

*LE REGLEMENT DE LA DIETE DE LA REPUBLIQUE POPULAIRE  
DE POLOGNE  
(1952 - 1985)*

*Marian Rybicki*

L'examen du contenu des dispositions refermées dans les règlements parlementaires successifs adoptés en RPP semble être une entreprise intéressante et utile, tant pour la science que pour la pratique. Les dispositions constitutionnelles concernant l'organisation et le fonctionnement de la Diète sont en effet très générales et ne permettent que dans un degré limité de connaître et d'expliquer la pratique parlementaire. Ceci concerne non seulement la Constitution de la RPP de 1952, connue pour son laconisme très poussé. De même, la Constitution de Mars 1921, dont les principes fondamentaux et de nombreuses dispositions concrètes étaient en vigueur dans la première période de la Pologne Populaire, ne définissait pas d'un manière exhaustive l'organisation interne et le fonctionnement de la Diète, mais renvoyait au règlement parlementaire.

*I. LE REGLEMENT DE LA DIETE DE 1952*

L'adoption de la Constitution de la RPP dans laquelle s'est trouvée une disposition expresse obligeant la Diète à définir dans son propre règlement l'ordre des travaux de la Diète ainsi que la nature et le nombre des commissions parlementaires, a entraîné la mise à l'ordre du jour des débats de la question de l'adoption d'un nouveau règlement. A la première session de la Diète, le 19 novembre 1952, une commission composée de 12 personnes a été instituée pour élaborer le règlement. Les travaux de la commission n'ont pas duré longtemps, car déjà le jour suivant le nouveau règlement a été adopté unanimement. On a admis pour base le projet qui a été préparé plus tôt par le groupe parlementaire de la ville de Varsovie.

Le nouveau règlement nouait aux tendances visant à limiter le rôle de la Diète, qui sont apparues lors de la réforme du Règlement de la

Diète Constituante en 1951<sup>1</sup> et allait encore plus loin. Cela concernait en particulier le raccourcissement considérable et l'accélération de la procédure législative. Indépendamment de la dérogation au principe des trois lectures des projets de lois (ce qui eut lieu déjà en 1951), le règlement autorisait à renoncer à la publication d'un projet de loi ou d'une résolution. De même, la publication des rapports des commissions parlementaires dépendait de la désion du Président de la Diète. Le nombre des commissions permanentes de la Diète Constituante a été réduit de 19 à 7. On renonça au modèle des commissions spécialisées correspondant à la division en ministères en faveur des commissions à profil social. On a omis dans le nouveau règlement les droits de contrôle des commissions. Tous les décrets du Conseil de l'Etat ainsi que la majorité des projets de lois devaient être examinés par la Commission législative, indépendamment des matières réglées par ces actes.

De nouveaux organes collégiaux internes de la Diète ont été introduits : le Présidium de la Diète et le Conseil des Anciens. Le Présidium de la Diète se composant du Président et des vice-présidents devait être un organe dirigeant les travaux de la Diète, veillant à l'application régulière du règlement et à son interprétation. Le Conseil des Anciens, comprenant, outre le président et les vice-présidents de la Diète, les représentants des groupements parlementaires de voïvodie, devait être un organe auxiliaire du Présidium de la Diète pour assurer la bonne marche des travaux de la Diète et la coordination de l'activité des groupements parlementaires: de voïvodie (art. 13). Un fait nouveau, inconnu jusqu'ici dans les règlements de la Diète polonaise, ont été les groupements de voïvodie. Cette forme d'organisation des députés devait refléter l'unité morale et politique de la nation et de ses représentants. De l'admission d'une telle conception témoignait la liaison des groupements parlementaires régionaux avec les Comités de voïvodie du Front National. L'inscription dans le règlement de la Diète, en 1952, de la disposition sur les groupements parlementaires de voïvodie en tant que forme d'organisation des députés doit être considérée avant tout sur le fond de l'omission dans ce règlement des clubs de députés. Il est vrai que les règlements antérieurs des parlements polonais, aussi bien de ceux de l'entre-deux-guerres que du Conseil National Polonais et de la Diète Constituante, ne contenaient pas de dispositions sur les clubs ou les fractions parlementaires, néanmoins de tels clubs, groupant les députés membres d'un parti, existaient toujours dans le passé. Ils constituaient en réalité une forme

---

<sup>1</sup>Voir K. Działocha (dans) : *Sejm Ustawodawczy RP 1947- 1952 [La Diète Constituante de la République de Pologne, 1947 - 1952]*, sous la rédaction de Marian Rybicki, Wrocław 1977, p. 74 et suiv.

fondamentale de liaison et d'activité parlementaire. L'introduction dans le règlement de la Diète en 1952 de l'institution des groupements parlementaires<sup>2</sup> de voïvodie, tout en omettant les clubs de députés, constituait l'expression de la tendance à diminuer ou à camoufler le rôle des partis politiques dans les travaux de la Diète. Le lien territorial, étant au fond la conséquence mécanique de la candidature de plusieurs députés dans une voïvodie, devait en vertu de cette conception remplacer le lien naturel, politique, résultant de l'appartenance à un parti déterminé<sup>2</sup>.

Contrairement au règlement de la Diète Constituante de 1948, le règlement de la Diète de 1952 a omis l'existence de l'organe auxiliaire de la Diète — la Chancellerie de la Diète. Pendant la première législature (1952 - 1956), le service technique de la Diète était assumé par la Chancellerie du Conseil de l'Etat, sous la direction du Secrétaire du Conseil de l'Etat, qui remplissait en même temps la fonction de chef de la Chancellerie du Conseil de l'Etat<sup>3</sup>. Dans le cadre de cette Chancellerie fonctionnait le Bureau des travaux parlementaires.

Cette forme d'organisation reflétait le rapport réel de la direction politique d'alors envers la Diète. La fonction législative du parlement a été en pratique dominée par la fonction réglementaire du Conseil de l'Etat. La Diète ne put également s'acquitter de ses fonctions de contrôle par suite de la liquidation, en 1952, de la Chambre Suprême de Contrôle qui priva la Diète de la possibilité d'utiliser cet important instrument de contrôle sur le gouvernement et toute l'administration.

Le contenu laconique du règlement créait des fondements juridiques pour une activité très limitée de la Diète dans les années 1952 - 1955.

## 2. CHANGEMENTS DU REGLEMENT DE LA DIETE DU 5 AVRIL 1955

Le processus du renouveau socialiste amorcé bien avant octobre 1956 ainsi que le rétablissement de la légalité avant tout dans l'activité des organes de poursuite et de l'administration de la justice a englobé également le fonctionnement de la Diète.

La conscience de la nécessité de réformer le système actuel d'exercice du pouvoir trouvait son expression dans les postulats d'assurer à la Diète

---

<sup>2</sup>Cf. A. Gwiżdż (dans) : *Sejm PRL [La Diète de la République Populaire de Pologne]*, sous la direction de Andrzej Burda, Wrocław 1975, p. 314 et suiv.

<sup>3</sup>La création du poste de Chef de la Chancellerie du Conseil de l'Etat et sa séparation de la fonction de Secrétaire du Conseil de l'Etat a eu lieu au début de la deuxième législature de la Diète de la RPP en 1957.

sa position constitutionnelle et d'en faire un parlement actif, bénéficiant pleinement de ses droits en matière de législation et de contrôle.

Le trait caractéristique des actions réformatrices, englobant également le fonctionnement de la Diète, c'est qu'elles ont été initiées par les forces de renouveau socialiste au sein du POUP dans les cercles actifs du parti.

En 1955, la lutte pour une forme concrète du renouveau se déroulait aux séances plénières du CC du POUP, gagnant rapidement les cellules locales du parti. La direction du POUP, malgré des réticences, ne niait pas d'une manière générale la justesse des postulats. Elle occupait plutôt une position défensive, et les membres respectifs de la direction partageaient souvent les raisons des réformateurs. Dans cette situation politique, au début de 1955, des travaux ont été entrepris sur le changement du règlement de la Diète de 1952. Les propositions préliminaires en cette matière ont été élaborées sur la base des matériaux préparés par le Bureau des Travaux Parlementaires de la Chancellerie du Conseil de l'Etat.

Le projet des changements du règlement a été discuté au cours de deux séances successives du Conseil des Anciens, le 12 mars et le 2 avril 1955. Contrairement au caractère formel des séances précédentes, cette fois-ci l'objet des débats ont été les problèmes liés au fonctionnement de la Diète et à la nécessité de lui assurer dans la pratique une position conforme à la Constitution. A côté du Président de la Diète, des vice-présidents et du Secrétaire du Conseil de l'Etat (qui rapportait les changements proposés), prirent part à la réunion les présidents des groupements parlementaires de voïvodie (et non seulement leurs représentants comme le prévoyait le règlement actuel) ainsi que, chose nouvelle, les présidents des commissions parlementaires, et — *signum temporis*, des journalistes invités.

Les débats se déroulaient déjà dans une nouvelle atmosphère politique préparée par les résolutions de la III-ème séance plénière du CC du POUP de janvier 1955 concernant la réparation des déviations (définies comme bureaucratiques) dans le travail du parti et de l'appareil d'Etat. Un témoignage des changements concernant la position de la Diète a été l'information que le Conseil de l'Etat déjà un mois avant la session de la Diète interrompit la publication des décrets-lois.

Le caractère de façade et la fiction du travail de la Diète et des commissions ont été vivement critiqués. On exigeait, p. ex., que la Commission Budgétaire ait la possibilité d'élaborer les motions concernant les parties respectives du budget sans une hâte excessive, imposée par des délais trop condensés (député J. Rabanowski). On postulait que les projets de lois soient examinés par la Commission des Travaux Législatifs

conjointement avec la commission compétente au fond (député J. Jodłowski). On a indiqué que les groupements parlementaires de voïvodie n'ont pas fait leur preuve en tant qu'uniforme forme d'organisation des députés (député D. Horodyński).

Les changements proposés dans le règlement ont été adoptés par la Diète à sa session du 5 avril 1955. Ils concernaient quelques problèmes essentiels pour le fonctionnement de la Diète. Le nombre des commissions permanentes a été augmenté. Au lieu de 7 il en a été instituées 11. Les 4 nouvelles commissions (de l'Industrie, de l'Agriculture, des Transports et des Télécommunications, de l'Administration de la Justice) correspondaient à une activité ministérielle déterminée et englobaient les plus importants domaines de l'activité gouvernementale. Cela créait de plus grandes possibilités de soumettre ces secteurs de l'administration au contrôle des commissions. Les commissions permanentes pouvaient instituer des sous-commissions. Un changement s'opéra dans la procédure d'approbation par la Diète des décrets du Conseil de l'Etat. En vertu des nouvelles dispositions ils pouvaient être examinés par d'autres commissions compétentes conjointement avec la Commission Législative. La position du Conseil des Anciens, en tant qu'organe interne de la Diète, a été renforcée et sa composition élargie. Y sont entrés les présidents des groupements parlementaires de voïvodie et les présidents de toutes les commissions permanentes. Les commissions parlementaires pouvaient fonctionner d'une manière permanente et planifiée également dans l'intervalle des sessions de la Diète. Et, bien qu'aujourd'hui ces changements peuvent sembler fragmentaires et insuffisants, à l'époque ils ont joué un rôle très positif. Ils constituaient une première brèche dans le mur des restrictions imposées à la Diète d'abord en 1951, et ensuite renforcées dans le règlement de 1952. Mais ces changements ont avant tout ouvert la voie à une nouvelle pratique de fonctionnement de la Diète. Un témoignage de leur réalité et efficacité ont été le déroulement et le résultat des travaux de la Diète dans la période à partir d'avril 1955 jusqu'à la fin de la législature en décembre 1956<sup>4</sup>.

Cependant, le principal stimulant influant sur l'animation de l'activité de la Diète et le rehaussement de son importance ont été les changements d'octobre 1956 et la nouvelle atmosphère qui régna dans la vie politique du pays. Le fait que la Diète, élue en 1952, la même du point de vue composition, se limitant pendant trois ans à approuver passivement les décisions proposées de l'extérieur et à des déclarations formelles, subit au cours des derniers mois de sa législature, une métamorphose très

---

<sup>4</sup> En témoignent les comptes rendus sténographiés de la VIII<sup>e</sup>, IX<sup>e</sup> et surtout de la X<sup>e</sup> Sessions de la Diète de la RPP du 20 octobre au 20 novembre 1956.

poussée, oblige à de profondes réflexions. Un phénomène semblable, mais dans des conditions différentes et dans une atmosphère politique plus difficile, se produira 25 ans plus tard. Le théâtre en sera la Diète de la VIII<sup>e</sup> législature dans les années 1980 - 1984. Le processus des transformations se déroulera dans des formes non moins spectaculaires, mais à une échelle bien plus large.

### *3. REGLEMENT DE LA DIETE DU 1er MARS 1957*

L'adoption d'un nouveau règlement par la Diète de la deuxième législature est liée avec le programme des réformes politiques et institutionnelles tracées dans la résolution de la VIII<sup>e</sup> Séance plénière du CC du POUP d'octobre 1956. Au sujet de la Diète la résolution déclarait que « Le Parti tendra à créer des conditions tant politiques que juridiques, afin que la Diète puisse exercer pleinement ses tâches constitutionnelles fondamentales. Le travail législatif doit se concentrer dans la Diète. La Diète doit profiter pleinement de ses droits constitutionnels de contrôle général sur les travaux du gouvernement. Dans ce but, il faut instituer la Chambre Suprême de Contrôle en tant qu'organe de la Diète. Lors de l'adoption des documents fondamentaux d'Etat, de la ratification des traités internationaux importants, il faut assurer aux députés la possibilité de prendre connaissance de l'ensemble des problèmes qui s'y rattachent. La Diète doit pouvoir exprimer son opinion sur tous les projets essentiels du gouvernement, afin que l'on ne décide, seulement dans des cas exceptionnels, par décret du Conseil de l'Etat des affaires relevant de la compétence de la Chambre législative, afin que la Diète, par l'intermédiaire de ses commissions soit constamment informée des travaux du gouvernement. Il faut tendre à ce que les sessions de la Diète se tiennent plus souvent, afin que dans les intervalles entre les sessions les commissions parlementaires travaillent systématiquement »<sup>5</sup>.

Le nouveau règlement a été adopté le 1<sup>er</sup> mars 1957, peu après la constitution de la Diète de la deuxième législature. La Commission des Règlements, composée de 25 personnes, instituée le 20 février 1957 à la première session de la Diète pour élaborer le projet, a rempli rapidement sa tâche. Cela était possible, car la résolution de la VIII<sup>e</sup> séance plénière du CC du POUP a tracé les principales orientations des changements dans l'organisation et le fonctionnement de la Diète. Elles ont trouvé leur

---

<sup>5</sup> O aktualnych zadaniach politycznych i gospodarczych partii : Uchwala VIII Plenum KC PZPR [Des tâches actuelles politiques et économiques du parti : Résolution de la VIII<sup>e</sup> Séance Plénière du CC du POUP], « Nowe Drogi » 1956, n° 10, p. 7.

reflet dans le nouveau règlement. Simultanément, la pratique des derniers mois de la Diète de la première législature devançait les réglementations adoptées en 1955 et préparait le terrain à une réforme plus profonde. Les changements principaux qu'apportait le règlement de 1957 concernaient l'organisation des députés au sein de la Diète. La forme essentielle en cette matière a été l'institution, rétablie après 4 ans et fixée *expressis verbis* dans le règlement, des clubs des députés formés selon le critère d'appartenance à un parti. En vertu du Règlement, à côté des clubs des députés, peuvent exister d'autres formes de groupements des députés à caractère rapproché, à savoir les cercles de députés. Le règlement ne détermine pas les critères selon lesquels sont organisés les cercles de députés. Leur constitution exige à chaque fois l'accord du Présidium de la Diète, exprimé après avoir entendu l'opinion de la Convention des Doyens. Depuis 1957, dans toutes les législatures, fonctionnent à la Diète trois cercles de députés groupant des militants catholiques. Ce sont le cercle « PAX », le cercle de l'Union Polonaise Catholique Sociale (dans les législatures précédentes existait le cercle de députés « Znak »), et le cercle de l'Association Chrétienne Sociale<sup>6</sup>.

La création des clubs et des cercles de députés ainsi que leur affermissement dans le règlement était liée avec la réintroduction de l'institution de la Convention des Doyens, connue également dans la période de la Diète Constituante, bien que non prévue dans le règlement d'alors. Dans la composition de la Convention des Doyens, à côté du Présidium de la Diète, sont entrés, *ex officio*, les présidents des clubs de députés ou leurs suppléants, ainsi que les présidents des cercles de députés, cooptés sur la base de l'art. 24 al. 2 du règlement. C'était donc un organe tout à fait différent du Conseil des Anciens, existant pendant la première législature de la Diète et composé du Présidium de la Diète, des présidents des groupements parlementaires de voïvodie et des présidents des commissions permanentes. Le Conseil des Anciens était un organe auxiliaire du Présidium de la Diète, chargé d'assurer la bonne marche des travaux de l'assemblée et la coordination des travaux des groupements parlementaires de voïvodie. Par contre, la Convention des Doyens avait un caractère nettement politique. Elle est devenue un organe consultatif du Présidium de la Diète chargé non seulement d'assurer la bonne marche

<sup>6</sup> Il y a lieu de rappeler que le Club Catholique-Social existait pendant toute la durée de la législature de la Diète Constituante de la République de Pologne (1947 - 1952). Au début de la législature, il fonctionnait en tant que l'un des neuf (Parti Ouvrier Polonais, Parti Socialiste Polonais, Parti Paysan, Parti Paysan Polonais, Parti Paysan Polonais — Nouvelle Libération, Parti Démocrate, Parti du Travail) et à la fin de la législature, en tant que l'un des quatre clubs de députés (POUP, PPU, PD et Club Catholique-Social).

des travaux de l'assemblée mais aussi (et avant tout) la coopération des clubs et des cercles de députés dans les questions relatives à l'activité parlementaire. En ce qui concerne le système des commissions permanentes de la Diète, le nouveau règlement augmentait leur nombre. C'était une continuation de la tendance qui s'est reflétée dans l'amendement du règlement de 1955. A cette époque, leur nombre a été augmenté de 7 (en 1952 - 1955) à 11. En 1957, le nombre des commissions permanentes est passé à 19. Le rôle et la position des commissions ont également changé. Les commissions devinrent des organes auxiliaires de la Diète en matière de contrôle de l'activité des différents organes d'Etat. A l'accroissement de l'efficacité d'action des commissions devaient servir des moyens juridiques concrets sous forme d'adoption des *desiderata* adressés au Conseil de l'Etat, au Président de la Chambre Suprême de Contrôle, au Procureur Général et aux ministres particuliers et sous forme de projets de résolutions présentées à la Diète pour adoption, et renfermant des postulats à l'adresse des organes susmentionnés.

Tout en augmentant le nombre des commissions permanentes, on leur a conféré le caractère de commissions spécialisées correspondant à la division en ministères à un degré plus élevé que dans la période précédente. L'expression de cette tendance était la liquidation de la Commission Législative, qui visait à reporter le poids des travaux législatifs au forum des commissions spécialisées compétentes. Ce genre de décision était une réaction à la situation régnant dans les années cinquante lorsque les projets de lois étaient examinés exclusivement par la Commission Législative, ce qui empêchait les commissions spécialisées d'influer sur la législation. La solution adoptée en 1957 s'est avérée être une solution extrémiste au sens opposé. Elle privait la Diète de la possibilité d'apprécier les projets de lois du point de vue de leur conformité au système du droit en vigueur et aux principes de la politique et de la technique législative. C'est pourquoi, en 1972, la Diète a institué la Commission des Travaux Législatifs et a établi le principe d'examiner les projets de lois par la commission compétente au fond, conjointement avec la Commission des travaux législatifs.

Le règlement de 1957 a réintroduit, après cinq ans, la Chancellerie de la Diète dont l'organisation interne était déterminée dans le statut adopté par le Présidium de la Diète. Le Président de la Diète devait nommer et révoquer les travailleurs de la Chancellerie et répondre de leur activité devant la Diète. Il y a lieu de remarquer que les changements ultérieurs du règlement, opérés dans la période de la VIII<sup>e</sup> législature de la Diète (1980 - 1983), ont renforcé notablement la position de la Chancellerie de la Diète. Elle est devenue actuellement un organe non seulement exécutif, mais aussi consultatif de la Diète et de ses organes.

En 1957, le règlement la définissait comme organe auxiliaire et exécutif du Présidium de la Diète. Le rôle du chef de la Chancellerie de la Diète a été également renforcé ; il est actuellement responsable pour l'activité des travailleurs de la Chancellerie.

En conférant à la Chancellerie de la Diète le caractère d'organe consultatif, on n'a pas précisé de quel genre de consultation s'agit-il. Notons que la Convention des Doyens est également, en vertu de l'art. 25 al. 1 du règlement, un « organe consultatif du Présidium de la Diète », ce qui peut susciter des doutes, car le Présidium de la Diète, en tant qu'élément composant de la Convention des Doyens, devient alors un organe consultatif par rapport à lui-même. La notion de consultation employée plusieurs fois dans le règlement à l'égard de différentes institutions et organes demande d'indiquer avec précision s'il s'agit d'un consultation politique, juridique ou professionnelle dans le domaine des spécialités déterminées<sup>\*7</sup>.

Analysant les changements introduits par le règlement de la Diète de 1957, rappelons qu'il a été adopté dans des conditions politiques favorisant particulièrement toute entreprise visant à renforcer la position de la Diète. L'affaire de la Diète se trouvait dans le courant principal des changements d'octobre. L'adoption du nouveau règlement ne constituait qu'un des éléments du programme des réformes. La Diète ne s'est pas limitée à adopter un nouveau règlement. Des travaux ont été entrepris sur l'amendement de la Constitution, car ce n'est que par cette voie que l'on pouvait réaliser la résolution de la VIII<sup>e</sup> séance plénière du CC du POUP d'octobre 1956 qui parlait de la nécessité d'instituer la Chambre Suprême de Contrôle en tant qu'organe de la Diète pour le contrôle de l'activité du gouvernement. La Commission extraordinaire instituée le 13 juillet 1957 pour l'élaboration du projet de la loi sur la Chambre Suprême de Contrôle a préparé, après cinq mois de débats, les projets de trois actes juridiques : la loi sur l'amendement de la Constitution, la loi sur la CSC et la résolution concernant le mode de présentation des comptes rendus à la Diète et de désignation par la Diète des tâches à la Chambre Suprême de Contrôle. Tous ces actes ont été adoptés le 13 décembre 1957. La création de la CSC en tant qu'organe assistant la Diète dans l'exercice

<sup>7</sup> La question est d'une grande importance, car au cours des dernières 3 années, le nombre des organes consultatifs de la Diète s'est accru. Ont été créés le Conseil Socio-Economique qui est un organe consultatif de la Diète et de ses organes (§ 1 al. 2 de la résolution de la Diète du 21 mars 1982), ainsi que le Groupe des Conseillers Parlementaires (résolution du Présidium de la Diète du

7 mai 1982). Indépendamment de cela, les commissions parlementaires bénéficient de plus en plus souvent de l'aide de experts en dehors du groupe des Conseillers Parlementaires.

du contrôle de l'activité du gouvernement et de toute l'administration a entraîné la nécessité d'amender le règlement de la Diète, ce qui eut lieu le 28 décembre 1957. Les changements concernaient la réglementation détaillée des rapports entre le Président de la CSC et la Diète, le mode de sa nomination et révocation, la définition des principes de la participation du Président de la CSC et de ses représentants aux travaux des commissions parlementaires.

L'amendement constitutionnel, instituant la CSC, constituait le premier changement essentiel introduit dans la constitution depuis son adoption en 1952. Son importance pour assurer l'effectivité de la fonction de contrôle de la Diète a été maintes fois relevée par la doctrine. Mais on ne se souvient pas toujours que ce changement ne réalisait pas pleinement la résolution d'octobre qui parlait de la subordination de la CSC seulement à la Diète. L'amendement constitutionnel et, dans un degré encore plus grand, la loi sur la CSC introduisait par contre une sorte de condominium, liant la subordination de la CSC à la Diète avec la surveillance exercée par le Conseil de l'Etat. Dans la période ultérieure, cette surveillance du Conseil de l'Etat avait en pratique un caractère dominant, affaiblissant la subordination à la Diète. Il a fallu de longues expériences et une période lourde de conséquences, de subordination de la CSC au gouvernement après 1976, pour que le nouvel amendement constitutionnel effectué en 1980 précise nettement la subordination de la CSC à la Diète.

#### 4. EVOLUTION DU REGLEMENT DANS LES ANNEES SOIXANTE-DIX

Pendant près de vingt ans après l'adoption de l'amendement constitutionnel de 1957 concernant la CSC, aucun changement constitutionnel n'a été introduit. La pétrification du système constitutionnel polonais a touché en particulier les dispositions relatives à la Diète, contenues dans le chapitre III de la Constitution. Malgré leur généralité permettant une pratique différente dans l'application de ces normes, elles restent en vigueur jusqu'aujourd'hui. Les événements dramatiques de décembre 1970, révélant avec acuité les défauts du système d'exercice du pouvoir, n'ont pas non plus provoqué de changements constitutionnels. L'annonce de la préparation d'une nouvelle Constitution exprimée *expressis verbis* dans la résolution du VI<sup>e</sup> Congrès du Poup de 1971 n'a pas été réalisée et a été vite abandonnée. Les engagements solennels à augmenter les efforts pour « renforcer le rôle et l'autorité de la Diète et l'activité des commissions parlementaires, pour affirmer le principe de présenter à la Diète, par le gouvernement, les lignes générales du travail et de l'activité de

l'Etat, conjointement avec la discussion de ces affaires aux séances plénières de la Diète » — comme le proclamait la résolution du VI<sup>e</sup> Congrès du POU<sup>8</sup>, ne sont restés que des déclarations.

A mesure que le temps passait et que se stabilisait le pouvoir de la nouvelle équipe dirigeante, l'activité de la Diète prenait un caractère de façade.

La période d'activisation de la Diète après décembre 1970 a été beaucoup plus courte que celle après le tournant d'octobre 1956 et n'était pas accompagnée de plus profondes réformes institutionnelles. Les changements se limitaient à l'amendement du règlement de la Diète introduit en mars 1972. Il concernait principalement une nouvelle réglementation de la question des interpellations des députés, des desiderata des commissions, de l'activité des groupements parlementaires de voïvodie ainsi que du développement du système des commissions permanentes de la Diète. Le changement positif le plus essentiel a été l'institution de la nouvelle Commission des travaux législatifs, à caractère fonctionnel et extra-ministériel. Elle avait pour tâche d'analyser et de donner son avis sur tous les projets de lois du point de vue juridique et des principes généraux de la politique et de la technique législative, indépendamment de leur appréciation par les commissions compétentes au fond.

Ces changements n'ont pas pu cependant influer sur la position et le fonctionnement de la Diète, surtout sur le plan de ses rapports avec le gouvernement. Dans la situation politique des années soixante-dix, commencèrent à se faire jour et à dominer des tendances technocratiques et bureaucratiques, devant conduire soi-disant à une efficacité et opérativité d'action. Cela aboutissait en pratique à un affaiblissement du rôle de tous les organes représentatifs et à l'omnipotence de l'administration qui se soustrayait au contrôle de la société. Ces processus étaient facilités par les méthodes d'exercice par le parti de son rôle dirigeant. Ces méthodes consistaient avant tout en une influence directe de l'appareil du parti sur les organes de l'administration d'Etat. Il s'ensuivit une symbiose progressive des deux appareils : du parti et de l'Etat et leur autonomisation à l'égard des institutions collégiales du parti et des organes représentatifs du pouvoir d'Etat. La prise de décisions communes au sommet par le parti et le gouvernement dans les affaires clés devint pratique courante. La possibilité de soumettre ces décisions au contrôle effectif de la Diète et de ses organes devint illusoire.

L'expression éloquente et le couronnement de ces tendances fut l'amendement de la constitution du 10 février 1976, et en particulier les

---

<sup>8</sup> Cf. *VI Zjazd PZPR [VI<sup>e</sup> Congrès du POU]*, « Nowe Drog », 1972, n° 1, p. 163.

dispositions qui subordonnaient la Chambre Suprême de Contrôle et son président au chef du gouvernement, privant ainsi la Diète de son propre organe de contrôle. Un caractère semblable avaient les changements introduits dans le chapitre de la constitution sur les organes locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat. Ils donnaient le fondement à l'entièvre subordination des organes unipersonnels de l'administration locale (voïvodes, présidents, chefs de villes et de communes) exclusivement aux organes supérieurs gouvernementaux, tout en privant les conseils du peuple du droit de choisir et de pourvoir aux postes dirigeants sur leur propre territoire.

D'autres réglementations introduites par l'amendement de la constitution en 1976 concernant l'administration centrale avaient également pour but l'émancipation maximale des organes gouvernementaux et la limitation des attributions de la Diète. Alors que la Constitution de 1952 statuait que l'étendue d'action des ministres dirigeant les secteurs différents de l'administration d'Etat est définie par la loi, cette disposition ne s'est plus trouvée dans le nouveau texte de la Constitution après son amendement de 1976. L'exigence de la voie légale n'a été maintenue que pour l'institution de l'office de ministre. On a considéré par contre que la définition de l'étendue d'action des ministres en tant que chefs des ressorts, constitue l'affaire intérieure du gouvernement, qui peut être réglée en dehors de la Diète par des dispositions d'application n'ayant pas rang de loi.

Nombre de nouvelles dispositions introduites en 1976 dans la Constitution, surtout en ce qui concerne le contrôle et la consultation sociale, les syndicats, la protection du milieu naturel, les droits et les libertés civiques, n'avaient qu'un caractère déclaratif. Elles n'étaient accompagnées d'aucunes normes institutionnelles de garantie, ni dans la Constitution ni dans des lois spéciales. Par contre, dans les solutions concrètes, l'amendement de 1976 signifiait une nette régression. Il a sérieusement limité les possibilités d'exercice par la Diète d'un contrôle effectif sur l'administration. La conséquence directe des changements constitutionnels de 1976 était l'amendement du règlement de la Diète du 25 mars 1976. Conformément à la nouvelle position juridique de la CSC en tant qu'organe subordonné au Président du Conseil des Ministres, les dispositions du règlement concernant le mode de nomination du Président de la CSC et le mode de présentation à la Diète d'une motion de confiance, ont été modifiées.

En raison de l'annulation de la disposition de la Constitution de 1952, qui prévoyait un délai de 7 jours pour accorder une réponse par le gouvernement aux interpellations des députés et la soumettre à l'approba-

tion de la Diète, on a établi dans le nouveau règlement un délai de 14 jours pour donner ces réponses.

En ce qui concerne les commissions parlementaires, on s'est limité à adapter strictement leurs structures et appellations à l'actuelle division en ministères, approfondissant ainsi le caractère ministériel des commissions. L'enrichissement de l'arsenal des moyens d'actions des commissions par une nouvelle forme d'opinions adressées au gouvernement et aux ministres particuliers, s'est avéré apparent, puisqu'il entraîna une dérogation à l'institution des desiderata qui constituait un instrument plus efficace, car le destinataire d'un desideratum était tenu de prendre position et d'en informer par écrit la commission dans un délai de 30 jours. Les changements introduits dans le règlement en matière de procédure législative signifiaient une nouvelle dérogation au principe de la première lecture des projets de lois à la séance plénière de la Diète. On a reconnu comme égale la méthode de réalisation de ce principe, la première lecture à la séance de la commission compétente conjointement avec la Commission des travaux législatifs. Le Présidium de la Diète devait décider du choix de l'une des deux voies.

##### *5. LES CHANGEMENTS DU REGLEMENT DE LA DIETE DANS LES ANNEES QUATRE-VINGTS*

La nouvelle période de l'histoire politique de la Pologne Populaire marquée par la protestation générale de la classe ouvrière en août 1980 a provoqué des changements considérables dans tous les domaines de la vie sociale. La conscience de la nécessité d'entreprendre des réformes essentielles dans le système politique et dans les méthodes d'exercice du pouvoir se manifestait déjà avant août 1980 dans les postulats et les revendications formulés dans le cadre des structures du parti et des organisations sociales. Les événements d'août 1980 ouvraient la voie aux réformes qui ont englobé également la problématique de l'organisation et du fonctionnement de la Diète. Le cours dramatique des événements ne permettait pas, il est vrai, de procéder à une réforme constitutionnelle générale, cependant la forte pression des forces sociales engagées dans le processus du renouveau contraignait à des changements hâtifs, souvent fragmentaires, dans le système des institutions de droit constitutionnel. Comme dans les précédentes périodes de crises polonaises, l'attention de la société et ses espérances étaient portées sur la question du renforcement du rôle et de l'effectivité du fonctionnement de la Diète, surtout dans la sphère de ses rapports avec le gouvernement. Bien des impulsions et revendications réformatrices provenaient des partis politiques qui

traversaient un processus de profonds changements du point de vue programme, organisation et cadres. En témoignent : le VIII<sup>e</sup> Congrès du Parti Paysan Unifié, organisé en décembre 1980, le XII<sup>e</sup> Congrès du Parti Démocrate — en mars 1981 et le IX<sup>e</sup> Congrès Extraordinaire du Parti Ouvrier Unifié Polonais — en juillet 1981.

A côté de cela, s'accentuait la pression de la part des syndicats nouvellement organisés dont les dirigeants réclamaient des réformes politiques, souvent incompatibles avec les principes et les conditions du système socialiste.

C'est dans cette atmosphère « de tempête et de pression » que naissaient et prenaient la forme d'actes juridiques, les réformes concernant les organes supérieurs du pouvoir, de l'administration et de la justice. Le plus tôt, car déjà en 1980, par voie d'amendement de la Constitution, a été réinstituée la Chambre Suprême de Contrôle en tant qu'organe subordonné à la Diète. En 1982, fut institué le Tribunal d'Etat et on créa les bases constitutionnelles pour l'institution du Tribunal Constitutionnel ; en même temps fut abrogée la disposition, restant lettre morte, car inutilisée pendant 6 ans, introduite dans la Constitution par l'amendement de 1976, conformément à laquelle le Conseil de l'Etat devait veiller à la conformité de la loi à la Constitution (art. 30 al. 1, pt 3).

Suite aux changements constitutionnels, le règlement de la Diète a été plusieurs fois amendé<sup>9</sup>. Les nouvelles dispositions du règlement ont défini en détail les obligations de la CSC envers la Diète et les formes de participation du Président et des représentants de la CSC aux travaux de la Diète et de ses commissions. Par suite de l'institution du Tribunal d'Etat, a été créée une nouvelle commission permanente de la Diète : la Commission de Responsabilité Constitutionnelle.

Indépendamment de ces changements, découlant de l'amendement de la Constitution, de nombreux changements ont été introduits dans le règlement, concernant l'organisation et le fonctionnement de la Diète et ne dépassant pas le cadre de la problématique interne du parlement.

Un caractère différent avaient les dispositions du règlement qui concernent directement le domaine d'activité des organes extra-parlementaires, en particulier du gouvernement, qui imposent à ces organes de nouvelles obligations, modifient leurs rapports avec la Diète, établissent les nouvelles attributions de la Diète ou denses organes ainsi que les formes d'influence à l'extérieur.

Dans notre doctrine, l'opinion s'est établie depuis longtemps que le

---

<sup>9</sup> Le règlement a été amendé successivement : en 1980 (*Monitor Polski* n° 29, texte 164), en 1981 (*Mon. Pol.* n° 26, texte 224), en 1982 (deux fois — *Mon. Pol.* n° 17, texte 134 et n° 18, texte 146), et en 1984 (*Mon. Pol.* n° 10, texte 65).

règlement de la Diète peut englober non seulement la sphère interne d'activité de la Diète mais aussi le domaine de ses rapports avec les organes extra-parlementaires<sup>10</sup><sup>11</sup>. Il semble que le caractère des nombreux changements introduits dans le règlement au cours des années 1980 - 1984 converge dans ce sens d'idée. Ceci aboutit cependant à estomper les limites entre la matière exigeant une régulation constitutionnelle, légale et réglementaire. En témoigne l'ensemble des dispositions concernant le statut juridique du député, ses attributions à l'égard des divers organes d'Etat et les obligations de ces organes à l'égard du député. En examinant le problème sur un plan plus large, non seulement du côté juridique, il convient de prendre en considération les faits indiqués par J. Mordwiłko qui se prononce pour une loi spéciale sur la position juridique de député. Il s'agit de ce que le règlement, en tant qu'acte interne du parlement, est connu dans des cercles juridiques assez, étroits (a joutons — principalement scientifiques). Il est difficile par contre d'admettre que sa teneur est connue de tous les employés de l'administration locale, qui sont tenus d'accorder une aide aux députés<sup>11</sup>.

Les dernières trois années ont apporté une nouvelle extension des dispositions du règlement. Dans le but de renforcer la position de la Diète et de lui assurer une plus grande efficacité d'action, surtout de contrôle sur le gouvernement et toute l'administration — l'amendement du règlement semblait être la voie la plus simple et la plus facile, allant au-devant des aspirations et des postulats réformateurs. Cela avait une importance particulière dans la période de la crise aiguë et des tensions sociales.

Certains changements introduits dans le règlement en 1980 constituaient une brèche dans le modèle des rapports, établi depuis trente ans, entre la Diète et le gouvernement, considéré jusqu'ici comme une structure presque monolithique et indivisible. Parmi ces changements il y a lieu de compter la nouvelle disposition de l'art. 20 al. 3 du règlement, autorisant le Présidium de la Diète à adresser des motions concernant la nomination des différents membres du gouvernement — à la commission compétente de la Diète en vue de présenter l'opinion sur les candidats. La pratique d'application de cette disposition indique qu'elle donne aux députés de meilleures possibilités de connaître les qualifications des candidats et d'apprécier leur utilité au poste proposé, que la précédente méthode de présentation, à la session plénière de la Diète, de recommandations banales, appuyées seulement par des données biographiques.

---

<sup>10</sup>Cf. K. Działocha, J. Repel, *Charakter prawnego Regulaminu Sejmu PRL [Caractère juridique du Règlement de la Diète de la RPP]*, « Państwo i Prawo », 1983, n° 12, p. 18 et suiv.

<sup>11</sup>J. Mordwiłko, *O pozycji prawnej posła na Sejm [Sur la position juridique du député à la Diète]*, « Państwo i Prawo », 1983, n° 4, pp. 17-18.

Une importance non moins essentielle pour assurer un rapport régulier entre les membres du gouvernement et le parlement, put avoir la nouvelle disposition de l'art. 40 al. 5 du règlement, introduisant la possibilité d'accorder par la Diète le quitus au gouvernement à l'exclusion des membres déterminés du Conseil des Ministres. Bien qu'il manque jusqu'à présent d'expériences pratiques en matière d'application de ce « quitus sélectif », la possibilité même d'exiger par cette voie la responsabilité des différents membres du gouvernement sur la base d'une motion de la Commission du Plan économique, du Budget et des Finances — devrait influer favorablement sur le façonnement des rapports entre le gouvernement et la Diète.

Il semble que le poids réel et l'importance institutionnelle de ce genre d'innovations ainsi que la considération de leur réception sociale, plaident pour leur consolidation dans les dispositions de la future loi sur le Conseil des Ministres. Contrairement à la procédure législative, et d'autant plus, au mode d'adoption des changements constitutionnels plus complexes, la voie de l'amendement du règlement reste toujours pour ainsi dire dans l'ombre du courant principal de l'intérêt de l'opinion publique et, par là même, de son contrôle. En outre, le caractère fragmentaire et la soupleesse des dispositions du règlement, la facilité de leur changement dans toute nouvelle situation politique, et leur susceptibilité à l'interprétation interne — surtout à côté du système mal ordonné des sources du droit — tous ces éléments plaident pour le choix d'une régulation légale des problèmes dépassant le cadre des affaires interparlementaires.

#### 6. REMARQUES FINALES

Chaque histoire — et surtout la plus récente — incite à des réflexions et des conclusions pouvant avoir une importance pour le présent et l'avenir. Partant de ces principes, je voudrais toucher quelques problèmes concernant l'évolution et les perspectives des organes de la Diète.

1) En ce qui concerne la structure interne de la Diète, le système très développé des commissions permanentes attire une attention particulière. En résultat des changements successifs du règlement, nous avons aujourd'hui au total 21 commissions permanentes.

A coté des 15 commissions dont la compétence englobe des domaines de l'activité des organes déterminés de l'administration publique, il y a 6 commissions construites sur des principes différents. Ce sont : la Commission du Plan Economique, du Budget et des Finances, la Commission des Travaux Législatifs, la Commission du Règlement et des Affaires des Députés, la Commission des Plaintes et des Motions (créeée

en 1980), la Commission pour l'Autogestion du Personnel] des Entreprises (créeée en 1981) et la Commission de Responsabilité Constitutionnelle (créeée en 1982).

Il semble que malgré le grand nombre des commissions spécialisées, elles ne donnent pas à la Diète la possibilité d'examiner plus largement les problèmes clés socio-économiques dépassant le cadre des divisions ministérielles. Cette remarque se rapporte — bien que dans un autre sens — à la structure actuelle du gouvernement, où dominent encore les ressorts industriels de branche, ce qui ne favorise pas la réalisation de la réforme économique. Par contre, en ce qui concerne la Diète, il est paradoxal qu'après la réorganisation du gouvernement en 1981, limitée d'ailleurs, la structure et le nombre des commissions spécialisées de la Diète n'ont pas changé. Il existe p. ex. la Commission permanente de l'Industrie Légère, alors que depuis 1981 il n'existe qu'un seul Ministère de l'Industrie Chimique et Légère. A côté des commissions permanentes à spécialisation étroite, il manque à la Diète de commissions qui pourraient émettre une opinion sur les problèmes clés liés aux lignes générales de développement de l'Etat et de la société. Il n'y a pas, p. ex., de commission pour les questions des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale, bien que la réalisation de ce nouveau problème pose devant la Diète des tâches immenses. Il semble qu'en éliminant la dispersion excessive des commissions spécialisées et en limitant leur nombre, il faut tendre à créer des commissions dans le champ d'action desquelles se trouveraient les problèmes fondamentaux de l'Etat et de la société, vus non seulement dans le contexte ministériel-gouvernemental<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> C'est dans ce sens que vont également les changements introduits dans le Règlement de la Diète par les résolutions de la Diète du 6 avril 1985 (Mon. Pol. n° 10, texte 65) et du 12 novembre 1985 (Mon. Pol. n° 33, texte 220), réduisant le nombre des commissions permanentes de 25 à 21.

Au début de la neuvième législature de la Diète de la RPP, en novembre 1985, les Commissions permanentes suivantes ont été instituées :

1. Commission de l'Administration, des Affaires Intérieures et de l'Administration de la Justice,
2. Commission pour l'Autogestion du Personnel des Entreprises,
3. Commission des Affaires Etrangères,
4. Commission de l'Agriculture, de l'Economie Forestière et alimentaire,
5. Commission de la Construction, de l'Economie de l'Espace, Communale et de l'Habitat,
6. Commission de la Coopération Economique avec l'Etranger et de l'Economie Maritime,
7. Commission de la Culture,
8. Commission de la Défense Nationale,
9. Commission de l'Education Nationale et de la Jeunesse,
10. Commission de l'Industrie,

2) Au cours des dernières années, la composition du Présidium de la Diète a été élargie. A côté des représentants des trois partis politiques, parmi lesquels le représentant du PPU assume la fonction de Président depuis quelques législatures consécutives, se sont trouvés deux vice-présidents sans-parti. La direction générale de ces changements semble indiquer une tendance à conférer au Présidium de la Diète le caractère de coalition.

Il semble que la Diète constitue la meilleure plate-forme de coopération de diverses forces politiques, reconnaissant les principes du système socialiste. Le caractère coalisé du Présidium de la Diète en tant qu'organe collégial chargé d'assurer la réalisation des travaux de la Diète, devrait favoriser au plus haut degré les processus de consolidation de la société sur la base d'une entente nationale. Par contre, en établissant la composition du gouvernement en tant qu'organe exécutif et administratif, il faut davantage prendre en considération les qualifications professionnelles, les capacités de direction et d'organisation ainsi que les dispositions caractérologiques des membres du gouvernement, nécessaires pour assurer l'effectivité dans la réalisation des plans socio-économiques.

3) Dans la situation où la forme principale de l'organisation des députés étaient les clubs et les cercles de députés, le problème des groupements parlementaires de voïvodie se présente sous un autre jour. Auparavant, jusqu'en 1957, les présidents des groupements parlementaires de voïvodie (GPV) entraient dans la composition du Conseil des Anciens. L'actuelle Convention des Doyens — malgré une appellation rapprochée — a un tout autre caractère. Dans sa composition, outre les membres du Présidium de la Diète, entrent seulement les présidents des clubs de députés et, traditionnellement, sur le principe de cooptation, les présidents des cercles de députés.

Ainsi, le rôle des GPV dans la Diète même et ses organes, a subi des changements essentiels. Bien que le règlement de la Diète statue que les

- 
- 11. Commission de l'Industrie Minière et Energétique,
  - 12. Commission du Marché Intérieur et de la Petite Industrie,
  - 13. Commission des Plaintes et des Motion,
  - 14. Commission du Plan Economiques, du Budget et des Finances,
  - 15. Commission de la Politique Sociale, de la Santé Publique et de la Culture Physique,
  - 16. Commission de la Protection de l'Environnement et des Ressources Naturelles,
  - 17. Commission du Règlement et des Affaires des Députés,
  - 18. Commission de la Responsabilité Constitutionnelle,
  - 19. Commission de la Science et du Progrès Technique,
  - 20. Commission du Transport et de la Communication,
  - 21. Commission des Travaux Légitatifs.

députés peuvent s'organiser dans des groupements parlementaires de voïvodie, traitant donc cette institution comme facultative, dans la pratique elle a toujours encore un caractère général.

La tâche fondamentale des GPV était le travail en terrain, consistant d'une part, à renforcer les liens entre les députés et les électeurs, et d'autre part, à accorder une aide aux députés dans l'accomplissement de leurs obligations, résultant de l'exercice du mandat. Cependant, dans le travail des GPV sont apparus de nouveaux éléments méritant une analyse attentive. Depuis 1975, en résultat de la réforme de la division administrative territoriale et de la création de 49 nouvelles voïvodies, le réseau des GPV a été mécaniquement adapté à la nouvelle division du pays. En conséquence, de nombreux nouveaux groupements ne comptaient qu'à peine quelques députés. Les possibilités d'une réalisation convenable des tâches, p. ex. l'aide réciproque et l'échange d'expériences, dans des groupements composés de trois, quatre ou cinq personnes, semblent peu réelles.

Un deuxième facteur pouvant avoir une incidence sur le travail des GPV, surtout en ce qui concerne les rencontres avec la population et les permanences des députés, a été la cessation en juillet 1983 de l'activité des comités de voïvodie du Front d'Unité de la Nation. Pendant de longues années les comités du FUN constituaient pour les GPV une base organisationnelle pour les contacts avec les électeurs. Leur disparition a dû provoquer une brèche que peut combler à l'avenir l'activité des structures du Mouvement Patriotique de la Renaissance Nationale. La nécessité s'impose de jeter un nouveau regard sur les fonctions des groupements parlementaires de voïvodie dans les conditions actuelles changées et de vérifier la conception de cette institution.

4) Ces dernières années, le rôle des organes appelés à donner des avis s'est accru nettement dans les travaux de la Diète. De nouvelles institutions sont apparues, comme le Conseil Socio-Economique auprès de la Diète créé en 1982, et le Groupe des Conseillers Parlementaires désigné par le Présidium de la Diète. La création du Conseil Socio-Economique a été précédée de discussions au cours desquelles se sont dessinées des opinions différentes quant au caractère et compétences du Conseil. Selon certaines opinions, le Conseil devait constituer un organe indépendant représentatif des établissements de travail autogérés. D'autres renouaient nettement à la conception d'un parlement bi-caméral. Aucune de ces conceptions n'a été admise. Sous sa forme actuelle le Conseil Socio-Economique n'a pas le caractère d'un organe indépendant représentatif. C'est un organe consultatif de la Diète et de ses organes. Les membres du Conseil sont désignés parmi les candidats proposés par le personnel des entreprises de travail et les organisations professionnelles et sociales. De

la forme future du Conseil décideront les expériences de la législature actuelle et les résultats obtenus. Cette approche ouverte et expérimentale incite à une discussion sur le développement et la conception définitive de cet organe.

La thèse ne semble pas juste, selon laquelle le Conseil Socio-Economique devrait, à l'avenir, par voie d'évolution, devenir une deuxième chambre du parlement. A la lumière de l'activité actuelle du Conseil, sa fonction fondamentale consiste en une revalorisation du fonctionnement de la Diète, découlant des contacts directs, authentiques des membres du Conseil avec les personnels des entreprises de travail et les divers milieux professionnels. Il faut rappeler que la Diète actuelle a été élue dans des conditions spécifiques au tournant des années 1979 et 1980, et sa composition reflète les rapports politiques de cette période. Au cours de la présente législature, un groupe important de militants politiques, au niveau central et de voïvodie, principalement du POUP, ont renoncé à leurs mandats. Cela a entraîné une certaine déformation de la composition de la Diète et de ses organes, qui a eu une incidence sur le déroulement et le caractère des travaux de la Chambre. Dans certaines périodes, de nouveaux groupes de députés, auparavant peu actifs, développaient une grande activité, pendant que d'autres restaient passifs et même se retiraient des activités de députés. Il semble que les difficultés actuelles dans le travail de la Diète sont liés avec le caractère exceptionnel de la présente législature. La création du Conseil Socio-Economique constituait, dans cette situation, une solution intérimaire, revalorisant dans un certain sens le fonctionnement de la Diète actuelle. On peut s'attendre que la Diète, élue dans les prochaines élections, sera en mesure de surmonter, par ses propres forces, la plupart des faiblesses et défauts qui se manifestent aujourd'hui.

La clé pour assurer à la Diète le prestige nécessaire, pour augmenter son rôle et son influence sur les problèmes de l'Etat réside non seulement dans l'élargissement des groupes d'experts ou des organes consultatifs, mais avant tout dans l'authenticité et la large représentativité de la composition de la Diète. La voie unique pour atteindre ce but conduit, dans nos conditions, à travers le changement du système électoral actuel\*.

---

\* Le règlement de la Diète du 1<sup>er</sup> mars 1957 avec des modifications postérieures restait en vigueur jusqu'à 26 juillet 1986. A partir de cette date est entré en vigueur le nouveau règlement adopté par la Diète le 17 juillet 1986 et publié dans Monitor Polski n° 21.

## *LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR EN POLOGNE A LA LUMIERE DE LA JURISPRUDENCE*

*Ewa Łętowska*

### *I. LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR EN TANT QUE PROBLEME POLITIQUE ET JURIDIQUE. SPECIFICITE POLONAISE. SUJET DE LA PROTECTION*

#### *1. L'apparition du problème*

Depuis près de dix ans on observe en Pologne un grand intérêt porté à la protection du consommateur, aussi bien de la part des milieux politiques que dans la législation, la jurisprudence et surtout dans la littérature scientifique. Les motifs de l'apparition de ce problème ont un caractère universel : menaces résultant de la production en masse et de la standardisation de la production et du commerce, apparition de biens à caractère complexe, exigeant des connaissances professionnelles en vue de s'en servir d'une manière sûre et efficace, menaces découlant de la monopolisation de la production et de la perturbation sur le marché. Je ne cite ici que les phénomènes les plus typiques. A l'origine des menaces du consommateur en Pologne se trouvent certaines circonstances caractéristiques liées avec le caractère du système économique et l'état de l'économie du pays.

#### *2. Spécificité polonaise*

Deux circonstances exigent ici d'être soulignées. La première est liée avec les difficultés de l'acceptation de l'idéologie de la protection du consommateur. La deuxième — avec les conditions économiques de cette protection.

Commençons par les questions idéologiques. La Pologne est un pays socialiste où les moyens de production fondamentaux ont été socialisés, où les entreprises privées (à l'exception de l'agriculture) jouent un rôle marginal, et l'économie — en principe planifiée — est dirigée par l'Etat, par l'appareil central de l'administration. Pendant de nombreuses années, on jugeait donc que la menace des intérêts du consommateur n'était liée

inévitablement qu'avec les contradictions de l'économie capitaliste, alors qu'avec le temps il s'est avéré que c'est un phénomène accompagnant l'économie moderne en général. On jugeait, injustement, que le fait même de la socialisation de l'économie, de sa planification, est une garantie suffisante pour assurer la protection du consommateur. En conséquence, on se demandait si les insuffisances de la protection du consommateur méritaient réellement d'être critiquées ; il aurait fallu peut-être y voir une concession indispensable en faveur de l'intérêt social général. Traversant la définition connue, pendant des années la conviction s'est établie que ce qui est bon pour une entreprise (puisque elle est une entreprise d'Etat) — est bon pour toute la société.

La perception que l'alternative intérêt social — intérêt individuel n'épuise pas toutes les possibilités, qu'à côté des deux groupes mentionnés on peut apercevoir aussi l'intérêt collectif des entreprises, ne concordant pas toujours avec l'intérêt social \ mais qui parfois s'identifiait faussement et était identifié à lui, a permis de vaincre les doutes en cette matière et a ouvert en même temps la voie pour formuler le mot d'ordre sur le besoin de la protection du consommateur.

Une certaine réserve à l'égard du mot d'ordre général de protection du consommateur résultait aussi des doutes sur les limites entre l'intérêt du consommateur méritant un appui et une protection et ses prétentions exorbitantes, égoïstes. Ce problème ne se manifeste pas dans les Etats capitalistes, car conformément à la conception individualiste de protection, le consommateur doit être protégé au nom de sa participation souveraine à la vie économique, quels que soient les biens et les services auxquels il aspire.

Il en est autrement dans les Etats socialistes, où la politique sociale se caractérise par l'accentuation de l'élément collectiviste, holiste. L'analyse des menaces du consommateur a démontré cependant qu'elles ne sont nullement liées avec les aspirations exorbitantes des unités à élargir l'étendue des intérêts protégés. Au contraire, les menaces résultent du fonctionnement peu efficace de la protection des intérêts reconnus comme soumis à la protection juridique et respectés par le programme de la politique sociale en vigueur.

En Pologne, de même que dans les autres pays socialistes, de nombreux problèmes concernant le niveau de la qualité (normalisation, standardisation) ou les prix — font l'objet d'une réglementation juridique (bien qu'en matière de prix on ait rompu avec la pratique de la détermination

<sup>1</sup> W. Czachorski a déjà attiré l'attention sur ce fait : *Contrat-type et contrat d'adhésion*, dans : *Rapport général au VIII<sup>e</sup> Congrès de Droit Comparé*, Pescara 1970.

centrale et uniforme du prix en vigueur). Or, surtout en ce qui concerne la qualité (ici la violation des intérêts des consommateurs est particulièrement sensible), les pratiques visant le consommateur sont liées le plus souvent avec la violation des dispositions et des normes en vigueur. Ainsi, on ne pouvait certainement pas reprocher aux consommateurs d'avoir des aspirations exorbitantes ou de les exposer aux dépens de l'intérêt social général.

On attirait aussi l'attention que les postulats de protection du consommateur ont en vue non pas son élargissement, mais plutôt la concrétisation, la facilitation de la réalisation de ces droits et possibilités qui résultent du droit en vigueur et qui ne sont pas réalisés dans la pratique (p. ex. étant donné les difficultés concernantes des preuves, l'ignorance de la loi ou des chances de sa protection). Dans cette situation, il convient d'admettre que les difficultés signalées plus haut, dans l'assimilation du mot d'ordre de protection du consommateur en Polonais du point de vue de l'idéologie —ont été surmontées.

La deuxième question décidant de la spécificité de la protection du consommateur en Pologne concerne les conditions économiques. La période actuelle n'est pas — comme on le sait — une période d'épanouissement économique du pays. Le marché se caractérise par une prépondérance de la demande sur l'offre. L'argent poursuit donc la marchandise et non inversement. C'est pourquoi p. ex. en Pologne, les menaces du consommateur liées avec une publicité agressive<sup>2</sup> ou la vente à domicile ne se manifestent pas. Le consommateur en Pologne est vivement intéressé dans l'accomplissement réel du contrat conclu et non pas à obtenir un éventuel dédommagement ; à trouver un contractant, à conclure avec celui-ci un rapport juridique, à maintenir le contrat même au prix d'un éventuel retard dans son exécution réelle. C'est une situation différente de celle dans les Etats occidentaux, où le souci de la législation (jurisprudence) protégeant le consommateur est de lui faciliter la libération du contrat qui le gêne (incommode, exécuté imparfaitement) pour lui permettre de trouver un autre contractant. En Pologne, étant donné les conditions économiques, c'est précisément le consommateur et non pas son partenaire, qui est intéressé à maintenir le contrat. Ce fait explique les orientations, peut-être incompréhensibles pour le juriste habitué à un autre système, de l'évolution de la jurisprudence en Pologne, avantageuse pour le consommateur et des postulats de changements législatifs dictés par la politique favorable à l'égard du consommateur.

---

<sup>2</sup> Cf. E. Łętowska, rapport polonais *La publicité et le consommateur*, dans : *Travaux de l'Association Henri Capitant*, « *La publicité-propagande* », t. XXXII, 1981, Paris 1983.

### *3. Sujet de la protection*

Les difficultés liées avec la définition du « consommateur » en tant que sujet de la protection — sont généralement connues. En Pologne, deux opinions se sont dessinées sur ce point. La première<sup>3</sup> concevait le consommateur comme une personne bénéficiant des biens et des services destinés à ses propres besoins. Une telle conception (renouant aux définitions connues de consommateur en tant qu'acquéreur se trouvant à la fin de la chaîne d'échange de marchandises, ou personne achetant la marchandise ou le service pour les besoins domestiques) s'harmonisait bien en Pologne avec la thèse de programme, généralement adoptée dans les Etats socialistes, sur la protection plus large accordée à la propriété personnelle (concernant les moyens de consommation) par rapport à la propriété privée (concernant les moyens de production). Malgré la tentation d'utiliser précisément cette argumentation, la thèse présentée fait naître des difficultés dans la réalisation pratique de la protection du consommateur. La transaction serait en effet reconnue comme « transaction de consommation » et soumise, en rapport avec cela, à un régime spécial, dépendamment de la destination du bien (du service). Or, c'est un critère imperceptible, invisible pour l'entourage au moment de la conclusion du contrat. C'est pourquoi on a présenté dans la littérature<sup>4</sup> la conception visant à reconnaître comme consommateur soumis à la protection — le partenaire du vendeur professionnel et du fournisseur de services. C'est un critère perceptible et, pour cela, pratiquement plus utile. Il est hors de doute que le professionnalisme de l'une des parties participant constamment et professionnellement à la transaction est un critère qui rend possible et décide de la dégradation de la position du partenaire du professionnel. En effet, le professionnel satisfait toujours son intérêt obtenant le remboursement pour sa prestation, concluant un contrat avec n'importe qui. Son partenaire (le consommateur) satisfait son intérêt seulement par l'obtention réelle de la prestation. Dans les conditions de la prépondérance de la demande sur l'offre, chaque partenaire prêtant des services réellement (donc le professionnel), agit dans une situation réelle de monopole. Chaque situation monopoliste crée une menace pour l'intérêt du partenaire du monopoliste<sup>5</sup>, donc chaque parte-

<sup>3</sup> Z. Radwański, *Teoria umów [Théorie des contrats]*, Warszawa 1977, p. 181.

<sup>4</sup>E. Łętowska, *Kształtowanie się odrębności obrotu mieszanego [Façonnement du caractère particulier des échanges mixtes]*, dans : *Tendencje rozwoju prawa cywilnego [Tendances de développement du droit civil]*, Warszawa 1983, pp. 409-413.

<sup>5</sup> Ainsi la Haute Cour Administrative dans l'arrêt du 25 mars 1983, II SA 234/84 posant le signe d'égalité entre l'exploitation de la situation monopoliste et la situation où la demande pour le produit donné n'est pas satisfaite.

naire du professionnel (dans les conditions économiques indiquées) doit être considéré comme digne de protection. La Cour Suprême<sup>6</sup> a défini de la même manière le consommateur soumis à la protection, exposant l'idée qu'est digne de protection non pas celui qui achète pour les besoins de consommation ou domestiques<sup>6</sup><sup>7</sup>, mais celui qui, en raison de son inex- périence ou du manque de connaissances professionnelles sur la marchandise, est menacé par les effets négatifs de son ignorance et du manque d'expérience. On a donc nettement renoué ici au critère du participant professionnel à la transaction.

## II. REACTIONS CONTRE LA VIOLATION DES INTERETS DU CONSOMMATEUR

### 1. Doctrine

Le principal mérite de la littérature<sup>8</sup> abordant la question de la protection du consommateur en Pologne est—comme je l'ai déjà signalé—d'avoir posé le problème et surmonté les difficultés dans l'acceptation de la thèse sur la nécessité de s'occuper de cette question par la législation et la jurisprudence. Surtout l'abondante littérature comportant des gloses et commentaires aux arrêts judiciaires, mérite une attention, en raison de son caractère inspirateur et son influence directe sur la pratique. Il convient aussi de noter les possibilités relativement larges d'inspirer le législateur par les représentants de la doctrine juridique. Cela concerne surtout la participation aux travaux préparatoires sur les projets (tant gouvernementaux que parlementaires) étant donné l'existence du Conseil

---

<sup>6</sup>Résolution du 20 mai 1978 de la Chambre Civile statuant au complet, III CZP 39/77, Orzecznictwo Sądu Najwyższego — Izba Cywilna oraz Izba Pracy [Recueil des arrêts de la Cour Suprême, Chambre Civile et Chambre du Travail — cité ci-après : OSNCP], n° 3/1979, texte 40.

<sup>7</sup>Dans l'affaire, il s'agissait des conséquences de la défectuosité d'une machine agricole compliquée achetée par un agriculteur à une unité commerciale spécialisée.

<sup>8</sup>Cf. : E. Łętowska, Cz. Żuławska, S. Soltysiński, J. Trojanek, *Die Problematik des Verbraucher schütze s in der Volksrepublik Polen*, « Zeitschrift für Verbraucherpolitik », 1978, n° 1 ; Cz. Żuławska, *La responsabilité du producteur. Rapports polonais présentés au dixième congrès international de droit comparé*, Warszawa 1978; S. Włodyka, *Der Verbraucher schütz in Polen*, « Jahrbuch für Ostrecht », 1982, n° 1. En langue polonaise, cf. notamment : Cz. Żuławska *Ochrona interesów prawnych konsumenta* [*Protection des intérêts juridiques du consommateur*], Warszawa 1977 ; M. Nesterowicz, *Ochrona prawna nabywcy pojazdu mechanicznego z wadami* [*Protection juridique de l'acheteur d'un véhicule mécanique défectueux*], Warszawa 1979; E. Łętowska, dans l'ouvrage cité à la note 4 ainsi que l'ouvrage collectif : *Obywatel—przedsiębiorstwo. Prawna problematyka świadczeń na rzecz konsumenta* [*Citoyen—entreprise. Problématique juridique des prestations au profit du consommateur*], Warszawa 1982

législatif (composé principalement des représentants des milieux scientifiques) et la pratique de l'utilisation dans l'activité parlementaire de l'opinion de la doctrine. Dernièrement p. ex., cela s'est manifesté au cours des travaux sur les dispositions concernant la vente de consommation, la responsabilité de la poste, le changement envisagé des dispositions de la procédure civile.

## 2. La législation

La législation protégeant le consommateur a, par la nature des choses, un caractère non uniforme. Ce ne sont pas seulement des dispositions du droit civil, mais aussi du droit administratif (surtout concernant la qualité, les standards techniques, les prix), ainsi que du droit pénal. Dans ces domaines, la législation polonaise est orientée en principe vers la protection du consommateur. Malheureusement, le défaut de ces dispositions est leur inefficacité. Ainsi p. ex., la loi de 1979 sur la qualité inspirée nettement par l'idée de la protection de l'intérêt du consommateur, en raison de sa conception (désignation des tâches et des buts à côté d'une définition imprécise des instruments et procédures juridiques servant leur exécution) peut être reconnue plutôt comme un document d'état-major (donc comme une, manifestation de la politique du législateur) qu'un instrument efficace permettant la réalisation de cette politique.

En matière de droit civil, la situation se présente comme suit. Le code civil polonais de 1964 a été adopté à l'époque où l'on ne se rendait pas compte de la nécessité de renforcer la position du consommateur en tant que partenaire de l'échange. C'est pourquoi, le code civil est conçu d'une manière assez abstraite et générale et le poids de la réalisation politique de la protection du consommateur passe aux actes d'application de rang inférieur par rapport au code civil. En particulier il convient de citer lesdites conditions générales des contrats (qui ont le caractère d'actes normatifs et non pas de *lex contractus*), publiées sur la base de l'autorisation prévue dans le c.c., inspirées nettement par l'idée de protection du consommateur, concernant les contrats avec la participation des consommateurs.

Actuellement, il existe en Pologne trois actes spéciaux de ce genre. Ce sont : les conditions générales des contrats de prestation de services à la population<sup>9</sup>, les conditions générales de prestation de services auto<sup>10 11</sup>, ainsi que les plus récents, inspirés de l'idée sur la protection du consommateur — les conditions générales de vente au détail et de garantie<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Du 12 novembre 1968, Mon. Pol. n° 50, texte 350.

<sup>10</sup> Du 7 avril 1971, Mon. Pol. n° 27, texte 172.

<sup>11</sup> Du 13 juin 1983, Mon. Pol. n° 21, texte 118.

Ces dispositions réglementent d'une manière plus concrète, et favorable pour le consommateur, nombre de questions détaillées, conçues abstraitemment, dans le c.c. L'important, c'est que la promulgation de ces dispositions a pour but la protection du consommateur. La Cour Suprême<sup>12</sup> a attiré l'attention sur ce fait, constatant qu'il s'agit dans ces dispositions « d'empêcher le dictât des conditions du contrat de la part des établissements de services socialisés, monopolisant souvent les services dans la localité donnée ». Ceci a été souligné encore plus nettement dans le préambule des conditions de vente au détail de 1983, par la décision qu'en matière de garantie, les dispositions contenues dans les conditions-générales définissent l'étendue minimale des prestations du garant (donc, que conventionnellement on ne peut que stipuler des conditions plus favorables pour le client-consommateur). Ce caractère « semi-impératif » (dans l'intérêt des consommateurs) des conditions générales de vente au détail (en matière de garantie) est une généralisation de l'idée semblable exprimée dans la jurisprudence de la Cour Suprême, à partir de la moitié des années soixante-dix. Les conditions générales de vente au détail et de garantie contiennent encore d'autres dispositions facilitant la situation du consommateur-acquéreur, compensant sa position réellement plus faible à l'égard du contractant. Il convient ici d'indiquer en particulier :

- l'introduction du système des présomptions de fait : facilitant au client l'action en réclamation concernant la qualité ;
- la nette constatation du principe (lancé jusqu'à présent dans la jurisprudence) que dans l'échange d'une chose entachée de vices contre une chose non défectueuse on ne déduit pas une certaine somme à titre de redevance d'utilisation de la chose échangée ;
- la nette constatation (suivant la jurisprudence de la Cour Suprême), que la réparation de la chose entachée de vices ne peut consister à monter des éléments usagés (rénovés).

Les trois actes mentionnés ci-dessus, comprenant les conditions générales des contrats (de 1968, 1971 et 1983) n'englobent pas l'ensemble des contrats de consommation et c'est ce qui fait l'objet de leur critique.

Lorsqu'il s'agit de la législation — outre les solutions indiquées plus haut, dernièrement (novembre 1984) on a adopté en Pologne une nouvelle loi sur les télécommunications qui modifie sensiblement la responsabilité de la poste à l'égard des clients, élargissant la responsabilité de la poste et facilitant la poursuite des prétentions. On a introduit aussi le contrôle judiciaire (Haute Cour Administrative), p. ex. du montant des factures téléphoniques.

---

<sup>12</sup> Arrêt de la CS du 12 décembre 1972, III CRN 322/72, OSN CP n° 10/1973, texte 175.

En ce qui concerne les autres services (banques, assurances, services communaux), les nombreux postulats de la littérature concernant les changements de la position des unités fournissant des services et les principes de leur responsabilité à l'égard du client n'ont pas encore été entièrement réalisés. Il manque également de conception plus générale de protection du consommateur contre les modèles de contrats, les formulaires élaborés par les unités commerciales et de services en tant que *lex contractus* et le contrôle de leur contenu.

On attend l'introduction de modifications dans le code de procédure civile, facilitant la poursuite des prétentions des consommateurs. On prévoit en particulier d'accorder aux organisations des consommateurs<sup>13</sup> la possibilité d'introduire des actions au nom et en faveur de consommateurs individuels, et aussi d'agir dans chaque phase du procès déjà intenté en faveur du consommateur. On a cependant rejeté la possibilité de déposer des plaintes collectives et *l'actio popularis*.

### 3. *La jurisprudence*

Il est relativement facile de saisir le point de vue de la jurisprudence de la plus haute instance judiciaire qu'est en Pologne la Cour Suprême. Ses arrêts sont, en effet, pour la plupart publiés et commentés dans la littérature. Il en est autrement avec les jugements des instances de rang inférieur quis sont moins connus. En ce qui concerne les litiges avec la participation des consommateurs, cela a une signification d'autant négative, qu'étant des affaires peu importantes, à somme du litige peu élevée (ce qui, entre autres, décide de la compétence du tribunal), la plupart d'entre elles ne parviennent pas à la Cour Suprême. En conséquence, ni la doctrine ne les connaît pas de plus près et ne les commente pas, et les consommateurs, ne connaissant pas la ligne de la jurisprudence, ne sont pas en état de décider s'il « vaut la peine » de soumettre leur affaire au tribunal, tandis que les contractants des consommateurs ne peuvent, ni ne doivent corriger leur conduite irrégulière sur la base de la jurisprudence actuelle. Si la jurisprudence de la Cour Suprême donne de nombreuses preuves de sa tendance à protéger le consommateur (il en sera question au point suivant), la jurisprudence des tribunaux inférieurs, si l'on peut en juger, est très discrète. Il est intéressant aussi de noter ces derniers temps, une nette augmentation de l'afflux d'affaires au tribunal<sup>14</sup>. Ce fait est dû à l'accroissement de la conscience et des aspirations des consommateurs. D'autre part, la diminution de la valeur de la mon-

---

<sup>13</sup> En Pologne, depuis quelques années existe la Fédération des Consommateurs.

<sup>14</sup> Données rassemblées au Ministère de la Justice.

naie, à côté d'une limite relativement „stable de la somme du litige décident de la compétence du tribunal de première instance (et, par suite, si le tribunal de deuxième instance sera la Cour Suprême ou non), a aussi des conséquences importantes. Actuellement, les affaires des consommateurs commencent à affluer à la Cour Suprême ; auparavant (c'est-à-dire avant l'aggravation de la situation économique), elles n'y parvenaient pas. Il est donc paradoxal que l'aggravation de la situation économique (ce qui évidemment n'influe pas favorablement sur la situation des consommateurs) a un effet positif en cette matière, permettant à la Cour Suprême de s'occuper de cette problématique à une échelle plus large.

### *III. REVUE DES PRATIQUES ILLEGALES ET IRREGULIERES (SELON LA JURISPRUDENCE DE LA COUR SUPREME*

#### *1. Remarque générale*

Les arrêts englobés dans la revue, reconnus comme le reflet de la politique favorable à l'égard du consommateur, peuvent être groupés de différente manière. Dépendamment du genre de la pratique considérée comme agissant contre les intérêts du consommateur ou du genre de bien protégé (la vie, la santé, l'intérêt patrimonial, la souveraineté sur le marché) ou dépendamment de la mesure juridique ou du moyen de protection utilisés par le tribunal (élargissement de la responsabilité délictuelle, conception de la faute anonyme, etc.). Dans la revue présentée ci-dessous les deux premiers groupes englobent les pratiques illégales ou blâmables ; les deux autres groupes présentent la question sous l'angle des intérêts du consommateur les plus dignes de protection (vie, santé, obtention d'un résultat économique réel du contrat).

#### *2. Exploitation de la prépondérance réelle par l'une des parties*

Il est vrai que jamais encore dans la jurisprudence de la CS on n'est parvenu à formuler un mot d'ordre général blâmant de telles pratiques, néanmoins l'idée du caractère blâmable de l'exploitation unilatérale de la prépondérance par un partenaire plus fort, plus expérimenté — réside à la base de nombreux arrêts. On peut démontrer ici :

a) Les arrêts accentuant le but protecteur des institutions telles que la garantie des vices<sup>15</sup> et la garantie spéciale<sup>16</sup>, ce qui — de l'avis de la

<sup>15</sup> Arrêt de la CS du 30 janvier 1970, III CZP 102/69, *Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych* [Recueil des arrêts des Tribunaux Polonais et des Commissions d'Arbitrage] — cité ci-après : OSPiKA], 1971, texte 31.

<sup>16</sup> Arrêt de la CS du 26 mars 1975, III CZP 10/75, OSNCP 3/1976, texte 33.

CS — exige, lors de leur interprétation, d'appliquer le critère de la protection particulière du consommateur. La pratique judiciaire a fructifié ici par de nombreuses solutions détaillées, interprétant favorablement pour le consommateur l'étendue de la protection découlant de la garantie spéciale et de la garantie des vices<sup>17</sup>, le délai de poursuite des préentions<sup>18</sup>, l'établissement approprié du contenu des prémisses qui les conditionnent<sup>19</sup>, la répartition du fardeau de la preuve<sup>20</sup>, etc. ;

b) Il faut attribuer une importance particulière aux arrêts concernant l'institution de garantie, où il a été dit que les dispositions du c.c. relatives à cette institution ont un caractère semi-impératif, c'est-à-dire que la stipulation, dans un contrat concret, d'une étendue plus étroite de protection attribuée au consommateur que celle prévue dans le code, n'est pas admissible<sup>21</sup>. Une signification semblable ont les décisions reconnaissant nettement le caractère de dispositions *iuris cogentis* (l'inadmissibilité

---

<sup>17</sup> L'extension de l'efficacité des préentions à réparation à l'occasion de la vente sur des personnes tierces — Arrêt de la CS du 28 avril 1964, II CR 540/63, OSN 2/1965, texte 32 ; l'élargissement de l'action de la garantie à l'occasion de la vente sur les descendants légaux du vendeur : Arrêt de la CS du 5 avril 1974, II CR 109/74, OSPiKA 1975, texte 64 ; l'admission que l'endommagement par l'ayant droit de la chose englobée par la garantie, n'exclue pas la pleine garantie, mais l'exclue seulement quant à l'endommagement provoqué par l'ayant droit — Arrêt de la CS du 20 novembre 1978, II CR 409/78, « Nowe Prawo », 1981, n° 3, p. 147 ; la reconnaissance que le droit au titre de la garantie protégeant mieux le consommateur (échange de la chose entachée de vices contre une chose non entachée de vices) entre en jeu non seulement lorsque le défaut est irréparable ou la limite des réparations (déterminée dans les dispositions ou le contrat) est épuisée, mais aussi lorsque la réparation durera si longtemps que l'ayant droit ne pourra pratiquement pas jouir de la chose — Arrêt de la CS du 3 mai 1980, I CR 2/1980, « Nowe Prawo », 1981, n° 5, p. 152.

L'inefficacité des obligations du garant envers l'acheteur grâce au contrat du garant avec des tiers : Résolution de la CS du 6 janvier 1980, III CZP 62/80, OSNCP 9/1981, texte 163.

<sup>18</sup> L'Arrêt de la CS du 20 mai 1978, cité à la note 6 ainsi que l'admission de l'existence de la responsabilité du garant dans la situation où l'ayant droit exerce ses droits après l'écoulement du délai de garantie, mais lorsqu'il s'agit des vices qui se sont manifestés dans ce délai — Arrêt de la CS du 8 janvier 1970, II CR 593/69, OSPiKA 1971, texte 119.

<sup>19</sup> L'admission que la poursuite des préentions au titre de la garantie n'est pas soumise aux limitations de délai propre à la garantie elle-même — Arrêt de la CS du 7 août 1969, III CZP 120/68, OSNCP n° 12/1970, texte 218.

<sup>20</sup> Le consommateur réclamant le vice est tenu de prouver son existence, mais non pas la cause — Arrêt de la CS du 23 novembre 1970, I CR 65/70, OSPiKA 1972, texte 78.

<sup>21</sup> Arrêt de la CS cité à la note 16 ; admissibilité du contrat élargissant la garantie dans l'intérêt du consommateur — Arrêt de la CS du 19 février 1976, II CR 24/76, OSNCP 12/1976, texte 267.

des stipulations conventionnelles contraires) au sujet des peines conventionnelles prévues dans les dispositions et dues au consommateur en cas de non-observation du délai et de la mauvaise qualité du service<sup>22</sup>.

c) La même idée a inspiré les arrêts<sup>23</sup> accentuant le but protecteur (pour le consommateur) des actes normatifs, dirigés contre l'exploitation de la situation par le monopoliste. Ces arrêts inspirent la ligne d'interprétation de ces dispositions favorables pour le consommateur.

d) La Cour Suprême reconnaît aussi l'obligation générale de procéder loyalement, au moment de la conclusion du contrat<sup>24</sup>, consistant en particulier à informer le partenaire moins expérimenté sur les circonstances liées avec la transaction et son objet, susceptibles d'influer sur la décision de la conclusion du contrat. La sanction du manquement à cette obligation est la responsabilité réparatrice (*ex delicto* sur la base de la *culpa de contrahendo*) ; en cette matière on peut noter quelques intéressantes décisions imposant des obligations particulières au producteur et vendeur d'un produit dangereux (cf. plus bas point 4).

e) Il convient aussi de démontrer des arrêts reconnaissant comme contraire au droit les clauses conventionnelles imposant au consommateur l'exclusion de la voie judiciaire en cas de litige<sup>25</sup>.

f) Sporadiquement, on peut noter dans la jurisprudence de la CS des arrêts formulant les principes de procédure spéciale au moment de la conclusion de contrats d'adhésion, de l'utilisation des formulaires ou des affiches, de l'interdiction des stipulations conventionnelles<sup>26</sup>, etc., lesquels, dans de nombreux pays, constituent le pilier de la jurisprudence en faveur de la protection du consommateur. Cela résulte non pas du manque de ce genre de solutions en général, mais du fait que les affaires des consommateurs parvenant à la CS ont une structure spécifique. D'ordinaire, ces affaires terminent leur cours dans les tribunaux inférieurs et seules les affaires à somme maximale en litige parviennent à la CS. Ce sont des affaires concernant la vente (mauvaise qualité d'un objet de valeur vendu : voiture, frigidaire, machine à laver, téléviseur, etc.), ainsi que les actions en réparation liées avec la protection de la vie et de la santé (responsabilité pour un produit dangereux). Ces conflits ne

<sup>22</sup> Arrêt de la CSdu 12 décembre 1972, cité à la note 12.

<sup>23</sup> Arrêt de la CSdu 12 décembre 1972, cité à la note 12.

<sup>24</sup> Arrêt de la CSdu 28 mars 1980, II CR 237/80 (non publié). Pareillement explicite est l'Arrêt de la CS du 6 octobre 1953, II C 1141/53, OSN 1/1955, texte 4.

<sup>25</sup> Arrêt de la CS du 27 août 1970, II CR 340/70, OSNCP 5/1971, texte 92.

<sup>26</sup> L'arrêt distinct du 6 octobre 1953 (cité à la note 24), où l'on a reconnu comme nulle la limitation contractuelle de la responsabilité définissant l'indemnité (pour la chose donnée à nettoyer) au-dessous de sa valeur réelle.

donnent pas, le plus souvent, l'occasion de se prononcer dans les affaires concernant les formes et les circonstances de conclusion du contrat (adhésion, contrats standard, etc.). Néanmoins, dernièrement, il convient de noter d'intéressants arrêts de la CS<sup>27</sup> précisant le mode d'utilisation de l'affiche limitant la responsabilité (vente en commission) ; l'affiche doit être signifiée au consommateur concret avant et non pas après ou au cours de la conclusion du contrat et formulée d'une manière tenant compte des possibilités de perception du consommateur.

3. Dans de nombreux jugements prévaut l'idée reflétant l'adage *nemo audiatur propriam turpitudinem allegans*. Ce principe n'est pas connu comme une règle générale du droit polonais écrit, néanmoins, il est à l'origine de nombreuses normes de ce droit et les tribunaux l'admettent (parfois intuitivement) en tant que critère d'interprétation en faveur du consommateur. Ainsi, peut-on mentionner :

— l'admission par la CS de la restitution du délai prefix pour poursuivre les prétentions au titre de vices de la chose dans le cas où le vendeur étant en demeure, suggérait au consommateur qu'il était prêt à satisfaire sa prétention (dans le droit polonais il n'y a pas de doute qu'il est possible de restituer le délai de prescription ; quant aux délais prefix on considérait jusqu'à présent que l'on ne peut les restituer. Les raisons de la protection du consommateur ont provoqué ici des changements dans la jurisprudence)<sup>28</sup> ;

— les arrêts<sup>29</sup> excluant la possibilité de multiplier les réparations inefficaces ou de longue durée dans la période de garantie et reconnaissant qu'en cas de vice irréparable de la chose ou de l'impossibilité de son élimination par le garant, l'acquéreur a le droit de demander l'échange de la chose (les garants essayaient de multiplier les réparations inefficaces jusqu'à l'écoulement du délai de garantie) ;

— les arrêts<sup>30</sup>, dans lesquels on a admis que les conséquences de l'augmentation des prix dans la période où le vendeur (le fournisseur de services) était en demeure dans la réalisation du contrat, chargent le vendeur (le fournisseur de services) ;

---

<sup>27</sup> Arrêt de la CS du 18 novembre 1983, I CR 336/83, OSNCP 9/1984, texte 159.

<sup>28</sup> Arrêt de la CS du 20 mai 1978, cité à la note 6.

<sup>29</sup> Arrêt de la CS du 3 mars 1980, I CR 2/80, OSPiKA 1980, texte 229 ; Arrêt de la CS du 17 novembre 1977, IV CR 441/77, OSNCP 11/1978, texte 207.

<sup>30</sup> Arrêt de la CS du 20 mars 1978, III CZP 10/78, OSNCP 2/1979, texte 2 ; Arrêt de la CS du 10 décembre 1982, III CZP 45/82, OSNCP 5 - 6/1983, texte 71. La CS admettait qu'en cas d'échange de la chose entachée de vices contre une chose non entachée de vice dans le cadre de la garantie, l'acheteur ne supporte pas les effets de la hausse des prix — Arrêt de la CS du 3 octobre 1978, II CR 348/78, « Nowe Prawo », 1980, n° 4, p. 109.

— les arrêts (ayant des états de fait et des fondements différents) admettant que le consommateur ne peut supporter le risque de la cessation de l'importation, de la production ou des changements dans l'organisation de la distribution de certaines marchandises<sup>31</sup>. Dans ces situations, les vendeurs (producteurs) tendaient à se libérer du contrat contre remboursement de l'argent reçu. C'est, dans les conditions polonaises (pondérance de la demande), une solution défavorable pour le client qui tend à maintenir l'obligation et la prestation *in natura*. La Cour Suprême, dans ces cas, était enclue à interpréter assez rigoureusement les obligations concrètes du débiteur, qui dit délivrer au consommateur, dans de tels cas, une chose nouvelle aux caractéristiques semblables<sup>32</sup> ;

— la reconnaissance que le garant perd son droit de choisir le mode de réalisation de la réclamation qualitative (réparation ou échange de la chose entachée de vices), lorsque la chose ne peut fonctionner régulièrement par suite des vices de fabrication. Dans ce cas, le choix appartient à l'ayant droit qui demandera l'échange de la chose contre une nouvelle<sup>33</sup>.

#### 4. Obligations accrues incombant à la partie expérimentée (les professionnalistes)

Nombre d'arrêts de la Cour Suprême se basent sur ce principe ce qui, en conséquence, élargit et facilite la protection de l'intérêt du consommateur. A titre d'exemple, nous présentons quelques situations :

— les obligations plus rigoureuses imposées au producteur et à celui qui met la marchandise dangereuse dans le commerce,

— les obligations supplémentaires concernant p. ex. la conclusion d'un contrat de dépôt des objets du client, par exemple les bijoux d'une cliente bénéficiant des soins de beauté<sup>34</sup> (ce qui peut provoquer ici la responsabilité délictuelle) ou la naissance *ex lege* de l'obligation de la garde des objets du client (confiés p. ex. pour réparation)<sup>35</sup>,

<sup>31</sup> Arrêt de la CS du 3 mars 1982, I CH 427/81, « Państwo i Prawo », 1983, n° 5, p. 132 ; Arrêt de la CS du 26 octobre 1984, III CZP 64/84 (non publié). Cf. aussi l'Arrêt de la CS du 13 avril 1983, I CR 46/83, « Państwo i Prawo », 1983, n° 12, p. 132, où a été exprimée l'idée que le consommateur ne doit pas subir les conséquences du risque de l'interprétation erronée des dispositions par l'organe rendant la décision permettant l'achat d'un produit donné (en Pologne, certaines marchandises, entre autres les voitures pour les chauffeurs de taxis, en raison de l'offre insuffisante, sont vendues sur la base d'une décision d'affectation spéciale rendue par les organes d'Etat).

<sup>32</sup> Arrêt de la CS du 12 décembre 1980, III CRN 275/80, OSNCP 9/1981, texte 172.

<sup>33</sup> Arrêt de la CS du 17 novembre 1977, IV CR 441/77, OSNCP 11/1978, texte 207.

<sup>34</sup> Arrêt de la CS du 23 mai 1983, I CR 134/83, OSPiKA 1984, texte 84.

<sup>35</sup> Arrêt de la CS du 16 décembre 1977, III CZP 94/77, OSNCP 8/1978, texte 134; Arrêt de la CS du 14 juin 1980, IV PRN 2/80, « Nowe Prawo », 1981, n° 10/12.

— les critères très rigoureux décidant de l'existence de la faute de la part du débiteur — entreprise à l'égard du consommateur (« même le moindre symptôme de défaut de diligence »)<sup>36</sup> et aussi l'admission de la faute anonyme du producteur<sup>37</sup>, plus facile à démontrer par le consommateur,

— l'obligation du contrôle de la qualité des marchandises par le vendeur qui doit prouver qu'il a effectué de telles analyses avec la due diligence<sup>38</sup>,

— l'obligation d'une planification convenable du travail, l'admission d'un trop grand nombre de commandes qui a provoqué l'exécution imparfaite des services équivaut à la faute du fournisseur de services, car il faut lui poser alors des critères sévères quant à la prévision des effets de son action<sup>39</sup>,

— l'inadmissibilité de la situation dans laquelle la partie fournissant la prestation se réserve la décision quant au montant du prix liant les deux parties<sup>40</sup>.

##### *5. Responsabilité pour le produit dangereux ; protection particulière de la vie et la santé du consommateur*

La responsabilité pour le produit (*Product's liability*) dans la pratique judiciaire polonaise est conçue en tant que responsabilité du producteur (vendeur) *ex delicto*. On reproche au producteur (vendeur) la mise dans le commerce d'un produit dangereux, sans contrôler la qualité du genre, sans avoir contrôlé la production de la chose<sup>41</sup>, sens information suffisante pour l'usager<sup>42</sup> ; sans assurer simultanément des dispositifs accompagnants (p. ex. la mise sur le marché des produits chimiques, dont l'usage exige des masques inaccessibles sur le marché)<sup>43</sup>. On reproche au producteur (vendeur, importateur) qu'il a commis un délit en

<sup>36</sup> Arrêt de la CS du 28 avril 1964, II CR 540/63, OSNCP 2/1965, texte 32.

<sup>37</sup> Cf. les directives de la CS du 15 février 1972, OSNCP 4/1971, texte 59, ainsi que Cz. Żuławska, *La responsabilité...*

<sup>38</sup> Arrêt de la CS du 6 février 1963, 2 CR 96/62 OSNCP 5/1964, texte 95 ; Arrêt de la CS du 16 février 1978, I CR 23/78, OSNCP 1/1979, texte 7 ; Arrêt de la CS du 6 juillet 1970, « Gazeta Sądowa i Penitencjarna », 1971, n° 3.

<sup>39</sup> Arrêt de la CS du 27 janvier 1972, I CR 458/71, OSNCP 9/1972, texte 160.

<sup>40</sup> Arrêt de la CS du 13 septembre 1983, III CZP 36/83, « Nowe Prawo », 1984, n° 3, p. 130.

<sup>41</sup> P. ex. la production d'un gâteau avec une épingle à l'intérieur — Arrêt de la CS du 6 août 1981, I CR 219/81, OSPiKA 1983, texte 23.

<sup>42</sup> Le manque d'avertissement sur le produit chimique quant aux mesures de précaution indispensables lors de son emploi — Arrêt de la CS du 28 juin 1972, II CR 218/72, OSNCP 12/1972, texte 228.

<sup>43</sup> Arrêt cité à la note ci-dessus.

mettant dans Je commerce une chose dangereuse ce qui est liée avec le degré de la diligence exigé du debiteur. Ainsi, on exclue la possibilité d'une protection efficace par l'exception que, p. ex. dans le cas des voitures importées, le défaut de fabrication pourrait être révélé par le démontage complet de chaque voiture, alors que la technique et la pratique du contrôle de qualité ne prévoient pas un tel démontage<sup>44 45 46</sup>. L'exception de la non-application de techniques appropriées du contrôle ne justifie pas le producteur (importateur, vendeur) de la chose dangereuse<sup>45</sup>. Il n'est pas non plus possible de rejeter le reproche d'avoir mis dans le commerce une chose dangereuse en démontrant que la chose était admise sur le marché de manière officielle, malgré qu'elle n'était pas conforme aux exigences des normes techniques polonaises (standard). (Ainsi p. ex., à l'égard d'un importateur de téléviseurs dans lesquels ont été installés des éléments inflammables, subissant une autoinflammation après quelques années d'utilisation, ce dont le vendeur avait connaissance et malgré cela continuait la vente)<sup>46</sup>. Une facilité supplémentaire pour les personnes lésées est, dans ces cas, la reconnaissance universelle de la faute anonyme<sup>47</sup> comme condition suffisante de la responsabilité délictuelle.

L'objectivation de la responsabilité du producteur (importateur, vendeur) de la chose dangereuse est donc allée très loin. Dans la littérature polonaise on démontre à juste raison que l'on a dépassé ici le cadre de la responsabilité délictuelle pour le fait propre fondé sur la faute, bien que les dispositions sur cette responsabilité précisément sont un fondement juridique formel des arrêts prononcés.

Plusieurs raisons ont décidé du choix par les tribunaux de la responsabilité délictuelle dans ces cas : premièrement, le droit polonais donne (de même que le droit français) très large définition du délit ; deuxièmement, la responsabilité délictuelle rend possible la protection de personnes tierces, non liées par un contrat avec le producteur ou le vendeur ; troisièmement, dans le droit polonais<sup>48</sup>, seule la responsabilité délictuelle donne droit à indemnisation pour le préjudice non patrimonial, ce qui a une importance essentielle en matière de responsabilité pour le produit, car dans ce cas il s'agira d'ordinaire du dommage affectant la vie ou la

<sup>44</sup> Arrêt de la CS du 26 mars 1984, II CR 57/84, OSNCP 10/1984, texte 186.

<sup>45</sup> Arrêt de la CS du 6 février 1963, 2 CR 96/62, OSNCP 5/1964, texte 95.

<sup>46</sup> Arrêt de la CS du 4 décembre 1981, IV CR 433/81, OSPiKA 1983, texte 55.

<sup>47</sup> Plus largement avec la jurisprudence cf. Cz. Źuławska, *La responsabilité...*

<sup>48</sup> On ne note que sporadiquement des arrêts (jugés comme controversés), où le tribunal a reconnu la satisfaction du préjudice non patrimonial en cas de responsabilité *ex contractu* (préjudice concernant la santé de la personne lésée)—arrêt de la CS du 6 juillet 1966, I CR 134/64, OSPiKA 1967, texte 183 ; arrêt de la CS du 6 avril 1977, IV CR 90/77, OSPiKA 1978, texte 200.

santé qui est toujours lié avec un préjudice moral. Cela justifie l'introduction d'une responsabilité aggravée pour le produit (protection spéciale des biens du genre particulier du consommateur que sont la vie et la santé). Au nom de cette protection particulière de la vie et de la santé, certaines pratiques des producteurs insuffisamment prévoyants, consciencieux et prudents, sont réprouvées en tant que comportement blâmable faisant naître la responsabilité délictuelle<sup>49</sup>. Il convient pourtant de souligner que le renforcement de la protection des consommateurs contre les produits dangereux est lié non seulement avec le renforcement de la protection de la vie et de la santé. Certains arrêts<sup>50</sup> accentuent aussi le fait que la production massive moderne limite les chances du consommateur d'éviter les dommages (en général affectant non seulement la vie et la santé)<sup>51</sup> grâce à sa propre prévoyance et cette limitation des chances doit être compensée par des obligations accrues du producteur.

#### *6. Protection du consommateur consistant à satisfaire réellement son intérêt économique*

Comme je l'ai mentionné (pt I, 2), les raisons économiques (prépondérance de la demande sur l'offre, inflation) font qu'en Pologne le consommateur est intéressé à obtenir un bien ou un service réel et non son équivalent monétaire. C'est pourquoi aussi l'expression de la politique dictée par l'intérêt du consommateur est : plutôt la tendance à maintenir l'obligation avec la perspective de sa réalisation, que la libération de cette obligation (dédommagement pour l'inexécution de l'obligation, désistement au contrat). C'est pourquoi, il convient de reconnaître que la jurisprudence concernant la garantie spéciale et la garantie des vices — en cas de défectuosité de l'objet de la vente ou du service — est dictée par la politique de protection du consommateur, ce sont elles (et non pas l'éventuelle responsabilité réparatrice *ex contractu*), qui donnent au consommateur, grâce aux droits à la réparation ou à l'échange de la chose,

<sup>49</sup> L'établissement du principe que la responsabilité pour le produit dangereux est une responsabilité délictuelle — cf. l'Arrêt de la CS du 26 février 1963, 2 CR 96/62, OSNCP 2/65, texte 35. La mise dans le commerce d'une chose entachée de vices ne doit être reconnue comme un délit que lorsqu'elle a causé un dommage et non pas lorsque la chose a une valeur ou une utilité réduite — ainsi l'arrêt de la CS du 21 novembre 1980, III CZP 50/80, « Nowe Prawo », 1982, n° 11/12.

<sup>50</sup> Arrêt de la CS du 28 juin 1972, cité à la note 42.

<sup>51</sup> Le motif de la protection de la vie et de la santé incite parfois la CS à instaurer pour certains contrats (p. ex. le transport) l'obligation spéciale d'assurer au contractant des conditions de sécurité, ce qui peut être lié avec l'idée de la protection du consommateur — cf. l'arrêt mentionné à la note 48.

une éventuelle réduction du prix<sup>52</sup>, la possibilité de maintenir le contrat et assurent la satisfaction du besoin économique. C'est pourquoi il convient de reconnaître comme conforme à la politique de protection du consommateur les arrêts visant à élargir l'étendue de la garantie spéciale et de la garantie des vices, concernant la durée de l'obligation<sup>53</sup>, les ayants droit<sup>54</sup>, la protection du consommateur contre l'abus, de la part du garant, du droit d'imposer au consommateur des réparations inefficaces et de longue durée au lieu d'échanger la chose contre une chose non entachée de vices<sup>55</sup>, la garantie que le consommateur (en cas de réparation et d'échange) obtiendra une chose aux caractéristiques utilitaires identiques (non inférieures)<sup>56</sup>, sans nécessité de supporter des paiements supplémentaires (lorsque le prix de la chose échangée a augmenté dans la période de garantie).

---

<sup>52</sup> Conformément au droit polonais, la garantie spéciale (donnée par le producteur ou le vendeur lorsqu'il s'agit d'une marchandise importée) oblige à réparer la chose ou à l'échanger contre une autre non entachée de vices. Le choix entre ces prestations appartient au garant, avec ceci qu'il est lié par la limite de nombre des réparations (différente pour différents produits, fixée par les dispositions de la loi), après l'épuisement de laquelle il ne peut refuser l'échange. La garantie des vices oblige le vendeur à réparer la chose, à l'échanger, à réduire son prix, à se désister du contrat. Le choix appartient à l'acheteur. Il ne peut cependant bénéficier de la garantie des vices qu'après l'expiration du délai de la garantie spéciale ou lorsque le garant ne s'acquitte pas de son obligation.

<sup>53</sup> Cf. l'arrêt cité à la note 6, concernant la restitution du délai de la garantie des vices, les arrêts (note 18) concernant l'obligation d'accomplissement des obligations au titre de la garantie en cas de vice déclaré après le délai de la garantie spéciale, mais révélé pendant sa durée.

<sup>54</sup> Cf. l'arrêt cité à la note 17.

<sup>55</sup> Arrêt de la CS du 3 mai 1980, cité à la note 17, permettant au consommateur (lorsque le garant accomplit improprement la réparation ou refuse de l'accomplir) d'exercer son droit au titre de la garantie des vices (contre le vendeur) même avant l'expiration de la période de garantie spéciale. Cf. aussi l'arrêt de la CS du 20 juin 1983, III CZP 25/83, OSNCP 2 - 3/84, texte 21, approuvant l'idée de l'échange de la chose dans le cadre de la garantie même si la chose entachée de vices a été détruite pour d'autres raisons, indépendantes de l'ayant droit.

<sup>56</sup> Par interdiction d'utiliser pour la réparation des éléments rénovés et interdiction de demander à l'acheteur de payer une somme au titre d'usage de la chose échangée — Résolution des 7 juges de la CS du 26 octobre 1972, III CZP 48/72, OSPiKA 1973, texte 180 ; ainsi que l'obligation de livrer des choses aux caractéristiques utilitaires, d'exploitation et techniques rapprochées, lorsque l'obligé ne dispose pas d'une chose identique — arrêt de la CS du 12 décembre 1980, cité à la note 32. L'arrêt de la CS du 3 mai 1980 (cité à la note 17) reconnaît le droit d'échange de la chose dans le cadre de la garantie (même si la limite des réparations n'est pas épuisée), si la réparation n'assure pas la pleine capacité d'exploitation de la chose — arrêt de la CS du 3 octobre 1978, II CR 348/78, OSNCP 7 - 8/1979, texte 151.



*NOUVELLE LOI SUR LES ASSURANCES DES BIENS ET DES PERSONNES*

*Wojciech Marek*

I. Le 1<sup>er</sup> janvier 1985 est entrée en vigueur la loi du 20 septembre 1984 sur les assurances des biens et des personnes<sup>1</sup>, remplaçant la loi du 2 décembre 1958<sup>2</sup> en vigueur pendant plus de 25 ans (avec seulement des amendements peu importants). Pour de nombreuses raisons la nouvelle loi est digne d'attention, bien qu'il ne soit pas encore possible de procéder à une analyse approfondie des solutions qui y sont contenues et qui exigent une vérification pratique.

Il Sans nul doute, ce qui attire en premier lieu l'attention dans la nouvelle loi, c'est le renoncement par le législateur au principe du monopole de l'Etat dans l'activité d'assurance. Ce principe, reconnu dans le passé comme principe le plus général du droit des assurances<sup>3</sup>, était critiqué au cours de la discussion sur la nouvelle loi en tant que contraire aux principes de la réforme économique en cours d'introduction. On indiquait également l'influence négative du monopole d'Etat sur la position juridique des assurés, surtout des citoyens, dans les rapports avec les établissements d'assurances<sup>4</sup>. Les assurés, dans la pratique des nombreux contrats d'assurance d'adhésion, conclus avec l'assureur monopoliste,

---

<sup>1</sup> J. des L. de 1984, n° 45, texte 242.

<sup>2</sup> J. des L. de 1958, n° 72, texte 357 ; J. des L. de 1964, n° 16, texte 94 et J. des L. de 1975, n° 16, texte 91.

<sup>3</sup> Cf. W. Gronowski, W. Warkałło, *Insurance Law* dans : *General Principles of Law of the Polish People's Republic*, University of Warsaw, Faculty of Law and Administration (réd. L. Kurowski), Warsaw 1984, p. 367 ; « The most general principle of Polish insurance law, common to both economic insurance and social insurance, is the principle of state monopoly. This principle stems from the general premises of the socialist system, as well as from the planned nature of the economy, which is a feature characteristic of that system ».

<sup>4</sup> Cf. W. Marek, *Stosunki z zakładami ubezpieczeń — w zakresie ubezpieczeń gospodarczych [Rapports avec les établissements d'assurances — en matière d'assurances économiques]*, dans : *Obywatel — przedsiębiorstwo. Zagadnienia prawne świadczień na rzecz konsumenta [Citoyen — entreprise. Problèmes juridiques des*

agissant sur le marché sur le principe d'exclusivité, sont, par la force des choses, privés de l'influence sur le contenu des rapports d'assurance ainsi établis et, en cas de litige, leur situation est particulièrement difficile.

Actuellement, le législateur a admis la possibilité de créer des entreprises d'assurances sous forme de coopératives (art. 20) et de sociétés avec au moins 51 % de participation du Fisc (art. 21). La création et la liquidation de telles entreprises d'assurances sont soumises aux principes déterminés dans les dispositions compétentes (droit coopératif, droit commercial), et leur activité est soumise à la surveillance du Ministre des Finances (art. 18) qui exprime aussi chaque fois son consentement à créer une telle entreprise (art. 20 al. 2, art. 21 al. 1), définit son nom, son siège, l'étendue territoriale et matérielle de son activité et approuve les changements qui surviennent en cette matière (art. al. 1 et 2). Le Ministre des Finances peut à tout moment retirer son consentement à créer une entreprise d'assurances non étatique en cas de violation par celle-ci des conditions de l'accord obtenu (art. 22 al. 3).

La suppression du monopole d'Etat de l'activité d'assurance n'est pas complète. En maintenant dans la loi la division des assurances en assurances naissant par voie contractuelle et naissant en vertu du droit (*ex lege*), le législateur a réservé ces dernières pour les entreprises d'assurances d'Etat (art. 23 al. 1), admettant cependant la possibilité d'une solution différente par voie de règlement du Conseil des Ministres (art. 23 al. 2).

Il est difficile de prévoir, si et dans quelle mesure les assurances économiques subiront une démonopolisation réelle, pour laquelle un cadre légal a été créé. Un tel processus peut durer longtemps, ce qui résulte de la spécificité de l'activité d'assurance. La « gestion du risque » (*risk management*) est une activité par la nature des choses risquée, exigeant une préparation professionnelle requise et une connaissance indispensable du marché des assurances. Dans ce domaine les entreprises d'assurances d'Etat fonctionnant actuellement ont la prépondérance de quelques dizaines d'années d'activité d'assurance et il est difficile de supposer qu'elles aideront les novices concurrentiels sur le marché. Il vaut pourtant la peine d'attirer l'attention sur la possibilité existant actuellement, du moins théoriquement, de la répartition intersectorielle du risque entre les assureurs représentant diverses formes de propriété. Cela devient possible grâce à la réassurance nationale prévue dans la loi (art. 16, art. 25 al. 1). Ce serait là un événement nouveau à l'échelle de l'économie socialiste.

*prestations en faveur du consommateur]* (rédacteur E. Łętowska), Wrocław 1982, pp. 330 - 365 et W. Marek, *The Polish Insurance system — a comparative review*, « Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly », 1984, n° 4, pp. 643 - 650.

III. La loi maintient la systématique légale précédente des assurances, basée sur deux critères différents de division :

1. le critère de l'objet de l'assurance (protection d'assurance),
2. le critère de la source (du mode de naissance) du rapport d'assurance.

*Ad 1.* Sur la base de ce critère ont été distinguées les assurances des biens et des personnes. Les premières assurent la protection « contre les effets des événements fortuits dans les biens assurés ainsi qu'au titre de la responsabilité civile » (art. 2 al. 1). L'objet de la protection d'assurance sont ici les biens, assurés par cette voie contre la réduction des actifs qui les forment ou contre l'augmentation des passifs. Les deuxièmes protègent « les personnes physiques au cas où surviendraient des événements fortuits concernant la vie, la santé ou la capacité de travail » (art. 2 al. 2). Bien que le législateur ait renoncé au critère auxiliaire, concernant cette division, du caractère de la prestation d'assurance (dans l'assurance des biens — indemnité, dans l'assurance des personnes — « autres prestations », à caractère non indemnitaire), fortement accentué dans la précédente loi<sup>5</sup>, celui-ci conserve son actualité vu le maintien en vigueur du contenu inchangé de la disposition de l'art. 805 § 2 du code civil. Il ne faut pourtant pas oublier que certaines prestations des assurances des personnes ont un caractère indemnitaire (p. ex. remboursement des frais médicaux) et, simultanément l'assurance de responsabilité civile, comptée dans les assurances des biens, ne se limite pas à une indemnité, mais englobe souvent aussi la réparation du tort. Le législateur a donc attribué à juste titre une plus grande importance au critère de l'objet de la protection d'assurance. Cela ne veut pas dire que l'on ait oublié d'appliquer diverses règles aux prestations d'assurances indemnитaires et non indemnитaires. Ceci est démontré dans l'art. 5 de la loi qui contient ledit principe de l'indemnisation (*principle of indemnity, Bereicherungsverbot*), constatant que « l'indemnité d'assurance ne peut excéder le montant du dommage subi », ce qui constituerait la répétition du contenu de l'art. 825 § 1 du c.c. actuellement annulé, si n'était la formule souple « à moins que la loi ou le contrat n'en statue autrement ». Ainsi, le principe de l'indemnisation est devenu dans la nouvelle loi une règle relativement obligatoire, ce qui est motivé par des raisons pratiques (entre autres par l'application de ladite assurance de valeur nouvelle, où l'indemnité surpassé le montant du dommage).

*Ad 2.* Selon que le rapport juridique d'assurance est établi en vertu du droit (*ex lege*) ou en résultat de la conclusion d'un contrat d'assurance, la loi distingue les assurances légales et contractuelles (art. 3 al. 1). Le

---

<sup>5</sup> Cf. l'art. 1 de cette loi.

législateur, conservant l'essence de cette division, a toutefois changé la terminologie légale, en renonçant aux termes appliqués auparavant « assurances obligatoires » (*ex lege*) et « assurances volontaires » (par contrat). Le législateur a donné raison aux auteurs qui démontraient l'évidente irrégularité de la terminologie précédente, et ont même introduit dans le langage juridique une terminologie différente de celle adoptée dans la langue du droit<sup>6</sup>. Surtout l'indentification du caractère contractuel de l'assurance avec la bonne volonté était trompeuse, du fait que le législateur, dans des actes légaux de rang inférieur, a imposé aux sujets déterminés l'obligation de conclure des contrats d'assurance. Cela concernait en particulier toutes les unités organisationnelles d'Etat dans les limites déterminées dans l'arrêté n° 67 du Conseil des Ministres du 4 mai 1979<sup>7</sup> ainsi que les unités organisationnelles du commerce extérieur et de l'économie maritime, dans les limites déterminées dans le règlement du Ministre des Finances<sup>8</sup>. Ces assurances étaient définies comme « volontaires obligatoires » ce qui était un non-sens tant du point de vue logique que linguistique. Actuellement, le législateur a également imposé à des sujets déterminés l'obligation de conclure des contrats d'assurance, mais dans la grille terminologique changée rien n'empêche de définir de telles assurances comme « contractuelles obligatoires ». Il convient par ailleurs d'attirer l'attention que la disposition de l'art. 3 al. 2 de la loi délègue le droit d'imposer l'obligation de conclure des contrats d'assurance exclusivement au Conseil des Ministres par voie de règlement. Les sujets tenus de conclure des contrats d'assurance peuvent être toutes les unités de l'économie socialisée et non seulement les unités organisationnelles d'Etat.

Il y a lieu d'indiquer que l'une des assurances précédentes dans les limites de laquelle les unités organisationnelles d'Etat étaient tenues de conclure des contrats, c'est-à-dire l'assurance des biens durables contre l'incendie, l'ouragan, l'inondation et autres cas fortuits, est devenue actuellement une assurance légale pour les entreprises d'Etat (art. 6 al. 1 pt 9). Le législateur a reconnu nettement que dans les conditions de l'autonomie accrue des entreprises d'Etat dans le cadre de la réforme, celles-ci pourraient se soustraire à l'obligation administrative de conclure le contrat d'assurance.

Outre l'introduction de l'assurance légale précitée, la liste de ces der-

<sup>6</sup> V. p. ex. W. Warkało, W. Marek, W. Mogiński, *Prawo ubezpieczeniowe* [Le droit d'assurance], Warszawa 1983, surtout pp. 166 et 199 - 200.

<sup>7</sup> Monitor Polski n° 14, texte 79.

<sup>8</sup> Ordonnance n° 103 du 28 juin 1976 (non publiée) ; ordonnance n° 108 du 14 juillet 1976, Journal Officiel du Ministère du Commerce Extérieur et de l'Economie Maritime n° 7, texte 46 et ordonnance n° 114 du 31 juillet 1976, J. Of. MCEEM n° 7, texte 47.

nières, comprise dans l'art. 6 al. 1, ne contient aucun changements essentiels en comparaison avec la période antérieure. Il faut cependant remarquer que le législateur a renoncé actuellement à la délégation au Conseil des Ministres, prévue dans la loi précédente, du droit d'introduire d'autres assurances légales que celles citées dans la loi, laissant ce droit à la compétence exclusive de la Diète. C'est une solution méritant d'être approuvée, surtout du point de vue du besoin de la protection des intérêts des citoyens, pour lesquels les cotisations d'assurances légales peuvent être un « bénéfice » égal aux impôts. Le Conseil des Ministres n'est autorisé actuellement qu'à définir par voie de règlement l'étendue subjective et objective des différents genres d'assurances légales ainsi que d'autres questions détaillées, mentionnées dans l'art. 7 de la loi.

Etablissant la liste des assurances légales, le législateur a sanctionné en un certain sens deux de ces assurances, non citées dans la précédente loi, et introduites par le Conseil des Ministres dans la période de son application. Ce sont : l'assurance de responsabilité civile des agriculteurs (légale depuis 1975) et l'assurance automobile contre les endommagements, les destructions et pertes (auto-casco, AC — en tant que légale). En ce qui concerne cette dernière, a été maintenue la forme singulière, considérée comme provisoire (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1982), d'assurance légale et en même temps volontaire, dans ce sens qu'elle dépend de la volonté de rassuré, c'est-à-dire du propriétaire de la voiture, qui peut, par sa déclaration de volonté, renoncer à cette assurance, exclure la naissance du rapport d'assurance en vertu du droit. Le législateur, désirant maintenir l'universalité relative de cette assurance, a admis probablement, qu'il y aurait moins de personnes désireuses de conclure le contrat d'une telle assurance, que de personnes ne déposant pas, pour différentes raisons (compréhension du propre intérêt dans l'assurance, manque de connaissance sur la possibilité de renoncer à l'assurance ou sur la méthode de réalisation de ce droit), une déclaration de volonté appropriée.

En ce qui concerne les assurances légales, la disposition de l'art. 10 de la loi statue qu'à ces assurances, dans les affaires non réglées par la loi, sont applicables, d'une manière correspondante, les dispositions du code civil. Le législateur a donné ici la preuve évidente de la reconnaissance du caractère civil uniforme du rapport légal de l'assurance, indépendamment de la source de sa naissance (contrat ou loi). Cette question éveillait des doutes dans la période d'application de la précédente loi, il y avait en effet des auteurs qui se prononçaient pour le caractère administratif (financier) du rapport d'assurance légale, et une telle conception répondait, pour des raisons compréhensibles, à l'Etablissement National des Assurances, qui préférerait passer pour un organe administratif que pour un établissement rendant des services d'assurance. Mais la majorité

de la doctrine se prononçait aussi auparavant pour le caractère civil du rapport d'assurance légale<sup>9</sup> et cette opinion, plus avantageuse pour le citoyen-consommateur des services d'assurance a triomphé dans la nouvelle loi. Le maintien dans l'art. 9 al. 1 de la disposition ordonnant l'application correspondante, aux cotisations des assurances légales, des dispositions sur les obligations fiscales (dans la pratique il s'agit du mode et de l'étendue d'exécution de ces redevances) ne change rien en cette matière.

IV. Lorsqu'il s'agit des règles de droit civil comprises dans la loi examinée, il convient d'attirer l'attention sur les modifications introduites dans la réglementation juridique du contrat d'assurance.

La première nouveauté en cette matière est la disposition de l'art. 12 al. 3 en relation avec l'art. 11. Ce dernier ne confirme, il est vrai, que le principe de conclusion des contrats d'assurance sur la base des dispositions du code civil et des conditions générales d'assurance (c.g.a.), mais le législateur a modifié le caractère juridique des c.g.a. qui, actuellement, doivent être fixées (de même que les tarifs des cotisations) par l'établissement d'assurances, approuvées par le conseil d'assurance et publiées dans le journal officiel Monitor Polski (auparavant elles étaient fixées par le conseil d'assurance, approuvées par le Ministre des Finances et non publiées officiellement). La question se pose de savoir si l'opinion prépondérante jusqu'alors dans la doctrine, selon laquelle les c.g.a. sont uniquement une partie du contrat d'assurance, n'étant ni des dispositions ni des contrats types prévus dans les articles 384 et 385 du c.c., est toujours actuelle. Il semble qu'actuellement, les c.g.a. devraient être traitées comme un règlement dans l'esprit de l'art. 385 du c.c.<sup>10</sup>. Elles sont en effet établies par la partie du rapport d'obligation, c'est-à-dire par l'établissement même d'assurances. En dehors des limites fixées dans l'art. 807 § 1 du c.c., pour les contrats d'assurance conclus par les unités de l'économie socialisée, les c.g.a. ne peuvent être contraires aux dispositions impératives du droit (art. 12 al. 2 de la loi). Les parties dans le contrat concret d'assurance peuvent introduire des dispositions s'écartant de celles contenues dans les c.g.a. (art. 13 de la loi, indirectement aussi art. 385 § 3 du c.c.). Les c.g.a. établies et publiées pendant la durée, du rapport d'assurance lieront l'assuré s'il ne dénonce pas le contrat pour le terme le plus proche de dénonciation (art. 385 § 2 du c.c.).

---

<sup>9</sup> V. W. Warkało, W. Marek, W. Mogilski, *Prawo..., pp. 166 - 170 ainsi que la littérature qui y est citée, concernant cette question.*

<sup>10</sup> Sur le fond de la précédente loi, les conditions générales d'assurance étaient reconnues comme un règlement par E. Łętowska, *Wzorce umowne [Contrats types]*, Warszawa 1975, pp. 162 - 164.

Enfin, il convient d'ajouter que le principe déjà affermi dans la jurisprudence judiciaire et d'arbitrage, selon lequel, en cas de manque de clarté dans la formulation des c.g.a., leurs dispositions doivent toujours être interprétées en faveur de l'assuré, conserve pleinement son actualité malgré la modification du caractère légal des c.g.a. et, à mon avis, il devient encore plus justifié.

La deuxième modification concernant le contrat d'assurance est la nouvelle réglementation, bien plus détaillée, du contrat d'assurance au profit d'un tiers, contenue dans la disposition, modifiée par la loi, de l'art. 808 du c.c. Cette nouvelle disposition maintient dans le § 1 le principe que le tiers peut ne pas être indiqué dans le contrat, ajoutant en outre que « l'assuré peut pendant la durée du contrat<sup>11</sup> indiquer les personnes au profit desquelles le contrat a été conclu ». Cette formulation peut mettre en question le rapport de cette disposition avec la disposition générale de l'art. 393 § 2 du c.c., en vertu duquel « la stipulation quant à l'obligation de prestation en faveur d'un tiers ne peut être révoquée ni modifiée, si le tiers a déclaré à l'une ou l'autre partie vouloir bénéficier de cette stipulation ». On pourrait constater que, de l'art. 808 § 1 du c.c., il ne résulte pour l'assuré que le droit d'indiquer ultérieurement à la personne (les personnes), au profit de laquelle doit exister le rapport d'assurance et la protection d'assurance, par contre il ne peut, une fois la personne indiquée, la priver du statut d'assurance en violation des dispositions de l'art. 393 § 2 du c.c., c'est-à-dire après la déposition par celle-ci d'une déclaration de volonté. La formulation imprécise de l'art. 808 § 1 du c.c. peut suggérer une telle interprétation, certainement incompatible avec les besoins réels et les attentes de la pratique d'assurance. On peut d'ailleurs reprocher au législateur un manque de précision dans les formulations concernant la nouvelle disposition de l'art. 808 § 2 du c.c. Cette disposition, dans la 1<sup>re</sup> phrase tranche les doutes éventuels quant à la répartition des obligations, ou plutôt des devoirs, résultant du contrat d'assurance entre le preneur d'assurance et le tiers, que l'on peut définir comme un assuré. Ces obligations doivent charger le preneur d'assurance. La deuxième phrase de cette disposition permet pourtant à l'établissement d'assurance « d'opposer également au tiers des exceptions qui ont une influence sur la responsabilité de l'établissement au titre du contrat d'assurance ». On peut dire que c'est là une répétition inutile de la règle générale, exprimée dans l'art. 393 du c.c. Il semble cependant que le législateur voulait plutôt dire ici que l'assuré peut également, par son comportement, étant une violation des obligations mentionnées qui a une

---

<sup>11</sup> « La durée du contrat » est une définition manquée et imprécise, se rapportant à la durée du rapport d'assurance.

influence sur la responsabilité de l'établissement des assurances, s'exposer à des sanctions déterminées de la part de l'établissement (en particulier le refus ou la réduction de la prestation). Or, la formulation admise ne rend pas une telle règle et l'on peut prévoir des difficultés d'interprétation et d'application de cette disposition. Sans plus d'hésitations, on peut reconnaître par contre la disposition de l'art. 808 § 3 du c.c., attribuant la prestation de l'assurance directement au tiers, comme une répétition complètement inutile de la disposition générale de l'art. 393 § 1, d'ailleurs bien mieux formulée (conception « de prétention »). Le sens du nouveau § 4 de l'art. 808 du c.c., selon lequel, sur le consentement du tiers bénéficiaire, l'établissement d'assurance peut effectuer la prestation au profit du preneur d'assurance, semble aussi douteux. On peut supposer que l'établissement d'assurance demandera le consentement par écrit et de là il n'y a qu'un pas pour autoriser par l'ayant droit une personne quelconque, et non seulement le preneur d'assurance, à percevoir la prestation (p. ex. en délivrant une procuration). La signification pratique de cette disposition est donc minimale, sinon nulle.

On peut regretter que le législateur a réglé la question de contrat d'assurance au profit d'un tiers d'une manière aussi imparfaite et qu'il a décidé d'amender en cette matière le code civil.

La dernière nouveauté concernant le contrat d'assurance est la disposition de l'art. 15 de la loi, introduisant le secret de l'assurance sur le modèle du secret bancaire. En vertu de cette disposition, l'établissement d'assurance ne peut donner aux personnes étrangères (outre le preneur et l'assuré), aucune information concernant l'assurance contractuelle de la personne physique. Les seuls autorisés à obtenir de telles informations sont le tribunal et le procureur. L'introduction d'une telle règle était postulée dans la doctrine, en raison de l'analogie évidente entre le contrat de compte en banque et de nombreuses assurances contenant en soi l'élément d'épargne et d'accumulation d'argent. Il est bien que l'étendue du secret d'assurance a été si largement délimitée.

V. D'autres dispositions du code civil comprises dans le titre XXVII du livre III ont également subi des modifications. Parmi ces modifications, mentionnons la nouvelle rédaction des dispositions des articles 827 et 828 (les deux concernant les assurances des biens). Le premier des articles concerne l'exclusion légale de la responsabilité de rétablissement d'assurances en cas de faute intentionnelle ou de négligence manifeste de l'assuré et d'autres personnes, dont le comportement égale, quant à ses effets, celui de l'assuré. La modification consiste actuellement à élargir dans le § 1<sup>er</sup> cette catégorie de personnes par l'inclusion à celle-ci des personnes avec lesquelles l'assuré est en ménage commun. Simultané-

ment, a été ajouté le § 2 de cette disposition, permettant des dérogations contractuelles (donc également dans les c.g.a.) à la règle contenue dans le § 1<sup>er</sup> en matière d'assurance de responsabilité civile. La disposition de l'art. 828 du c.c., étant une disposition spéciale aux termes de l'art. 518 § 1<sup>er</sup> pt 4 et réglementant l'acquisition par l'établissement d'assurance de la demande de l'assuré contre l'auteur du dommage (ladite action récursoire d'assurance) sur le principe de la subrogation légale aux droits du créancier satisfait (ladite *cessio vi legis*), a subi des modifications relativement insignifiantes en comparaison avec les postulats avancés *de lege ferenda* dans la littérature. Dans le § 1<sup>er</sup> de l'art. 828 modifié, le législateur a souligné que la subrogation de l'établissement d'assurances dans les droits de l'assuré a lieu « le jour du paiement de l'indemnité » par l'établissement. Cette question n'éveillait aucun doute également en ce qui concerne la précédente formulation de cette disposition. Dans le § 2, par contre, le législateur a renoncé à l'exception, prévue auparavant (en cas de dommage causé intentionnellement), à la règle de non-poursuite par l'établissement d'assurance des prétentions récursoires contre des personnes, déterminées dans cette disposition, liées avec l'assuré. Etant donné la délimitation actuellement identique du cercle de ces personnes avec la définition des personnes dont la faute intentionnelle (et en principe aussi la négligence manifeste) exclue la responsabilité de l'assureur en vertu de l'art. 827 du c.c. — dans les deux cas il s'agit de personnes avec lesquelles l'assuré est en ménage commun ou dont il est responsable — le renoncement à l'admissibilité de l'action récursoire contre de telles personnes, en tant que sanction pour leur faute intentionnelle, est logique. C'est un essai de solution de la contradiction, maintes fois signalée dans le passé, entre l'art. 827 et l'art. 828 § 2 du c.c., consistant en ce que la première de ces dispositions excluait la responsabilité de l'établissement d'assurances en cas de faute intentionnelle de la personne dont l'assuré est responsable, et la deuxième admettait, dans cette même situation, l'action de l'établissement contre cette personne<sup>12</sup>. La solution de cette question dans la nouvelle conception des articles 827 et 828 peut être reconnue comme réussie, car la contradiction mentionnée a été éliminée.

---

<sup>12</sup> Cette contradiction était démontrée dans la doctrine entre autres par J. W. i- niarz, Glose à l'arrêt de la Cour Suprême du 7 octobre 1972, ICR 12/71, « Nowe Prawo », 1973, n° 2, p. 275; A. Wąsiewicz, *Próba oceny zalożeń ustawodawstwa w dziedzinie ubezpieczeń gospodarczych* [Essai d'appréciation des prévisions de la législation dans le domaine des assurances économiques], « Państwo i Prawo », 1972, n° 7, p...56 ; W. Marek, *Podmiotowe ograniczenia regresu ubezpieczyciela do sprawcy szkody* [Limitations subjectives du recours de l'assureur contre l'auteur du dommage], « Wiadomości Ubezpieczeniowe », 1975, n° 6, pp. 14-16. Tous ces auteurs postulaient le changement des dispositions examinées.

C'est dommage qu'à l'occasion de cet amendement des dispositions du c.c. on ne s'est pas décidé à régler la question de l'exclusion de la responsabilité de l'assureur et de l'action récursoire d'assurance séparément pour les assurances des biens et l'assurance de responsabilité civile. Cela semble opportun, ne serait-ce qu'en raison du sens tout à fait différent de l'expression « personnes dont l'assuré est responsable » dans ces deux genres d'assurances des biens. Dans l'assurance des biens ce peuvent être seulement des personnes, dont l'assuré est responsable devant l'établissement d'assurances sur la base de l'art. 474 du c.c. (dans les limites définies dans les c.g.a.). Dans l'assurance de responsabilité civile, il s'agit de la responsabilité pour des tiers (personnes lésées), donc en premier lieu des personnes pour l'action ou l'omission desquelles l'assuré encourre la responsabilité délictuelle sur la base des dispositions concernant la responsabilité pour faits d'autrui (articles 417 - 420, 427, 429 et 430 du c.c.)<sup>13</sup>. Au titre d'assurance de responsabilité civile, l'établissement doit payer une indemnité pour tous dommages causés par les personnes dont l'assuré est responsable, n'excluant pas les dommages causés par celles-ci intentionnellement. Telles sont les tendances mondiales dans cette assurance, c'est aussi dans cette direction que va la pratique polonaise. On peut se demander, si la nouvelle disposition de l'art. 827 § 2 du c.c., unique preuve que le législateur s'en rendait compte, est une solution suffisante ou s'il ne fallait pas définir la particularité mentionnée de l'assurance de responsabilité civile dans les dispositions du code. La solution actuelle est certainement souple — les établissements d'assurances eux-mêmes pourront (dans les c.g.a.) définir l'étendue de leur responsabilité pour la faute intentionnelle ou la négligence manifeste de l'assuré en matière de responsabilité civile et de personnes citées dans l'art. 827 § 1<sup>er</sup> du c.c. La pratique vérifiera cette solution.

VI. Il convient de signaler à cet endroit la disposition de l'art. 59 de la loi probablement inséré accidentellement dans le chapitre 7 intitulé « Principes généraux de procédure dans les affaires concernant les prétentions au titre des assurances », ce qui suggérerait la limitation de la matière qui y est réglementée, aux questions procédurales. Or, cette disposition contient une règle du droit matériel et reste en relation assez évidente avec la disposition de l'art. 827 du c.c. ; les deux prévoient, en effet, l'exclusion de la responsabilité de l'établissement d'assurances en tant que sanction pour le comportement intentionnel de l'assuré (il est vrai, qu'il n'a pas été dit dans cette disposition, du comportement de qui s'agit-il, mais de la disposition de l'art. 808 § 2 du c.c., il résulte que ce ne

---

<sup>13</sup> V. W. Warkałło, W. Marek, W. Mogilski, *Prawo..., pp. 123 - 125.*

peut être que l'assuré ou, éventuellement, la personne au profit de laquelle le contrat d'assurance a été conclu). La disposition de l'art. 59 de la loi permet à l'établissement d'assurances :

1) de refuser la prestation d'assurance, si l'inexécution de l'obligation, ou plutôt du devoir<sup>14</sup>, du rapport d'assurance<sup>15</sup> était due à une faute intentionnelle et était la cause exclusive de la naissance du dommage ;

2) réduire la prestation, si l'inexécution de l'obligation a contribué à la naissance du dommage et avait une influence sur sa dimension.

Cette disposition est une généralisation légale de la sanction de droit civil contre le preneur de l'assurance (l'assuré), appliquée auparavant sur la base des dispositions détaillées du Conseil des Ministres ou des c.g.a. pour les différents genres d'assurances. Il vaut la peine de voir cette disposition dans le contexte des sanctions semblables pour manquement à d'autres devoirs (cf. les articles 815 § 3, 816 §§ 1 et 3 et 826 § 2 du c.c.).

VII. Le législateur s'est décidé, dans la nouvelle loi, à intervenir catégoriquement dans la réglementation antérieure de la prescription des prétentions issues d'un rapport d'assurance. L'état juridique précédent concernant cette question était si compliqué (cinq différents délais pour les actions en prestation d'assurance en fonction de la personne de l'assuré et du genre d'assurance, doutes quant au commencement du cours des délais, étant donné les diverses conceptions de l'exigibilité de ces prétentions)<sup>16</sup>, qu'il devenait incompréhensible. On peut reconnaître actuellement que les doutes essentiels ont été éclaircis par le législateur. La disposition modifiée de l'art. 819 du c.c. introduit les principes suivants de la prescription des prétentions.

1. Délais uniformes pour toutes les prétentions « issues du contrat d'assurance », donc non seulement les prétentions à prestations contre rétablissement d'assurances, mais aussi les prétentions de l'établissement contre l'assuré (p. ex. à paiement de la prime) — sous réserve de l'exception, dont il est question ci-dessous, au pt 2 ;

2. La réglementation spéciale concernant les prétentions des personnes

<sup>14</sup> En ce qui concerne la distinction des obligations et des devoirs, v. W. Warkałło, W. Marek, W. Mogilski, *Prawo..., pp. 182 - 185.*

<sup>15</sup> Il est vrai que l'art. 59 parle séparément de l'obligation indiquée dans l'art. 58 (se conformer aux dispositions contre incendie, de la circulation routière, de la sécurité et de l'hygiène du travail et aux autres dispositions ayant pour but la prévention de la naissance de dommages), mais cette obligation est aussi un devoir résultant du rapport d'assurance, car le contenu de ce rapport est façonné, entre autres, par la loi (comme chaque rapport d'obligation).

<sup>16</sup> Pour plus de détails, cf. W. Warkałło, W. Marek, W. Mogilski, *Prawo..., pp. 191 - 194* ainsi que la littérature et la jurisprudence qui y sont citées.

lésées à prestation de l'assurance de responsabilité civile d'un autre sujet pour les dommages causés par acte illicite :

a) ces prétentions se prescrivent avec l'expiration des délais fixés dans les dispositions réglant la responsabilité *ex delicto* (p. ex. l'art. 442, éventuellement les dispositions spéciales) ;

b) les prétentions des unités de l'économie socialisée soumises à l'arbitrage économique d'Etat se prescrivent avec l'expiration du délai d'un an prévu à l'art. 118 du c.c. (art. 819 § 3).

3. Toutes les prétentions résultant d'autres assurances (y compris celles à indemnité de l'assurance de responsabilité civile contractuelle) et les autres (p. ex. à satisfaction du préjudice) prétentions résultant de l'assurance de responsabilité civile *ex delicto* (*a contrario* de l'art. 819 § 3 du c.c.) se prescrivent par :

a) trois ans — en matière d'assurances de personnes physiques et de personnes morales n'étant pas des unités de l'économie socialisée soumises à l'arbitrage (art. 819 § 1 du c.c.) ; ou

b) un an — en matière d'assurances des unités de l'économie socialisée soumises à l'arbitrage (art. 118 du c.c.) (à défaut de disposition spéciale).

4. La prescription des prétentions à prestation d'assurance commence à courir le jour où a eu lieu l'événement englobé par l'assurance et justifiant cette prestation (art. 819 du c.c.).

5. Le cours de la prescription des prétentions à prestation d'assurance est interrompu en cas de présentation à l'établissement d'assurances de cette prétention ou en cas d'information de l'établissement de la réalisation de l'événement prévu par l'assurance ; la prescription recommence à courir le jour où la personne qui agit reçoit par écrit la décision de rétablissement d'assurance « sur le règlement de l'affaire », c'est-à-dire sur l'attribution ou le refus de la prestation (art. 819 § 4 du c.c.)<sup>17</sup>.

L'application des dispositions du nouvel art. 819 du c.c. peut ne pas être facile en raison de la confusion et du manque de précision suffisante des formulations (voir p. ex. la note 17). Il convient de souligner ici que ces dispositions ne peuvent être, en tout cas, appliquées aux recours de rétablissement d'assurances contre l'auteur du dommage (art. 828 du c.c.), car ces prétentions ne sont pas des prétentions résultant du rapport d'assurance, mais des demandes d'indemnité du preneur d'assurance (de

<sup>17</sup> La limitation de cette disposition aux prétentions des preneurs d'assurance peut induire en erreur, car les prétentions aux prestations d'assurance peuvent être élevées aussi par d'autres sujets — p. ex. la personne en faveur de laquelle le contrat d'assurance était conclu ou la personne lésée par le comportement de l'assuré en matière de responsabilité civile. Vu le manque dans la loi d'un vocabulaire des termes légaux qui serait très utile pour l'interprétation non seulement de cette disposition, ce faux-pas peut susciter d'importantes difficultés pratiques.

l'assuré) passées de plein droit à l'établissement d'assurances, ou des demandes en remboursement à l'égard des débiteurs solidaires, qui se prescrivent dans les délais impartis pour ces prétentions<sup>18</sup>. Il convient aussi de rappeler que la disposition de l'art. 819 du c.c. sera par contre appliquée d'une manière correspondante aux prétentions d'assurances légales à défaut de régulations spéciales dans les dispositions des règlements du Conseil des Ministres, réglant ces assurances (art. 10 de la loi).

Un fait incompréhensible, dans Factuelle rédaction de l'art. 819 du c.c., est le différent traitement par le législateur des demandes en indemnité de l'assurance de responsabilité civile délictuelle et des prétentions en satisfaction de cette même assurance ainsi que des demandes en indemnité de l'assurance de responsabilité civile contractuelle (voir ci-dessus le pt 2a et le pt 3).

VIII. Les dispositions de la loi sur les assurances de 1958 et les dispositions des règlements du Conseil des Ministres concernant les assurances légales ainsi que les conditions générales des assurances contractuelles appliquées jusqu'à présent dans la pratique, prévoyaient pour les preneurs d'assurance une procédure spéciale devant les organes de l'établissement d'assurances, visant à acquérir la prestation d'assurance. Elle était reconnue comme un genre de procédure de réclamation déterminée dans la terminologie d'assurance comme procédure de liquidation. Cette procédure ne fermait pas la voie à la procédure civile judiciaire qui était ouverte après l'obtention de la déclaration de l'établissement d'assurances sur le refus ou l'attribution de la prestation (art. 11 de la loi ancienne) — le litige pouvait concerter le principe de responsabilité de l'établissement ou le montant (l'étendue) de la prestation d'assurance. Ce n'est que dans deux assurances légales, c'est-à-dire les assurances automobile et agricole de responsabilité civile, que l'ayant droit à la prestation pouvait intenter une action judiciaire ou par voie d'arbitrage avant l'obtention de la déclaration de l'établissement d'assurances concernant la prestation d'assurance, mais pas avant 30 jours à compter de la date de la présentation de la prétention à l'établissement d'assurances (donc indépendamment de ce que l'établissement ait pris une décision ou non, dans ce délai, au sujet de la prétention). Dans la doctrine on démontrait, bien à propos, que cette dernière solution avait au moins un bon côté : la conscience de l'établissement d'assurances, que si dans les 30 jours à compter de la date de la déclaration de la prétention par la personne lésée, il ne termine pas

---

<sup>18</sup> Pour plus de détails, cf. W. Marek, *Dochodzenie roszczeń regresowych przez zakład ubezpieczeń [Poursuite des prétentions récursoires par l'établissement d'assurances — problèmes choisis]*, « Palestra », 1978, n° 9, pp. 16-17.

la liquidation du dommage et ne paie pas la prestation, il s'exposera à une citation en justice, ce qui augmentera encore la prestation des frais de la procédure, devrait stimuler là liquidation précise et rapide des dommages<sup>19</sup>. Il convient d'accueillir avec satisfaction l'admission, dans la nouvelle loi, de cette solution en tant que règle générale concernant toutes les assurances — sous réserve de l'exception pour les prétentions déclarées par les unités de l'économie socialisée soumises à l'arbitrage économique d'Etat.

Conformément à l'art. 55 al. 1 de la loi, l'ayant droit à la prestation peut la poursuivre par la voie judiciaire sans bénéficier du mode de procédure de réclamation, cependant pas avant 30 jours à compter de la date de la déclaration de la prétention à rétablissement d'assurances. Les unités de l'économie socialisée peuvent engager une procédure d'arbitrage « pas avant que la prétention n'ait été examinée par l'unité organisationnelle supérieure de l'établissement d'assurances » à moins que celle-ci n'ait pas observé le délai prescrit à l'examen de la requête (art. 55 al. 2). Les unités de l'économie socialisée sont donc, en principe, tenues légalement d'utiliser pleinement (deux instances) la procédure de réclamation.

La procédure de réclamation, ayant pour but l'établissement de la prestation d'assurance, s'ouvre au moment de la présentation par l'ayant droit d'une prétention à indemnité ou de l'information de la réalisation de l'événement englobé par l'assurance (art. 53 al. 1). Dans les cas de dégâts massifs (p. ex. les cataclysmes), l'établissement d'assurances introduit d'office une telle procédure (art. 53 al. 2), d'où résulte, entre autres, l'obligation de l'établissement d'établir le cercle des ayants droit. Si l'ayant droit ne s'accorde pas avec l'avis de rétablissement, il peut, dans un délai de 30 jours à partir de la date de l'obtention de la décision à ce sujet, présenter par écrit la demande d'un nouvel examen de l'affaire par l'unité directement supérieure de rétablissement d'assurances (art. 54 al. 1). Ce délai ne court pas si l'ayant droit n'en n'a pas été informé, ni du mode de la procédure de réclamation, dans la décision de l'établissement d'assurances (art. 54 al. 2). L'unité supérieure est tenue de prendre position et d'en informer l'ayant droit dans un délai de 30 jours à partir de l'obtention de la demande (art. 54 al. 3).

Une deuxième nouveauté digne d'approbation en matière de poursuite des prétentions à prestation d'assurance est l'élargissement de la possibilité de poursuivre directement contre l'établissement d'assurances des prétentions à indemnité ou à satisfaction (ladite *actio directa*) à toutes les

---

<sup>39</sup> Cf. T. Erciński, *Sądowe dochodzenie roszczeń z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych* [Poursuite judiciaire des prétentions à titre des assurances automobile obligatoires], Warszawa 1976, p. 45.

personnes lésées par l'acte illicite d'une personne englobée par l'assurance de responsabilité civile (art. 57 al. 1). Dans l'état juridique précédent une telle solution existait uniquement dans les assurances légales de responsabilité civile (automobile et agricole). Parmi les dispositions réglementant la procédure dans les affaires de prétention à prestation d'assurance, une attention mérite d'être portée à la disposition de l'art. 61 de la loi, imposant à l'établissement d'assurances l'obligation d'accorder à l'ayant droit et à son mandataire un droit de regard sur le dossier de l'affaire et de faire des copies des documents. Il convient en outre d'attirer l'attention sur la modification introduite par la loi (art. 72), dans les dispositions du code de procédure civile. La disposition de l'art. 831 § 1 exclue actuellement de l'exécution « les prestations des assurances des personnes ainsi que les indemnités des assurances des biens dans les limites déterminées par voie de règlement des Ministres des Finances et de la Justice ». Cette exclusion ne concerne pas l'exécution des obligations alimentaires.

IX. Les considérations précitées concernaient avant tout les changements les plus importants dans la sphère du droit civil, donc les solutions décidant du contenu juridique du rapport d'assurance et de la situation juridique des parties de ce rapport. Je considère les changements dans ce domaine comme les plus importants et, me rendant compte du cadre limité de l'article, je limite sciemment la problématique administrative et financière de l'activité d'assurance, espérant qu'elle fera l'objet d'autres élaborations. Quelques notions touchant cette problématique exigent d'être au moins signalées.

1. Les dispositions des lois du 25 septembre 1981 sur les entreprises d'Etat ainsi que sur l'autogestion du personnel de l'entreprise d'Etat ne sont pas applicables aux établissements d'assurances. Pour cette raison, le statut juridique des établissements d'assurances d'Etat, leur système financier ainsi que les formes de participation du personnel à la gestion ont dû être réglés dans la loi sur les assurances ; les détails d'organisation et l'étendue d'activité doivent être déterminés par les statuts approuvés par le Ministre des Finances sur proposition du chef de rétablissement (art. 10 al. 4). Le Ministre des Finances, en outre, crée et liquide les établissements d'assurances d'Etat (art. 10 al. 1), nomme et révoque les directeurs de ces établissements (art. 10 al. 3). L'idée de l'autogestion du personnel ne peut être, de l'avis du législateur, réalisée dans les établissements d'assurances, démontrant de nombreux traits différents des autres entreprises d'Etat (p. ex. structure d'organisation à multiples échelons, dispersion territoriale des unités organisationnelles). Certaines fonctions d'autogestion doivent être remplies, dans l'esprit de la loi, par le

conseil d'assurance de l'établissement d'assurances d'Etat, dans la composition duquel, à côté de la représentation des assurés, entre aussi le représentant de l'organisation syndicale de l'établissement (art. 28 al. 3).

2. Le conseil d'assurance est un corps méritant une attention ; il est indépendant de rétablissement d'assurances et du ressort des finances (du moins formellement). Simultanément, la loi lui a attribué plusieurs compétences essentielles. La détermination dans la loi du statut et des tâches du conseil a subi un changement. Conformément à l'art. 28 al. 1 « les intérêts des assurés sont représentés dans les établissements d'assurances d'Etat par le conseil d'assurance », dont les tâches consistent, entre autres, à établir les orientations de l'activité d'assurance et de prévention ainsi qu'à approuver les plans de cette activité, à donner des avis sur les projets des actes normatifs concernant les assurances légales, à approuver les tarifs ainsi que les conditions générales des assurances contractuelles, à donner des avis sur les bilans de l'établissement et à apprécier son activité (art. 28 al. 2). Les compétences du conseil d'assurance agissant dans l'Etablissement d'Assurances d'Etat (PZU) sont précisées dans l'art. 66 de la loi qui énumère parmi beaucoup d'autres tâches du conseil « l'appréciation du règlement par le PZU des plaintes et motions ». Les principes détaillés de l'activité des conseils d'assurance doivent être fixés par les statuts des établissements d'assurances. Dans la composition du conseil d'assurance entrent « les représentants des personnes englobées par la protection d'assurance, les représentants des institutions d'Etat intéressées, les représentants de la science, des organisations coopératives, sociales, politiques et professionnelles, le représentant du Ministre des Finances ainsi que le représentant de l'organisation syndicale agissant dans l'établissement d'assurances » (art. 28 al. 3). La disposition de l'art. 67 de la loi concrétise la composition du conseil d'assurance PZU, indiquant que le Ministre des Finances soumet aux différents organes, institutions et organisations, la proposition d'élire ou de désigner un représentant au conseil. En outre, dans la composition de ce conseil entrent les personnes élues par les conseils du peuple de voïvodie (chacun un représentant). Si la résolution du conseil d'assurance enfreint les dispositions du droit, un important intérêt de l'économie nationale ou l'équilibre financier dans le groupe d'assurances donné (voir ci-dessous pt 3), le Ministre des Finances peut, d'office ou sur proposition du chef de l'établissement d'assurances, suspendre la réalisation d'une telle résolution, puis, dans un délai de 30 jours, l'annuler et trancher la question par sa décision ou lever la suspension (art. 29 de la loi).

Comme on le voit, les droits du Ministre des Finances envers l'activité du conseil sont larges (ce qui est, dans un certain sens, justifié), et beaucoup dépendra de la pratique qu'il adoptera (dans le domaine p. ex. du

choix des organisations ayant droit à déléguer leurs représentants au conseil, de l'exercice du droit de lever les résolutions du conseil et de les remplacer par sa propre décision).

3. En ce qui concerne les questions financières, je voudrais attirer l'attention sur l'adoption dans la loi du principe limité du bilan interne des différents groupes d'assurances. Le fonds de réserve est créé en tenant compte de la partie provenant des assurances de l'économie socialisée et de la partie provenant d'autres assurances (y compris de la population), qui se subdivisent en assurances des biens dans les exploitations agricoles, en assurances sur la vie et de rente, assurances automobile, assurances contre les accidents et autres assurances (art. 37 al. 3 en rapport avec l'art. 29 al. 3).

Après que le fonds de réserve ait atteint le montant de la limite supérieure déterminée dans les plans techniques des différentes assurances et que cet état de choses se maintienne pendant une période de 3 ans, il doit s'ensuivre une réduction de la prime ou un élargissement du domaine de la protection d'assurance dans le groupe d'assurances donné (art. 43 al. 2 et 3). Cette nouvelle solution, étant l'expression de l'idée de la réciprocité dans l'assurance, devrait prévenir le « financement additionnel » d'une assurance par une autre, pour que soit maintenu l'équilibre global. Cette solution devrait être approuvée par les preneurs d'assurance, car elle affaiblit la possibilité de l'exploitation fiscale des cotisations d'assurance par les établissements d'assurances d'Etat.

La loi introduit des changements bien plus nombreux dans la sphère de l'économie financière des établissements d'assurances d'Etat et il vaut la peine qu'ils deviennent l'objet de l'analyse des spécialistes.

X. Dans la présente élaboration ont été soulignés aussi bien les aspects positifs que négatifs des changements effectués dans les actes fondamentaux pour les assurances économiques<sup>20</sup>, c'est-à-dire dans la nouvelle loi sur les assurances et dans le code civil. Comme chaque nouvelle loi, celle-ci aussi doit éveiller des réactions et appréciations mélangées. Cependant, une remarque s'impose, pouvant tenir d'avertissement pour l'avenir, résultant du fait que le législateur, par la loi analysée, a amendé plusieurs dispositions du code civil et l'a fait exceptionnellement mal, même sur le fond de l'ensemble des Solutions adoptées dans cette loi. J'ai indiqué dans mon élaboration seulement certains défauts des nou-

---

<sup>20</sup> Dommage que le législateur n'ait pas adopté ce terme, plutôt approuvé et utilisé dans la doctrine, pour définir l'ensemble de toutes les assurances autres que les assurances sociales. Dans la langue juridique, il n'y a donc toujours pas de terme général.

veilles conceptions des dispositions du code sur le contrat d'assurance (surtout en matière de contrat en faveur d'un tiers et de la prescription des prétentions résultant du rapport d'assurance). On peut se demander si le code, en tant que résultat des longs travaux de la Commission de Codification, composée des plus éminents civilistes, ne mérite pas plus d'estime et de modération lors de l'amendement des dispositions respectives, souvent incohérent avec l'ensemble de ses réglementations. C'est une question d'importance générale, dépassant de loin la signification des changements introduits par la nouvelle loi sur les assurances des biens et des personnes, et concerne toutes les interventions législatives en matière de code.

*LES MESURES DE SURETE APPLIQUEES A L'EGARD DE  
RECIDIVISTES EN DROIT PENAL POLONAIS*  
(Etat Actuel et Perspectives)

*Jan Waszczyński*

Il y a plus de cent ans, en droit pénal européen, se posa le question suivante. A côté ou au lieu de peines infligées aux délinquants, et notamment aux récidivistes, ne faudrait-il pas appliquer d'autres mesures susceptibles d'accroître l'efficacité de la lutte contre la délinquance menée par le droit pénal ? Et l'on donna à ces mesures le nom de mesures de sûreté. Proposer ces mesures c'était rompre avec les principes fondamentaux du droit pénal jusque-là en vigueur, et en premier lieu avec celui proclamant que la culpabilité est la condition de la responsabilité pénale. En effet, l'application de mesures de sûreté ne dépendait pas de la culpabilité mais du danger que le délinquant présentait pour l'ordre juridique. Aussi les règles d'application de ces mesures n'étaient-elles pas les mêmes que celles de la mesure de la peine. En particulier, elles ne devaient pas nécessairement être appliquées pour une durée déterminée. D'après les opinions extrêmes, leur application ne dépendait pas de la perpétration d'une infraction mais de la constatation des traits dangereux chez l'auteur de l'acte concerné.

In est inutile de rappeler combien véhémentes furent les discussions que ces propositions avaient suscitées, ni quels furent les résultats de controverses à ce sujet dans la législation de différents pays. Cet article se propose seulement d'exposer cette problématique telle qu'elle se présente en droit polonais. Notre doctrine et notre législation montrent à cet égard des particularités qui apparaissent le mieux lors de l'analyse des mesures de sûreté non thérapeutiques, liées à la limitation ou à la privation de liberté.

Pour bien comprendre comment ce problème se présente actuellement en droit polonais, il faut remonter au code pénal de 1932 qui était applicable jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1970, date à laquelle est entré en vigueur le code de 1969. De même que le code suisse de 1937, le code de 1932 prévoyait, à côté des peines, des mesures de sûreté tant thérapeutiques que

non thérapeutiques avec internement. Les mesures non thérapeutiques étaient prévues par les articles 83 et 84. Aux termes du premier, le tribunal pouvait ordonner qu'après l'exécution de la peine le délinquant fût placé dans une maison de travail obligatoire pour une période de cinq ans, si l'acte avait été commis en rapport avec une répulsion du délinquant pour le travail. Le tribunal pouvait le faire libérer après un an. On ne peut apprécier le fonctionnement de cette mesure car elle n'entra pas en vigueur avant la Seconde Guerre mondiale à défaut de dispositions d'application. L'autre disposition prévoyait une mesure bien plus radicale sous forme d'établissement pour les incorrigibles ou inamendables. Le tribunal pouvait faire placer dans un tel établissement le délinquant qui, après avoir purgé sa peine, a récidivé à trois reprises ou, par son comportement, a mérité d'être classé délinquant d'habitude ou de profession, et laissé en liberté aurait menacé l'ordre public. La durée de l'internement dans un tel établissement était fixée « au gré des besoins », et en tout cas ne pouvait être inférieure à 5 ans. Après chaque quinquennat, le tribunal décidait s'il était nécessaire ou non de prolonger l'internement de cinq ans au minimum. Cette disposition de l'art. 84 avait eu pour origine la conviction, dominant à l'époque dans les milieux juridiques, que l'internement dans un établissement pour les inamendables de certaines catégories de délinquants était une nécessité, car ils constituaient un groupe lequel, quoique peu nombreux, n'en était pas moins très actif et dangereux pour la vie sociale. Il ne suffit pas de châtier ces délinquants proportionnellement à leurs actes, mais encore il faut les isoler, affirmait-on<sup>1</sup>. Bien que l'art. 84 fut critiqué dans la doctrine de l'entre-deux-guerres<sup>1 2</sup>, il était appliqué jusqu'au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. En 1938, il y avait en Pologne 5 établissements pour les incorrigibles (4 pour hommes et un pour femmes).

Après la libération, dès 1945, cette institution était foncièrement critiquée, avant tout au plan politique. L'art. 84 ne fut pas, formellement abrogé mais dans plusieurs arrêts la Cour Suprême a déclaré que l'étab-

<sup>1</sup> « L'expérience nous apprend, écrivait J. Makarewicz, que quelques milliers d'individus réitérant (tant qu'ils ne sont pas capturés) des infractions rend pessimiste l'opinion publique. Il semblerait que c'est toute une armée de grands criminels, or ce sont toujours les mêmes individus qui exercent leur profession ou cèdent à leurs mauvais penchants, et en commettant des infractions toujours nouvelles se multiplient à nos yeux. Il faut les mettre hors d'état de nuire et nous respirerons librement ». (*Kodeks karny z komentarzem [Code pénal avec commentaire]*, Lwów 1932, p. 45).

<sup>2</sup> Cette discussion est relatée par A. Flatau-Kowalska, *Środki zabezpieczające w prawie karnym [Les mesures de sûreté en droit pénal]*, Warszawa 1956, p. 143 et suiv.

lissement pour les incorrigibles était une institution contraire aux principes du droit pénal socialiste<sup>3</sup>. Dans l'arrêt le plus représentatif, la Cour Suprême donne aux tribunaux inférieurs les directives suivantes : « Cette institution [établissement pour les incorrigibles] ne devrait en aucun cas être utilisée en Pologne Populaire, étant en contradiction flagrante avec les fondements de la légalité socialiste et avec la thèse primordiale que dans l'Etat socialiste il ne peut être question de délinquants incorrigibles, car l'Etat populaire permet pleinement à chaque délinquant, après qu'il eut exécuté sa peine, de participer à l'effort créateur de la nation, en contribuant à l'éducation du délinquant »<sup>4</sup>. Toutefois il faut reconnaître que l'attaque contre cette institution était menée également sur d'autres plans, non seulement idéologiques. Ainsi on a remis en question les critères du placement de délinquants dans un tel établissement. On indiquait que la notion de « professionnalisme » et encore davantage celle « d'habitude » sont imprécises, qu'elles ouvrent la voie à l'arbitraire du juge, et permettent de recourir à une répression très sévère des délinquants primaires également. Du reste même une triple récidive n'était pas un critère suffisamment net du « professionnalisme ». Cette imprécision des critères laissait craindre que dans les établissements pour les incorrigibles ne fussent internés des auteurs de menues infractions et non des délinquants dangereux qu'il faut isoler<sup>5</sup>.

Déjà avant la guerre la pratique a confirmé la justesse de ces critiques. Des enquêtes fragmentaires effectuées avant la guerre ont démontré que dans les établissements pour les incorrigibles séjournaient la plupart du temps des jeunes dont il était donc prématûre de prévoir l'inefficacité. Pour ce qui est du genre des infractions commises, la grande majorité des délinquants placés dans ces établissements étaient des auteurs de menues infractions contre les biens ou la santé<sup>6</sup>. En somme, ils ne rentraient pas dans la catégorie de délinquants dont l'isolement devait, selon les intentions du législateur, garantir la tranquillité à la société. Cependant, l'attitude négative envers les établissements pour les incorrigibles qui s'est raffermie après 1945, n'était pas suscitée que par les raisons évoquées ci-dessus. Il y avait, je pense, surtout à l'origine de cette attitude, le sentiment d'une population profondément traumatisée

<sup>3</sup> Arrêt de la Cour Suprême du 8 avril 1952, IV K 19/51, *Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego* n° 67/1962.

<sup>4</sup> Arrêt de la Cour Suprême du 27 décembre 1952, « Nowe Prawo », 1953, n° 6.

<sup>5</sup> Ces griefs ont été formulés avec le plus de force par A. Flatau-Kowalska, *Środki...*, p. 309.

<sup>6</sup> W. Świda, *Zakład dla niepoprawnych w praktyce sądów polskich* [L'établissement pour les inamendables dans la pratique des tribunaux polonais], « *Głos Sądownictwa* », 1936, n° 8/9.

par le souvenir de l'occupation hitlérienne. En effet les occupants, sous prétexte des mesures de sûreté, déportaient en masse des citoyens polonois dans les camps de concentration pour extermination immédiate ou progressive.

Mais à mesure que le temps passait cette répugnance pour les mesures de sûreté par isolement à caractère postdélictuel progressivement s'estompait. Il y avait deux causes à ce processus. Premièrement, les tribunaux se montraient peu enclins à user de leur pouvoir de châtier sévèrement les récidivistes. Bien que les dispositions légales aient permis d'infliger aux récidivistes des peines privatives de liberté supérieures de moitié au maximum légal, les tribunaux n'y recouraient qu'exceptionnellement, en infligeant des peines oscillant plutôt autour du minimum légal, en reconnaissant que la défense de surseoir à l'exécution de la peine privative de liberté infligée au récidiviste était une aggravation suffisante<sup>7</sup>. Cette pratique avait pour cause aussi bien le peu de gravité des mènues infractions commises par les récidivistes que les traits propres des délinquants, pour une grande part affectés d'anomalies physiques, de déviations, notamment par suite d'une consommation abusive d'alcool. Dans cet état de choses, de l'avis des juges, les peines rigoureuses de privation de liberté n'étaient pas justifiées par le degré de gravité de l'acte ni n'étaient opportunes en considération de la personnalité des auteurs qu'il fallait soigner plutôt que châtier. Comme ces peines relativement douces ne s'accompagnaient d'aucune autre mesure, l'opinion publique était convaincue que la réaction pénale aux actes de récidivistes était insuffisante.

L'autre cause, c'était une augmentation alarmante des cas de récidive. Alors qu'en 1960 les récidivistes condamnés trois fois ou plus représentaient 23,4 % du total des récidivistes, cette part a été en 1962, 1964 et 1965 respectivement de 24,9 - 32,4 et 35 %<sup>8</sup>. Particulièrement inquiétant aussi était le fait que parmi les récidivistes condamnés le nombre des multirécidivistes accusait une augmentation particulière. Alors qu'en 1960 il y avait 4.718 personnes condamnées 5 fois et plus, en 1967 il y en avait 10.500<sup>9</sup>. La liquidation des établissements pour les incorrigibles et les peines relativement faibles infligées aux récidivistes ont-elles désarmé la société dans la lutte contre la délinquance ?

Telle précisément était, dans les années soixante, la conviction d'une grande partie des juristes en Pologne. Telle était également l'opinion de

<sup>7</sup> Art. 61, § 3 du code pénal de 1932.

<sup>8</sup> V. W. Świda, *Wielokrotna recydywa w Polsce [La multirécidive en Pologne]*, « Nowe Prawo », 1968, n° 10, p. 1429.

<sup>9</sup> W. Świda, op. cit., p. 1429.

la Cour Suprême comme le reflètent ses arrêts, et notamment ses Directives de 1967 pour l'administration de la justice et la pratique judiciaire concernant la procédure et les peines à infliger aux récidivistes, où la Cour indiquait la nécessité d'intensifier la répression de ces délinquants<sup>10 11</sup>. Mais en même temps une partie de nos savants et praticiens suivait une autre direction dans l'appréciation de la situation et dans le choix des remèdes. Outre qu'ils contestaient l'exactitude des statistiques indiquant l'augmentation de la récidive, ils attiraient l'attention sur la structure hétérogène de la population des récidivistes, dont une partie seulement se laisserait classer dans le groupe des récidivistes dangereux, antisociaux, tandis que la majorité était constituée par des récidivistes appelés asociaux, auteurs de menues infractions commises sous l'effet d'accoutumance ou des tares de la personnalité<sup>11</sup>. C'est seulement à l'égard du premier groupe (antisociaux) que serait justifiée une aggravation notable des peines et l'application de mesures supplémentaires de sûreté liées à la privation de liberté.

Le code pénal de 1969, en apportant une division nouvelle de la récidive a nettement aggravé les mesures prévues pour la combattre. Il distingue deux sortes de récidive : générale (art. 52) et spéciale (art. 60). La récidive générale a lieu lorsque le délinquant est condamné une nouvelle fois pour une infraction intentionnelle quelconque ou pour une infraction inintentionnelle semblable à celle qu'il avait commis précédemment. La récidive générale est une circonstance aggravante qui fait aggraver la mesure judiciaire de la peine. Du point de vue du problème qui nous intéresse ici, elle ne présente aucune importance. Quant à la récidive spéciale, le code lui consacre tout un chapitre, le Chapitre VIII intitulé « Du retour à l'infraction ». La récidive spéciale se divise en récidive simple et multirécidive. On parle de récidive simple, lorsque le délinquant est condamné une nouvelle fois pour un délit intentionnel semblable après avoir exécuté au moins 6 mois de la peine de privation de liberté (art. 60, § 1 du code pénal). En cas de récidive simple, le tribunal est tenu d'infliger au délinquant la peine de privation de liberté dans les limites allant du double minimum de la peine prévue au maximum augmenté de moitié. On parle de multirécidive, lorsque le délinquant

<sup>10</sup> Les directives pour l'administration de la justice et la pratique judiciaire du 24 février 1967, concernant la procédure et la pénalisation des récidivistes ; Orzeczenie Sądu Najwyższego, fase. 6 de 1967, rubr. 48.

<sup>11</sup> Entre autres J. Jasiński, *Zwiększenie się recydywy — rzeczywistość czy pozory [L'accroissement de la récidive, réalité ou apparence ?]*, « Państwo i Prawo », 1968, n° 8/9; Z. Ostracińska, *Wielokrotni recydywiści o wczesnym i późnym początku karalności [Les multirécidivistes condamnés pour la première fois à un age moins ou plus avancé]*, « Archiwum Kryminologii », vol. VI, 1969.

a été précédemment condamné à deux reprises comme récidiviste simple (donc a subi au total au moins trois condamnations) et se trouve condamné une quatrième fois ou plus pour un délit intentionnel, ressemblant à l'un des délits antérieurement commis, ayant un caractère hooligan ou commis en vue d'obtenir un avantage matériel. Pour qu'un délinquant puisse être considéré comme multirécidiviste, il faut qu'il ait exécuté conjointement pour ses actes antérieurs une peine d'au moins un an de privation de liberté. La loi prévoit pour les deux espèces de récidive une prescription quinquennale à compter de l'exécution de la peine subie pour la dernière des infractions antérieurement commises. La peine minimum infligée à un multirécidiviste ne peut être inférieure au triple de celle prévue par le code, et en tout cas, elle doit être de deux ans au minimum. Le maximum dans ce cas est celui prévu par la loi augmenté de moitié.

Les dispositions sur le sursis conditionnel à l'exécution de la peine de privation de liberté ne sont pas applicables aux récidivistes spéciaux. Ainsi les peines qui frappent les récidivistes sont-elles rigoureuses. Leur fréquence s'accroît du fait que le ressemblance des infractions requise pour qu'il y ait récidive est très largement entendue dans notre droit. Il y a ressemblance dès que l'infraction nouvellement commise porte atteinte au même bien que l'infraction précédente ou a un bien « d'un genre rapproché », et aussi quand l'auteur la commet pour les mêmes mobiles. Les infractions commises dans une intention lucrative (en vue d'obtenir un profit matériel) sont toujours réputées semblables (art. 120, § 2 du code pénal).

Un autre facteur d'élargissement du champ d'application des dispositions sur la récidive c'est le système adopté par notre code, et d'après lequel lorsque l'acte comporte des éléments constitutifs relevant de plusieurs dispositions de la loi pénale, le tribunal condamne pour une seule infraction en vertu de toutes les dispositions concurrentes (art. 10, § 2 du code pénal). Pour cette raison, la probabilité de ressemblance entre les infractions imputées aux récidivistes a augmenté.

Les règles aggravées du châtiment des récidivistes ont été complétées par les dispositions prévoyant l'application à l'égard de récidivistes des mesures de protection non thérapeutiques. Ce sont : la surveillance de protection et le placement dans un centre de réadaptation sociale. Le code pénal ne qualifie pas directement ces mesures de mesures de sûreté. Sans porter une appellation commune, elles sont réglées au Chapitre VIII intitulé « Du retour à l'infraction », tandis que les « mesures de sûreté » figurent au Chapitre XIII dont les dispositions concernent uniquement les mesures de sûreté à caractère thérapeutique. Cette distinction a donné lieu à des opinions divergentes. Selon les uns, la surveillance de protection et le centre de réadaptation sociale sont des mesures spéciales à ca-

ractère prophylactique et résocialisant, applicables exclusivement aux récidivistes. Selon d'autres, ce sont au fond des mesures de sûreté non thérapeutiques qui diffèrent des mesures d'isolement traditionnelles par ce qu'elles sont plus humanitaires<sup>12</sup>. Toutefois, quelles que soient les différences d'opinions sur la nature des deux mesures, il convient de souligner qu'elles sont étroitement liées l'une à l'autre et se complètent mutuellement.

La surveillance de protection est une mesure sans isolement, consistant à soumettre un récidiviste spécial, après l'exécution de sa peine, à un régime résocialisant supplémentaire. Ce régime c'est un contrôle exercé sur la conduite du condamné après sa libération de l'établissement pénitentiaire et ce sont divers devoirs qui lui sont imposés, découlant de la loi ou de la décision du tribunal. Ces devoirs peuvent consister en particulier : a) à exécuter une obligation alimentaire, b) à exécuter de travaux déterminés à des fins sociales, c) à prendre un emploi salarié, à étudier ou à suivre une formation professionnelle, d) à s'abstenir d'une consommation abusive de l'alcool, e) de se soumettre à un traitement médical, f) de s'abstenir de séjourner dans des milieux ou lieux déterminés. La liste de ces devoirs n'est pas définitive et le tribunal peut la modifier au gré des besoins, mais en tout cas la limitation des droits du condamné résultant des devoirs qui lui sont imposés ne peut dépasser la limite nécessaire à un bon exercice de la surveillance de protection (art. 7, § 2 du code d'exécution des peines).

La surveillance de protection peut être prononcée pour une période de 3 à 5 ans dans le jugement de condamnation, et cette période commence à courir dès la libération de rétablissement pénitentiaire. La surveillance de protection peut être facultative ou obligatoire. Elle est facultative à l'égard du récidiviste simple et obligatoire vis-à-vis du multirécidiviste. La surveillance directe sur l'exécution des devoirs imposés et sur la conduite du condamné est exercée par le curateur judiciaire.

Le placement dans un centre de réadaptation sociale — l'autre mesure de sûreté non thérapeutique — peut intervenir : a) dans le jugement de condamnation lorsque, de l'avis du tribunal, la surveillance de protection n'est pas suffisante à prévenir la récidive (art. 62, § 2 du code pénal) ; cette solution ne concerne que les multirécidivistes ; b) dans la décision du tribunal pénitentiaire, lorsque le récidiviste simple ou le multirécidi-

---

<sup>12</sup>La controverse sur le caractère juridique de la surveillance de protection et le centre de réadaptation sociale est relatée par A. Balandynowicz, *Nadzór ochronny i ośrodek przystosowania społecznego — czy środki zabezpieczające ? [La surveillance de protection et le centre de réadaptation sociale — mesures de sûreté ?]*, « Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne », 1979, n° 9.

viste, après avoir purgé la peine de privation de liberté, se dérobe à l'exécution des devoirs qui lui sont imposés en rapport avec la surveillance de protection, ou bien empêche ou entrave d'une autre manière la réalisation des buts de cette surveillance. Ainsi le législateur a rejeté l'idée de faire exécuter les devoirs imposés aux récidivistes durant la période de la surveillance de protection en traitant l'inexécution fautive de ces devoirs comme une infraction distincte.

Le placement dans un centre de réadaptation a lieu après l'exécution de la peine privative de liberté et a pour but d'exercer une action résocialisante supplémentaire dans les conditions de la limitation de la liberté, de mettre à l'essai le degré de réadaptation du condamné à la vie dans la société par un accroissement progressif de ses droits pendant le séjour au centre, et aussi de protéger la société contre la violation du droit par les personnes placées dans le centre (art. 95, § 1 du code d'exécution des peines).

Les dispositions en vigueur prévoient la création de centres de réadaptation sociale de différents types et à divers degrés de limitation de la liberté des personnes y placées, en fonction de l'âge des condamnés, de leur degré de démoralisation et de la nécessité de mesures spéciales de résocialisation, notamment des alcooliques. Un règlement édicté en 1970 prévoit la création de trois sortes de centres : centres de résocialisation à régime normal, centres de résocialisation à régime aggravé, centres pour les personnes exigeant un régime thérapeutico-éducatif spécial.

Les différences essentielles entre ces trois types concernent avant tout l'emploi (exclusivement à l'intérieur ou en dehors du centre), les visites et la correspondance, la possibilité de placement hors du centre. Suivant donc leur type ce sont des établissements à régime de semi-liberté — les condamnés travaillent dans des entreprises socialistes comme les autres travailleurs —, ou bien des, établissements à régime quasi pénitentiaire. Le système appliqué est celui de lente progression, c'est-à-dire que l'on fait dépendre l'étendue des droits accordés au condamné du centre des progrès accomplis.

La durée du séjour dans le centre n'est pas fixée d'avance, mais en tout cas elle ne peut pas excéder 5 ans et après l'expiration de 2 ans le condamné peut être libéré s'il y a lieu de présumer qu'après la libération il ne commettra pas d'infraction (art. 65, § 2 du code pénal). Le fait de quitter le centre sans autorisation est une infraction menacée de la peine de privation de liberté jusqu'à un an (art. 256 du code pénal).

Comme la surveillance de protection et le centre de réadaptation sociale jouent un rôle complémentaire par rapport aux peines, la décision du tribunal qui les prononce a un caractère en quelque sorte provisoire. Une surveillance de protection prononcée par le tribunal n'est pas appli-

quée lorsque le délinquant est conditionnellement libéré (art. 98 du code pénal) et c'est une autre mesure qui s'y substitue, appelée placement sous la garde. La décision du tribunal statuant au fond de placer le condamné dans un centre est-elle aussi « conditionnelle », car en cas de libération conditionnelle du récidiviste, la décision en question n'est pas appliquée et l'on institue obligatoirement à sa place la garde (art. 104, § 1 du code d'exécution des peines).

Le système des peines applicables aux récidivistes mis en place par le code pénal de 1969 fait l'objet de nombreuses études et critiques de notre science. La doctrine fait remarquer que dans la façon dont la récidive est conçue par le code de 1969 l'accent est mis avant tout sur les éléments de nature objective, comme la condamnation pour les infractions antérieurement commises, l'exécution ne serait-ce que partielle de la peine, le genre de l'infraction. En revanche, on a renoncé à la conception typologique mettant l'accent sur les traits propres du délinquant. Notre code n'emploie pas la notion de délinquant professionnel, ni de celle de délinquant d'habitude, ni, *a fortiori*, de délinquant par tendance. Le code n'emploie pas non plus la notion de « délinquant particulièrement dangereux », bien qu'on la trouve dans les lois pénales des pays socialistes<sup>13</sup>. Notre code a également rejeté la conception du « récidivisme » entendu comme une inclination à commettre des infractions qui s'affermi avec les séjours successifs dans les établissements pénitentiaires. L'unique exception à la conception objectivée de la récidive c'est la disposition permettant de renoncer à l'aggravation de la peine « dans des cas particulièrement justifiés [...] en raison des mobiles de l'acte de l'auteur, de ses traits propres, de sa situation personnelle ainsi que de son mode de vie avant l'infraction et sa conduite après la commission de celle-ci » (art. 61 du code pénal). Cependant, aux termes de cette disposition on ne peut pas renoncer à l'aggravation en raison du peu de gravité de l'acte. Les possibilités légales d'application de cette disposition sont étroites. Mais il convient de souligner que les tribunaux l'appliquent de plus en plus fréquemment<sup>14</sup>.

Les critiques de la solution adoptée soulèvent qu'elle est excessivement répressive, et a ainsi contribué à allonger sensiblement la durée moyenne

<sup>13</sup> § 41 du code pénal de Tchécoslovaquie, § 44 du code pénal de la République Démocratique Allemande, art. 24 du code pénal de la République Socialiste Fédérative Soviétique russe.

<sup>14</sup> A. Staczyńska, *Odstąpienie od stosowania wzmożonej represji wobec recydywistów [L'abandon d'une répression aggravée des récidivistes]*, « Nowe Prawo », 1980, n° 7/8, p. 137, indique que de 1970 à 1977 le nombre des récidivistes condamnés en application de l'art. 61 du code pénal a augmenté en passant de 139 à 1596 par an.

de la peine de privation de liberté prononcée par les tribunaux et, par la voie de conséquence, à accroître le nombre de délinquants privés de liberté<sup>15</sup>. Cet allongement des peines de privation de liberté est mis au regard de l'effectivité de la peine ; or, affirme-t-on, les peines de longue durée ne renforcent pas l'efficacité de la répression.

Les enquêtes effectuées en Pologne ont démontré que la durée du séjour d'un individu dans un établissement pénitentiaire n'a pas d'impact statistique valable sur la durée de la période de liberté qui suit<sup>16</sup>. En outre on cite la statistique des condamnations dont il ressort que le nombre des multirécidivistes non seulement n'a pas diminué au cours des années mais encore a légèrement augmenté et cela pendant que le nombre total des condamnations a diminué<sup>17</sup>. Alors, conclut-on, le but principal des dispositions qu'était la réduction de la récidive, et notamment de sa forme la plus dangereuse qu'est la multirécidive, par des peines particulièrement aggravées, n'a pas été atteint bien que les solutions adoptées par le droit polonais en matière de récidive se classent parmi les plus rigoureuses d'Europe.

On reproche ensuite au système existant de pénalisation qu'il met sur un pied d'égalité tous les récidivistes antisociaux et asociaux, sans laisser leur réservé un traitement individualisé et fait que de nombreux délinquants « déviationnistes », auteurs de menues infractions multiples, tombent dans l'engrenage des rigueurs prévues pour les récidivistes réellement dangereux (délinquants de profession ou usant de la violence). Enfin, on soulève que les aggravations prévues par le code mènent à une disproportion choquante entre la gravité de l'acte et la mesure de la peine. Et là, les critiques se tournent directement vers les mesures de sûreté. Si

<sup>15</sup> K. Buchała, *Polityka karna w latach 1970- 1975 na tle ogólnych zasad wymiaru kary* [La politique criminelle dans les années 1970- 1975 au regard des règles générales de la mesure de la peine], « Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego », 1978, n° 92, p. 55 ; également J. Jasiński, *Przemiany polityki karnej sądów powszechnych rozwijanej na tle przepisów nowej kodyfikacji karnej (1970 - 1980)* [Les modifications de la politique criminelle des tribunaux de droit commun développée dans le contexte de la nouvelle codification pénale (1970 - 1980)], « Archiwum Kryminologii », vol. VIII - IX, 1982, p. 105.

<sup>16</sup> Entre autres S. Szelhaus, *Kwestia skuteczności długoterminowych kar-pozbawienia wolności* [La question d'efficacité des peines privatives de liberté de longue durée], « Państwo i Prawo », 1968, n° 11, p. 756 ; idem, *Młodociani recydywiści* [Les jeunes récidivistes], Warszawa 1969, p. 179 et 208; T. Szymanowski, *Powrotność do przestępstwa po wykonaniu kary pozbawienia wolności* [La récidive après l'exécution de la peine de privation de liberté], Warszawa 1976, p. 208.

<sup>17</sup> En 1970, ont été condamnés 12.487 récidivistes sur un total de 166.049 condamnés, tandis qu'en 1976 ces chiffres ont été respectivement de 16.626 et de 157.467 (D'après les *Statistiques judiciaires* 1978, III<sup>e</sup> Partie, p. 95).

la récidive, notamment multiple, doit justifier un renforcement de la réaction défensive, sociale, les moyens de défense ne doivent pas être rapportés à l'acte délictueux lequel, comme l'ont démontré des enquêtes, est généralement de peu d'importance, mais devraient être adaptés et orientés de façon à atteindre les traits propres criminogènes du délinquant.

Alors que le système de pénalisation des récidivistes a été critiqué dès qu'il était entré en vigueur, les représentants de la science et de la pratique se montraient dès le début prudents à l'égard de nouvelles mesures de sûreté et restent divisés à ce sujet. Dès que ces mesures existent, on effectue des enquêtes en vue d'établir comment elles fonctionnent en réalité, à l'égard de quelles catégories de délinquants elles sont appliquées et avec quel effet. L'image qui se dégage de ces enquêtes est en gros la suivante.

Dans les années 1971 - 1980, on prononçait en moyenne 9354 surveillances de protection par an<sup>18</sup>, et l'application de cette mesure va croissant<sup>19</sup>. Cependant toutes les surveillances prononcées ne sont pas exécutées, parce que, en cas de libération du récidiviste avant terme, la surveillance de protection est levée (art. 104 du code d'exécution des peines) et à cette mesure vient se substituer une institution semblable — surveillance pure et simple — qui s'étend sur toute la période d'épreuve du libéré avant terme. Environ 20 % des surveillances de protection prononcées en un an sont ainsi levées.

On estime à environ 50 % des surveillances de protection appliquées à l'égard de récidivistes celles qui ont eu un dénouement insatisfaisant, c'est-à-dire que cette mesure était remplacée par le placement dans un centre de réadaptation sociale<sup>20</sup>. De l'avis des savants, ce pourcentage important de surveillances de protection non réussies ne disqualifie pas l'institution même de la surveillance mais témoigne de l'irrégularité des cas particuliers et a également pour cause le mauvais fonctionnement de l'institution des curateurs judiciaires, responsables dans une grande mesure de l'exécution de la surveillance.

En ce qui concerne le placement dans un centre de réadaptation sociale, il apparaît de plus en plus fréquent. Ainsi en 1972, il y a eu 1206

<sup>18</sup> J. Rzeplińska, *Czy należy utrzymać środki specjalne wobec recydywistów ? [Faut-il maintenir les mesures spéciales à l'égard de récidivistes ?]*, « Państwu i Prawo », 1982, n° 9, pp. 120 - 121.

<sup>19</sup> Comme l'indique J. Jasiński, *op. cit.*, p. 105, il représentait, en 1970, 28 %, en 1972 — 58 % et en 1978 — 73 % des récidivistes condamnés.

<sup>20</sup> S. Paweł, *Resocjalizacja recydywistów w systemie nadzoru ochronnego [La résocialisation des récidivistes dans le système de surveillance de protection]*, Warszawa 1977, p. 86.

cas de placement, en 1974 — 1515, en 1976 — 2384<sup>21</sup>. Les décisions de placement sont prononcées la plupart du temps par le tribunal pénitentiaire. Dans 60 % des cas cette décision est provoquée par le fait que le condamné se dérobe à l'exécution des devoirs qui lui sont imposés pendant la surveillance, et dans 40 % des cas—par la commission d'une nouvelle infraction pendant la période de surveillance<sup>22</sup>. Les tribunaux pénitentiaires ont rendu de 1970 à 1981 des décisions sur le placement de 15.694 récidivistes. Dans la même période, les tribunaux statuant au fond ont fait placer dans les centres de réadaptation sociale 5.253 personnes<sup>23</sup>, mais leurs décisions en cette matière se font de plus en plus rares. Indépendamment du fait que la loi limite les tribunaux statuant au fond, en les autorisant à prononcer le placement seulement à l'égard de multirécidivistes, cette tendance décroissante est positivement jugée par la doctrine.

Quelles sont les personnes dirigées sur les centres ? Les enquêtes démontrent les traits caractéristiques suivants de cette population :

a) Les auteurs d'infractions dangereuses représentent un pourcentage relativement faible (environ 24 %). Les délinquants plusieurs fois condamnés pour avoir commis des infractions agressives graves — env. 12 %, les auteurs de vols graves — env. 12 % ;

b) 63 %, des délinquants dans les centres sont des auteurs d'infractions dirigées contre les biens, 10 %—contre la vie et la santé, 13 (%)— contre les autorités et les services publics, 14 % — d'autres infractions ;

c) Environ la moitié des délinquants placés dans les centres sont âgés de plus de 40 ans ;

d) La moyenne des condamnations des délinquants dans les centres est de neuf. Elle est donc élevée ;

e) Tout au plus 20 % avaient régulièrement travaillé, tandis que les autres n'avaient travaillé qu'occasionnellement et à de longs intervalles ;

f) Plus de la moitié des délinquants témoignent d'un alcoolisme avancé, tandis que 80 à 90 % avaient bu au moins un quart de litre de vodka 3 fois et plus par semaine ;

---

<sup>21</sup>D'après S. Fidecki, *Nadzór ochronny i ośrodek przystosowania społecznego w praktyce* [Гл surveillance de protection et le centre de réadaptation sociale dans la pratique], « Nowe Prawo », 1975, n° 12, p. 1539.

<sup>22</sup>I. Rzeplińska, *op. cit.*, p. 120.

<sup>23</sup>S. Wałczak, *Ośrodek przystosowania społecznego w systemie postępowania z recydywistami* [Le centre de réadaptation sociale dans le système de traitement des récidivistes]. Rapport à la conférence nationale tenue les 26- 28 janvier 1984 sur les problèmes théoriques et organisationnels de l'exécution de la peine de privation de liberté et d'autres mesures d'isolement appliquées aux délinquants en Pologne.

g) Environ 80 % des délinquants témoignent de troubles psychiques et environ 45 % — d'un bas niveau intellectuel, dont 20 % au seuil de la débilité<sup>24</sup>.

Ainsi nous avons affaire dans ce cas à un groupe de personnes n'ayant pas l'habitude de travailler, d'un bas niveau intellectuel, grecées de tares psychiques, et avant tout des alcooliques plus ou moins invétérés. Dans 20 à 25 % des cas seulement on peut les considérer comme des délinquants dangereux.

Les informations sur les caractéristiques des personnes placées dans les centres de réadaptation sociale présentent leur importance non seulement pour choisir le système d'action postpénale exercée sur les récidivistes mais aussi pour apprécier le système actuel de leur pénalisation.

Car à la lumière des traits révélés de ces délinquants, ce serait faire preuve d'un optimisme injustifié que de croire qu'une nouvelle aggravation de la peine de privation de liberté pourrait accroître les chances de leur retour à la vie honnête stabilisée. C'est plutôt juste le contraire qui se produit. Une telle aggravation raffermit chez les délinquants le sentiment d'isolement de la société et la tendance à commettre de nouvelles infractions (conformément à la théorie du récidivisme). Comme on le sait l'expérience américaine n'est pas encourageante, et quant à l'expérience européenne (Pays-Bas, Rép. Fédérale d'Allemagne), outre qu'elle est difficile à imiter, elle ne donne pas non plus de résultats certains.

Dans les enquêtes sur les mesures de sûreté en question on attire l'attention sur le côté procédural. On y dénonce surtout une rapidité excessive des dispositions en vigueur, qui fait que l'on peut trop facilement convertir la surveillance de protection en placement dans un centre de réadaptation sociale. Dans la pratique, il y a eu des situations où cette décision était due au fait que le récidiviste n'avait pas informé le tribunal

---

<sup>24</sup> Cf. entre autres Z. Ostrihanska, *Wielokrotni recydywiści w świetle badań kryminologicznych i psychologicznych* [Les multirécidivistes à la lumière des enquêtes criminologiques et psychologiques], « Archiwum, Kryminologii », vol. VII, 1976 ; S. Szelhaus, *Recydywiści wobec których orzeczono umieszczenie w ośrodku przystosowania społecznego* (Wstępne wyniki badań) [Les récidivistes ayant fait l'objet de placement dans un centre de réadaptation sociale (Résultats préliminaires des enquêtes)], « Państwo i Prawo », 1977, n° 11 ; S. Fi decki, *Nadzór ochronny i ośrodek przystosowania społecznego w praktyce* [La surveillance de protection et le centre de réadaptation sociale dans la pratique], « Nowe Prawo », 1975, n° 12; S. Rzepińska, B. Szamota, *Stosowanie środków specjalnych — nadzoru ochronnego i ośrodka przystosowania społecznego — wobec recydywistów skazanych w warunkach art. 60 K.K.* [L'application de mesures spéciales — de la surveillance de protection et du centre de réadaptation sociale — à l'égard des récidivistes condamnés — dans les conditions prévues à l'art. 60 du CC], » Archiwum Kryminologii », vol. VIII-IX, 1982.

du changement de domicile, ce qui laissait croire qu'il se dérobait à la surveillance. Cette rigidité s'accompagne d'un empressement à prononcer la conversion de la surveillance en placement dans un centre de réadaptation.

Aussi propose-t-on d'assouplir les solutions du code, en particulier celles concernant le changement de la surveillance en placement dans un centre de réadaptation. Cet assouplissement pourrait être réalisé par des conversations avec les récidivistes en guise d'avertissements se dérobant à la surveillance et par des mises en garde écrites leur adressées<sup>25</sup>. C'est seulement après ces entretiens et une mise en garde qu'il serait possible de convertir la surveillance en placement dans un centre de réadaptation. D'autre part, on propose de placer les délinquants récalcitrants aux devoirs qui leur sont imposés dans les centres 'à régime aggravé pour une brève période n'excédant pas 4 mois, et seulement lorsque cette mesure reste sans effet, de les placer dans un centre pour une plus longue période.

La situation existante se trouve aggravée par le fait que dans de nombreux cas le tribunal pénitentiaire ne dispose pas de données suffisantes sur le récidiviste, tant sur son passé que sur son mode de vie actuel qui est trop faiblement suivi par les curateurs. Enfin on dénonce l'absence d'examens spécialisés qui devraient précéder la décision sur le placement dans un centre de réadaptation. C'est pourquoi on y trouve des condamnés atteints de sérieuses déviations psychiques ou d'une dégradation alcoolique avancée, qui ne se prêtent pas à séjourner dans un tel centre et exigent avant tout un traitement (notamment de désintoxication).

Dans les enquêtes, on a également attiré l'attention sur l'organisation des centres, sur les conditions de séjour dans ces établissements, sur leur personnel, etc. Des changements essentiels se sont opérés à cet égard ces dernières années. Premièrement, les centres étaient organisés et conçus comme des établissements presque entièrement ouverts, à caractère d'internats non gardés par un personnel armé, avec le droit des pensionnaires de se déplacer à l'intérieur du centre et de correspondre librement, de recevoir des visites. Le travail était effectué à l'extérieur et les pensionnaires pouvaient bénéficier de congés d'une durée allant jusqu'à quelques mois. Mais peu à peu tous les sept centres existants ont été transformés en établissements fermés, rappelant sensiblement les établissements pénitentiaires. Ainsi les centres-internats sont devenus des quasi-

---

<sup>25</sup> W. Szkotnicki, *W sprawie modyfikacji ośrodka przystosowania społeczeństwa i innych środków zwalczania recydywy (Uwagi de lege ferenda)* [De la modification du centre de réadaptation sociale et d'autres mesures de lutte contre la récidive (Remarques de lege ferenda)], « Nowe Prawo », 1983, n° 11/12, pp. 122- 123.

-prisons. Pourquoi, se demande-t-on. Et ne pouvait-il pas en être autrement ?

Il y a eu plusieurs causes à cela. D'abord il y avait les difficultés décluant de l'attitude des personnes placées dans les centres, dont une grande partie estimaient avoir déjà purgé leur peine et jugeaient qu'une nouvelle limitation de liberté était un préjudice qu'ils n'ont pas mérité. Une partie considérable, notamment les alcooliques plus ou moins invétérés, cherchaient à tout prix à profiter de la liberté dont ils disposaient pour se procurer des boissons alcooliques. Une autre partie, des psychopâtes, étaient d'une façon générale indifférents à toute action exercée sur eux. Beaucoup ne voulaient pas travailler, car ils n'avaient pas l'habitude de travail et n'avaient auparavant jamais travaillé ou ne l'avaient fait qu'occasionnellement. Le problème s'était compliqué avec les évasions. Les premiers cas d'évasion, sporadiques, étaient attentivement suivis par les autres délinquants, tendus. Lorsque ces évasions, constituant une infraction prévue à l'art. 256 du code pénal, n'avaient pas été rapidement sévèrement réprimés, on a observé une manifestation du phénomène et pour le contenir il a fallu aggraver le régime de séjour, limiter le travail à l'extérieur, renforcer la surveillance, etc.<sup>62</sup>.

Un autre groupe de causes ce sont les défauts constatés dans le travail des tribunaux et du personnel des centres de réadaptation. Comme nous l'avons déjà mentionné, les tribunaux montraient trop d'empressement à convertir la surveillance de protection en placement dans un centre, tandis que le personnel administratif qui se recrute la plupart du temps parmi les personnels pénitentiaires, apporte avec lui dans les centres des habitudes et une façon de traiter les pensionnaires du centre qui ressemble au traitement des détenus.

Dans cet état de choses la question se pose de savoir comment résoudre à l'avenir le problème du châtiment des récidivistes et — question qui s'y rattache étroitement — s'il faut appliquer à leur égard des mesures de sûreté et, dans l'affirmative, quelles doivent être ces mesures. Ne faudrait-il pas supprimer les centres de réadaptation ? Dans l'affirmative, comment assurer l'exécution des devoirs imposés pendant la surveillance ?

Ces questions ont vivement préoccupé les milieux juridiques polonais. La commission instituée par le Ministère de la Justice appelée à élaborer des modifications à apporter au code pénal ainsi que la commission juridique créée sur initiative de « Solidarność », s'en'occupaient. Elles ont<sup>26\*\*</sup>

---

<sup>26</sup> V. J. Śliwowski, J. Baziak, *Przeciwko ośrodkom przytosowania społecznego [Contre les centres de réadaptation sociale]*. « Państwo i Prawo ». 1981. n° 6.

élaboré, chacune, leur projet d'amendement du code pénal, où il y avait des propositions concernant le traitement des récidivistes. Les deux projets, quoique quelque peu différents, sont allés dans le sens de l'adoucissement de la répression pour les actes de récidive. Le projet de changements élaboré par la commission gouvernementale est à deux variantes qui reflètent les différences d'opinions qui se sont manifestées au sein de la commission.

Une variante renoue au maintien des espèces existantes de la récidive et propose une notion unique de récidive qui revient à celle du code de 1932. En ce qui concerne les mesures de sûreté, on propose la suppression des centres de réadaptation sociale et le maintien de la surveillance de protection. Une infraction nouvelle qui serait prévue par le code et consistant à se dérober à la surveillance de protection permettrait de faire exécuter cette mesure.

L'autre variante, qui s'en tient davantage à l'état en vigueur, propose de ramener la récidive à une seule forme, proche de la multirécidive spéciale prévue par le code. Déjà après la publication du projet cette proposition a subi une nouvelle modification ; selon la dernière version sera considéré comme récidiviste le délinquant condamné à deux reprises pour une infraction intentionnelle à une peine de privation de liberté, qui, après avoir exécuté au moins une année de sa peine, commettra dans un délai de 5 ans une infraction intentionnelle semblable à l'une au moins des infractions précédentes. D'autre part, il faut que les traits propres du délinquant, son mode de vie avant l'infraction et sa conduite après celle-ci, ses mobiles et son attitude envers le travail, aient montré des tendances à persévérer dans la délinquance.

La commission d'une infraction dans les conditions de la récidive entraînerait une condamnation extraordinairement aggravée, depuis le double du minimum légal jusqu'au maximum légal augmenté de moitié.

Quant aux mesures de sûreté, cette variante prévoit aussi bien le maintien de la surveillance de protection que le placement dans un centre de réadaptation sociale, les critères à suivre par le tribunal statuant au fond pour pouvoir décider le placement étant aggravés. Une telle décision peut être prise seulement lorsque la peine prononcée est d'au moins 2 ans de privation de liberté et lorsque laisser le délinquant en liberté après l'exécution de sa peine aurait comporté le risque de commission par lui d'un crime ou d'une autre infraction grave.

La notion proposée de récidive, les critères en étant élargis et subjectives est plus simple que celle actuellement en vigueur. Cela s'accompagne d'une aggravation des conditions requises pour le placement dans un centre de réadaptation par le tribunal statuant au fond.

Quant au projet dit social, il prévoit des modifications presque identiques à la première variante du projet gouvernemental.

Aucun des projets ne prévoit la possibilité d'application des mesures de sûreté au lieu de peines prononcées. Ces mesures donc conservent leur caractère des mesures postpénale.

La doctrine avance également des propositions à caractère plus spécial concernant le traitement réservé aux condamnés en relation avec le placement dans un centre de réadaptation sociale. Actuellement le tribunal pénitentiaire peut, au lieu du placement dans un centre prononcé par le jugement, prononcer la surveillance de protection, si les résultats de la résocialisation dans l'établissement pénitentiaire laissent prévoir que la surveillance de protection sera une mesure suffisante pour retenir le condamné de commettre une nouvelle infraction. Une telle décision doit intervenir dans le dernier mois de l'exécution de la peine de privation de liberté (art. 103 du code d'exécution des peines). Les propositions avancées vont plus loin. Ainsi on propose que le tribunal pénitentiaire puisse surseoir à l'exécution de la décision prononçant le placement dans un centre de réadaptation, lorsque la conduite du condamné au cours d'exécution de la peine et les résultats de la résocialisation le justifie.

Une des propositions va même jusqu'à prévoir la possibilité de convertir le séjour en cours dans un centre en surveillance de protection à condition que 6 mois de séjour au moins dans le centre se soit écoulé.

La proclamation, le 13 décembre 1981, de l'état de siège a retardé la mise en oeuvre des changements envisagés. Les nouvelles dispositions pénales introduites à partir de ce moment vont vers une aggravation de la répression. Néanmoins à la longue, les arguments et les projets précités ont conservé leur valeur comme directives pour les travaux législatifs qui seront entrepris après la stabilisation de la situation dans le pays.



***NOUVELLE REGLEMENTATION JURIDIQUE DE LA  
PLANIFICATION DU TERRITOIRE EN POLOGNE***

*Walerian Pańko, Karol Podgórski*

I. Parmi les nombreuses lois votées par la Diète de la RPP dans les années 1981 - 1984, la nouvelle loi sur la planification du territoire<sup>1</sup> était attendue avec une impatience et une attention particulières. La loi de 1961 en vigueur jusqu'à présent<sup>2</sup>, depuis des années ne répondait plus aux besoins de la vie socio-économique. Plusieurs causes y ont contribué, que nous présentons brièvement :

1. La réforme administrative amorcée en 1973 par la liquidation des petites communes et la création de communes (à superficie plus grande), s'est terminée par la suppression des arrondissements et l'introduction de la division territoriale du pays à deux échelons<sup>3</sup>. Ces changements ont posé devant la planification du territoire de nouvelles tâches qui ne pouvaient pas être toujours réalisées dans le cadre juridique de la loi de 1961. Les organismes territoriaux nouvellement créés et surtout les communes exigeaient des plans d'aménagement du territoire. En 1974 fut créée la base juridique de leur élaboration rapide<sup>4</sup>. Cependant, les plans, dits simplifiés, d'aménagement du territoire des communes n'entraient pas dans la structure légale de la planification du territoire. La situation était semblable dans la planification macrorégionale qui, en 1976, est sortie de la phase expérimentale et a englobé tout le pays<sup>5</sup>. Les plans

<sup>1</sup> Loi du 19 juillet 1984 sur la planification du territoire (J. des L. n° 35, texte 185), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1985.

<sup>2</sup> Loi du 31 janvier 1961 sur la planification du territoire (J. des L. de 1975, n° 11, texte 67 et n° 16, texte 91).

<sup>3</sup> Loi du 28 mai 1975 sur la division administrative de l'Etat à deux échelons et sur la modification de la loi sur les conseils du peuple (J. des L. n° 16, texte 91 avec les amendements ultérieurs).

<sup>4</sup> Arrêté n° 85 du Conseil des Ministres du 6 avril 1974 relatif à l'élaboration de plans simplifiés d'aménagement du territoire des communes (Monitor Polski n° 15, texte 95).

<sup>5</sup> Circulaire n° 1 du Président de la Commission de Planification près le seil des Ministres du 11 mars 1976 qui a institué 8 macrorégions ; depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1983 il y en a 9.

des macrorégions, traités comme éléments du plan national d'aménagement du territoire, constituaient dans les mains de l'administration centrale un instrument de coordination des plans d'aménagement du territoire des voïvodies, dont le « morcellement » (leur nombre a augmenté de 17 à 49) a provoqué la déconcentration de l'organisation territoriale du pays.

2. L'accélération du processus d'industrialisation du pays dans les années soixante-dix a créée une situation dans laquelle la planification du territoire ne pouvait remplir la fonction de fondement pour les décisions relatives à la localisation. D'autant plus que nombre de régions n'avaient pas de plans d'aménagement et les plans existant n'étaient pas toujours actualisés. Cela résultait aussi bien du retardement de l'appareil de planification que de l'énormité des tâches posées devant cet appareil ainsi que devant les organes du pouvoir et de l'administration par la réforme administrative. Aussi, la « localisation des investissements » est devenue dans une grande mesure une institution indépendante de la planification du territoire. C'est plutôt les décisions de localisation qui orientaient les plans d'aménagement du territoire et non inversement. Cette tendance était renforcée par les arrêtés du gouvernement (1971, 1977) réglementant l'organisation du processus de localisation des investissements<sup>6</sup>.

3. Parallèlement au processus d'industrialisation, dans les années soixante-dix s'accéléra le processus d'urbanisation du pays. La pression sociale a constraint les autorités locales à préparer des terrains pour la construction d'habitations dans les villes et à la campagne. La tendance à posséder des maisons de villégiature s'est largement manifestée. A cet égard les plans d'aménagement du territoire ne satisfaisaient pas les besoins, soit ne répondait pas aux tendances se manifestant dans l'économie de l'espace. Cependant, la loi sur la planification du territoire de 1961 n'était pas favorable aux changements des plans en vigueur, surtout en matière « des éléments fondamentaux des plans ». Pour cette raison, dans la moitié des années soixante-dix, on a décidé de libéraliser le mode des changements dans les objectifs des plans. On a créé un nouveau mode, en réalité extra-légal, de « dérogation » à certains objectifs des plans locaux d'aménagement du territoire (1976)<sup>7</sup>. Ce mode, donnant à l'administration

---

<sup>6</sup> Arrêté n° 109 du Conseil des Ministres du 29 mai 1971 concernant la localisation des investissements (Mon. Pol. n° 31, texte 198) et arrêté n° 196 du Conseil des Ministres du 29 décembre 1977 concernant la localisation des investissements (Mon. Pol. de 1983, n° 32, texte 179).

<sup>7</sup> Arrêté n° 148 du Conseil des Ministres du 9 juillet 1976 concernant les principes et le mode d'élaboration, de mise en concordance et de ratification des plans locaux d'aménagement du territoire (Mon. Pol. n° 31, texte 135).

une large liberté, affaiblissait la position des organes représentatifs dans le processus de planification du territoire, limitait la stabilité des plans et, par là même, attendait aussi à l'autorité des plans et de l'appareil de planification. Simultanément, les nouvelles solutions enfreignaient la structure légale de la planification du territoire, liquidant dans la pratique la planification régionale.

4. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la planification du territoire de 1961, de grands changements se sont opérés dans la réglementation juridique de l'aménagement du territoire. Entre autres, est entrée en vigueur la nouvelle loi portant Droit de construction (1974)<sup>8</sup> et a été établi un système juridique légal de protection de l'environnement (1980)<sup>9</sup>; la loi de 1971 sur la protection des sols agricoles et forestiers qui, plus tard, a été profondément modifiée (1982)<sup>10 11</sup>. On a développé le système compliqué de réglementation de la gestion des terres agricoles et surtout de la circulation des terres (1963, 1968, 1971, 1982) aussi bien dans le cadre de l'économie paysanne, qu'entre les secteurs existants de l'économie rurale<sup>11</sup>. On note une évolution des bases juridiques de l'organisation planifiée de la construction sur les terrains ruraux (1961, 1968, 1974) et sur les terrains urbains (1961, 1972)<sup>12</sup>.

Toutes les régulations juridiques mentionnées, ainsi que beaucoup d'autres (le droit minier amendé), renouaient de différente manière avec la planification de l'espace. En principe, cependant, les nouvelles régulations liaient de plus en plus fort l'économie de l'espace avec les plans

<sup>8</sup> Loi du 24 octobre 1974 portant droit de construction (J. des L. n° 38, texte 229 avec les amendements ultérieurs).

<sup>9</sup> Loi du 11 février 1980 sur la protection et la formation de l'environnement (J. des L. n° 3, texte 6). Cf. aussi K. Podgórska, *Wymogi ochrony środowiska w organizacji i procedurze planowania przestrzennego* [Les exigences de la protection de l'environnement dans l'organisation et la procédure d'aménagement du territoire], dans : *Zagadnienia proceduralne w administracji*, ouvrage collectif sous la direction de K. Podgórska, Katowice 1984, p. 118 et suiv.

<sup>10</sup> Loi du 26 mars 1982 sur la protection des sols agricoles et forestiers (J. des L. n° 11, texte 79 avec les amendements ultérieurs).

<sup>11</sup> Le rattachement de l'aménagement du territoire avec la réglementation juridique de la gestion des terres (utilisation et circulation) est analysé par W. Pańko, *Własność gruntu w planowanej gospodarce przestrzennej. Studium prawne* [Propriété foncière dans l'économie planifiée de l'espace. Etude juridique], Katowice 1978.

<sup>12</sup> A présent — loi du 29 avril 1985 sur l'utilisation de terre et l'expropriation des immeubles.

d'aménagement du territoire qui constituent le fondement et la justification de toute activité relative à l'aménagement du territoire<sup>13</sup>.

Les réformes économiques et politiques amorcées en 1981 ont posé de nouvelles tâches devant la planification du territoire. Elles sont liées avec l'accroissement de l'autonomie des entreprises d'Etat (1981)<sup>14</sup>, avec le renforcement des garanties juridiques pour la petite industrie et l'agriculture individuelle (1982). La réglementation légale de la planification socio-économique (1981)<sup>15</sup>, ainsi que le nouveau système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale (1983)<sup>16</sup> avaient une importance essentielle pour l'organisation de la planification du territoire.

II. Définissant le but, l'étendue et les principes de la planification générale du territoire, la nouvelle loi (chapitre I) attire l'attention sur la « continuité » du processus de planification, ne le limitant pas à élaborer, à concorder et à adopter les plans d'aménagement du territoire. La loi englobe tant la phase préliminaire des appréciations, des recherches, des études et des pronostics, que la phase de la réalisation des plans et surtout « de l'établissement de la localisation des investissements » (art. 2). L'inclusion du processus de localisation des investissements dans la règle-

---

<sup>13</sup> Indiquons-en plusieurs exemples : l'art. 4 de la loi sur la protection de l'environnement constate : « On ne peut user des ressources naturelles [...] de l'environnement que d'une façon conforme aux plans socio-économiques nationaux et aux plans d'aménagement du territoire ainsi qu'aux dispositions sur la protection de l'environnement ». L'art. 7 de cette même loi décrète : « Les décisions des organes de l'administration d'Etat ne peuvent enfreindre le exigences de la protection de l'environnement, et en particulier les directives des plans d'aménagement du territoire concernant la protection de l'environnement » (al. 1). « La décision administrative contraire à la disposition de l'ai. 1 est nulle » (al. 2). Dans le droit en matière de construction de 1974, nous lisons entre autres : « Art. 3. Les bâtiments peuvent être construits exclusivement sur les terrains destinés à cette fin, conformément aux dispositions sur l'aménagement du territoire ». La loi sur la protection des sols agricoles et forestiers de 1982 statue entre autres : « Art. 7. La destination des terres à des fins non agricoles et non forestières peut être fixée uniquement dans le cadre : 1) des plans d'aménagement du territoire des communes, des villes ainsi que des villes-communes, 2) de la localisation des investissements fixés par les organes supérieurs de l'administration d'Etat, 3) de la localisation des investissements liés avec les recherches ou la mise en valeur des gisements de pétrole et de gaz naturel ».

<sup>14</sup> Loi du 25 septembre 1981 sur les entreprises d'Etat (J. des L. n° 24, texte 122 avec les amendements ultérieurs) ainsi que la loi du 25 septembre 1981 sur l'autogestion du personnel de l'entreprise d'Etat (J. des L. n° 24, texte 123).

<sup>15</sup> Loi du 26 février 1982 sur la planification socio-économique (J. des L. n° 7, texte 51).

<sup>16</sup> Loi du 20 juillet 1983 sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale (J. des L. n° 41, texte 185 avec les amendements ultérieurs).

mentation légale de la planification du territoire constitue une preuve très importante et positive de l'accroissement du rôle pratique de la planification du territoire et de l'élévation de son autorité.

Les dispositions préliminaires de la loi soulignent les tâches essentielles et les méthodes de la planification du territoire (art. 3) ; son caractère coordinateur (« conciliation des intérêts généraux avec les intérêts locaux ») et complexe (prise en considération des conditions sociales, naturelles, sociologiques, économiques de la région donnée). Elles démontrent les fonctions protectrices, mais aussi actives de la planification du territoire dans la formation de l'environnement et de l'ordre de l'aménagement. On perçoit également l'aspect international de la réalisation d'une politique déterminée de l'aménagement du territoire. Sur ce fond, le principe de la concordance de l'aménagement et de l'exploitation des terres avec les objectifs des plans d'aménagement du territoire formulé dans l'art. 6 prend une signification pratique.

L'un des problèmes fondamentaux pour tout le système de planification est le rapport entre la planification socio-économique et la planification du territoire et inversement, car dans « un système optimal, le plan d'aménagement du territoire détermine " le bilan des capacités de l'espace " à l'échelle nationale (régionale) insi que le choix des directions d'aménagement de cet espace. Le plan socio-économique constitue par contre l'expression des besoins sociaux dans une période donnée conçus en fonction des possibilités économiques existantes de l'Etat. Selon cette conception, le plan d'aménagement du territoire définit donc les limites spatiales maximales de l'activité économique de l'Etat »<sup>17</sup>.

La loi sur la planification du territoire règle cette question importante dans l'art. 4 qui constate d'abord l'interdépendance des deux genres de planification et qui détermine ensuite les conséquences résultant de cette interdépendance. Ainsi : les plans d'aménagement du territoire démontrent les possibilités et les limitations du développement socio-économique qui influent sur les méthodes, les proportions et les moyens de satisfaction des besoins sociaux conçus dans les plans socio-économiques. D'autre part, les plans d'aménagement du territoire doivent prendre en considération les conditions du développement résultant des plans socio-économiques lors de la définition des méthodes, des proportions et du lieu de réalisation des entreprises pour satisfaire les besoins sociaux.

Ce rôle et le rapport réciproque des deux genres de plans sont présentés un peu autrement dans la loi sur la planification socio-économique de

<sup>17</sup> Cf. M. Kulesza, Z. Rudnicki, *Administracyjnoprawne gwarancje realizacji planu przestrzennego zagospodarowania kraju [Les garanties administratives de la réalisation du plan d'aménagement de l'espace du pays]*, « Państwo i Prawo », 1976, n° 5, p. 73.

1982, qui attribue aux plans socio-économiques une fonction déterminant le fonctionnement et le développement de l'économie (art. 1<sup>er</sup>), car précisément ces plans, selon l'art. 7 « déterminent la politique socio-économique de l'Etat, c'est-à-dire les buts, les proportions et les moyens de développement de l'économie, les tâches sociales et économiques essentielles ainsi que les méthodes de leur réalisation ». Il est évident que nombre de ces éléments doivent être établis par les plans d'aménagement du territoire définissant « le bilan de la capacité des espaces » mentionné. Enfin, selon l'art. 9, le plan socio-économique perspectif doit prendre en considération, parmi d'autres éléments, les problèmes de l'aménagement du territoire. De même, la loi sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale de 1983 attribue une certaine prépondérance à la planification socio-économique, puisque dans l'art. 39 elle constate que « la base de la planification territoriale complexe est le plan socio-économique quinquennal », dont une partie intégrale constituent les directives relatives à la planification du territoire.

III. La structure des plans d'aménagement du territoire (différenciés par rapport au territoire, à l'horizon de temps, à la fonction et au niveau de concrétisation des directives du plan), établie dans la nouvelle loi (art. 7), n'a pas subi de changements essentiels par rapport à la loi de 1961.

Par rapport au territoire englobé par le plan, la nouvelle loi distingue les genres de plans suivants :

a) Le plan national (articles 18-19) englobant tout le territoire du pays. Sa tâche consiste à définir les conditions d'aménagement de l'espace du pays ainsi que les buts et les principes de la politique d'aménagement. Le contenu du plan national détermine les activités assurant à l'échelle nationale :

- la protection de l'environnement, des ressources naturelles et des valeurs culturelles du pays,

- le développement régulier du réseau de peuplement ainsi que de l'infrastructure sociale et technique,

- la répartition régulière des forces de production de l'industrie et de l'agriculture,

- la défense et la sécurité du pays.

Il convient de souligner que la nouvelle loi détermine d'une manière plus précise le contenu, la procédure et le statut du plan national.

b) Les plans régionaux (articles 20 - 24) englobant une partie ou toute la voïvodie et même dépassant les frontières de la voïvodie. La fonction du plan régional consiste à déterminer les conditions spatiales de l'aménagement du territoire des régions (voïvodies) ainsi qu'à fixer les buts et

les principes de la politique d'aménagement du territoire. L'étendue du contenu du plan régional prévu dans la loi doit répondre à ces fonctions. Des doutes peuvent cependant surgir quant à savoir si le législateur emploie avec justesse la notion « région » et « planification régionale » par rapport à la voïvodie et à la planification de voïvodie. En effet, la loi lie assez étroitement cette « planification régionale » avec le deuxième échelon de la division administrative du pays, qui, dans la forme actuelle ne répond pas à la structure régionale du pays. Ces doutes peuvent naître aussi bien sur le fond de la terminologie et de la méthodologie traditionnelle de la planification régionale et *regional science* que de la politique régionale.

c) Les plans locaux (articles 25 - 34) englobant tout le territoire ou une partie du territoire des unités territoriales (villes, communes) ainsi que des groupes de telles unités. Ils peuvent être établis en tant que plans généraux ou détaillés.

La fonction du plan local général consiste à déterminer les conditions du développement de l'espace du territoire donné ainsi que les buts et les principes de la politique d'aménagement des unités territoriales englobées par le plan. Dans son contenu, à côté des objectifs concernés par les plans susmentionnés, sont déterminées les conditions et les méthodes des solutions architectoniques et urbanistes adoptées pour le territoire donné.

Le plan local détaillé définit l'affectation des terrains, établit les principes de l'infrastructure et les lignes de construction. Le plan local détaillé constitue le fondament juridique pour la gestion des terrains (art. 32), pour les décisions de localisation, les autorisations de construction, les décisions sur le changement de la destination des terrains, etc. C'est précisément avec le plan local détaillé que renouent le plus souvent les autres régulations juridiques.

d) Une catégorie spécifique des plans sont les plans des terrains fonctionnels (art. 7 al. 2 - 4) englobant les terrains délimités en raison de leur fonction spéciale, p. ex. économique (bassin minier), de peuplement (agglomération urbaine), naturelle (parc national). Dépendamment du terrain, les plans examinés sont élaborés sur les principes et selon le mode prévus pour le plan national, régional ou local. Certes, les plans des terrains fonctionnels seront le plus souvent élaborés en tant que *plans régionaux*, mais, est-ce que p. ex. le plan d'investissement linéaire (autoroute Nord-Sud ainsi que ses dépendances) à fonction internationale ne peut avoir le caractère de plan national ? Dans ce contexte, le caractère des plans macrorégionaux peut être mis en question, si cette planification était maintenue sous le régime de la nouvelle loi. Est-ce que ces plans, traités

jusqu'à présent comme éléments du plan national, seront élaborés suivant le mode prévu pour le plan national ou pour le plan régional ?

En égard à l'horizon de temps, les plans d'aménagement du territoire peuvent avoir le caractère :

— de plan à long terme avec distinction des tâches pour une période perspective. Le plan national et les plans régionaux et, parfois le plan local, ont un tel caractère,

— de plan perspectif avec distinction des tâches pour la période du plan socio-économique quinquennal le plus proche. Les plans locaux ont en principe un tel caractère.

Nous avons déjà parlé des plans en égard à la fonction et au caractère concret des objectifs (plans généraux et plans détaillés) lors de la présentation de la planification locale à laquelle cette distinction se rapporte en principe.

La structure des plans des problèmes étatiques ne crée pas de structure hiérarchique avec subordination unilatérale des plans. Le plan régional prend en considération les objectifs du plan national, mais le plan régional détermine aussi des propositions pour le plan national (art. 20 al. 2). Le rapport des plans locaux à l'égard des plans régionaux est analogue (art. 25 al. 3). En outre, la mise en concordance des différents genres de plans relève de la compétence des organes de l'administration ; il en sera question plus loin. On peut constater que la loi sur la planification du territoire ne définit pas, à vrai dire, le système des plans d'aménagement en tant que système hiérarchique, mais par l'attribution de compétences appropriées aux organes de l'administration, elle assure la concordance des plans dans le cadre du système.

IV. La structure organisationnelle de la planification du territoire est créée par les organes adoptant et les organes élaborant les différents genres de plans et leurs étapes.

Le projet du plan national, et d'abord les principes de ce plan sont élaborés par la Commission de Planification près le Conseil des Ministres, qui est en même temps l'organe supérieur de l'administration d'Etat dans ce domaine de planification. Conformément aux dispositions de la loi du 12 juillet 1984 sur la Commission de Planification près le Conseil des Ministres<sup>18 19</sup> et du décret d'application du Conseil des Ministres du 3 août 1984 concernant l'étendue détaillée de son activité<sup>19</sup> — la Commission prépare les variantes des principes du plan d'aménagement du territoire du pays et ces variantes doivent être, communes pour les problèmes so-

---

<sup>18</sup> J. des L. n° 35, texte 186.

<sup>19</sup> J. des L. n° 43, texte 225.

cio-économiques faisant l'objet des plans perspectifs et pour les plans d'aménagement du territoire du pays. La Commission élabore également les projets du plan national en quelques variantes avec ceci que la politique du développement socio-économique doit concorder avec l'aménagement du territoire. Enfin, la Commission de Planification analyse la concordance des plans régionaux avec le plan national, de concert avec le Ministre de la Construction, de l'Aménagement du Territoire et des Services Communaux. Aux compétences de la Commission de Planification en matière de réalisation du plan national appartient la préparation des principes relatifs à la politique de localisation et à remplacement des investissements d'importance nationale.

De cette manière, les dispositions de la loi sur la planification du territoire et les dispositions constitutionnelles garantissent l'intégration des deux domaines de planification à l'échelle nationale.

Dans les questions de la planification régionale et locale la haute surveillance est exercée par le Ministre de la Construction, de l'Aménagement du Territoire et des Services Communaux, dont l'office a été créé par la loi du 28 juillet 1983<sup>20</sup>. Le règlement d'application du Conseil des Ministres du 17 octobre 1983 concernant le champ d'activité détaillé de ce Ministre l'autorise à déterminer les directions d'activité et à établir les principes d'élaboration des plans régionaux et locaux, à coordonner les travaux sur ces plans et à assurer leur concordance avec les autres plans. En cette matière le Ministre de la Construction, de l'Aménagement du Territoire et des Services Communaux est autorisé, en vertu de l'art. 15 de la loi sur la planification du territoire, à exiger des organes de l'échelon de voïvodie d'entreprendre des actions devant assurer la concordance des plan régionaux avec le plan national.

Les organes établissant les plans régionaux sont les organes locaux de l'administration d'Etat de l'échelon de voïvodie à compétence générale. Ils établissent aussi les variantes des directives pour ces plans. Les plans locaux aussi bien généraux que détaillés sont dressés par les organes locaux de l'échelon de base, qui élaborent également les variantes des objectifs des plans généraux. Pour assurer la concordance des plans locaux avec les plans régionaux, la loi sur la planification du territoire autorise les organes de l'échelon de voïvodie à examiner cette concordance et à entreprendre des démarches à cette fin. Il convient d'ajouter que cette concordance est assurée dans la pratique par le fait que dans les différentes voïvodies sont créés des bureaux de planification du territoire pour établir les plans régionaux et locaux.

Pour attribuer aux plans d'aménagement du territoire le caractère d'actes juridiques, la loi sur la planification du territoire confère aux or-

---

<sup>20</sup> J. des L. n° 44, texte 200.

ganes représentatifs les droits d'adopter les plans. Ainsi : le projet du plan national, sur proposition du Conseil des Ministres est adopté par la Diète et, la resolution adoptée par la Diète définit, comme on peut supposer, d'une manière liant l'administration, les buts et les principes de la politique d'aménagement du territoire de l'Etat.

Par contre, les résolutions des conseils du peuple de l'échelon de voïvodie soit de l'échelon de base donnent aux plans régionaux et locaux un caractère nettement obligatoire. Ces conseils adoptent également les principes des plans d'aménagement du territoire de leur terrain d'action. Le droit exclusif de présenter aux conseils du peuple tant les principes que les projets des plans est attribué par la loi sur la planification du territoire aux organes de l'administration qui établissent les principes et les projets.

A côté des organes établissant et adoptant les plans d'aménagement du territoire, la loi prévoit l'existence d'organes auxiliaires à caractère consultatif. La loi ne confère pas de force obligatoire à ces avis.

Un tel organe à l'échelon central est le Conseil National de l'Economie de l'Espace institué par le Président du Conseil des Ministres. Les tâches du Conseil consistent à préparer une opinion sur les questions de la planification du territoire, à façonner la politique d'aménagement du territoire et de l'ordre spatial. Ces notions vagues n'ont pas été définies de plus près dans la loi.

Auprès des organes territoriaux de l'administration d'Etat, dans la période d'établissement du plan régional ou local d'aménagement du territoire, doivent être créées des commissions consultatives composées de représentants de l'administration, de l'élément social ainsi que des représentants des commissions compétentes du conseil du peuple. La loi ne précise pas le rôle de ces commissions. Leur activité doit cependant servir, sans nui doute, à l'augmentation de la participation des citoyens à la planification du territoire.

La loi sur la planification du territoire attribue le droit d'influer directement sur les projets des principes et sur les projets des plans aussi bien des organes intéressés de l'administration, qu'aux citoyens et aux organisations sociales et autogestionnaires, coopératives, professionnelles et autres. En vertu de l'art. 14 de la loi, les organes territoriaux établissant les projets des objectifs et des plans sont tenus de les porter à la connaissance du public et à populariser leur contenu. Les remarques et opinions déposées doivent être présentées au conseil du peuple avec les projets des directives ou les projets des plans. Bien que ces opinions et remarques ne lient personne, elles ont cependant une importance en tant qu'expression de l'opinion publique sur les projets examinés par le conseil du peuple.

V. Les remarques sur la structure subjective de la planification du territoire ont démontré le caractère ouvert du processus de la planification, la large étendue de sa publicité et de la participation sociale. En témoignent avant tout les obligations des sujets établissant les directives et les projets des plans d'aménagement du territoire :

— l'obligation d'informer le public qu'ils procèdent à l'élaboration du plan régional (dans la presse locale) ou du plan local (dans la presse locale et par d'autres formes d'annonce, y compris par l'information écrite des organes étatiques, autogestionnaires et des organisations sociales les plus intéressés, articles 22 al. 1 et 27 al. 1) ;

— l'obligation de consulter les directives du plan national et régional avec les organes du pouvoir et de l'administration d'Etat, les sujets économiques et les organisations sociales, professionnelles et scientifiques (articles 19 al. 1 et 22 al. 2) ;

— l'obligation d'afficher les projets de plans locaux, et d'informer par écrit les organes et organisations intéressés (art. 29, al. 1) ;

— l'obligation d'examiner les remarques et propositions au projet du plan local et d'expliquer le point de vue du sujet élaborant le plan (articles 27 al. 2 et 29 al. 3) ;

— l'obligation de publier la résolution approuvant le projet du plan régional ou local dans le journal officiel de voïvodie et, en cas de résolution sur le plan local, de la publier au siège de l'office local ainsi que dans la presse locale (articles 24 al. 2 et 31 al. 1).

La publicité des objectifs du plan local, donc la possibilité de bénéficier de ces plans, n'est limitée qu'en raison de la protection du secret d'Etat (art. 31 al. 3).

La loi crée de plus fortes garanties de la réalité et de l'actualité des plans adoptés d'aménagement du territoire. Elles sont assurées en premier lieu par l'obligation de contrôler l'exécution du plan national et régional et par l'obligation d'effectuer des appréciations périodiques de l'actualité de tous les genres de plans (articles 19 pts 2 et 3, 24 al. 1 et 33 al. 1). En ce qui concerne les plans locaux, la loi impose l'obligation d'organiser des discussions publiques sur les effets de la réalisation des plans d'aménagement du territoire (art. 33 al. 2).

L'appréciation périodique de l'actualité des plans ainsi que l'appréciation des effets de leur réalisation constituent pour l'administration la source et le fondement des rapports ainsi que des propositions de changement des plans. Ils sont adressés aux organes du pouvoir représentatif, donc à la Diète et aux conseils du peuple compétents (articles 19 pt 3, 24 al. 1 et 33 al. 3). Comme nous l'avons déjà mentionné, de la modification des objectifs des plans décident les mêmes organes représentatifs qui ont adopté ces plans. Les modifications sont introduites suivant la procédure

d'établissement et de concordance des plans (art. 17). Ainsi, la nouvelle réglementation juridique de la planification du territoire ne donne pas aux organes de l'administration la possibilité d'appliquer « des dérogations » sommaires aux plans obligatoires. Par la même, la loi a renforcé le rôle des organes représentatifs dans le processus de planification du territoire et, en particulier, des actes de planification en tant qu'actés juridiques stables et actuels.

VI. En tête des problèmes de la réalisation des objectifs des plans d'aménagement du territoire s'avance le problème de la localisation des investissements. Nous avons déjà mentionné que jusqu'à présent, ces questions étaient réglées par des arrêtés autonomes du Conseil de Ministers — et dernièrement, par l'arrêté n° 196 de 1977. Cet arrêté liait dans une mesure restreinte les problèmes de localisation avec les plans d'aménagement du territoire, car on n'a pas inséré dans son contenu l'obligation de concorder la décision de localisation avec les directives du plan d'aménagement du territoire. Conformément au § 1 de l'arrêté, le fondement pour établir la localisation doit être la politique à long terme socio-économique de l'Etat, dont l'expression sont en premier lieu les plans socio-économiques, et ce n'est qu'au second rang que l'arrêté situe les plans d'aménagement de l'espace du pays, des macrorégions, des voïvodies, des villes et des communes. Seuls certains investissements à importance locale ont été libérés de l'obligation de localisation fondée sur une décision, à condition de ne pas enfreindre les objectifs approuvés des plans locaux d'aménagement du territoire.

De même, les dispositions d'application de l'ordonnance du Président de la Commission de Planification près le Conseil des Ministres du 18 janvier 1978 concernant l'élaboration de documents au cours de l'établissement de la localisation des investissements<sup>21</sup> renouent, dans une mesure restreinte, avec les plans d'aménagement du territoire. Elles statuaient notamment que l'opinion de localisation et de coordination, qui d'ailleurs ne liait pas l'organe fixant la localisation de l'investissement, doit entre autres contenir l'appréciation des motifs de la localisation de l'investissement dans la localité donnée du point de vue du plan de l'aménagement du territoire de la voïvodie, de la ville ou de la commune.

Les divergences inévitables naissant dans ces conditions entre les décisions de la localisation et les plans d'aménagement du territoire pou-

---

<sup>21</sup> Mon. n° 4, texte 17. À présent les règles et les modes de localisation des investissements sont réglés par le Règlement du Conseil des Ministres du 27 juin 1985 (J. des L. n° 31 texte 140) rendu en vertu de la loi du 12 juillet 1984 sur la planification du territoire.

vaient être éliminées à l'occasion de l'analyse périodique des principes et des directives des plans, soit par voie de dérogation de l'organe de l'administration à ces directives. Ces solutions constituaient une forme d'influence des décisions de localisation sur les objectifs des plans d'aménagement du territoire et minaient le caractère normatif des plans<sup>22</sup>.

La loi sur l'aménagement du territoire introduit d'importants changements dans cet état juridique ; l'inclusion des questions de localisation des investissements dans la loi (articles 35 - 45) est déjà un symptôme de la nouvelle approche du problème.

La localisation, selon la loi, est déterminée en deux étapes. Tout d'abord, l'organe compétent de l'administration, sur proposition de l'investisseur, fournit lesdites indications de localisation qui, sur la base des directives des plans socio-économiques et d'aménagement, déterminent les localités ou le lieu de réalisation de l'investissement ainsi que les conditions de sa réalisation et, en outre, dans le cas des investissements linéaires — le parcours du tracé. Les indications de localisation peuvent avoir plusieurs variantes. Les indications de localisation doivent être consultées avec d'autres organes de l'administration et institutions intéressés et, en ce qui concerne les investissements particulièrement nocifs pour l'environnement et la santé des hommes, elles doivent être concordées avec l'Office de la Protection de l'Environnement et de l'Economie des Eaux, ainsi qu'avec l'Inspecteur Général Sanitaire. Les organes compétents pour fournir les indications de localisation sont : pour les investissements à importance nationale — la Commission de Planification près le Conseil des Ministres ; pour les investissements à importance régionale — les organes locaux de l'administration d'Etat de l'échelon de voïvodie à compétence générale et, pour les autres investissements — les organes de l'échelon de base. Le caractère juridique des indications de localisation n'est pas déterminé dans la loi, néanmoins ces indications ne peuvent être considérées comme décisions administratives rendues par voie de procédure administrative et attaquées devant la Haute Cour Administrative. La loi confère en effet le droit de les contester uniquement au conseil du peuple compétent et ceci seulement dans le cas où l'investissement donné n'est pas défini nominativement dans le plan d'aménagement du territoire. Donc, l'insertion de l'investissement dans le plan d'aménagement décide dans une grande mesure de sa localisation.

La deuxième étape de la procédure de localisation est la décision de

---

<sup>22</sup> Cf. Z. Rybicki, K. Sobczak, *Zagadnienia terytorialnej organizacji Polski [Problèmes de l'organisation territoriale de la Pologne]*, Warszawa 1977, p. 58 ; K. Podgórski, *Nowe elementy systemu prawnego planowania przestrzennego [Nouveaux éléments du système juridique de l'aménagement du territoire]*, « *Studia Iuridica Silesiana* », vol. 6, 1979, p. 113 et suiv.

localisation rendue sur proposition de l'investisseur déposée après analyse des indications de localisation obtenues. Le délai de déposition de cette proposition est de 6 mois ; ce délai peut être prolongé par l'organe qui a fourni les indications de localisation. La décision de localisation fixe le terrain et les conditions de construction, les conditions techniques de la réalisation de l'investissement, les exigences du point de vue de la protection de l'environnement et des biens culturels ainsi qu de la protection des intérêts des personnes tierces. La décision de localisation ne peut être rendue qu'après avis des autres organes de l'administration.

La loi fixe à 3 ans le délai d'abrogation de la décision de localisation dans le cas où l'investissement n'aurait pas obtenu dans cette période le droit d'investir sur le terrain indiqué dans la décision ou n'aurait pas déposé une demande de permis de construire.

Avant que soit rendue la décision de localisation, l'investisseur est tenu de conclure un contrat avec l'organe local de l'administration d'Etat réglant les prestations et les obligations réciproques liées avec l'investissement et son fonctionnement futur. Il convient de souligner qu'une disposition analogue se trouve dans l'art. 64 de la loi sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale de 1983. Selon ces dispositions, en cas de localisation d'une entreprise nouvellement fondée, de l'extension de la modification essentielle de la technologie ou des dimensions de l'activité, le conseil du peuple de voïvodie détermine la part de l'entreprise dans l'élargissement de l'infrastructure. Les modalités et le montant de cette part sont déterminés par le conseil du peuple de voïvodie étant force obligatoire. Egalement les conditions et les délais d'exécution des obligations sont fixés en détail dans le contrat conclu, entre le voïvodie et l'entreprise. L'opinion semble justifiée que ce genre de contrat n'a pas le caractère de droit civil, mais administratif.

Conformément à l'art. 45 de la loi sur la planification de l'espace, les décisions de localisation contraires au plan local d'aménagement du territoire sont frappées de nullité. Ce plan constitue donc un fondement juridique pour la prise de décisions de localisation. La loi ne contient pas la disposition précédente, autorisant les organes de l'administration rendant les décisions de localisation à déroger aux dispositions des plans d'aménagement du territoire, et soumettant les organes locaux de l'administration d'Etat au contrôle des organes de l'échelon supérieur sous l'angle de la concordance des décisions de localisation rendues avec les directives du plan d'aménagement du territoire. Ainsi donc, les décisions de localisation ne peuvent influer sur la modification du plan d'aménagement de l'espace. Une telle modification, conformément d'ailleurs à l'art. 17 de la loi sur la planification de l'espace, ne peut être effectuée que par

la voie prévue dans cette loi pour l'élaboration, la concordance et l'adoption de ces plans.

L'importance juridique des directives des plans d'aménagement du territoire est soulignée également dans la loi sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale, dont l'art. 45 frappe de nullité les décisions administratives et autres actes concernant la destination, l'utilisation et l'exploitation des terres contraires aux directives des plans d'aménagement du territoire après leur adoption par les conseils du peuple. Ces sanctions vont donc plus loin que la sanction de l'art. 45 de la loi sur la planification du territoire, à laquelle sont soumises uniquement les décisions contraires au plan local.

A la lumière des considérations précitées, il ressort que les nouvelles solutions juridiques de la loi sur la planification du territoire en relation avec la loi sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale devraient influer d'une manière plus efficace sur l'aménagement de l'économie du territoire dans notre pays.

Parmi les dispositions transitoires et finales de la nouvelle loi sur la planification du territoire, deux solutions très importantes attirent l'attention du point de vue de la pratique.

La première solution concerne toutes les procédures de localisation ouvertes, mais non déterminées à la date d'entrée en vigueur de la loi (1<sup>er</sup> janvier 1985). La loi décrète qu'à ces procédures sont applicables les dispositions antérieures (art. 48 al. 3)<sup>23</sup>. Cela crée une situation plus favorable aux investisseurs, limite l'influence du pouvoir et de l'administration locale laissant la décision de localisation aux mains de l'administration centrale.

La deuxième décision importante des dispositions finales de la loi concerne le délai d'achèvement du processus d'élaboration des plans locaux d'aménagement du territoire des terrains pour lesquels de tels plans n'ont pas été élaborés. La loi formule l'obligation d'établir ces plans jusqu'au 31 décembre 1986, mais permet au Ministre de l'Administration et de l'Economie de l'Espace de prolonger ce délai (sur proposition du voïvode) jusqu'à deux ans (art. 48 al. 5 et 6). Il semble, qu'étant donné les difficultés en cadres et techniques de l'appareil de planification ainsi qu'en égard au poids des problèmes en cours de réalisation, ce deuxième délai (31 décembre 1988) est plus réel.

---

<sup>23</sup> Ces dispositions (1977) sont évoquées dans la note 6.



## BIBLIOGRAPHIE

DROIT POLONAIS  
CONTEMPORAIN  
1985 n° 1/4 (65/68)  
PL ISSN 0070 - 7325

### *BIBLIOGRAPHIE JURIDIQUE POLONAISE — ESQUISSE HISTORIQUE, ETAT ACTUEL*

Le juriste-chercheur comme le juriste-praticien ne deviendra jamais un grand inventeur. Il ne découvrira pas le virus du cancer, il n'obtiendra pas la preuve irréfutable de l'existence de l'antimatière, ni ne construira un magnifique ordinateur. Il a devant lui d'autres tâches, peut-être moins brillantes, mais tout autant créatrices et indispensables pour le fonctionnement de la société. Il traduit continuellement en langue juridique les nouveaux phénomènes liés au développement rapide de la technique, aux nouvelles tendances sociales ou aux relations internationales changeantes.

Pour pouvoir conscientieusement effectuer ce travail, il faut bien connaître les pensées et les projets des prédécesseurs. Il faut connaître aussi bien les erreurs qu'il faut réparer, que les acquis qu'il faut compléter. Et ici, la bibliographie fait son apparition ; elle a pour tâche la préparation de l'atelier de travail du chercheur ou du praticien. Elle doit le conduire si possible logiquement à travers la jungle de la littérature et indiquer qui, où et quand travaillait sur les thèmes auxquels s'intéresse l'usager actuel. La bibliographie a pour objet la recherche, le rassemblement et le classement des ouvrages concernant un domaine précis de la science, publiés dans une période déterminée.

Les bibliographies juridiques polonaises ont déjà leur histoire. En 1911 a paru *Bibliografia prawnicza XIX i XX wieku* [*Bibliographie juridique des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*], élaborée par Adolf Suligowski, englobant la liste des livres et articles en langues polonaise et latine depuis 1800 jusqu'à 1910. Roman Longchamps de Bérier a complété cette bibliographie pour les années 1911 et 1912. Pour les six années suivantes nous ne possédons aucune bibliographie juridique. C'est seulement pour les années 1918 - 1928 que Stanisław Łoza a élaboré une bibliographie polonaise, en lui donnant le même titre qu'a choisi pour son oeuvre A. Suligowski : *Bibliografia prawnicza polska* (*Bibliographie juridique polonaise*). Dans la période de 1930 à 1937 paraissait tous les trimestres une bibliographie juridique sous la rédaction d'Artur Miller, éditée par F. Hoesick.

Avec la création, en 1956, de l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences, fut organisée à l'Institut la Section de la Bibliographie qui, jusqu'à aujourd'hui, mène systématiquement des travaux bibliographiques. Sa première édition était la bibliographie sélective des ouvrages juridiques polonais dans les années 1944- 1956, intitulée *Bibliographie juridique polonaise*. Elle fut élaborée en langue française, sur commande de l'UNESCO, sous la rédaction du professeur Witold Czachórski, et publiée en 1958.

Cet ouvrage était un « champ d'expériences » pour la Section de la Bibliographie qui apprenait les règles sévères régissant les travaux bibliographiques : la précision de la description, l'esprit systématique et la conséquence dans l'application des principes de la description bibliographique, l'emploi des abréviations des noms de

périodiques et des mots utilisés dans la description, l'ordre successif de la description, la quantité d'informations qui y sont contenues. Il faut savoir choisir afin que l'usager ne se perde pas dans l'excès d'informations formelles, afin qu'elles soient claires et utiles. Et la question de la classification — une mer de problèmes. Des professeurs — éminents spécialistes de différents domaines du droit — ont travaillé à la classification. L'âme et le moteur de ces travaux était le professeur Karol Koranyi qui, s'occupant lui-même de la bibliographie historico-juridique, a élaboré personnellement la classification de la partie : L'histoire de l'Etat et du droit. Vu une grande importance attachée à cette publication de l'Institut, il fut nommé rédacteur en chef de *Polska bibliografia prawnicza [Bibliographie juridique polonaise]* et assumait cette fonction jusqu'à la fin de ses jours (1964).

La classification élaborée par des spécialistes a été adoptée par le Comité des Sciences Juridiques et le Conseil Scientifique de l'Institut encore en 1957. Jusqu'à aujourd'hui, le pilier principal de cette classification a été maintenu dans les volumes successifs de la bibliographie ; on ne changeait, en cas de besoin, que la division détaillée, l'adaptant aux nouveaux phénomènes ou aux nouvelles notions juridiques.

La *Bibliographie juridique polonaise* a englobé la période depuis 1945 ; le XIX<sup>e</sup> volume pour l'année 1982 est à l'impression. Les matériaux courants sont rassemblés dans un fichier sous forme de fiches bibliographiques classifiées, et préparés pour édition comme volume successif.

Avec le développement de la littérature juridique ont commencé à paraître des bibliographies spécialisées, élaborées par d'éminents spécialistes d'un domaine précis du droit. Il convient de citer, à titre d'exemple, la *Bibliografia prawa i postępowania cywilnego [Bibliographie du droit et de la procédure civile]* de Zbigniew Trybulski, et la *Bibliografia prawa i postępowania karnego [Bibliographie du droit et de la procédure pénale]* de Zygmunt Najgebauer et Feliks Prusak (le 4<sup>e</sup> vol. de cette énorme bibliographie, élaborée par Krystyna et Feliks Prusak, a paru en 1983. L'ensemble englobe la période de 1944 à 1979), ou bien la *Bibliografia rad narodowych, 1944- 1969 [Bibliographie des conseils du peuple, 1944- 1969]*, élaborée à l'Institut de l'Etat et du Droit. En outre, dans les périodiques juridiques et autres traitant des problèmes juridiques commencent à paraître des rubriques renfermant des relevés bibliographiques des ouvrages correspondant au profil du périodique donné. Des bibliographies se rapportant à des sujets précis paraissent périodiquement, englobant la littérature pour une période déterminée. Un exemple de ces ouvrages et de la diversité des sujets traités peuvent être : *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego 1840 - 1983 [Bibliographie juridique polonaise de l'autogestion locale 1840- 1983]*, élaborée par Aleksandra Wiktorowska, *Bibliography of Polish Political Science*, élaborée par Zofia Lisińska dans « Polish Round Table » ou bien les *Materiały do polskiej bibliografii historycznoprawnej [Mériaux pour la bibliographie polonaise de l'histoire du droit]*, élaborés par Hubert Izdebski dans « Czasopismo Prawno-Historyczne » [Revue de l'Histoire du Droit]. Dans la revue « Państwo i Prawo » [l'Etat et le Droit] est publiée depuis des années *Polska bibliografia prawnicza z wybranych czasopism [Bibliographie juridique polonaise de périodiques choisis]*, élaborée par Janina Zakrzewska.

Les bibliographies des travaux de plusieurs éminent professeurs de droit, établies par leurs élèves à l'occasion d'un jubilé ou pour commémorer l'œuvre de leur maître, sont publiées dans des Mélanges ou dans des périodiques spécialisés.

Ce n'est pas seulement la littérature juridique polonaise qui se développait, mais aussi la coopération scientifique des juristes polonais avec les juristes de nom-

breux pays du monde, qui se manifestait, entre autres, par un échange de périodiques scientifiques. La nécessité s'imposa de faire connaître au lecteur étranger l'acquis de notre pensée juridique.

En 1963, l'Institut de l'Etat et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences a commencé la publication de périodiques en langues étrangères : du « Droit Polonais Contemporain » en langue française et du « Sovremennoe Polskoe Prawo » en langue russe. En 1968 paraît « Polish Yearbook of International Law », édité en langue anglaise, où l'on commence à publier, en tant que rubrique permanente, la bibliographie des ouvrages polonais du domaine du droit international public et privé.

Une bibliographie des publications juridiques des auteurs polonais, est publiée successivement dans le « Droit Polonais Contemporain » par le professeur Jerzy Jodłowski. Cette bibliographie englobe des périodes de trois ans à partir de 1958 jusqu'à aujourd'hui (la bibliographie pour la période 1981 - 1983 v. DP (n° 61/62). Dans le n° 14 du « Droit » de 1970 a paru, également élaborée par le professeur Jodłowski, la *Polish Legal Bibliography* des ouvrages d'auteurs polonais, publiés en langue anglaise dans les années 1955 - 1969 en Pologne et à l'étranger. Dans le n° 20 de 1973, « Sovremennoe Polskoe Prawo » a publié la bibliographie, élaborée par le professeur A. Bachrach, des ouvrages juridiques polonais parus en langue russe, englobant une période de vingt ans (1950 - 1970).

Dans les années soixante, le Centre de Documentation de l'Institut de l'Etat et du Droit a procédé à l'élaboration d'une information bibliographique rapide traduite en langue russe sur la base des matériaux destinés aux volumes successifs de la *Bibliographie juridique polonaise*. Ce travail est continué jusqu'aujourd'hui et les matériaux sous forme de listes bibliographiques trimestrielles ou mensuelles sont envoyés aux Instituts du Droit des pays socialistes sous forme polycopiée.

Dans chaque volume de la *Bibliographie juridique polonaise* de l'Institut de l'Etat et du Droit se trouve la rubrique « 01 » contenant la bibliographie des bibliographies juridiques polonaises. Le lecteur y trouvera une information sur les bibliographies spécialisées publiées dans la période donnée, ainsi qu'une information sur les périodiques dans lesquels se trouvent des rubriques bibliographiques permanentes.

Les bibliographies juridiques ont l'ambition et l'espoir d'être une aide pratique pour les juristes qui écrivent et de laisser une trace durable de la riche littérature juridique polonaise.

Zofia Nalecz



## NOTES CRITIQUES

DROIT POLONAIS  
CONTEMPORAIN  
1985 n° 1/4 (65/68)  
PL ISSN 0070 - 7325

Andrzej Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego* [Introduction à la théorie du droit civil], deuxième édition — changée, Warszawa 1984, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 489 pages.

La première édition de l'*Introduction* a paru en 1969. La deuxième édition est, en comparaison avec la première, d'un tiers plus ample. L'auteur n'a pas seulement changé partiellement et élargi la présentation des problèmes déjà inclus dans la première édition, mais a élargi en outre l'étendue des thèmes de l'ouvrage de plusieurs nouveaux problèmes.

L'élargissement des thèmes est lié — comme l'explique l'auteur dans l'introduction — avec la nécessité « de mettre en relief les éléments dynamiques dans le droit civil » et de prendre en considération les rapports entre l'autonomie de la volonté et la question de la subjectivité dans le droit civil (p. 9). Cependant, la méthode de présentation des problèmes est restée la même, ce que justifie le maintien du titre de l'ouvrage. Est-il adéquat à son contenu ? cela dépend beaucoup de ce que l'on entend par « théorie » en général, et par droit civil en particulier. N'entrant pas dans les détails, le mieux est de traduire le sens de l'ouvrage par les paroles de l'auteur même qui, dans la partie finale, l'a reconnu comme un « précis des principes fondamentaux et des institutions du droit civil » (p. 481). On pourrait dire également que c'est un recueil de réflexions (d'essais) sur le sens et le fonctionnement des principes fondamentaux et des institutions du droit civil.

La première partie de l'ouvrage (chapitres 1-4) englobe les réflexions générales sur la place du droit civil dans le système juridique, sur les traits spécifiques du droit civil, ses relations avec l'économie et les sphères non économiques des rapports sociaux. L'auteur soutient ici son opinion que le trait distinguant le droit civil est la méthode spécifique et non pas l'objet de la régulation. Cette opinion domine actuellement à juste titre dans la science du droit civil. Cependant, suivant les opinions de G. Eörsi, il a admis que c'est moins l'équivalence des sujets, mais plutôt leur autonomie consistant en l'absence de subordination impérative d'une partie à l'autre partie qui constitue l'élément principal de la méthode civile de régulation juridique.

Dans la nouvelle édition, l'auteur accentue plus fortement que dans la première, non seulement les biens, mais aussi les dépendances des règles juridiques, et en particulier des règles du droit civil, du système des rapports économiques ainsi que des valeurs morales.

Dans la deuxième partie de l'ouvrage, l'auteur aborde les problèmes des principes du droit civil, qu'il divise en principes traditionnels (principe de l'autonomie des parties et principe de la sécurité des relations) et en principes nouveaux (règles de la vie en société, de la planification et de la protection de la propriété sociale).

L'auteur examine le principe de l'autonomie sous deux aspects : 1) structurel, prenant particulièrement en considération le problème de la capacité juridique des

personnes morales et 2) fonctionnel, se rapportant à la liberté des contrats. Dans la première édition n'a été formulé que le principe de la liberté des contrats. Mais l'auteur est arrivé à la conclusion que l'omission de l'aspect organisationnel (structurel) « ce serait rétrécir la problématique » (p. 99). Il termine les remarques concernant l'autonomie structurelle par la juste réflexion que cette autonomie a été, dans une large mesure, contestée par l'adoption de la conception de la capacité juridique spéciale des personnes juridiques. Cette conception constitue au fond une menace potentielle pour la réalisation conséquente des principes de la réforme économique. Néanmoins, il convient d'ajouter que dans la pratique, les menaces potentielles résidant dans cette institution n'ont pas été exécutées.

Le deuxième principe traditionnel — la sécurité des relations — ne trouve, dans le système juridique polonais, une expression que dans quelques dispositions juridiques spéciales. Il s'agirait plutôt ici du principe constituant un postulat idéologique. L'ouvrage analysé attire à juste titre l'attention que dans le régime socialiste ce principe cède le champ aux règles de la vie en société, de la planification et de la protection de la propriété sociale.

Parmi les nouveaux principes l'auteur attribue la plus grande importance à la règle de la vie en société. Il soutient en même temps son ancienne opinion que ces règles englobent non seulement les règles morales, mais aussi les règles coutumières, ce qui pourtant, est une thèse discutable. En effet, une grande partie des auteurs déclarent qu'il faut entendre par règles de la vie sociale, exclusivement les règles de nature morale.

Dans le chapitre suivant, A. Stelmachowski considère l'influence du principe de la planification dans le régime socialiste sur le droit civil. Il arrive à de justes conclusions qui sont conçues d'une manière si synthétique qu'il vaut la peine de les citer en entier : « Pendant longtemps — écrit l'auteur — il semblait que le principe de la planification subordonnera la science du droit à tel point que l'autonomie s'efface. Il n'y a donc rien d'étonnant que de nombreux civilistes étaient enclins à traiter la planification en tant que force étrangère au droit civil, opérant exclusivement par contrainte administrative. Il ne doit pourtant pas en être ainsi. La formule "socialisation de la planification" qui s'est manifestée dans les documents en 1981 signifie, dans son essence, la ferme volonté de concilier la planification avec l'autonomie. En conséquence, cela veut dire opérer dans l'économie nationale avant tout par le dialogue, donc par des méthodes propres au droit civil... » (p. 194).

Enfin, le dernier des principes socialistes du droit civil — le principe de la protection de la propriété sociale consistant à favoriser les sujets représentant cette propriété conduit à enfreindre le principe de l'équivalence des sujets. Tout au moins, certains de ces priviléges peuvent s'avérer nuisibles au moment où la réforme économique sera introduite en entier.

La deuxième partie de l'ouvrage se termine par le chapitre consacré aux considérations sur le rapport entre l'intérêt individuel et social dans le droit civil. L'auteur accentue l'évolution de notre droit allant dans le domaine patrimonial de la protection de l'intérêt individuel à la protection de l'intérêt social, par contre, dans le domaine des rapports non patrimoniaux — en sens inverse, donc au renforcement des droits personnels de l'individu.

Dans la troisième partie de l'ouvrage, se composant seulement d'un chapitre, l'auteur analyse l'institution de la subjectivité dans le droit civil. En ce qui concerne les personnes physiques, il démontre que le problème du nasciturus n'a pas été tranché convenablement et qu'il faut adopter le principe général de la protec-

tion de ses intérêts. L'auteur démontre aussi la conception trop rigoureuse, dans le système juridique polonais, de la notion de personne juridique et incline plutôt vers la conception soviétique qui attribue la personnalité juridique à toute organisation sociale qui répond en général aux critères indiqués dans la loi.

Le chapitre sur le droit de propriété ouvre la quatrième partie de l'ouvrage. L'auteur caractérise ce droit par deux éléments : 1) l'étendue maximale du contenu et 2) la souplesse. Le droit de propriété n'est pas uniforme dans son contenu. Il subit en effet une double différenciation : 1) en égard aux formes de propriété et 2) vu la fonction qu'il remplit. Considérant la première de ces divisions, l'auteur critique l'opinion scientifique, selon laquelle on divise en RPP la propriété en types et formes. De l'avis de A. Stelmachowski « dans un même Etat il ne peut y avoir qu'un type de propriété, celui notamment qui est appuyé par le pouvoir d'Etat et a un caractère dominant. On peut parler de nombreuses formes, mais d'un seul type » (p. 275). En RPP, il n'y a donc également qu'un type de propriété des moyens de production et ses diverses formes — y compris la forme de la propriété individuelle. Cette thèse — comme il semble — expose excessivement les attributs du pouvoir étatique qui peut, il est vrai, délimiter d'une manière appropriée les types déterminés de propriété, en leur donnant des formes non antagonistes, mais il ne semble pas qu'il puisse transformer la structure économique du droit de propriété privée en un type de droit socialiste. La deuxième division est indépendante de la différenciation de la propriété sur le principe subjectif et se déroule sur le plan fonctionnel. Parmi les moyens de production, la propriété agricole se distingue le plus nettement, par contre, parmi les moyens de consommation — la propriété des ressources de logements. L'attention portée à ces différenciations fonctionnelles de la propriété, dont le sens complet se révèle surtout lors de la prise en considération des règles juridiques en dehors du droit civil, donne une grande valeur à l'ouvrage. Enfin, l'auteur souligne que la propriété ce n'est pas seulement le droit subjectif, mais plutôt un ensemble de droits et d'obligations (p. 292), qu'il faut donc rejeter l'opinion que les sanctions pour l'exercice inconvenable de la propriété peuvent relever seulement du droit administratif et non pas également du droit civil. Il convient de partager la critique de l'auteur concernant la conception de l'unité de la propriété d'Etat qui crée « une importante antinomie de l'autonomie des entreprises et peut être la source de nombreuses complications » (p. 304). Il convient en même temps de s'accorder avec la remarque que « L'unité du plan économique national garantit parfaitement l'unité des éléments fondamentaux substantiels de l'économie nationale, qui ne doit pas être représentée par un seul sujet » (p. 306).

Dans le 13<sup>e</sup> chapitre, A. Stelmachowski aborde le problème de la responsabilité civile. Il attire l'attention sur la tendance « objective » de la responsabilité civile, visible surtout dans l'effacement de l'élément de l'état émotionnel de l'homme, en tant que prémissse de la responsabilité dans les états réels basés sur la « faute ».

« Le mécanisme des contrats » constitue l'objet des considérations du 14<sup>e</sup> chapitre de l'ouvrage. Le problème desdits contrats de base (cadre) préparant la conclusion des contrats finaux est digne d'attention. Le caractère de ces contrats est contestable, car le système juridique polonais réglemente uniquement les contrats préliminaires, ce qui ne suffira déjà plus pour assurer les liens de longue durée surtout du type de coopération.

Dans le 15<sup>e</sup> chapitre, l'auteur démontre la souplesse spécifique du droit civil consistant en ce qu'il permet « d'adapter » les rapports réels aux rapports juridiques, à quoi servent les diverses institutions du droit civil, telles que : la possession, la construction de la conclusion du contrat *per facta concludentia*, la protection de

l'acquéreur de bonne foi, les règles substitutives fonctionnant en cas de nullité d'une partie de l'acte juridique, la conversion, la validation, la reconnaissance de certains effets du mariage nul. L'auteur applique une interprétation extensive des institutions mentionnées, afin qu'elles puissent mieux accomplir leurs fonctions sociales correctives, ce qui peut parfois éveiller certains doutes.

Le dernier chapitre (16<sup>e</sup>) de la quatrième partie est consacré au mécanisme de réalisation des droits civils. L'auteur a souligné le rôle de l'institution des présomptions juridiques, en tant qu'élément important facilitant la poursuite des prétentions par l'ayant droit, et la fonction de la peine conventionnelle, dont le rôle stimulant dépend du fait de savoir si l'indice de l'activité de l'entreprise est le bénéfice. Enfin, l'auteur a critiqué la procédure civile générale qui, « à côté de nombreuses qualités a un défaut essentiel : elle est trop parfaite. En particulier, lesdites garanties processuelles, ayant pour but la protection de l'intérêt des parties, ont été pas l'introduction de l'ordre dans le système juridique et l'appréciation négative et, peu effective ».

La cinquième et dernière partie de l'ouvrage est consacrée aux considérations sur les sources constitutionnelles du droit civil (chapitre 17). Elles se basent sur les conceptions antipositivistes, en particulier fonctionnelles et naturelles du droit que l'auteur professe.. Il entend les sources du droit très largement, ce qui ne favorise pas l'introduction de l'ordre dans le système juridique et l'appréciation négative et, par là même, la lutte contre des actions de l'administration d'Etat qui prétendent sans fondement remplir la fonction de sources du droit reconnues légalement. Il est également difficile d'accepter la thèse de l'auteur, de la prétendue « publicité » du système du droit civil (p. 421). Il est « fermé » en ce sens que seuls les événements indiqués dans ce système provoquent des conséquences de droit civil. L'invocation de la liberté des contrats n'enfreint pas ce principe, car les contrats font partie du type d'actes juridiques qui sont indiqués dans le droit civil comme événements juridiques produisant des effets juridiques — déterminés justement dans leur contenu.

Dans le chapitre suivant (18<sup>e</sup>), l'auteur développe ses opinions générales sur les sources du droit civil par rapport aux « sources extraconstitutionnelles ». D'abord, il maintient et développe son ancienne thèse sur le rôle créatif de droit de la jurisprudence judiciaire. L'opinion dominante est différente, bien que les directives de l'administration de la justice éveillent les plus grands doutes à cet égard. Par contre, l'auteur reconnaît, conformément à l'opinion dominante, l'admissibilité du droit coutumier. Il tranche le difficile problème du conflit de la loi avec le droit coutumier, constatant que « le droit coutumier n'abolit pas la force obligatoire de la loi ; il peut remplacer une loi non validée, mais seulement lorsqu'elle perd sa force en vertu des principes régissant les lois », parmi lesquels l'auteur compte aussi la désuétude (p. 467). Evidemment, cette limitation n'est pas applicable au droit coutumier se façonnant *praeter legem*. En outre, l'auteur démontre que le droit coutumier — en dépit de l'opinion universelle—constitue en RPP une source du droit toujours vivante.

En somme, l'œuvre de A. Stelmachowski — pleine de réflexions intelligentes et originales, souvent controversables, sur le droit civil — enrichit notre littérature d'un nouveau regard sur les choses anciennes. Le beau style et la plume légère — mais en même temps précise — de l'auteur constituent une qualité complémentaire de l'*Introduction*. Sa partie finale unit certainement tous les civilistes. En effet, qui contesterait les paroles de l'auteur, lorsqu'il proclame l'actualité continue du droit civil en tant que branche du droit qui est particulièrement appelée à protéger

« l'unité humaine, ses droits familiaux et sa propriété personnelle », qui doit servir à ce « que l'homme ne se perd dans la masse des autres unités » et « n'appauvrit pas sa personnalité ».

*Zbigniew Radwański*

Maria Jędrzejewska, *Wpływ czynności procesowych na bieg przedawnienia [Influence des actes de procédure sur le cours de la prescription]*, Warszawa 1984, Wydawnictwo Prawnicze, 165 pages.

L'ouvrage de M. Jędrzejewska est une intéressante étude concernant la problématique intégrant le droit civil matériel et processuel en matière de prescription des préentions patrimoniales. En effet, dans ce domaine il est très important d'établir toutes les situations qui influent sur le cours de la prescription. C'est pourquoi l'auteur a commencé ses considérations par l'analyse des notions fondamentales concernant le fond et le but de la prescription ainsi que les actes de procédure (chapitre I). La caractéristique détaillée des actes de procédure interrompant le cours de la prescription se trouve dans le II<sup>e</sup> chapitre, par contre, les actes de procédure provoquant le cours de la prescription ont été discutés dans le III<sup>e</sup> chapitre, et la partie finale renferme les conclusions.

L'auteur déduit que la prescription « sanctionne » en quelque sorte l'état réel existant depuis longtemps, le reconnaissant comme conforme au droit. Elle remarque en même temps que les régulations juridiques effectuées en Pologne n'ont pas abouti à uniformiser les effets de l'écoulement du temps. Cela concerne en particulier le traitement différent de ladite prescription général et de la prescription dans les relations entre les sujets soumis à l'arbitrage économique.

Etant donné que l'auteur attire principalement l'attention sur l'influence des actes de procédure sur le cours de la prescription, elle détermine d'abord les conditions auxquelles doivent répondre certaines actions pour qu'elles puissent être reconnues comme des actes de procédure, accentuant en même temps que dans la littérature on expose différentes définitions de ces actes. D'ordinaire, on admet que ce sont avant tout des actes des parties, du procureur et du tribunal, qui ont pour but l'ouverture, la continuation et la clôture de la procédure civile.

Analysant dans le II<sup>e</sup> chapitre le contenu de l'art. 123 § 1<sup>er</sup> du code civil, l'auteur souligne l'importance de l'introduction d'une action, constatant en même temps que : « ... les manques formels de la demande qui provoquent l'impossibilité [...] d'entraîner la litispendance et, ce qui s'ensuit, de résoudre l'affaire, rendent cette demande sans effet, donc aussi en matière de cours de la prescription » (p. 31). Cela concerne principalement le manque de désignation des parties ou le manque de prévention ou de fondement réel. Ainsi, si ces manques ne seront pas complétés dans le délai prescrit sur la base de l'art. 130 § 1<sup>er</sup> du c.p.c., la notification d'une telle demande au défendeur ne peut entraîner la litispendance (p. 32).

Le rôle des conditions processuelles absolues dans le domaine discuté a été souligné bien à propos dans l'ouvrage analysé. Cela concerne en premier lieu l'inadmissibilité de la voie judiciaire, le défaut de juridiction nationale ainsi que l'absence de la litispendance et l'autorité de la chose jugée. Ces circonstances provoquent le rejet de la demande, par suite de quoi la demande introduite n'interrompt pas la prescription. De même, à défaut de capacité judiciaire de jouissance ou d'ex-

ercice, ou en l'absence d'un représentant légal, l'introduction de la demande peut ne pas interrompre le cours de la prescription. Cependant, l'auteur considère à juste titre que l'inefficacité d'acte concret n'équivaut pas toujours à l'inefficacité quant à l'interruption du cours de la prescription. Il convient aussi d'approuver sa constatation que seule la demande introduite par l'ayant droit (ou -en sa faveur) contre le débiteur interrompra le cours de la prescription et ce uniquement entre ces sujets (pp. 50 - 51).

Sur le fond des problèmes concernant la qualité pour agir en justice, M. Je-drzejewska distingue les effets de l'interruption du cours de la prescription dans les actions en condamnation et en constatation et en cas d'existence d'un litisconsortium nécessaire, ordinaire et indivisible (p. 57).

Du point de vue objectif, l'opinion de l'auteur que, conformément au contenu de l'art. 321 § 1<sup>er</sup> du c.p.c., la prétention du demandeur contenue dans la demande détermine les limites de l'interruption du cours de la prescription, n'éveille pas de réserves. Par contre, une exception résulte entre autres de la règle de l'art. 321 § 2 du c.p.c. qui admet, dans quelques cas indiqués dans cette disposition, la possibilité de statuer par le tribunal *ultra petita*.

Il faut reconnaître comme intéressante la constatation que ce serait pousser trop loin l'hypothèse qu'en cas d'introduction d'une action en établissement du rapport juridique ou du droit tous les délais de prescription sont interrompus à l'égard des prétentions découlant du rapport juridique établi. L'introduction d'une action en formation d'un rapport juridique peut également interrompre le cours de la prescription, mais seulement lorsqu'elle vise à poursuivre ou à établir la prétention patrimoniale déterminée, ce qui concerne p. ex. l'action de l'art. 632 du c.c.

Passant aux actes de procédure produisant des changements subjectifs dans le procès civil, l'auteur pose la thèse discutable qu'en cas d'assignation complémentaire prévue à l'art. 194 § 3 du c.p.c., l'acte interrompant le cours de la prescription des prétentions est la déposition par le demandeur d'une requête concernant l'invitation des personnes tierces à prendre part à l'affaire. Elle reconnaît cependant que la situation se complique si le tribunal ne donne pas suite à cette requête. Il ne fait aucun doute que lorsque l'invitation des tiers est faite d'office (art. 194 § 4 du c.p.c.) l'acte interrompant le cours de la prescription sera une décision appropriée rendue par le tribunal. De même, la décision du tribunal donnant suite à la requête du demandeur ou du défendeur provoquera l'interruption du cours de la prescription dans le cas de l'assignation en vertu de l'art. 194 § 1<sup>er</sup> du c.p.c. Dans le cas de l'assignation en vertu de l'art. 195 du c.p.c., lorsque l'indivisibilité des litisconsorts nécessaires se base sur une disposition expresse de la loi, la prescription peut être interrompue : a) avec effet rétroactif (c'est-à-dire à compter du jour de l'introduction de l'action) à l'égard des sujets englobés par l'action introduite et b) à compter de la signification de l'assignation ou de l'entrée dans le procès à l'égard de tous les participants nécessaires (p. 73).

En ce qui concerne le changement objectif de la demande (art. 193 du c.p.c.), par rapport au changement quantitatif de la prétention, l'auteur déduit, à juste titre, qu'à l'égard de la partie de la prétention non poursuivie auparavant, l'interruption du cours de la prescription commence à partir du moment de l'accomplissement du changement de la demande. Mais, dans le cas d'un changement qualitatif de la prétention, la situation se complique, car dans certains cas, le cours de la prescription sera interrompu au moment de la déposition de la requête en changement de la prétention, par contre, dans d'autres cas, décidera le moment de l'introduction de la demande (pp. 74 - 75).

Dans le cas de changement du fondement réel de la demande, les différences en matière d'interruption de la prescription apparaissent selon que ce changement conduise ou non au changement de la prétention. En effet, ce n'est que dans le premier cas que le changement de la demande entraîne l'interruption du cours de la prescription à l'égard de la nouvelle prétention.

Le troisième chapitre commence par l'examen des actes n'interrompant pas le cours de la prescription. Cela concerne principalement le retour de la demande, le retrait de la demande, le changement de la demande, le retrait d'autres actes ainsi qu'il l'annulation de la procédure suspendue.

L'auteur souligne, entre autres, que la disposition de l'art. 130 § 2 du c.p.c. de 1964 a privé d'efficacité, d'une manière expresse et indépendante, quant à l'interruption du cours de la prescription, chaque demande retournée (p. 87). Elle constate avec justesse que si le retrait de la demande est le contraire de l'introduction de la demande, un tel acte de procédure doit être accompagné d'un renoncement aux avantages matériels résultant du fait de l'ouverture de la procédure. Cela concerne entre autres l'interruption du cours de la prescription. Il convient aussi de partager l'opinion de l'auteur que dans tous les cas de changements de la demande qui renferme le désistement de la prétention précédemment poursuivie ou constatée, il faut — en se basant sur la règle du § 2 de l'art. 203 du c.p.c. — admettre que le cours de la prescription de cette prétention n'a pas été interrompu par suite de l'acte de procédure entrepris auparavant (p. 93). Il en est de même en cas de changements subjectifs accomplis improprement. Par contre, la déclaration de consentement à accomplir un changement subjectif complet vaut le retrait de la demande.

On peut approuver la thèse que les cas d'annulation de la procédure indiqués dans l'art. 182 du c.p.c. n'interrompent pas en principe le cours de la prescription, lorsque le délai est de 3 ans et plus court, la disposition de l'art. 182 § 2 du c.p.c. statue qu'après l'expiration du délai de trois ans de la suspension l'annulation de la procédure liquide l'interruption du cours de la prescription causée par l'introduction de la demande, ce qui entraîne automatiquement la prescription de la prétention poursuivie (pp. 98 - 99).

En rapport avec le contenu de l'art. 125 du c.c. M. Jędrzejewska démontre les jugements au fond passés en force de chose jugée (jugement et sommation de payer) ainsi que la transaction judiciaire qui donnent la base pour commencer une nouvelle prescription de 10 ans. Cela ne concerne cependant que la prétention qui a été nettement déterminée et ce exclusivement dans les limites où elle a été reconnue comme existante. Cela concerne également les jugements déclaratifs, évidemment si dans ces jugements ont été établis tous les éléments nécessaires à la prescription.

Omettant les autres problèmes liés avec la clôture de la procédure, il faut pourtant signaler que la prescription recommence à courir, entre autres, par suite de la décision annulant la procédure ou rejetant la demande. C'est pourquoi, l'auteur constate à juste titre que « ... l'influence de l'acte de procédure du tribunal, qu'est le rejet de la demande, sur le cours de la prescription peut consister uniquement à provoquer, qu'elle recommence à courir » (p. 125),

Pour terminer, il convient de remarquer que l'étendue de la problématique examinée, l'objectivité des arguments cités et la justesse des conclusions de l'auteur font que l'ouvrage présente non seulement des valeurs théoriques, mais constitue aussi une aide inappréciable pour les juristes praticiens.

Feliks Zedier, *Sądy rodzinne — Wybrane zagadnienia organizacyjne i procesowe [Les tribunaux de la famille — Problèmes organisationnels et processuels choisis]*, Warszawa 1984, Wydawnictwo Prawnicze, 184 pages.

Les tribunaux de la famille, agissant en Pologne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1978 (sous forme de services spécialisés instruisant les affaires de famille et des mineurs dans les tribunaux régionaux), ont vu paraître récemment un livre consacré à leur problématique, écrit par l'agréé dr Feliks Zedier travailleur scientifique de l'Université de Poznań. Ce livre, il est vrai, n'épuise pas toutes les questions, il constitue cependant une première élaboration monographique concernant les tribunaux de la famille en Pologne.

Il convient tout d'abord de rappeler la problématique dont s'est occupé l'auteur du livre analysé qui se divise en quatre parties, et chacune d'elles contient quelques chapitres. Dans la première partie intitulée « Compétence des tribunaux de la famille » l'auteur examine entre autres la coopération des tribunaux de la famille avec les autres organes connaissant des affaires familiales et formule en même temps quelques postulats en les motivant d'une manière convaincante. L'un de ces postulats est la suggestion que le tribunal — et non pas comme jusqu'à présent l'organe administratif — doit décider du paiement des prestations du fonds alimentaire ainsi que de la rémunération pour les familles de remplacement (p. 17). Cette partie contient l'analyse détaillée des affaires qui, actuellement, sont instruites par les tribunaux de la famille. Ce sont les affaires suivantes : a) du domaine du droit de la famille et de la tutelle ; b) concernant les dipsomanes ; c) concernant la démoralisation ainsi que les actes punissables des mineurs (sur la base de la loi du 26 octobre 1982 sur la procédure dans les affaires des mineurs qui a définitivement établi l'étendue des affaires relevant de la compétence des tribunaux de la famille).

Dans la deuxième partie intitulée « Problèmes organisationnels des tribunaux de la famille », l'auteur parle des qualifications des juges et des assesseurs statuant dans les tribunaux de la famille et analyse les organes auxiliaires de ces tribunaux.

L'auteur consacre la troisième partie aux problèmes processuels lui donnant le titre « Problèmes choisis de la procédure d'engueûte dans les affaires transmises aux tribunaux de la famille ». Dans cette partie, il a présenté les affaires instruites par le tribunal de la famille d'office et, en premier lieu, celles qui concernent : a) la puissance parentale ; b) les solutions dans les affaires essentielles de l'enfant faute d'entente entre les parents ; c) l'octroi d'un nom à l'enfant de parents inconnus ; d) l'institution de tutelle. Il a examiné des questions choisies de la procédure probatoire, les conditions assurant aux personnes intéressées la protection de leurs droits, ainsi que d'autres questions processuelles, telles p. ex. la compétence locale et la composition du tribunal.

La quatrième partie porte le titre « Problèmes fondamentaux de la procédure conservatoire et d'exécution dans les affaires transmises aux tribunaux de la famille ». L'auteur y a présenté, entre autres, les problèmes très importants liés avec l'exécution des décisions du tribunal concernant le retrait de la garde d'une personne se trouvant sous l'autorité parentale ou en tutelle, ainsi que le mode particulier de l'exécution des décisions judiciaires sur le placement de l'enfant mineur dans un centre de tutelle éducative.

Le livre se termine par le chapitre intitulé « Conclusions finales », dans lequel l'auteur a résumé brièvement ses remarques et inséré les conclusions concernant certaines questions. L'une d'elles est la constatation que les tribunaux de la famille « devraient avoir le droit, dans les situations urgentes, d'accorder des près-

tations pécuniaires à caractère social, aux familles nécessiteuses » et, en outre — ce qui a déjà été mentionné — devraient « décider de l'octroi de prestations aux familles de remplacement et paiement de prestations du fonds alimentaire ». Ensuite l'auteur souligne que les juges des tribunaux de la famille doivent parfaire leur instruction dans les domaines de la science, en dehors du droit, qui expliquent la régularité du développement des enfants et des jeunes, pour qu'ils puissent « accepter le système éthique-moral, qui est à la base du droit socialiste de la famille ». Ce postulat de l'auteur est sans aucun doute juste. La nécessité de posséder par les juges de la famille un certain fonds de connaissances p. ex. sur la psychologie et la pédagogie, est évidente. Les connaissances de ces domaines sont nécessaires au juge pour trancher régulièrement et utiliser adroitement les organes auxiliaires.

La qualité du livre analysé est la présentation des sondages effectués par l'auteur vers la fin de 1978 (donc vers la fin de la première année d'activité des tribunaux de la famille), consistant à élaborer les déclarations des juges statuant dans les affaires de la famille et des mineurs. 293 juges ont participé à ces examens, c'est-à-dire 43,3 % de tous les juges statuant alors dans les tribunaux de la famille. Les résultats de ces études — malgré des valeurs incontestables — ne donnent pas l'image actuelle de la juridiction familiale polonaise dans l'étendue englobée par ces sondages, car depuis qu'ils ont été effectués plus de 5 années se sont écoulées et beaucoup a changé dans la méthode de fonctionnement des tribunaux de la famille en Pologne, aussi bien du point de vue de l'organisation que du fond. De là vient que certaines déclarations des juges tirées des sondages mentionnés et présentées dans le livre analysé ont déjà perdu de leur valeur, vu le temps écoulé. A titre d'exemple, les déclarations critiques des juges citées par l'auteur et se rapportant aux qualifications professionnelles des travailleurs des centres familiaux diagnostiques-consultatifs et aux opinions préparées par ceux-ci pour les tribunaux (p. 88) ne sont plus actuelles, car à présent les juges des tribunaux de la famille apprécient hautement les opinions sur la personnalité (aussi bien dans les affaires de divorce et de tutelle que dans les affaires de mineurs), élaborées précisément par ces centres<sup>1</sup>. Il convient pourtant de reconnaître que les résultats des examens effectués par l'auteur du livre constituent un matériel très précieux qui est et sera utilisé à l'avenir pour faire la comparaison avec la situation dans la juridiction familiale au moment de la réalisation des sondages suivants.

Il est difficile de s'accorder avec l'opinion de l'auteur qui considère que les organes auxiliaires des tribunaux de la famille sont seulement les curateurs (pp. 47 - 53, chapitre III dans la 2<sup>e</sup> partie intitulée « Les organes auxiliaires des tribunaux de la famille »). Il ne compte pas au nombre de ces organes les centres familiaux diagnostiques-consultatifs mentionnés qui, réellement, remplissent le rôle d'un tel organe. Ces centres sont traités comme organe auxiliaire des tribunaux de la famille à la lumière des déclarations de nombreux auteurs<sup>2</sup>, qui n'ont pas été pris en considération dans le livre analysé.

On peut polémiquer également avec quelques autres opinions de l'auteur ayant une moindre importance, ce qui ne diminue pas la valeur de l'ouvrage. Il faut

<sup>1</sup> Cela résulte entre autres des examens effectués en 1984 par l'Institut de Recherches du Droit Judiciaire et le Département des Affaires Familiales et des Mineurs du Ministère de la Justice. Cf. W. Stojanowska, *Opinia osobopoznawcza dla sądów rodzinnych* [Opinion sur la personnalité pour les tribunaux de la famille (sur la base des déclarations des présidents des services familiaux des tribunaux régionaux de tout le pays au cours d'une enquête socio-logique)], « Nowe Prawo » (à l'impression).

<sup>2</sup> Cf. à titre d'exemple W. Patulski, *Glose à l'arrêt de la Cour Suprême du 27 juin 1979 (VI KZP 7(79), « Nowe Prawo », fasc. 7/8, p. 239 et suiv.*

souligner l'universalité de la conception du thème et la grande portée des informations aussi bien dans le domaine des problèmes organisationnels que processuels et, partiellement, provenant du domaine du droit matériel (p. ex. l'analyse des affaires concernant la puissance parentale — pp. 62 - 72). Un certain fonds de connaissances du droit matériel familial, appliqué par les tribunaux de la famille, est utile surtout pour le lecteur étranger, par contre, pour le lecteur polonais, il ne constitue pas un élément indispensable du livre, car ce sont des informations, pour ainsi dire, élémentaires. Dans une telle publication on peut présenter le mode d'application du droit matériel familial par le tribunal de la famille, mais la présentation du contenu de ce droit n'est indispensable que dans la mesure où cela est utile pour démontrer le mécanisme de son application. L'auteur a dépassé quelque peu cette mesure.

En résumé, il faut constater que le livre de Feliks Zedier constitue une source précieuse d'informations sur le thème du fonctionnement de la juridiction familiale en Pologne. La demande pour l'élaboration des problèmes faisant l'objet de ce livre était très grande. Aussi, le livre éveille un grand intérêt, et non seulement des juristes.

Wanda Stojanowska

Kazimierz Kruczała, *Skutki niemożliwości świadczenia według prawa cywilnego* [Les effets de l'impossibilité de la prestation selon le droit civil], Warszawa 1983, Wydawnictwo Prawnicze, 170 pages.

Le thème de la monographie analysée a été certainement choisi bien à propos. Déjà dans la littérature ancienne on a remarqué que la question de l'influence du changement des rapports sur les obligations est l'une des plus contestées. Ce litige se manifeste avec une acuité particulière surtout dans les périodes de crise. L'observation de la vie sociale contemporaine confirme ce phénomène. Depuis quelques années déjà, sur le fond des rapports de vente, et surtout de la sphère des services au sens large, très fréquentes sont les tentatives de la partie tenue à une prestation non pécuniaire, à obtenir de l'autre partie une prestation réciproque dont la valeur dépasse sensiblement la valeur de sa propre prestation. Si la tentative ne réussit pas, la partie extorquant un équivalent pécuniaire plus élevé s'abstient d'accomplir sa propre prestation et, en cas d'action judiciaire, elle affirme que sa prestation est devenue impossible. Le recours à l'institution de la prestation impossible est avantageux grâce à l'opinion universelle dans la littérature polonaise et étrangère que la prestation est impossible non seulement lorsqu'elle est inexécutable au sens physico-naturel ou interdite légalement, mais aussi lorsque les fonds liés avec l'accomplissement de la prestation ne sont pas proportionnels aux effets obtenus. On parle alors de ladite impossibilité économique de prestation. Donc, si le débiteur réussissait à prouver que la prestation est devenue économiquement impossible par suite des circonstances dont il n'est pas responsable, il serait libéré de l'obligation (art. 495 § 1<sup>er</sup> du code civil). Voilà le motif qui peut donner carrière à l'institution de la prestation impossible.

Puisque les effets de la reconnaissance de l'impossibilité de la prestation vont si loin, le point de départ de toutes les considérations sur l'institution analysée devrait être la définition si possible précise de la notion même de prestation impossible. L'auteur a également admis ce juste principe, dont la preuve éloquente est

le fait qu'il a consacré près de 40 % du volume de la monographie à l'analyse de la notion de prestation impossible. L'auteur ne suit qu'en partie les chemins battus, commentant et développant les opinions exprimées dans la littérature ancienne polonaise et étrangère. Dans cette partie de l'ouvrage les fragments consacrés à l'impossibilité économique de prestation méritent une attention particulière. L'analyse est d'autant plus intéressante que le code civil a en effet abandonné les solutions adoptées dans l'art. 269 du code des obligations de 1934. La disposition susmentionnée statuait, comme on le sait, la clause précise *rebus sic stantibus*, par quoi elle différait avantageusement de toutes les grandes codifications européennes. Abandonnant cette réglementation, le code civil n'a prévu la clause *rebus sic stantibus* qu'à l'égard de certains rapports juridiques. L'auteur tire de cet état de choses des conclusions justes. Il fait une analyse critique aussi bien des opinions concevant l'impossibilité économique de prestation d'une manière très rapprochée et parfois identique aux prémisses de l'ancien art. 269 du code des obligations, que les points de vue qui, dans le système juridique en vigueur, surtout dans la sphère des échanges socialisés, essaient de voir un genre de clause non écrite *rebus sic stantibus*.

Soumettant à une analyse critique les opinions présentées dans la doctrine, l'auteur présente un essai de sa propre conception de l'institution de l'impossibilité économique de prestation. Le critère de la reconnaissance de l'impossibilité de la prestation donnée sont pour lui «... les frais et les difficultés liés à la réalisation de la prestation disproportionnellement élevés par rapport à sa valeur économique mesurable ». La possibilité économique d'exécution de la prestation est donc étroitement liée avec la possibilité d'atteindre le but économique de la prestation. Tout cela ne permet cependant pas d'éliminer les doutes se résument dans la réponse à la question de savoir, quand faut-il reconnaître l'impossibilité d'atteindre le but économique de la prestation comme une impossibilité dans l'esprit des dispositions de la loi. Pour dissiper ces doutes, l'auteur se réfère aux clauses générales du code civil, en premier lieu au contenu de l'art. 354 du c.c. définissant le mode d'exécution de la prestation par le débiteur.

Ce n'est que sur le fond de l'analyse de la notion d'impossibilité de prestation que sont présentés les effets juridiques de cette impossibilité. L'auteur analyse séparément l'institution de ladite impossibilité préalable de la prestation (art. 387 du c.c.) ainsi que l'impossibilité consécutive. En ce qui concerne la première, il arrive à la juste conclusion, incontestée d'ailleurs dans la doctrine, que l'art. 387 du c.c. concerne uniquement le contrat de prestation objectivement impossible, avec ceci que cette impossibilité doit exister déjà au moment de la conclusion du contrat.

Les déductions consacrées aux effets juridiques du contrat de prestation impossible (art. 387 § 2 du c.c.) sont d'autant intéressantes que la disposition mentionnée est l'une des peu nombreuses dans le code limitant l'étendue de la responsabilité au dit intérêt contractuel négatif. Cette construction, prise dans la législation polonaise du droit allemand, cause depuis des années beaucoup d'embarras à la jurisprudence et à la doctrine. En particulier, on n'a pas élaboré jusqu'à présent de critères précis de distinction du dommage dans le cadre de l'intérêt contractuel positif et négatif. La doctrine allemande n'est d'ailleurs pas parvenue non plus à élaborer de tels critères. Dans cette situation, bien que l'auteur approuve en principe les solutions du code, la question se pose si, face aux difficultés constructives essentielles, la solution la plus juste n'était pas de renoncer à la catégorie de dommage dans le cadre de l'intérêt contractuel négatif. Il semble qu'il serait, tout à fait suffisant de se servir de la division classique en *damnum emergens et lucrum cessans*.

Les parties finales de la monographie (chapitres V - VII) sont consacrées aux effets juridiques de l'impossibilité consécutive de la prestation. L'auteur considère séparément les prémisses et les fondements généraux de la responsabilité du débiteur, passant ensuite à l'examen de l'impossibilité de la prestation pour laquelle le débiteur est responsable (art. 493 du c.c.), ainsi que l'impossibilité de la prestation pour laquelle le débiteur n'est pas responsable (art. 495 du c.c.). Il analyse aussi séparément la situation survenant en cas d'impossibilité partielle de la prestation. La systématique appropriée et limpide fait que les déductions de l'auteur sont claires ; les conclusions tirées du contenu des dispositions analysées du c.c. méritent en général une approbation.

La monographie de K. Kruczalak est la première dans la littérature polonaise qui aborde d'une manière complexe la problématique de l'impossibilité de la prestation. Le mérite indubitable de l'auteur est l'analyse approfondie des solutions légales et avant tout l'explication de la notion de base définie moins rigoureusement par le législateur. Dans les études ultérieures sur l'impossibilité de la prestation et de ses effets juridiques, il faudra effectuer l'analyse fonctionnelle, dont le but principal consistera à répondre à la question de savoir si l'institution de l'impossibilité de la prestation établit convenablement les proportions entre les intérêts du débiteur et du créancier. De prime abord, il semble en effet que les solutions du code se caractérisent par une certaine rigidité. Notamment, en cas de conflit, le tribunal peut uniquement statuer que la prestation est impossible à accomplir et, par là même, libérer le débiteur de l'obligation ou, au contraire, reconnaître la prestation possible à accomplir et ordonner son exécution. Dans l'état juridique actuellement en vigueur, il est impossible de modifier le rapport d'obligation existant, à moins que cette modification est le résultat de l'action concordante des parties.

La question de l'utilité des réglementations du code exige cependant d'effectuer de nouvelles études approfondies. La monographie de K. Kruczalak constitue certainement une base solide pour ces études.

*Bogdan Kordasiewicz*

Jan Głuchowski, *Prawno-międzynarodowe stosunki finansowe państw socjalistycznych* [Rapports financiers internationaux des Etats socialistes], Société Scientifique de Toruń, XIII volume, 1984, p. 130.

En résultat du développement des relations politiques, économiques et culturelles internationales, de nombreux rapports financiers naissent entre les Etats et entre leurs citoyens.

Ils sont réglés unilatéralement par les Etats respectifs dans leur législation interne. On voit naître et se développer également le droit financier international réglementant les rapports financiers par voie d'accords bilatéraux et multilatéraux entre les Etats, ainsi que des institutions financières internationales.

La science du droit tant international que financier commence à s'intéresser\* aux nouveaux phénomènes juridiques. Les bases de la science internationale complexe du droit financier commencent à se cristalliser.

Dans ce processus, les nombreux ouvrages du Professeur Jan Głuchowski occupent une place de premier rang.

Son dernier ouvrage *Rapports financiers internationaux des Etats socialistes* mérite une attention particulière pour de nombreuses raisons. Premièrement, c'est un ample ouvrage. Deuxièmement, on y a largement présenté, pour la première fois dans la littérature polonaise, les questions du droit international conjointement avec le droit financier. Troisièmement, les vastes résumés en langues russe et anglaise permettent au large cercle de lecteurs à l'étranger de prendre connaissance de l'ouvrage. Enfin, quatrièmement, il convient de citer les valeurs scientifiques de l'ouvrage.

Outre la courte introduction, la publication se compose de cinq chapitres.

Le premier chapitre présente les attaches économiques internationales des Etats socialistes. L'auteur présente aussi bien les attaches économiques, leur structure et réglementation juridique au sein des Etats socialistes, que les attaches économiques internationales des Etats socialistes à l'échelle mondiale.

Dans le domaine des attaches entre les Etats socialistes, l'auteur présente la naissance, l'organisation (surtout des divers organes), ainsi que les résultats de l'activité du Conseil d'Assistance Economique Mutuelle. A côté de plus d'un millier d'accords bilatéraux, on a conclu plus de cent accords multilatéraux, surtout en matière de spécialisation et de coopération.

L'auteur constate que dans la pratique, les formes multilatérales de coopération se développent le plus intensivement là où, d'une manière essentielle, on élargit la base matérielle-technique servant la solution du problème par la jonction des ressources matérielles et financières.

En ce qui concerne les attaches économiques des Etats socialistes à l'échelle mondiale, l'auteur constate que dans la pratique, la Pologne et les autres Etats socialistes ont des accords sur la coopération signés avec tous les Etats ouest-européens. L'auteur consacre dans ce chapitre une grande place aux discussions sur la coopération du CAEM et de la CEE.

Le deuxième chapitre est consacré aux rapports monétaires et bancaires des Etats socialistes. Il présente ici les conséquences de l'introduction de cours monétaires survalorisés, ainsi que du fonctionnement du rouble transférable. Il présente l'activité de la Commission Permanente Monétaire-Financière du Conseil d'Assistance Economique Mutuelle, ainsi que différentes opinions concernant la convertibilité du rouble transférable.

Dans ce chapitre, il esquisse largement l'organisation et l'activité des banques socialistes internationales (la Banque Internationale de Coopération Economique et la Banque Internationale d'investissement).

Le troisième chapitre traite des rapports internationaux de règlement et de crédit.

L'auteur présente largement trois genres de situations: l'octroi de prêts aux Etats socialistes par d'autres Etats socialistes, les prêts d'Etat contractés dans les Etats capitalistes, tenant particulièrement compte des années soixante-dix et de l'analyse du poids de l'endettement des Etats socialistes en enfin, les crédits à long terme accordés par les Etats socialistes aux Etats en développement, en premier lieu à des fins d'investissement.

Le quatrième chapitre est consacré aux rapports de droit international en matière fiscale. Le droit international fiscal fait partie du domaine du droit international financier. L'objet du droit international fiscal consiste avant tout à prévenir la double imposition, par différents Etats, du même objet, surtout du revenu et des biens. Dans ce but les Etats concluent des accords bilatéraux ou multilatéraux appropriés, portant sur la prévention de la double imposition.

La Pologne a conclu quelques dizaines de contrats bilatéraux et participe dans deux accords collectifs conjointement avec sept autres Etats socialistes. L'un d'eux, conclu en 1977 à Miskolc concerne la prévention de la double imposition des revenus et des biens des personnes physiques. Le deuxième par contre, conclu en 1978 à Oulan-Bator, concerne la prévention de la double imposition des revenus et des biens des personnes juridiques.

Enfin, le dernier chapitre concerne les relations juridico-financières des entreprises du type *joint ventures*.

L'auteur examine d'abord les conditions juridiques et économiques des entreprises du type *joint ventures* et, ensuite, analyse le fonctionnement des entreprises relativement peu nombreuses du type *joint ventures* dans les Etats socialistes, avec la participation d'autres Etats socialistes, ainsi que le fonctionnement des entreprises du type *joint ventures* dans les Etats socialistes avec la participation de partenaires à régime socio-économique différent.

A la fin de l'ouvrage l'auteur, sur la base de l'analyse effectuée, formule plusieurs intéressantes conclusions.

Il postule l'introduction de la convertibilité du rouble transférable, car dans la situation actuelle domine le commerce bilatéral. L'inconvertibilité des monnaies freine non seulement le développement des relations économiques avec les Etats à régime différent, mais aussi l'échange économique à l'intérieur du système des Etats du CAEM.

Ensuite il considère la situation qui s'est formée par suite du grand endettement des Etats socialistes, démontrant le danger lié avec la possibilité de se servir, tant par les créanciers que par les débiteurs, de l'endettement comme d'une « arme financière », recommandant l'entente des deux parties prenant en considération les intérêts bilatéraux. Apprécient positivement le développement antérieur du droit international fiscal, l'auteur apprécie d'une manière critique le développement des entreprises communes du type *joint ventures*, surtout au sein du CAEM.

En général, il faut apprécier positivement l'ouvrage analysé. L'auteur, en présentant diverses solutions juridiques en matière de relations financières internationales, les confronte avec la pratique actuelle et avance plusieurs remarques non seulement *de lege ferenda*, mais aussi à l'adresse de la pratique. Pour terminer, il serait souhaitable que l'auteur inclue également dans ses considérations les finances des organisations internationales et publie un précis du droit financier international.

Marian Werałski

## *LES ACTES LEGISLATIFS*

DROIT POLONAIS  
CONTEMPORAIN  
1985 n° 1/4 (65/68)  
PL ISSN 0070 - 7325

### **LOI DU 20 SEPTEMBRE 1984 SUR LES ASSURANCES DES BIENS ET DES PERSONNES**

(Journal des Lois n° 45, texte 242)

#### CHAPITRE 1

##### **Dispositions générales**

**Art. 1.** La loi détermine les principes d'assurance des biens et des personnes ainsi que les principes de création, d'organisation et d'activité des établissements d'assurances.

**Art. 2.** 1. Dans l'assurance des biens 1 établissement d'assurances accorde une protection aux personnes physiques, juridiques, ainsi qu'à d'autres unités organisationnelles ne possédant pas la personnalité juridique, contre les effets des cas fortuits concernant les biens assurés ainsi qu'au titre de responsabilité civile.

2. Dans l'assurance des personnes l'établissement d'assurances accorde une protection aux personnes physiques en cas de réalisation des cas fortuits concernant la vie, la santé ou la capacité de travail.

**Art. 3.** 1. L'assurance prend naissance en vertu de la loi (assurance légale) ou sur la base d'un contrat (assurance contractuelle).

2. Le Conseil des Ministres peut, par voie de règlement, imposer aux unités de l'économie socialisée le devoir de conclure des contrats d'assurances dans les genres déterminés d'assurances, en particulier des contrats dans lesquels la prime ou l'indemnité ou bien la prestation sont établies en monnaies étrangères.

**Art. 4.** Les assurances sont réalisées à partir de fonds créés des primes d'assurances et destinés :

- 1) au paiement des indemnités et prestations,
- 2) à couvrir les frais de l'activité préventive,
- 3) à couvrir les frais de l'activité d'assurance.

**Art. 5.** L'indemnité d'assurance ne peut excéder le montant du dommage subi, à moins que la loi ou le contrat n'en statuent autrement.

#### CHAPITRE 2

##### **Les assurances légales**

**Art. 6.** 1. En vertu de la loi, sont soumis à l'assurance :

- 1) les bâtiments — contre le feu, l'ouragan, l'inondation et autre cas fortuits,
- 2) les biens meubles liés avec la conduite de l'exploitation agricole, ainsi que les biens meubles des possesseurs de maisons sur les parcelles à superficie jusqu'à 0,5 ha — contre le feu, l'ouragan, l'inondation et autres cas fortuits,

3) la culture des céréales ainsi que des plantes sarclées et fourragères — contre la grele, le feu, l'inondation et la submersion causées par des précipitations atmosphériques excessives,

4) les chevaux et le bétail d'âge productif ainsi que les porcins, à l'exception des porcelets — contre la mortalité et l'abattage par nécessité,

5) la responsabilité civile des agriculteurs pour les dommages causés en rapport avec la conduite de l'exploitation agricole individuelle ainsi que pour les dommages causés dans la vie privée,

6) la responsabilité civile des possesseurs de véhicules à moteur, pour les dommages causés à l'occasion de la circulation de ces véhicules,

7) les suites des accidents causés aux personnes physiques à l'occasion de la circulation des véhicules à moteur,

8) les véhicules à moteur — contre les dommages, les destructions et les pertes (auto-casco), à moins que le véhicule ne soit exclu de l'assurance par voie définie dans le règlement du Conseil des Ministres, dont il est question à l'art. 7,

9) les moyens durables des entreprises d'Etat — contre le feu, l'ouragan, l'inondation et autres cas fortuits.

2. Les conseils du peuple de voïvodie peuvent étendre les assurances légales sur les chevaux et le bétail autres que ceux définis à l'alinéa 1 pt 4 ainsi que sur les porcelets, et aussi élargir l'étendue des événements englobés par les assurances, en particulier sur les frais de traitement. L'introduction de ces assurances doit échoir au début de l'année civile et leur publication — trois mois avant la fin de l'année précédente.

**Art. 7.** Le Conseil des Ministres, par voie de règlement, détermine d'une manière détaillée les groupes de personnes, les genres de biens, l'étendue des cas fortuits englobés par les assurances, la procédure en cas d'accident, les principes d'évaluation des dommages et du montant des indemnités, les modalités de leur paiement, ainsi que l'étendue des obligations résultant du rapport d'assurance.

**Art. 8.** Le Ministre des Finances, par voie de règlement, établit le tarif des primes d'assurances légales ainsi que les règles de leur paiement.

**Art. 9.** 1. Aux primes d'assurances légales sont applicables d'une manière correspondante les dispositions sur les obligations fiscales.

2. L'établissement d'assurances peut déduire, de l'indemnité ou de la prestation, la prime non versée avec les intérêts de retard.

**Art. 10.** Dans les questions non réglées par la loi, aux assurances légales sont applicables, d'une manière correspondante, les dispositions du code civil.

### CHAPITRE 3

#### Les assurances contractuelles

**Art. 11.** Les assurances contractuelles des biens et des personnes sont effectuées suivant les conditions fixées dans le contrat d'assurance, conclu sur la base des dispositions du code civil, compte tenu des principes définis dans les conditions générales d'assurance et le tarif des primes et, en ce qui concerne les assurances maritimes — sur la base des dispositions du code maritime.

**Art. 12.** 1. Dans les conditions générales d'assurance sont déterminés en particulier l'objet et l'étendue de l'assurance, le mode de conclusion des contrats d'assurance, l'étendue et la durée de la responsabilité de l'établissement d'assurances,

les droits et les obligations des parties, le mode d'évaluation des dommages et de paiement des indemnités ou des prestations.

**2.** Les conditions générales ne peuvent être contraires aux dispositions impératives du droit, sous réserve de l'art. 807 § 1 du code civil.

**3.** Les conditions générales et les tarifs des primes d'assurances contractuelles sont établis par l'établissement d'assurances. Les conditions générales et les tarifs des primes d'assurances contractuelles effectuées par les établissements d'assurances d'Etat, après approbation par le conseil d'assurance, doivent être publiés dans le Journal Officiel de la République Populaire de Pologne « Monitor Polski ».

**Art. 13.** Dans le contrat d'assurance peuvent être introduites des dispositions supplémentaires ou différentes de celles établies dans les conditions générales d'assurance, mais la disposition de l'art. 12 al. 2 est appliquée d'une manière correspondante.

**Art. 14.** Dans les assurances où la prime, l'indemnité ou la prestation sont fixées en monnaies étrangères, peuvent être appliquées les conditions admises dans les rapports internationaux d'assurances.

**Art. 15.** L'établissement d'assurances ne peut fournir des informations concernant l'assurance contractuelle d'une personne physique aux personnes autres que l'assuré ou le tiers, en faveur duquel le contrat d'assurance a été conclu; cela ne concerne pas les informations fournies sur demande du tribunal ou du procureur.

## CHAPITRE 4

### Création, organisation et activité des établissements d'assurances

**Art. 16.** Les établissements d'assurances mènent une activité d'assurance, de prévention et de réassurance.

**Art. 17.** 1. L'établissement d'assurances agit sur la base de la loi et du statut.

2. L'établissement d'assurances acquiert la personnalité juridique au moment de l'inscription au registre requis.

3. Les établissements d'assurances d'Etat sont soumis à l'inscription au registre des entreprises d'Etat ; en cette matière, aux établissements d'assurances d'Etat sont applicables, d'une manière correspondante, les dispositions de la loi sur les entreprises d'Etat.

**Art. 18.** La surveillance sur l'activité des établissements d'assurances est exercée par le Ministre des Finances.

**Art. 19.** 1. L'établissement d'assurances d'Etat est créé et liquidé par le Ministre des Finances.

2. L'acte sur la création de l'établissement d'assurances d'Etat définit son nom, son siège et son étendue d'activité.

3. Le chef de l'établissement d'assurances d'Etat est nommé et révoqué par le Ministre des Finances.

4. L'organisation et l'étendue détaillée de l'activité de l'établissement d'assurances d'Etat sont définies dans les statuts approuvés par le Ministre des Finances, sur proposition du chef de l'établissement.

5. Le Conseil des Ministres, par voie de règlement, peut définir les conditions et le mode de jonction, de division et de liquidation des établissements d'assurances d'Etat.

**Art. 20.** 1. L'établissement d'assurances peut être créé également sous forme de coopérative, par voie et sur les principes définis dans le droit coopératif (établissement coopératif d'assurances).

2. La création de l'établissement coopératif d'assurances exige l'accord du Ministre des Finances.

**Art. 21.** 1. Le Ministre des Finances peut aussi exprimer son consentement sur la création de l'établissement d'assurances sous forme de société avec participation du Fisc. La part du Fisc au capital de l'établissement doit s'élever au moins à 51 %.

2. La création et la liquidation de l'établissement a lieu sur les principes et le mode déterminés dans les dispositions du code de commerce concernant les sociétés.

**Art. 22.** 1. Le Ministre des Finances, exprimant son consentement à créer l'établissement d'assurances non étatique, définit son nom, son siège ainsi que l'étendue territoriale de son activité.

2. Les changements du nom, du siège et de l'étendue territoriale et objective de l'activité de l'établissement exigent aussi l'accord du Ministre des Finances.

3. Le consentement à créer un établissement d'assurances non étatique peut être retiré en cas de violation par l'établissement de ses conditions. Retirant, le consentement, le Ministre des Finances définira le délai de la cessation de l'activité d'assurance par l'établissement, non inférieur à 6 mois.

**Art. 23.** 1. L'activité en matière d'assurances légales est menée par les établissements d'assurances d'Etat.

2. Le Conseil des Ministres peut, par voie de règlement, autoriser à mener des assurances légales également d'autres établissements d'assurances que ceux cités à l'ai. 1.

**Art. 24.** 1. L'assurance dans un établissement d'assurances étranger des biens d'un ressortissant, situés sur le territoire de la République Populaire de Pologne, exige le consentement du Ministre des Finances.

2. Les biens des unités de l'économie socialisée situés à l'étranger doivent être assurés dans un établissement d'assurances polonais, à moins que les dispositions de l'Etat donné exigent l'assurance des biens dans un établissement d'assurances étranger.

**Art. 25.** 1. Les établissements d'assurances peuvent céder ou recevoir réciproquement les parts dans les assurances (réassurances).

2. La cession des parts aux établissements d'assurances étrangers et la réception des parts de ces établissements exige le consentement du Ministre des Finances.

**Art. 26.** 1. L'activité préventive des établissements d'assurances a pour but la prévention de la naissance des dommages et la réduction de leurs dimensions, en particulier par :

1) l'établissement des principes d'assurance permettant de veiller aux biens, à la santé et à la vie assurés,

2) la prise d'initiatives popularisatrices, informatrices, économiques et d'investissements contribuant à augmenter la sécurité des personnes ou des biens, et la participation au financement de ces initiatives.

2. L'activité préventive est effectuée par les établissements d'assurances indépendamment ou par l'intermédiaire des unités organisationnelles intéressées.

**Art. 27.** 1. Les établissements d'assurances coopèrent dans la réalisation des tâches avec les organes de l'administration d'Etat, les unités de l'économie socialisée ainsi qu'avec les organisations sociales, politiques et professionnelles.

2. Le Conseil des Ministres, par voie de règlement, détermine les principes de

coopération des unités organisationnelles d'Etat avec les établissements d'assurances.

**Art. 28.** 1. Les intérêts des assurés sont représentés dans les établissements d'assurances d'Etat par le conseil d'assurance.

2. Les tâches du conseil d'assurance consistent en particulier à établir les orientations de l'activité d'assurance et préventive et à approuver les plans de cette activité, à exprimer son opinion sur les projets d'actes normatifs concernant les assurances légales, à approuver les tarifs et les conditions générales des différents genres d'assurances contractuelles, à donner son avis sur les bilans de l'établissement, à approuver les comptes rendus annuels de l'établissement d'assurances et à apprécier son activité.

3. Dans la composition du conseil d'assurance entrent les représentants des personnes englobées par la protection d'assurance et les représentants des institutions d'Etat intéressées, les représentants de la science, des organisations coopératives, sociales, politiques et professionnelles, le représentant du Ministre des Finances ainsi que le représentant de l'organisation syndicale agissant dans l'établissement d'assurances.

4. Le conseil d'assurance élit parmi ses membres le président.

5. La période d'exercice du conseil d'assurance dure 4 ans.

6. Les statuts de l'établissement d'assurances définissent les principes de création du conseil d'assurance, le mode d'élection de ses membres ainsi que l'étendue détaillée des compétences du conseil d'assurance.

**Art. 29.** 1. Si la résolution du conseil d'assurance enfreint les dispositions du droit ou un important intérêt de l'économie nationale, le Ministre des Finances, d'office ou sur proposition du chef de l'établissement d'assurances, suspend sa réalisation.

2. Le Ministre des Finances, par voie définitive à l'ai. 1, peut également suspendre la résolution du conseil d'assurance si elle enfreint l'équilibre financier dans le groupe donné d'assurances.

3. Comme groupes d'assurances distincts, dont il est question à l'ai. 2, on considère :

1) en ce qui concerne les unités de l'économie socialisée — les assurances des moyens durables des entreprises d'Etat, des véhicules à moteur, des biens dans le transport ainsi que les autres assurances,

2) en ce qui concerne les unités de l'économie non socialisée et la population — les assurances des biens dans les exploitations agricoles, sur la vie et de rente, des véhicules à moteur, contre les accidents ainsi que les autres assurances.

4. En cas de suspension de la résolution, le Ministre des Finances, dans un délai de 30 jours, annule la résolution et tranche définitivement la question ou lève la suspension.

## CHAPITRE 5

### Economie financière des établissements d'assurances d'Etat

**Art. 30.** 1. L'établissement d'assurances dirige indépendamment l'économie financière conformément au principe d'autofinancement.

2. L'établissement d'assurances tient la comptabilité et, sur sa base, élabore le bilan.

3. Le bilan de l'établissement d'assurances, après avis du conseil d'assurance, est approuvé par le Ministre des Finances.

**Art. 31.** 1. Le Fisc ne répond pas des obligations de l'établissement d'assurances.

2. L'établissement d'assurances ne répond pas des obligations du Fisc.

**Art. 32.** 1. La prime d'assurance doit être fixée dans un montant assurant les moyens financiers pour :

- 1) le paiement des indemnités et des prestations,
- 2) la création de réserves techniques d'assurances et de fonds de réserve,
- 3) la création du fonds de prévention,
- 4) la couverture des frais de l'activité d'assurance, des dépenses pour le développement de l'établissement d'assurances ainsi que pour d'autres besoins.

2. Le calcul actuariel détaillé des primes contient le plan technique du genre donné d'assurance et, la partie de la prime destinée au paiement des indemnités et prestations doit répondre au montant du risque supporté par l'établissement d'assurances et ne peut être destinée à d'autres fins.

**Art. 33.** L'établissement d'assurances crée des réserves financières et des fonds assurant sa solvabilité.

**Art. 34.** L'établissement d'assurances crée :

- 1) le fonds statutaire,
- 2) des réserves techniques d'assurance,
- 3) le fonds de réserve,
- 4) le fonds de prévention,
- 5) le fonds de développement,
- 6) le fonds des primes,
- 7) les fonds d'entreprise :
  - a) social
  - b) de logements
  - c) des récompenses.

**Art. 35.** Le fonds statutaire reflète la valeur des moyens durables et de roulement de rétablissement d'assurances.

**Art. 36.** 1. Les réserves techniques d'assurance sont destinées à couvrir les futures obligations résultant de l'activité d'assurance.

2. Les réserves techniques d'assurance se composent :

1) des réserves techniques d'assurances des assurances sur la vie et de rente, créées par voie de déductions faites sur les rentrées courantes des primes de ces assurances selon les principes de calcul et par les intérêts des placements de ces réserves,

2) des réserves techniques d'assurance prévues dans les plans techniques d'autres assurances.

**Art. 37.** 1. Le fonds de réserve est destiné à couvrir les pertes au bilan.

2. Le fonds de réserve est créé à partir des excédents de la balance d'un montant fixé dans les plans techniques d'assurances ainsi que des intérêts des placements de ce fonds.

3. Le fonds de réserve est créé jusqu'à concurrence de la somme annuelle moyenne des cotisations d'assurances dues de la période des dernières trois années, tenant compte de la répartition :

- 1) en partie provenant des assurances des unités de l'économie socialisée,
- 2) en partie provenant des assurances des unités de l'économie non socialisée et de la population, avec répartition en groupes fondamentaux d'assurances.

**Art. 38.** 1. Le fonds de réserve et les réserves techniques d'assurances sont placés sur des comptes en banque et en valeurs émises par l'Etat.

2. Les placements des réserves techniques d'assurances des assurances des personnes peuvent être effectuées également dans des prêts sur gage des polices propres dans les assurances sur la vie, à des conditions définies dans le contrat d'assurance.

**Art. 39.** 1. Le fonds de prévention est destiné au financement de l'activité préventive.

2. Le fonds de prévention est créé à partir de déductions faites sur les primes, dans les cas définis à l'art. 43 al. 2 — également de l'excédent de la balance.

3. Les déductions faites sur les primes s'élèvent à :

- 1) 6 % des primes encaissées pour les assurances légales,
- 2) 3 % des primes encaissées pour les assurances contractuelles.

4. Les genres d'assurances dans lesquelles sont faites les déductions sur les primes pour le fonds de prévention ainsi que le montant de ces déductions dans les limites définies à l'ai. 3 sont approuvés par le conseil d'assurance.

**Art. 40.** 1. Au fonds statutaire et au fonds de développement sont applicables, d'une manière correspondante, les dispositions concernant l'économie financière des entreprises d'Etat.

2. Les principes de création et d'utilisation des fonds d'entreprises : social, de logements et de récompenses sont définis par des dispositions à part.

3. Les principes d'utilisation des fonds cités à l'art. 34 pts 6 et 7 sont fixés par le chef de l'établissement d'assurances en accord avec le syndicat.

**Art. 41.** Le fonds des primes est créé d'une partie de l'excédent de la balance, formé en résultat de la déduction des frais et des dépenses, avec destination aux primes réglementaires pour les travailleurs, jusqu'à concurrence de 10 % du fonds des rémunérations.

**Art. 42.** Dans l'excédent annuel de la balance on distingue :

1) la partie de l'excédent constituant la différence positive entre la grandeur réelle des primes et autres rentrées destinées aux indemnités et prestations et la grandeur réelle des indemnités et prestations ainsi que la différence positive entre l'affectation au fonds de prévention admis dans les plans techniques d'assurances et celui atteint réellement,

2) la partie de l'excédent constituant la différence entre les rentrées destinées au financement des frais de l'activité et autres besoins et leur grandeur réelle.

**Art. 43.** 1. Une partie de l'excédent de la balance, dont il est question à l'art. 42 pt 1 est destinée :

1) au fonds statutaire dans la partie concernant le fonds de roulement — jusqu'à 5 % de cet excédent,

2) au fonds de réserve,

3) au fonds de prévention.

2. Après que le fonds de réserve ait atteint le montant maximum défini dans les plans techniques des différentes assurances, l'excédent est destiné au fonds de prévention.

3. Au cas où le funds de réserve se maintient pendant 3 ans à la limite supérieure définie dans les plans techniques d'assurances, a lieu une réduction des primes ou un élargissement de l'étendue de la protection d'assurance.

**Art. 44.** Une partie de l'excédent de la balance, dont il est question à l'art. 42 pt 2, est destinée :

1) au fonds de développement — jusqu'à 30 % de l'excédent,

2) au fonds des primes — jusqu'à 60 % de l'excédent,

3) au versement au budget.

**Art. 45.** La répartition de l'excédent est effectuée par le conseil d'assurance sur proposition du chef de l'établissement d'assurances, jusqu'au 31 mai de l'année suivante après l'année comptable.

**Art. 46.** 1. Les établissements d'assurances établissent la grandeur et les formes d'emploi ainsi que les genres des moyens pour les rémunérations dans le cadre des fonds possédés, conformément aux principes de rémunération établis pour les banques et institutions financières.

2. Le montant du fonds pour les rémunérations est établi en fonction du développement des services d'assurances, suivant les principes définis par le Ministre des Finances sur proposition du chef de l'établissement d'assurances ; le Ministre des Finances établit ce montant en accord avec le Président de la Commission de Planification près le Conseil des Ministres et avec le Ministre du Travail, des Salaires et des Affaires Sociales.

**Art. 47.** Le chef de l'établissement, d'assurances et le chef comptable sont responsables de la fixation régulière de l'état et du résultat financier de l'établissement d'assurances et de l'observation des principes de l'économie financière.

**Art. 48.** Aux droits et obligations du chef comptable de l'établissement d'assurances sont applicables, d'une manière correspondante, les dispositions concernant les chefs comptables des entreprises et autres unités organisationnelles d'Etat.

**Art. 49.** 1. Dans le domaine non réglementé par la loi, à l'économie financière des établissements d'assurances d'Etat sont applicables, d'une manière correspondante, les dispositions sur l'économie financière des entreprises d'Etat.

2. Les principes d'imposition des établissements d'assurances d'Etat sont réglés par les dispositions concernant l'imposition des unités de l'économie socialisée.

## CHAPITRE 6

### Economie financière des établissements d'assurances non étatiques

**Art. 50.** L'établissement d'assurances coopératif mène indépendamment l'économie financière sur les principes définis dans le droit coopératif et les statuts de l'établissement.

**Art. 51.** L'établissement d'assurances sous forme de société mène indépendamment l'économie financière sur les principes définis dans le code commercial et les statuts.

**Art. 52.** Les principes d'imposition des établissements d'assurances dont il est question aux art. 50 et 51, sont réglés par les dispositions concernant l'imposition des unités de l'économie socialisée.

## CHAPITRE 7

### Principes généraux de la procédure dans les affaires des prétentions au titre de l'assurance

**Art. 53.** 1. En cas où l'ayant droit déclare une prétention en prestation (indemnité) ou un événement englobé par l'assurance, l'établissement d'assurances entreprend des actes ayant pour but la fixation du montant de l'indemnité ou de la prestation.

2. En cas de dommages massifs, l'établissement d'assurances, de sa propre initiative, entreprend des actes ayant pour but la fixation du montant de l'indemnité ou de la prestation.

**Art. 54.** 1. Si l'ayant droit n'accepte pas les décisions de l'unité organisationnelle de l'établissement d'assurances concernant le refus de satisfaire la prétention ou concernant le montant de l'indemnité ou de la prestation, il peut, dans un délai de 30 jours à partir de la date de la notification à ce sujet, présenter par écrit une demande de nouvel examen de l'affaire par une unité organisationnelle directement supérieure à l'établissement.

2. L'établissement d'assurances est tenu d'informer l'ayant droit, dans la signification, du délai cité à l'ai. 1 et d'indiquer l'unité organisationnelle à laquelle doit être adressée la demande de nouvel examen de l'affaire. En cas d'inexécution de cette obligation, le délai prévu à l'ai. 1 ne court pas.

3. L'unité organisationnelle supérieure est tenue d'examiner l'affaire et d'informer l'ayant droit du résultat dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la demande.

**Art. 55.** 1. L'ayant droit peut également poursuivre sa prétention par voie judiciaire sans observer la voie dont il est question à l'art. 54, cependant pas avant l'écoulement de 30 jours à compter de la date de la déclaration de la prétention à rétablissement d'assurances.

2. Si l'ayant droit est une unité de l'économie socialisée, soumise à l'arbitrage économique d'Etat, elle peut poursuivre les prétentions par voie de procédure d'arbitrage, pas avant l'examen de la prétention par l'unité organisationnelle supérieure de l'établissement d'assurances, à moins que celle-ci n'ait pas observé le délai défini à l'art. 54 al. 3.

**Art. 56.** Les dispositions des art. 53 al. 2, 54 et 55 ne sont pas applicables à la poursuite des prétentions par les ayants droit ayant leur siège ou leur lieu de résidence à l'étranger. Ces personnes peuvent poursuivre leurs prétentions sur les principes résultant des conditions ou des contrats d'assurance ou des usages admis dans les assurances internationales.

**Art. 57.** 1. L'ayant droit à l'indemnité par suite d'un accident englobé par l'assurance de responsabilité civile, peut présenter une demande d'indemnité directement à l'établissement d'assurances.

2. La disposition de l'ai. 1 n'est pas applicable aux indemnités revenant aux personnes mentionnées à l'art. 56, par suite d'un accident englobé par l'assurance contractuelle de responsabilité civile, pratiquée par l'établissement d'assurances, dont il est question à l'art. 64 al. 1 pt 2.

**Art. 58.** Les personnes englobées par l'assurance sont tenues de se conformer aux dispositions contre incendie, de la circulation routière, de la sécurité et de l'hygiène du travail, et autres dispositions ayant pour but la prévention de la naissance des dommages.

**Art. 59.** L'établissement d'assurances peut refuser l'indemnité ou la prestation à la personne englobée par l'assurance, si l'inexécution de l'obligation issue du rapport d'assurance ainsi que de l'obligation dont il est question à l'art. 58 est due à une faute intentionnelle et était la cause exclusive de la naissance du dommage. L'établissement peut réduire l'indemnité ou la prestation si l'inexécution de l'obligation a contribué à la naissance du dommage et avait une influence sur sa dimension.

**Art. 60.** Les unités organisationnelles de l'établissement d'assurances compétentes pour régler les affaires d'indemnité ou de prestation, agissent indépendamment dans la procédure judiciaire et d'arbitrage.

**Art. 61.** L'établissement d'assurances est tenu de donner à l'ayant droit et à son

mandataire, au siège de l'établissement d'assurances, l'accès au dossier de l'affaire et la possibilité d'en établir des copies.

**Art. 62.** Les frais liés avec l'accomplissement, par l'établissement d'assurances ou, avec son accord, par une personne autorisée, des actes ayant pour but la fixation du montant de l'indemnité ou de la prestation, sont supportés par l'établissement d'assurances.

**Art. 63.** Les tribunaux, les organes du parquet et de l'administration d'Etat, les organes et unités organisationnelles relevant du Ministre de l'Intérieur ainsi que les unités du Service Militaire Interne, d'autres institutions et unités qui établissent les circonstances de l'accident ou qui rassemblent et conservent les preuves — sont tenus, sur proposition de l'établissement d'assurances, d'accorder des informations et de rendre accessibles les matériaux indispensables pour établir les circonstances de l'accident et le montant des prestations de l'établissement d'assurances. L'organe ou l'unité conduisant la procédure préparatoire peut cependant refuser l'accès aux matériaux et informations en raison de l'intérêt de l'instruction ou de la procédure mais, après son achèvement, il est tenu d'accorder une réponse.

## CHAPITRE 8

### Dispositions spéciales concernant l'Etablissement d'Assurances d'Etat et la Société d'Assurances et de Réassurances « WARTA » Société par Actions

**Art. 64.** 1. Le jour de l'entrée en vigueur de la loi, l'activité d'assurance est menée par :

- 1) l'Etablissement d'Assurances d'Etat, nommé ci-après « PZU »,
- 2) la Société d'Assurances et de Réassurances « WARTA » Société par Actions, nommée ci-après TUiR « WARTA ».

2. Le PZU dirige l'activité d'assurance sur le territoire de la République Populaire de Pologne et la TUiR « WARTA » — également à l'étranger.

3. La TUiR « WARTA » effectue la réassurance en matière de réception de la part dans les assurances étrangères ainsi que la réassurance en matière de cession de l'assurance à l'étranger.

4. Les dispositions concernant les établissements d'assurances d'Etat ainsi que les établissements d'assurances sous forme de société, dans les affaires non réglées dans le présent chapitre, sont applicables au PZU et à la TUiR « WARTA ».

**Art. 65.** 1. Le PZU est une unité économique autonome et autofinancés possédant la personnalité juridique.

2. Le PZU n'est pas soumis à l'inscription au registre des entreprises d'Etat.

3. L'activité du PZU est dirigée par un Président.

4. Le Président du PZU est nommé et révoqué par le Président du Conseil des Ministres sur proposition du Ministre des Finances.

5. Les vice-présidents du PZU sont nommés et révoqués par le Ministre des Finances sur proposition du Président du PZU.

**Art. 66.** Les tâches du Conseil d'Assurance agissant au PZU consistent en particulier à :

- 1) fixer les orientations de l'activité d'assurance du PZU,
- 2) approuver les plans techniques, les conditions générales et les tarifs des primes d'assurances contractuelles,
- 3) approuver les plans et les comptes rendus de l'activité d'assurance et de prévention, les règlements et les directions de l'activité préventive,
- 4) exprimer l'avis sur les bilans du PZU,

5) exprimer l'avis sur les projets des actes normatifs, sur les projets des statuts du PZU ainsi que sur les projets des plans techniques et sur les projets des tarifs des primes dans les assurances légales,

6) exprimer l'opinion sur les conditions de réassurance,

7) apprécier l'activité du PZU, surtout en matière d'utilisation des fonds, pour les prestations des services d'assurance ainsi que la conformité de cette activité avec les orientations fixées,

8) apprécier la réalisation par le PZU des plaintes et motions,

9) exprimer l'avis sur les candidats au poste de Président du PZU et exprimer l'avis au sujet de la révocation du Président du PZU,

10) exprimer l'avis sur d'autres affaires transmises au Conseil d'Assurance par le Ministre des Finances ou le Président du PZU.

**Art. 67.** Le Conseil d'Assurance du PZU se compose de 60 à 70 membres, élus par les conseils du peuple de voïvodie respectifs (un représentant par voïvodie) et désignés par les institutions d'Etat, les organisations coopératives, sociales et professionnelles. Le Ministre des Finances soumet aux différents organes, institutions et organisations la proposition d'élire ou de désigner un représentant au Conseil d'Assurance. Dans la composition du Conseil entrent aussi le représentant du Ministre des Finances et le représentant de l'organisation syndicale agissant au PZU.

**Art. 68.** L'organisation et l'étendue détaillée de l'activité du PZU ainsi que les principes d'action du Conseil d'Assurance sont déterminées par les statuts accordés par le Conseil des Ministres sur proposition du Ministre des Finances.

**Art. 69.** 1. La TUiR « WARTA » mène son activité sur la base des statuts votés par l'Assemblée Générale des Actionnaires et approuvés par le Ministre des Finances.

2. Dans le domaine non réglé dans la présente loi, à la TUiR « WARTA » sont applicables les dispositions du code de commerce concernant les sociétés.

3. La part du Fisc dans le capital social de la TUiR « WARTA » doit s'élever à au moins 51 %.

**Art. 70.** En cas de constatation que l'activité de la TUiR « WARTA » enfreint le droit ou les statuts, le Ministre des Finances peut suspendre la Direction de la TUiR « WARTA » dans ses fonctions en convoquant simultanément, d'office, l'Assemblée Générale des Actionnaires et peut instituer une Direction provisoire jusqu'au moment des nouvelles élections de la Direction par l'Assemblée Générale des Actionnaires.

## CHAPITRE 9

### Modifications des dispositions en vigueur

**Art. 71.** Les modifications suivantes sont introduites dans le code civil :

1) l'art. 808 est ainsi conçu :

« Art. 808 § 1. Le contrat d'assurance peut être conclu également en faveur d'un tiers. Le tiers peut ne pas être indiqué dans le contrat. Le preneur d'assurance peut indiquer, pendant la durée du contrat, les personnes au profit desquelles le contrat a été conclu.

§ 2. Les obligations résultant du contrat au profit d'un tiers chargent le preneur d'assurance. L'établissement d'assurances peut également former contre le tiers des exceptions qui ont une influence sur la responsabilité de l'établissement au titre du contrat d'assurance.

§ 3. A défaut de stipulation contraire, l'établissement d'assurances versera directement au tiers l'indemnité ou la prestation due au titre de ce contrat.

§ 4. L'établissement d'assurances peut payer à l'assuré, avec l'accord de la personne au profit de laquelle le contrat d'assurance a été conclu, l'indemnité ou la prestation au tire du contrat au profit du tiers ».

2) l'art. 819 est ainsi Conçu :

« Art. 819. § 1. Les prétentions résultant du contrat d'assurance des personnes juridiques n'étant pas des unités de l'économie socialisée soumises à l'arbitrage économique d'Etat ainsi que des personnes physiques se prescrivent par trois ans.

§ 2. Le cours de la prescription des prétentions commence le jour où est survenu l'événement englobé par l'assurance.

§ 3. Dans l'assurance de responsabilité civile a titre de dommages causés par un acte illicite, les prétentions contre l'établissement d'assurances en indemnisation au profit d'un tiers se prescrivent selon les dispositions concernant la prescription des prétentions en réparation du dommage causé par un acte illicite mais, en ce qui concerne le délai de prescription des prétentions des unités de l'économie socialisée soumises à l'arbitrage économique d'Etat sont applicables les dispositions générales.

§ 4. Le cours de la prescription des prétentions d'assurance des unités de l'économie socialisée soumises à l'arbitrage économique d'Etat ainsi que des unités de l'économie non socialisée et des personnes physiques est interrompu aussi par la déclaration, à l'établissement d'assurances, de la demande en prestation ou de l'événement englobé par l'assurance. Dans ce cas, la prescription recommence à courir le jour où la personne déclarant la demande en prestation ou l'événement englobé par l'assurance a reçu, par écrit, la décision de l'établissement d'assurances concernant le règlement de l'affaire ».

3) l'art. 825 est rayé ;

4) l'art. 827 est ainsi conçu :

« Art. 827. § 1. L'établissement d'assurances est libéré de sa responsabilité si l'assuré ou la personne avec laquelle il est en ménage commun ou dont il est responsable, a causé intentionnellement le dommage. En cas de négligence grave, l'indemnité n'est pas due, à moins que le paiement de l'indemnité ne soit conforme, dans la situation donnée, aux règles de la vie en société ou aux intérêts de l'économie nationale.

§ 2. Dans l'assurance de responsabilité civile on peut établir, par voie de contrat, d'autres principes de responsabilité de l'établissement d'assurances que ceux définis au § 1 ».

5) l'art. 828 est ainsi conçu :

« Art. 828. § 1. A défaut de stipulation contraire, le jour du paiement de l'indemnité par l'établissement d'assurances, la prétention de l'assuré contre le tiers responsable pour le dommage passe de plein droit à l'établissement d'assurances jusqu'à concurrence de l'indemnité payée. Si l'établissement n'a couvert qu'une partie du dommage, l'assuré a le droit d'être satisfait, quant à la partie restante, par préférence à la prétention de l'établissement d'assurances.

§ 2. Les demandes de l'assuré contre les personnes avec lesquelles il est en ménage commun ou dont il est responsable ne passent pas à l'établissement d'assurances ».

**Art. 73.** Dans la loi du 25 septembre 1981 sur les entreprises d'Etat (J. des L. n° 24, texte 122, de 1982 n° 45, texte 289 et de 1983 n° 36, texte 165 et n° 39, texte 176)<sup>1</sup>, le pt 4 de l'art. 6 est rayé.

<sup>1</sup> Voir « Droit Polonais Contemporain », n° 53/54, p. 89.

## CHAPITRE 10

**Dispositions transitoires et finales**

**Art. 75.** Cesse d'être en vigueur la loi du 2 décembre 1958 sur les assurances des biens et des personnes (J. des L. n° 72, texte 357, de 1964 n° 16, texte 94 et, de 1975 n° 16, texte 91).

**Art. 76.** La loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1985.

\

