texte unique de la loi sur les conseils du peuple a été publié au J. des L. de 1972, n° 49, texte 314\$. La numérotation des articles de cette loi est modifiée à partir de l'art. 24, par suite de l'abolition des articles 24 et 25 et de l'introduction des dispositions du nouveau chapitre 8. Le texte ci-après est conforme à la

2. Le nombre de membres d'un conseil du peuple de commune est fixé, dans les limites de 20 - 50 personnes, par le conseil du peuple d'arrondissement.

3. L'organe d'administration de l'État dans la commune ainsi que l'organe exécutif et gestionnaire du conseil du peuple de commune est le chef de commune.

Art. 65. 1. Les dispositions des autres chapitres de la loi sont respectivement applicables aux conseils du peuple de commune, à leurs organes et à leurs conseillers, pour autant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent chapitre.

2. Les dispositions des autres chapitres de la loi ainsi que les dispositions spéciales concernant les presidiums des conseils du peuple ne sont pas applicables aux presidiums des conseils du peuple de commune.

Art. 66. 1. Le conseil du peuple de commune assure l'exécution sur le terrain de la commune des tâches de l'État, l'accroissement et la modernisation de la production, et notamment de la production agricole, le développement économique, social et culturel de la commune, la satisfaction des besoins matériels de la population et la consolidation de la discipline sociale.

2. En particulier, le conseil du peuple de commune:

1° assure l'exécution des tâches économiques et sociales résultant du plan de développement socio-économique du pays;

2° fixe les principales directions du développement de la commune et les moyens garantissant la réalisation des objectifs qui s'y rattachent;

3° organise l'activité sociale en vue de l'exécution des tâches du conseil du peuple de commune;

4° exerce une influence favorisant le développement des formes collectives d'exploitation à la campagne et l'organisation d'une activité associant les formes socialisées et individuelles d'exploitation, le développement de la spécialisation et de la coopération des exploitations individuelles ainsi que l'accélération du progrès agro- et zootechnique dans la production agricole;

5° assure le développement des établissements, institutions et aménagements servant à la satisfaction des besoins économiques et socio-culturels de la population;

6° coordonne sur le terrain de la commune l'activité des organismes d'État et coopératifs ainsi que des organisations sociales dans le domaine de l'accomplissement des tâches résultant du plan de développement socio-économique du pays ainsi que des tâches essentielles pour le développement de la commune, l'amélioration des conditions d'existence de ses habitants et la protection de l'environnement;

7° exerce un contrôle des organismes d'État et coopératifs ainsi que des organisations sociales fonctionnant sur le terrain de la commune, en particulier du point de vue de la bonne gestion et de l'intérêt qu'ils doivent porter aux besoins de citoyens et aussi en matière d'observation de la discipline et de l'ordre.

Art. 67. 1. Dans des cas justifiés par le caractère ou les dimensions des tâches entreprises, les conseils du peuple de commune coopèrent avec les conseils du peuple limitrophes et ils peuvent notamment à cet effet:

1° prendre des résolutions communes;

2° conclure des accords quant à la réalisation et le financement d'une tâche déterminée et instituer, si besoin est, des organismes appelés à cette réalisation;

3° fixer les règles de jouissance en commun des installations et aménagements déterminés;

4° créer des fonds communs à affectation spéciale;

5° organiser l'exécution bénévole par la population des tâches déterminées;

6° entreprendre des actions communes de caractère social, culturel ou sanitaire.

2. Les conseils du peuple organisent le contrôle commun de l'exécution des entreprises communes.

Art. 68. En session, le conseil du peuple de commune exerce notamment les activités suivantes:

1° il adopte

a) les plans annuels et pluriannuels de développement socio-économique de la commune,

b) les plans de financement des tâches prévues par les plans pluriannuels et les budgets annuels,

c) les tâches à exécuter bénévolement par la population ainsi que le taux de prestations alimentant le fonds de commune et le mode d'utilisation de ce fonds,

d) les impôts et taxes locales prévus par les dispositions spéciales,

e) les plans généraux et spéciaux d'aménagement du territoire des villages et des groupes d'unités de peuplement rural en désignant aussi les terrains à bâtir dans les villages,

f) les programmes de consolidation de la discipline sociale, de l'ordre et de la sécurité publique,

g) les programmes de réalisation des vœux et propositions des électeurs,

h) l'implantation d'entreprises et d'établissements dans la commune ainsi que les directions d'activité de ses organes, des entreprises, établissements et institutions subordonnés au conseil du peuple de commune,

i) les règles de coopération des organismes non subordonnés au conseil du peuple de commune ainsi que des organisations économiques et sociales avec le conseil du peuple de commune et ses organes,

j) les règles de coopération avec les autres conseils du peuple,

k) les règles de jouissance et d'administration des biens communaux,

l) les noms de rues et de places,

m) un règlement du conseil du peuple de commune;

2° il examine

a) les rapports d'exécution des plans, des budgets et des autres résolutions ainsi que les informations courantes sur l'état d'exécution des résolutions,

b) les questions de développement de l'agriculture et d'utilisation des terres,

c) les questions concernant la satisfaction des besoins de la population,

d) les questions d'instruction, de formation professionnelle et d'éducation de la jeunesse,

e) l'état de réalisation des vœux d'électeurs ainsi que la suite donnée aux plaintes et propositions des citoyens,

f) les questions résultant de la suite donnée aux propositions de commissions et aux interpellations de conseillers,

g) les informations et les rapports de ses organes ainsi que des entreprises, établissements et institutions subordonnés au conseil du peuple de commune,

h) les informations des chefs d'organismes non subordonnés au conseil du peuple de commune;

3° il désigne et révoque son présidium et ses commissions ainsi que les autres organes prévus par les dispositions spéciales;

4° il inspire la coopération des coopératives et des organisations sociales en vue de la réalisation des objectifs fixés par le plan de développement socio-économique de la commune.

Art. 69. 1. En adoptant les plans pluriannuels de développement socio-économique, le conseil du peuple de commune vise à l'accroissement et à la modernisation de la production ainsi qu'à assurer un développement complexe, économique et socio-culturel, de la commune, en tant qu'organisme socialiste cohérent où toutes les ressources et possibilités existantes ou susceptibles d'être mises en oeuvre doivent être mises à profit pour atteindre les objectifs du plan au cours de sa réalisation.

2. Les plans pluriannuels englobent les tâches soumises à être exécutées:

1° par les organismes subordonnés au conseil du peuple de commune,

2° par les organismes non subordonnés au conseil du peuple de commune, qui sont tenus de concerter avec le conseil leur activité servant directement le développement de la commune,

3° par les habitants et leurs associations dont le conseil du peuple de commune stimule la bonne gestion et l'initiative.

3. Les plans pluriannuels énumèrent aussi les tâches prévues par les plans des conseils du peuple du degré supérieur à réaliser sur le terrain de la commune.

Art. 70. 1. En adoptant les plans annuels de développement socio-économique, le conseil du peuple de commune fixe les tâches pour une année donnée en s'appuyant sur les principes du plan pluriannuel, compte étant tenu des circonstances nouvelles liées notamment à l'utilisation des réserves de production ainsi qu'aux initiatives supplémentaires de la population et aux possibilités garantissant un développement plus rapide de la commune.

2. Dans le plan annuel le conseil du peuple de commune fixe:

1° les tâches et les moyens de leur réalisation par les organismes subordonnés au conseil,

2° les tâches pour les organismes non subordonnés au conseil ainsi que les recommandations concernant l'exécution par ces organismes des actes strictement déterminés, liés au développement socio-économique de la commune.

3. Le plan annuel énumère aussi les tâches prévues par les plans des conseils du peuple du degré supérieur à réaliser dans une année donnée sur le terrain de la commune.

Art. 71. 1. Le conseil du peuple de commune adopte les plans pluriannuels de financement des tâches ainsi que les budgets annuels dans les limites de la couverture en finances et en matériaux des réalisations envisagées par les plans de développement socio-économique de la commune.

2. Les dépenses prévues par le plan de financement et le budget doivent être couvertes avant tout par les recettes propres du conseil du peuple de

commune.

3. L'équilibre du budget du conseil du peuple de commune est assuré, si besoin est, par une subvention du budget du conseil du peuple d'arrondissement. Les règles d'octroi d'une telle subvention doivent être adaptées aux tâches prévues par les plans pluriannuels de développement socio-économique de la commune.

4. Le conseil du peuple de commune décide lui-même de l'utilisation des excédents budgétaires qu'il aura réalisés.

5. Le conseil du peuple de commune peut constituer avec ses propres ressources des fonds à affectation spéciale.

Art. 72. 1. A sa première session après les élections, le conseil du peuple de commune élit en son sein un président du conseil et son suppléant ainsi que les présidents des commissions permanentes, qui constituent ensemble le présidium du conseil du peuple de commune.

2. Le président du conseil et son suppléant sont élus et révoqués au suffrage secret.

3. Le conseil du peuple de commune peut, en tout temps, révoquer le présidium ou ses membres particuliers et procéder à une nouvelle élection.

4. Le président du conseil du peuple de commune et son suppléant exercent leurs fonctions jusqu'à l'élection à ces postes par le conseil du peuple de l'exercice subséquent.

5. La première session après les élections est convoquée, dans les deux semaines à compter des élections, par le président du conseil du peuple de commune élu par le conseil de l'exercice précédent. Dans les communes nouvellement créées, la première session est convoquée par le président du présidium du conseil du peuple d'arrondissement; dans ce cas, l'arrêté de convocation confie l'inauguration de la première session à l'un des conseillers les plus âgés.

Art. 73. 1. Le présidium du conseil du peuple de commune représente le conseil à l'extérieur et organise ses travaux, et notamment:

1° établit un projet de plan annuel du travail du conseil du peuple de commune;

2° prépare et convoque les sessions;

3° organise l'activité des commissions en matière d'exercice du contrôle social et coordonne leurs travaux;

4° assiste les conseillers dans l'exercice de leur mandat;

5° veille à la sauvegarde des droits des conseillers et des membres des commissions du conseil;

6° veille à la réalisation des résolutions des assemblées du village;

7° informe le conseil de son activité.

2. Le président du conseil du peuple de commune:

1° convoque les séances du présidium et préside ses débats;

2° ouvre les sessions du conseil du peuple de commune et préside ses débats;

3° entreprend au nom du présidium les actes que ce dernier lui a confiés.

3. Les résolutions adoptées à la session sont signées par le président du conseil du peuple de commune et son suppléant. En cas d'absence de l'un d'eux, la deuxième signature est apposée par l'un des membres du présidium.

Art. 74. Le règlement du conseil du peuple de commune doit préciser l'organisation du travail du conseil et la procédure des débats en session, les règles de fonctionnement du présidium, l'organisation et le champ d'activité

des commissions ainsi que les formes fondamentales du travail des commissions et des conseillers.

Art. 75. 1. Les tâches des commissions permanentes du conseil du peuple de commune consistent:

1° à veiller à la bonne exécution des résolutions du conseil du peuple de commune et des organes supérieurs;

2° à maintenir un lien permanent avec les habitants de la commune et les organisations sociales fonctionnant sur le terrain de la commune, à les inciter à la coopération avec le conseil du peuple de commune dans l'exécution de ses tâches, à éveiller et mettre à profit l'initiative sociale, en particulier pour la réalisation des tâches entreprises bénévolement par la population;

3° à façonner les règles socialistes de la vie en société des habitants de la commune et à agir en ce sens sur le développement des relations interhumaines dans les établissements de travail se trouvant sur le territoire de la commune;

4° à contrôler l'observation de la discipline sociale, de l'ordre et de la sécurité publique;

5° à veiller à l'exécution par les habitants de la commune de leurs obligations envers l'État;

6° à exercer un contrôle social des organismes d'État et coopératifs ainsi que des organisations sociales;

7° à prendre des initiatives et des propositions à l'égard du conseil du peuple de commune et de ses organes, à émettre des avis sur les projets de résolution soumis au conseil par le chef de commune.

2. Le règlement du conseil du peuple de commune peut déterminer les genres d'affaires qui, au lieu d'être examinées en session, le sont par les commissions, exception faite des décisions réservées à la compétence du conseil du peuple de commune.

3. Les commissions peuvent saisir le chef de commune des propositions concernant l'activité des organismes contrôlés.

4. Les dispositions de l'article 39 al. 1^{er} et des articles 41 - 43 ne sont pas applicables aux commissions du conseil du peuple de commune.

Art 76. En matière de protection du rapport de travail du conseiller, prévue à l'art. 48, le présidium du conseil du peuple de commune est compétent de donner son consentement à la dénonciation au conseiller du rapport de travail par l'établissement qui l'emploie, de recevoir les notifications de la résiliation du rapport de travail sans préavis ainsi que d'en informer le conseil du peuple de commune.

Art 77. 1. Le chef de commune, en tant qu'organe d'administration de l'État dans la commune, agit conformément à la loi et aux directions d'activité fixées par le conseil du peuple de commune.

2. Le chef de commune exécute les actes d'autorité des organes supérieurs.

3. Le chef de commune est désigné pour un temps indéterminé par le président du présidium du conseil du peuple de voïvodie, sur proposition du présidium du conseil du peuple d'arrondissement soumise après avis du conseil du peuple de commune.

4. En cas d'urgence, le président du présidium du conseil du peuple de voïvodie peut confier l'exercice des fonctions de chef de commune à une personne ayant les qualités requises, pour une période n'excédant pas 6 mois, sans observer la procédure prévue à l'alinéa 3.

5. Dans des cas justifiés, le conseil du peuple de commune peut demander la révocation du chef de commune. Le présidium du conseil du peuple d'arrondissement soumet une telle demande au président du présidium du conseil du peuple de voïvodie.

6. Le chef de commune peut être révoqué par le président du présidium du conseil du peuple de voïvodie sur proposition du présidium du conseil du peuple d'arrondissement ou de son propre mouvement.

Art. 78. 1. En particulier, le chef de commune:

1° entreprend des activités tendant à l'exécution des tâches découlant du plan de développement socio-économique du pays;

2° réalise les tâches du domaine du développement de l'économie de la commune, et notamment de la modernisation de l'agriculture socialisée et individuelle;

3° assure la bonne utilisation des ressources destinées au développement socio-économique de la commune et à l'amélioration des conditions matérielles, sociales et culturelles de ses habitants;

4° réalise les tâches liées à la sylviculture dans les forêts n'appartenant pas à l'État, au boisement et à l'économie cynégétique;

5° coopère avec les entreprises et établissements n'ayant pas de liens directs avec l'économie de la commune, afin de promouvoir et de réaliser des initiatives communes liées au développement socio-économique de la commune;

6° surveille et coordonne l'activité de tous les organismes d'État, coopératifs et des organisations sociales, dont le fonctionnement est lié à l'économie de la commune, rend des décisions obligatoires en matière de réalisation des tâches découlant du plan de développement socio-économique de la commune;

7° requiert auprès des chefs des organismes d'État, coopératifs ou des organisations sociales dont il est question au point 6°, la punition, la suspension ou le licenciement d'un travailleur qui manque d'une manière choquante à ses devoirs de service, se comporte incorrectement avec les gens, porte atteinte à la discipline du travail ou ne respecte pas les règles de la vie en société. S'il s'agit des chefs de cet organisme il saisit de requêtes appropriées leurs autorités supérieures. En ce qui concerne les personnes qui exercent les fonctions professionnelles électives, le chef de commune adresse des requêtes correspondantes, dans les cas susmentionnés, aux organes supérieurs compétents. Pour ce qui est des travailleurs des organismes subordonnés au conseil du peuple de commune, il prend des décisions de son propre gré ou fait prendre de telles décisions;

8° exerce le contrôle de l'exécution des tâches découlant du plan de développement socio-économique de la commune par les organismes d'État et coopératifs non subordonnés au conseil du peuple de commune;

9° exerce le contrôle de l'exploitation appropriée des terres cultivées, fixe les formes et les procédés d'aménagement des terres de la Réserve nationale des terres et prend l'initiative de rachat des exploitations négligées;

10° organise et coordonne les forces et mesures sociales au profit de la protection de la sécurité, de la tranquillité et de l'ordre public ainsi que de la protection contre l'incendie et contre l'inondation;

11° exerce la surveillance de la réalisation des tâches par les organismes subordonnés au conseil du peuple de commune;

12° exerce le contrôle des associations dans la mesure fixée par les dispositions spéciales.

2. En coordonnant l'activité des organismes d'État et coopératifs ainsi que des organisations sociales, dont le fonctionnement est directement lié à la réalisation des tâches du plan de développement socio-économique de la commune, le chef de commune:

1° a un droit de regard sur les projets de plans économiques de ces organismes et le droit d'intervenir lorsqu'il s'agit d'un intérêt substantiel de la commune;

2° examine les projets d'investissements envisagés par ces organismes sur le terrain de la commune, notifie ses observations à ces organismes ou à leurs autorités supérieures et précise lesquels de ces investissements doivent être réalisés comme investissements communs ou associés;

3° demande aux chefs de ces organismes des informations et des éclaircissements au sujet de la réalisation des tâches fixées par le conseil du peuple de commune dans le plan de développement socio-économique de la commune et rend des décisions obligatoires en cette matière;

4° convoque des réunions des chefs de ces organismes afin de concerter les directions et les modalités d'action dans les questions liées au développement de la commune et à la satisfaction des besoins matériels et socio-culturels de ses habitants;

5° examine les projets de décisions de ces organismes ayant une importance essentielle pour le développement de la commune et pour la satisfaction des besoins matériels et socio-culturels de ses habitants;

6° rend des décisions de coordination visant à faire accomplir des actes déterminés ou à interdire une activité envisagée lorsque l'intérêt de l'État ou de la commune l'exige.

3. Le chef de commune coopère avec les organismes d'État, coopératifs et sociaux non subordonnés au conseil du peuple de commune dans le domaine de la réalisation des tâches de l'État, de l'observation de la discipline du travail et de la satisfaction des besoins socio-matériels des travailleurs employés sur le terrain de la commune.

4. Les organismes dont il est question à l'alinéa 3 sont tenus d'obtenir le consentement du chef de commune aux changements de destination des établissements ainsi que de caractère et de profil des investissements, tant économiques que socio-matériels.

Art. 79. Le chef de commune en tant qu'organe exécutif et gestionnaire du conseil du peuple de commune, assure l'exécution de ses résolutions, présente des rapports et des informations sur son activité et sur l'exécution des résolutions, et soumet un rapport annuel sur l'exécution du plan de développement socio-économique de la commune et du budget.

Art. 80. 1. Le chef de commune rend des décisions en première instance dans les affaires individuelles relevant de l'administration de l'État, à moins qu'une disposition spéciale n'en statue autrement. Les recours contre ces décisions sont examinés par les services compétents du présidium du conseil du peuple d'arrondissement.

2. En cas de nécessité urgente, le chef de commune prend des mesures d'ordre lorsqu'il est indispensable de mettre sans délai en vigueur sur le territoire de la commune ou d'une partie de celle-ci des prohibitions ou des ordres de portée générale, dans des circonstances particulièrement dangereuses pour la vie, la santé ou les biens, en cas de calamités ou de difficultés économiques

exigeant des mesures imminentes. Il doit soumettre ensuite les mesures prises à l'approbation du conseil du peuple de commune à la session la plus proche.

Art. 81. 1. Le chef de commune exerce ses fonctions avec l'aide du bureau de la commune qui lui est subordonné et des chefs des établissements subordonnés au chef du conseil du peuple de commune, et en ce qui concerne l'instruction publique — avec l'aide du directeur des écoles de commune exerçant la surveillance sur l'activité des écoles sur le terrain de la commune. Ce directeur assumera en même temps les fonctions de directeur de l'école communale de regroupement.

2. Le bureau de la commune comprend le service administratif, le service agricole de la commune et l'office de l'état civil.

3. Le chef de commune possède les prérogatives du chef de l'office de l'état civil.

Art. 82. 1. Le conseil du peuple de voïvodie peut décider que, dans une commune et une ville limitrophe n'ayant pas le statut d'arrondissement, fonctionnent un conseil du peuple commun ainsi qu'un chef de ville et de commune. La résolution adoptée en cette matière doit être publiée dans le bulletin officiel du conseil du peuple de voïvodie.

2. Les dispositions sur le conseil du peuple de commune et le chef de commune sont respectivement applicables au conseil du peuple de ville et de commune et au chef de ville et de commune.

Art. 83. 1. Outre les tâches à exécuter par le conseil du peuple de commune, le conseil du peuple de ville et de commune entreprend des activités ayant en vue le développement de la ville, de l'économie municipale et de l'habitat, des institutions d'instruction publique, culturelles et sociales, des centres commerciaux et de services ainsi que la satisfaction des besoins matériels et socio-culturels des habitants de la ville.

2. Le conseil du peuple de ville et de commune crée un comité d'agglomération en tant qu'organe d'autogestion des habitants de la ville et octroie à ce comité des statuts qui définissent la procédure d'élection du comité par les habitants, son organisation et ses attributions. Le comité peut accumuler ses propres ressources financières destinées à la réalisation des tâches qui lui sont confiées. L'activité du comité est placée sous la surveillance du conseil du peuple de ville et de commune.

3. Le conseil du peuple de ville et de commune peut déterminer les affaires qui seront débattues ou examinées par le comité d'agglomération, au lieu de l'être en session. Cela ne concerne pas les décisions réservées à la compétence du conseil du peuple de ville et de commune.

Art. 84. 1. Le conseil du peuple de voïvodie peut, après avoir consulté les conseils du peuple intéressés, subordonner un conseil du peuple de commune ou un conseil du peuple municipal d'une ville n'ayant pas le statut d'arrondissement déterminés à la tutelle d'un conseil du peuple municipal d'une ville ayant le statut d'arrondissement, lorsque ces unités sont limitrophes et qu'une telle subordination soit utile pour des raisons sociales et économiques.

2. Le conseil du peuple d'une ville ne faisant pas administrativement partie de la voïvodie peut, avec consentement du conseil du peuple de voïvodie compétent, subordonner un conseil du peuple de commune ou un conseil du peuple municipal d'une ville n'ayant pas le statut d'arrondissement déterminés à la tutelle d'un conseil du peuple de quartier en tant qu'organe immédiatement supérieur.

3. Les résolutions concernant les solutions mentionnées aux alinéas 1 et 2 doivent être publiées dans le bulletin officiel du conseil du peuple de voïvodie ou du conseil du peuple de la ville ne faisant pas partie de la voïvodie.

Chaptire 10

COMITÉS DE BLOC, ASSEMBLÉES DU VILLAGE, MAIRES DE VILLAGE

Art. 93. 1. Dans les terrains urbains sont constitués des comités de bloc (d'une cité, d'une rue ou d'un groupe de maisons) en tant que représentations permanentes des habitants, appelés à renforcer le lien entre les conseils du peuple municipaux (ou de quartier) et les habitants des villes ainsi qu'à assurer la coopération des habitants avec les conseils du peuple en ce qui concerne le bon état des bâtiments et de leur environnement, l'administration des maisons, l'amélioration des conditions matérielles et culturelles des habitants et la mise à profit de leur initiative et activité sociale.

2. La procédure des élections ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement des comités de bloc sont déterminées par le conseil du peuple municipal ou de quartier. Le présidium du conseil du peuple municipal ou de quartier aide les comités dans leur travail.

Art. 94. 1. Afin d'approfondir l'autogestion des habitants des villages, le conseil du peuple de commune subdivise le territoire de la commune en plus petites unités.

2. Une telle unité comprend en principe un village ou des villages limitrophes ou encore d'autres terrains qui ont des problèmes socio-économiques communs.

3. Les habitants d'une telle unité qui ont droit d'élection au conseil du peuple de commune tiennent des réunions du village en vue de débattre leurs affaires communes.

Art. 95. 1. Afin de développer l'activité sociale et économique au sein d'une telle unité et d'assurer une liaison permanente entre cette unité et les conseils du peuple de commune et le chef de commune, les habitants élisent en leur sein un maire et un maire adjoint. L'élection a lieu au cours d'une réunion du village convoquée par le chef de commune.

2. L'élection d'un maire qui n'est pas conseiller doit être approuvée par le présidium du conseil du peuple de commune sur proposition du chef de commune.

3. L'exercice du maire de village expire en même temps que celui du conseil du peuple de commune. Toutefois, le maire continue à exercer ses fonctions jusqu'à leur prise en charge par le maire nouvellement élu.

4. Les dispositions du présent chapitre concernant le maire sont respectivement applicables au maire adjoint.

Art. 96. 1. Le maire convoque une assemblée du village

1° de sa propre initiative,

2° sur la demande d'au moins un cinquième des électeurs domiciliés sur le terrain de l'unité concernée,

3° sur l'ordre du présidium du conseil du peuple de commune ou du chef de commune.

2. La date et le lieu de l'assemblée du village doivent être portés à la connaissance du public de la manière admise dans une localité donnée.

3. Le maire ouvre l'assemblée du village et préside ses débats.

4. A l'assemblée du village sont notamment débattues les questions ci-après:

1° l'exécution des tâches découlant du plan de développement socio-économique de la commune;

2° l'amélioration des conditions socio-économiques, matérielles et culturelles des habitants;

3° l'exécution par les habitants de leurs obligations envers l'Etat,

4° le développement et la modernisation de la production agricole;

5° la généralisation des connaissances agricoles et du progrès agricole;

6° le développement et la protection de la sylviculture dans les forêts n'appartenant pas à l'État ainsi que du boisement et de l'économie cynégétique;

7° le fonctionnement des aménagements communaux;

8° l'approvisionnement du village en eau potable ou servant à d'autres usages;

9° la sécurité, la tranquillité et l'ordre public;

10° les conditions hygiéniques et sanitaires;

11° les activités bénévolement entreprises par la population et leur exécution;

12° les mesures de prévention d'incendie et la protection contre les inondations.

5. L'assemblée du village est convoquée aussi pour éclaircir la politique de l'État et pour entendre des informations sur l'activité du conseil du peuple de commune, des conseillers ainsi que des organisations économiques et sociales fonctionnant dans l'unité concernée.

6. Le conseil du peuple de commune a la faculté:

1° de préciser les matières concernant les unités particulières, qui seront débattues ou examinées par les assemblées du village au lieu de l'être en session; cela ne concerne pas les solutions réservées à la compétence du conseil du peuple de commune;

2° d'autoriser les assemblées du village à accumuler les ressources d'origine sociale affectées à la réalisation des résolutions de l'assemblée, en définissant les règles de leur utilisation par le maire et du contrôle de leur gestion.

Art. 97. 1. Le maire de village exerce une influence sur la mise à profit de l'activité des habitants servant à améliorer la bonne gestion et les conditions d'existence sur le territoire de son ressort, contribue à renforcer la discipline sociale et veille à l'exécution par les habitants de leurs obligations envers l'État.

2. Le maire de village agit conformément aux directives de l'assemblée du village, du conseil du peuple de commune et du chef de commune, représente les habitants du territoire de son ressort devant le conseil du peuple de commune et le chef de commune, participe aux réunions des maires convoquées périodiquement par le chef de commune.

3. Dans l'exercice de ses fonctions, le maire coopère durablement avec les représentants du comité local du Front d'Union Nationale, du cercle agricole et des autres organisations économiques et sociales fonctionnant sur le terrain de son ressort et avec les conseillers y domiciliés.

4. Un maire qui n'est pas conseiller participe aux sessions du conseil du peuple de commune avec voix consultative.

Art. 98. 1. L'assemblée du village peut révoquer un maire avant l'expiration de son exercice s'il ne jouit plus de la confiance des habitants.

2. Le conseil du peuple de commune révoque un maire ayant commis une infraction.

3. Le conseil du peuple de commune peut révoquer un maire ne s'acquittant pas de ses devoirs ou ayant commis un acte qui le disqualifie aux yeux de la population.

4. Le chef de commune peut suspendre dans ses fonctions un maire qui ne s'acquitte pas de ses devoirs ou a commis une infraction et demander sa révocation auprès du conseil du peuple de commune.

Art. 99. Sur les territoires ruraux incorporés aux villes on peut maintenir, avec le consentement du présidium du conseil du peuple de voïvodie ou du conseil du peuple municipal dans une ville ne faisant pas partie de la voïvodie, l'application des dispositions des articles 94 - 98. Les tâches des conseils du peuple de commune et des chefs de commune prévues par ces dispositions sont exécutées dans ce cas par les conseils du peuple municipaux ou d'arrondissement et leurs présidiums.