

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

Jerzy Starosciak

I. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

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

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

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

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

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

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

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

II. HISTOIRE ET PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA REGULATION JURIDIQUE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. PARTICULARITES

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

A. *Les devoirs des travailleurs*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. *Sanctions pour infraction aux devoirs du travailleur*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. *Protection du travailleur contre les diffamations*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LES PRINCIPES DE LA RÉGLEMENTATION JURIDIQUE DES TERRAINS D'URBANISME

Ludwik Bar

Les terrains constituent l'élément fondamental du développement des villes et des villages. On les appelle terrains d'urbanisme, parce qu'ils servent à l'urbanification, en permettant d'élever des constructions à usage d'habitation, d'industrie et d'activités tertiaires, d'aménager des réseaux de circulation — rues, places, lignes de chemin de fer —, de satisfaire les besoins de la population dans le domaine de la culture, des sports, de la récréation, etc.

Les problèmes juridiques relatifs aux terrains d'urbanisme étaient autrefois examinés séparément suivant qu'il s'agissait de la ville ou de la campagne. Il n'est plus justifié d'envisager ainsi ces problèmes là où le développement de l'économie nationale et, en particulier, l'industrialisation du pays réduit sinon efface parfois les différences entre la ville et la campagne. Cela est particulièrement visible dans les pays édifiant le socialisme. C'est le cas de la Pologne où l'on observe notamment qu'à la campagne la construction à usage d'habitation se rapproche, du point de vue architectonique et fonctionnel, des maisons peu élevées en ville, que l'on y construit des écoles, des maisons de la culture, des bâtiments du service de santé et administratifs, des bâtiments à usage industriel et commercial des entreprises coopératives et d'État, des stations-service et autres constructions qui ressemblent à ce qui se construit en milieu urbain. Le machinisme agricole et la mécanisation progressive des travaux d'agriculture sont autant des facteurs modifiant l'aspect de la campagne. Dans cette situation, on est fondé de traiter conjointement les problèmes juridiques des terrains d'urbanisme, qu'il s'agisse de ceux du milieu urbain ou rural.

Le régime juridique des terrains d'urbanisme s'est formé au cours des vingt-cinq années écoulées dans des conditions socio-économiques difficiles subissant des modifications essentielles. Nous en signalons quelques-unes, ce qui permettra de mieux comprendre l'origine des régie-

mentations juridiques adoptées. Ce fut d'abord la guerre et l'occupation hitlérienne de 1939, à 1945 qui nous ont légué des villages et des villes détruits pendant les hostilités ou par l'occupant. Les pertes humaines ont dépassé six millions d'individus et de ce fait un grand nombre d'immeubles ont été abandonnés ou délaissés. Le changement des frontières et les déplacements des millions d'hommes ont fait modifier l'aspect des villes et des villages. L'entrée sur la voie de l'édification du socialisme et, partant, le travail entrepris en vue de développement de l'économie nationale, et de l'industrie en particulier, ont créé de nouvelles conditions et exigences en matière de planification et d'exploitation des terrains d'urbanisme. Les besoins en ces terrains ont commencé à croître énormément, en fonction de diverses initiatives entreprises par l'État, les coopératives et les particuliers. D'où la nécessité qui est apparue d'une réglementation juridique nouvelle, conforme aux nouveaux besoins sociaux et correspondant aux conditions changées.

Une fois entreprise, l'édification socialiste, autrement dit la formation des rapports sociaux et économiques socialistes, a posé le problème de la propriété des terrains d'urbanisme, de leur destination et jouissance. Les principes socialistes impliquaient la solution du problème de la propriété de ces terrains par la voie de nationalisation — l'appropriation par l'État de tous les terrains urbains et ruraux. Cependant le législateur polonais n'a pas choisi cette voie radicale, mais des solutions juridiques permettant la transmission progressive de la propriété de ces terrains à l'État. Parmi les motifs qui avaient pu déterminer ce choix mentionnons que, dans les premières années du pouvoir populaire, il y avait des tâches plus importantes et plus urgentes dont l'accomplissement exigeait la concentration des forces et des moyens du jeune État. Les grandes tâches de reconstruction des villes et villages détruits ainsi que d'édification de nouveaux, établissements industriels et de cités avaient la priorité. L'abri et le travail pour les gens qui avaient survécu à l'occupation dans le pays ou qui rentraient des camps de concentration, furent à juste titre reconnus comme les tâches les plus urgentes. La nationalisation générale de tous les terrains d'urbanisme eût exigé la mise sur pied d'un appareil de gestion, ce qui était irréalisable dans les premières années d'après-guerre. On avait tenu compte du fait que l'appropriation par l'État de ces terrains dans les conditions où il était impossible d'en assurer une gestion convenable, eût été socialement moins justifiée que de laisser provisoirement la propriété aux propriétaires antérieures, en instituant des mesures juridiques garantissant au gouvernement la faculté de mener une politique socialiste efficace dans ce domaine et en garantissant un contrôle valable de la destination et de la jouissance de ces terrains conformément au plan de l'édification socialiste. Les mesures

juridiques de contrôle et de gestion ont été choisies de telle manière qu'elles puissent en même temps prévenir et combattre la spéculation illicite. Ces principes étant posés, la nationalisation a porté dans les premières années du pouvoir populaire sur la grande propriété foncière et sur les branches fondamentales de l'industrie. L'État est devenu aussi propriétaire des terrains sis dans la capitale ainsi que de certains autres terrains spécialement déterminés. En principe donc, les propriétaires individuels ont gardé les terrains situés dans les villes et aussi à la campagne à l'exclusion de la grande propriété foncière.

La régime juridique de la propriété de la terre est fondé sur les dispositions de la Constitution de 1952, développées dans le code civil de 1964. D'après l'article 44 de ce code, la propriété et les autres droits patrimoniaux constituent soit biens de l'État, soit biens des organisations coopératives ou des autres organisations du peuple travailleur, soit biens individuels des personnes physiques ou des personnes juridiques qui ne sont pas unités de l'économie socialisée, soit biens personnels des personnes physiques¹.

Le législateur populaire consacre beaucoup d'attention dès le commencement de l'édification socialiste à la réglementation juridique de la planification et de la jouissance des terrains d'urbanisme. Les actes législatifs fondamentaux dans ce domaine permettent de prendre connaissance des solutions juridiques adoptées et de leur rôle dans la politique menée par l'État en vue de satisfaire les besoins du pays en cette matière. Il semble opportun de voir de plus près les solutions fondamentales en matière de planification de la destination des terrains, de transfert de propriété des terrains d'urbanisme à l'État et de réglementation de la jouissance de ces terrains.

La base de la réglementation juridique des terrains d'urbanisme est l'aménagement du territoire. Cette question est régie par le décret du 2 avril 1946 sur l'aménagement planifié du territoire qui représente un tournant dans la réglementation juridique de ce domaine socio-économique¹².

En effet, la promulgation de ce décret avait signifié que les problèmes

¹Loi du 23 avril 1964 — code civil (Dziennik Ustaw [Journal des Lois, dans la suite: J. des L.], n° 16, texte 93). Précisons que, d'après l'article 132 du code civil, la propriété personnelle est celle des choses destinées à satisfaire les besoins personnels, matériels et culturels du propriétaire et de ses proches, y compris la maison unifamiliale ou le local d'habitation avec les bâtiments d'exploitation nécessaires à leur jouissance, les choses faisant partie de l'installation de l'appartement et du ménage, les véhicules mécaniques. Les principes du code civil ont été exposés par le professeur Jan Wasilkowski dans « Droit Polonais Contemporain », 1965, n° 4, p. 5.

² J. des L. de 1946, n° 16, texte 109.

de la politique et de la gestion en matière de terrains exigeaient une réglementation légale spéciale. Mais cet important acte normatif, élaboré et édicté au début de la formation des principes de la planification économique socialiste, ne pouvait pas prévoir toutes les solutions juridiques qui eussent correspondu aux conditions et aux besoins sociaux pendant longtemps. Il n'en reste pas moins que le principe formulé par ce décret, qu'un terrain ne peut être exploité que conformément au plan, est devenu la base de toutes les réglementations juridiques ultérieures dans le domaine des terrains d'urbanisme. Le régime juridique de ces terrains, établi par ce décret, amendé et complété ensuite, est resté en vigueur pendant quinze ans.

Un nouveau régime fut introduit par la loi du 31 janvier 1961 sur l'aménagement planifié du territoire³, développée dans des dispositions d'application⁴. La loi proclame que la planification de l'aménagement du territoire a pour but: d'assurer le développement régulier des différents territoires du pays, compte tenu de leurs interdépendances et des intérêts nationaux; de fixer les interdépendances correctes entre les emplacements destinés à l'implantation d'industries et de services; de créer des conditions favorisant le développement de la production, la satisfaction polyvalente des besoins de la population et la protection des richesses naturelles et de la biosphère. La planification en question doit fixer pour les différents territoires la destination et le mode d'aménagement des terrains à des buts déterminés. Elle doit être basée sur les plans prospectifs de développement de l'économie nationale, sur les plans économiques nationaux à long terme ainsi que sur les résultats des recherches portant sur les conditions naturelles, démographiques, économiques et sociales d'un territoire donné. Le législateur établit le devoir d'aménagement planifié pour l'ensemble du pays, dans le cadre des plans prospectifs de développement de l'économie nationale et d'élaboration des plans régionaux et locaux, et aussi des plans de réalisation y compris les projets d'investissements dans le domaine du bâtiment. Étant donné le développement économique et social continu ainsi que les changements des conditions et des besoins, la loi prévoit l'élaboration des plans directionnels pour une période plus longue que celle du plan prospectif de

³ J. des L. de 1961, n^o 7, texte 47.

⁴ Les dispositions d'application de la loi sur l'aménagement du territoire, sous forme de règlements et d'arrêtés du Conseil des ministres et d'autres actes normatifs, règlent entre autres la coopération entre les organes de l'administration publique et la population lors de la préparation des plans locaux, l'organisation de la préparation de ces plans, des études physiographiques, des indices d'utilisation des terrains affectés aux investissements, la coordination des activités de planification, en matière de zones de protection et de localisation des constructions.

développement de l'économie nationale, ainsi que des plans prospectifs et des plans d'étape. Parmi les plans susmentionnés une attention particulière mérite le plan local d'aménagement du territoire, appelé plan local. En effet, il sert de base à la prise de décision par les organes de l'administration d'État dans le cas de projets concrets d'investissement. Il convient de faire remarquer que la loi prévoit, en premier lieu, l'élaboration d'un plan local général et, ensuite, d'un plan local spécial d'aménagement du territoire, qui détermine en détail la destination des terrains à des buts particuliers, la délimitation de ces terrains, fixe les règles d'armement et d'aménagement du terrain, précise l'alignement des constructions et leur hauteur tolérée et, s'il y a lieu, les autres conditions et directives dans ce domaine. Les résolutions approuvant un plan local sont publiées dans les publications officielles et une information y relative est insérée dans les journaux locaux. Il convient de souligner que l'élaboration du projet de plan est confiée aux urbanistes employés dans les présidiums des conseils du peuple. Le projet fait l'objet d'une discussion avec les représentants des organismes locaux de l'économie socialisée, des organisations sociales et professionnelles, des associations et avec des particuliers qui se présentent. Pour permettre aux habitants de prendre connaissance du projet et de présenter leurs remarques et propositions, le projet est exposé au public dans des locaux publics. Le conseil du peuple local émet son opinion sur le projet et finalement le plan est approuvé par le présidium du conseil du peuple d'arrondissement pour devenir, après publication, l'acte juridique obligatoire de caractère général.

Il est à remarquer que les questions d'aménagement du territoire relèvent de la compétence des conseils du peuple et de leurs organes. L'organe supérieur de l'administration publique en cette matière fut d'abord le Comité pour les questions de Construction, d'Urbanisme et d'Architecture, remplacé ensuite par le ministre de la Construction et de l'Industrie des matériaux de construction. En 1972 a été créé le ministère de l'Économie locale et de la Protection de l'environnement, qui est désormais compétent en matière d'aménagement du territoire.

Le plan d'aménagement du territoire peut remplir le rôle qui lui est assigné si les planificateurs sont conscients que les conditions requises existent et continueront à exister de l'affectation du terrain aux buts fixés par le plan local et que son utilisation sera conforme au plan. D'autre part, le plan peut jouer le rôle décisif d'instrument juridique de satisfaction des besoins sociaux en ce qui concerne les terrains d'urbanisme, à condition que l'intérêt social ait la priorité aussi bien lors de l'élaboration que de la réalisation du plan. Cette priorité se traduit ayant tout par la faculté juridique d'appropriation par l'État des terrains d'urbanisme indispensables à la réalisation des objectifs prévus par le plan. Il faut

aussi voir le rôle peu négligeable des dispositions juridiques permettant à l'État de réserver des terrains pour la construction d'habitations coopératives et des maisons familiales dont le développement est conforme à l'intérêt social.

La propriété d'État des terrains d'urbanisme s'est réalisée en Pologne au moyen de divers procédés déterminés par des dispositions légales spéciales ou bien prévus par les dispositions générales, en particulier par le code civil. Parmi les procédés spéciaux de transfert à l'État de la propriété des terrains d'urbanisme, nous classons la communalisation des terrains à Varsovie, la création de terrains d'urbanisme, la désignation des terrains à bâtir à la campagne, l'expropriation. S'il s'agit des procédés relevant du code civil nous avons l'achat d'immeuble par l'État, l'échange, la donation faite à l'État, l'acquisition dans les conditions prévues par la loi successorale. Dans nos développements, nous ne nous occuperons que des solutions juridiques originales qui servent d'une manière particulière la mise en oeuvre d'un plan local d'aménagement du territoire. Nous y classons la communalisation des terrains à Varsovie, les terrains d'urbanification et les terrains à bâtir à la campagne ainsi que le droit de préemption et de rachat. En énumérant les divers procédés de transfert à l'État des terrains d'urbanisme — procédés admis et maintenus par le législateur populaire — il nous faut remarquer que ce législateur a choisi la voie d'accroissement progressif de la propriété de l'État, en utilisant les mesures juridiques les plus adéquates aux besoins et aux conditions socio-économiques déterminés.

L'étatisation des terrains sis sur le territoire de la capitale doit être considérée comme la décision la plus radicale. Ce fut l'oeuvre du décret du 26 octobre 1945 sur la propriété et la jouissance des terrains sur le territoire de Varsovie⁵. En vertu de ce décret, les terrains étaient devenus propriété de la ville de Varsovie et en 1950 ils sont devenus propriété de l'État. Cette décision était indispensable si l'on songe que la capitale fut complètement détruite et que des centaines de milliers de ses habitants avaient péri. La reconstruction de la ville n'était possible que par les efforts de toute la nation, or pour cela il fallait instituer des conditions juridiques permettant de disposer rapidement des terrains et de garantir leur utilisation convenable dans l'intérêt social. Le législateur a laissé aux propriétaires la propriété des bâtiments situés sur les terrains étatisés et leur a attribué le droit de bail perpétuel du fonds ou le droit de construire contre une taxe symbolique. Dans des cas déterminés, on a prévu le droit de bail perpétuel ou le droit de construire sur un autre

⁵ J. des L. de 1945., n° 50, texte 279.

fonds à titre de récompense. Dans les dispositions d'application ⁶, il a été établi que le bail perpétuel pouvait porter, entre autres, sur une parcelle sous une maison familiale ou une petite maison d'habitation, un terrain à bâtir destiné à la construction d'une maison familiale, une parcelle sous un bâtiment destiné à un atelier artisanal ou à une exploitation agricole, horticole ou maraîchère. Signalons que le bail perpétuel n'était possible que si le plan local ne prévoyait pas une autre destination de ces terrains.

La solution adoptée à Varsovie ne le fut dans aucune autre ville. Le cas échéant, pour obtenir à des buts d'investissement des terrains n'appartenant pas à l'État, on utilisait pendant des années les institutions civiles d'achat et d'échange ou bien la décision administrative d'expropriation. Cependant l'intensification dans le domaine de la construction et notamment des constructions à usage d'habitation, a fait introduire dans d'autres villes aussi un procédé plus efficace et, pourrait-on dire, plus radical que l'expropriation des propriétaires particuliers.

La loi du 14 juillet 1961 sur la gestion des terrains dans les villes et les cités⁷ a institué des terrains d'urbanisme. En vertu de cette loi, le territoire urbain sur lequel doit être concentrée, conformément au plan d'aménagement du territoire, l'activité d'investissement, peut être reconnu comme un terrain d'urbanisme. Cela se produit en vertu d'un règlement du Conseil des ministres sur proposition du conseil du peuple de voïvodie ou du conseil du peuple d'une ville ayant un statut à part. Sur un terrain d'urbanisme sont transférés à l'État de plein droit, sans indemnité et sans charges, les immeubles constituant la propriété des personnes physiques ou des personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'économie socialisée. La loi prévoit une dérogation au principe de transfert d'immeuble sans indemnité à l'égard d'un groupe déterminé de propriétaires. En effet, les terrains étatisés sont donnés à bail perpétuel et les bâtiments continuent à appartenir en toute propriété aux propriétaires des maisons familiales, les locaux dans les petites maisons d'habitation, des bâtiments destinés à des ateliers artisanaux et, dans les stations climatiques et estivales, des bâtiments destinés à de petites pensions de famille; aux propriétaires d'unique parcelle destinée à la construction d'une maison familiale ainsi qu'aux propriétaires des exploitations agricoles, horticoles et maraîchères. Au cas où le bail perpétuel ne serait pas conforme au plan d'aménagement du territoire, la loi prévoit une indemnisation comme

⁶ Parmi les dispositions d'application concernant les terrains situés à Varsovie, mentionnons l'arrêté n° 11 du Conseil des ministres du 27 janvier 1965 concernant l'usufruit perpétuel de certains terrains sis à Varsovie (Monitor Polski [Moniteur Polonais], n° 6, texte 18).

⁷ J. des L. de 1969, n° 22, texte 159.

pour l'expropriation. On voit que tout cela rappelle dans une certaine mesure la solution adoptée en 1945 à Varsovie. L'institution d'un terrain d'urbanisme permet l'étatisation rapide sans indemnité des terrains dont on a besoin, tandis que l'expropriation implique une longue procédure, exige de surmonter de nombreuses difficultés juridiques, notamment pour établir le droit de propriété et nécessite une décision en matière d'indemnité. Remarquons toutefois qu'au cours de dix années la loi de 1961 n'a été appliquée que dans deux cas⁸.

La restructuration socio-économique de la campagne crée les conditions et les besoins d'une nouvelle planification locale et d'un système différent de construction. Étant donné qu'à la campagne c'est la propriété individuelle de la terre qui prédomine et que les agriculteurs construisent beaucoup, la question de la réglementation juridique des terrains destinés à la construction, aux voies publiques et aux aménagements sociaux, suscite d'autres difficultés que dans les villes. Il fallait appliquer des instruments juridiques qui conviennent à la campagne. Ce fut l'oeuvre de la loi du 31 janvier 1961 sur les terrains à bâtir à la campagne, loi modifiée en 1969⁹. La loi confirme le principe que les constructions à usage d'habitation, de ferme et d'exploitation ainsi que les constructions destinées aux services et à l'administration à la campagne ne peuvent être élevées que sur les terrains désignés à cet effet dans les plans d'aménagement du territoire. En l'absence de plans approuvés, on met en marche une procédure spéciale de désignation. La personne physique ou juridique qui désire construire à la campagne doit disposer d'une parcelle à bâtir sur le territoire désigné. A fin d'assurer la réalisation de cette politique, la loi autorise les *presidium* des conseils du peuple d'arrondissement de s'approprier les fonds appartenant à des personnes physiques et à des personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'économie nationale, situés sur le terrain affecté à la construction. Une indemnité est prévue comme en cas d'expropriation, mais il est possible de fixer une indemnité supérieure. Signalons que les fonds ainsi transférés à l'État continuent à être exploités gratuitement par les anciens propriétaires aussi longtemps que les organes agraires du *présidium* du conseil du peuple d'arrondissement ne prennent possession effective de ces fonds. Les terrains à bâtir transférés à l'État font l'objet d'un lotissement conforme au plan d'aménagement du territoire. Des parcelles déterminées sont vendues par la Banque Agricole à des personnes physiques, données à bail perpétuel à des personnes juridiques qui ne sont pas des unités

⁸ Le Conseil des ministres a édicté deux règlements sur l'urbanification des terrains déterminés, à savoir: le territoire annexé à la ville de Varsovie après l'étatisation des fonds et sur le territoire de la ville de Poznań.

⁹ *J. des L. de 1969*, n° 27, texte 216.

de l'économie socialisée ou encore transférées à des unités de l'économie socialisée. Les règles et la procédure de vente et de bail perpétuel sont définies par les dispositions d'application. Nous voyons que le législateur a adopté une solution autre que dans les villes. En particulier, il a prévu l'indemnisation et la faculté de vente à des agriculteurs des parcelles situées sur les fonds transférés à l'État. Vu l'intérêt social de la construction convenable à la campagne, la propriété des personnes physiques est transférée à l'État, entre autres, pour que des personnes physiques, des agriculteurs puissent construire sur les terrains destinés à cet effet.

Si les terrains à bâtir à la campagne étaient désignés conjointement avec le devoir de construire sur ces terrains seulement et si, en même temps, la propriété d'immeubles sur ces terrains était laissée à leurs propriétaires, les agriculteurs désireux de construire seraient exposés au risque de payer des prix exorbitants d'acquisition des parcelles à leurs propriétaires.

L'expropriation d'immeuble au profit de l'État, institution connue dans les pays à différents régimes socio-économiques, joue un certain rôle en Pologne populaire. Ce rôle peut être qualifié de secondaire, puisque des procédés nouveaux ont été introduits. Cependant cette institution est largement appliquée. La loi du 12 mars 1958 sur les règles et la procédure d'expropriation d'immeubles ¹⁰ est fondée sur le principe que l'expropriation ne peut intervenir qu'au profit de l'État et notamment à des fins d'utilité publique, de défense nationale ou d'exécution des plans économiques. On peut exproprier aussi un immeuble ou un ensemble d'immeubles au profit d'une organisation coopérative ou d'un cercle agricole, si l'intérêt social ou de l'État le justifie. L'expropriation peut être demandée par un organe intéressé de l'administration publique, une institution publique ou une entreprise d'État. Un organe de l'administration publique peut demander l'expropriation aussi au profit d'une organisation coopérative ou d'un cercle agricole. Il convient de souligner la règle de la loi qu'avant de demander l'expropriation, l'organe intéressé est tenu de demander au propriétaire d'immeuble de céder bénévolement l'immeuble par la voie de vente ou d'échange. L'expropriation s'opère contre indemnité; celle-ci est différenciée en fonction du genre et du caractère de l'immeuble ainsi que de la situation économique du propriétaire. La loi a en vue une indemnisation plus avantageuse de certains propriétaires, en particulier des propriétaires des maisons familiales et des locaux d'habitation, des ateliers artisanaux, des exploitations agricoles, horticoles et maraîchères.

La décision prononçant l'expropriation et fixant le montant de l'in-

¹⁰ J. des L. de 1958, n^o 18, texte 94.

demnité relève de la compétence de l'organe administratif du présidium du conseil du peuple de voïvodie. Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant une commission au ministère de l'Économie locale et de la Protection de l'Environnement. La loi prévoit la faculté de saisie rapide de l'immeuble en cas de nécessité, ce qui peut se produire en cas de force majeure ou de nécessité urgente de prévenir un dommage considérable. Dans un tel cas, l'organe administratif du présidium du conseil du peuple d'arrondissement peut autoriser la saisie d'immeuble pour une période ne dépassant pas 6 mois. En cas d'urgence, l'autorisation peut être donnée par les organes locaux du présidium. En ce qui concerne l'activité d'investissement, une importance particulière a la faculté de saisir le terrain avant la décision prononçant l'expropriation. Étant donné que la procédure d'expropriation, en particulier lorsqu'elle concerne plusieurs immeubles que vise la demande d'expropriation, est assez longue, celui qui demande l'expropriation peut, après avoir introduit sa demande, obtenir l'autorisation de saisie imminente de l'immeuble. L'autorisation est donnée par l'organe compétent du présidium du conseil du peuple de voïvodie, lorsque les circonstances particulières le justifient et que tout attermoiement mettrait en danger l'intérêt social.

Une fois que nous connaissons les instruments juridiques utilisés en Pologne en vue d'obtenir à des fins sociales des terrains appartenant à des personnes physiques ou à des personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'économie nationale, il nous est possible de faire quelques observations de caractère général. En premier lieu, il faut faire remarquer que tout en laissant dans une large mesure la propriété privée des fonds faisant partie des terrains d'urbanisme, la législation garantit la priorité de destination et d'utilisation de ces fonds dans l'intérêt social ainsi que de transfert à cet effet de la propriété au profit de l'État. Ensuite il convient de souligner la diversité des instruments juridiques applicables au transfert de propriété au profit de l'État. Cela offre au gouvernement la faculté de choisir les instruments les plus adéquats à une situation déterminée. Le principe adopté par le législateur de l'indemnisation pour l'immeuble transféré à l'État, en tenant compte en même temps des règles de justice sociale et d'édification socialiste, permet dans des cas socialement justifiés d'obtenir des immeubles urbains sans grever les ressources de l'État. Enfin, le système appliqué de mesures juridiques peut avoir une incidence efficace sur la destination effective des terrains d'urbanisme à des fins définies par le plan d'aménagement du territoire.

L'usufruit des terrains d'urbanisme dans les villes et les cités est régi par une, réglementation qui a surtout en vue d'assurer un contrôle de l'exploitation conforme au plan d'aménagement du territoire ainsi que de'

prévenir et de combattre la spéculation illicite. Parmi les instruments juridiques appliqués dans ce domaine citons en particulier le consentement au changement d'exploitation, le préemption réservée à l'État, le retrait d'une parcelle libre de construction, l'usufruit et l'usufruit perpétuel.

Le terrain doit être exploité conformément au plan d'aménagement du territoire. Un changement du mode d'exploitation sans investissements exige le consentement de l'organe de planification du territoire qui fixe, s'il y a lieu, les conditions à remplir en cas de changement. Pour prévenir une exploitation non économique du terrain, des normes sont prévues définissant la superficie requise à des fins déterminées. Étant donné qu'un terrain est affecté à une exploitation concrète en vertu d'une décision de localisation, celle-ci peut obliger l'investissant ou un autre sujet intéressé à respecter les normes en vigueur.

Le droit de préemption en cas de vente d'immeubles n'appartenant pas à l'État en milieu urbain ou suburbain est réservé par la loi¹¹ aux organes des presidiums des conseils du peuple municipaux ou d'arrondissement. Dans ce cas, le prix d'achat est fixé suivant les règles prévues par la loi sur l'expropriation d'immeubles. Le droit de préemption a en vue de prévenir la spéculation illicite et d'accroître la propriété de l'État dans le domaine des terrains d'urbanisme.

En vue d'assurer l'utilisation effective des terrains à bâtir acquis sur les territoires affectés à la construction à la campagne, la loi impose à l'acquéreur du terrain le devoir de commencer la construction en trois ans. Les propriétaires n'ayant pas commencé à construire dans ce délai encourent une mesure rigoureuse qu'est la décision administrative sur le transfert du terrain à l'État. On prévoit le remboursement de la somme versée à valoir sur le prix d'achat.

Le transfert à l'État des terrains d'urbanisme ne signifie pas que ces terrains ne pourront être exploités que par les unités d'organisation de l'État ou par les autres unités de l'économie nationale. Le législateur populaire a prévu l'institution d'usufruit perpétuel permettant à des autres sujets juridiques d'exploiter ces terrains. D'après l'article 232 du code civil, les fonds constituant propriété de l'État et situés dans les limites administratives des villes ou des agglomérations de type urbain, ainsi que les fonds d'État situés en dehors de ces limites, mais incorporés au plan d'aménagement du territoire de la ville ou de l'agglomération, peuvent être donnés en usufruit perpétuel aux personnes physiques, aux coopératives de construction de logements et aux autres personnes juri-¹¹

¹¹ Loi du 14 juillet 1961 sur la gestion des terrains dans les villes et les cités (J. des L. de 1969, n° 22, texte 159).

diques indiquées par des dispositions spéciales. La durée de l'usufruit perpétuel est en principe de 99 ans. Signalons que les bâtiments et autres installations élevés sur le terrain d'État par l'usufruitier perpétuel sont la propriété de celui-ci. C'est l'organe compétent du présidium du conseil du peuple qui décide de donner un terrain d'État en usufruit perpétuel, il désigne l'usufruitier perpétuel ainsi que l'objet et les conditions de l'usufruit. En vertu de cette décision un contrat d'usufruit perpétuel est passé. L'usufruitier verse une redevance annuelle. La bonne jouissance du terrain est contrôlée par les organes du présidium du conseil du peuple municipal. Si l'usufruitier perpétuel jouit du terrain d'une façon manifestement contraire à la destination du terrain, définie par le contrat, le présidium du conseil du peuple peut résilier le contrat avant l'expiration du délai et reprendre le terrain. Cela se produit par exemple si l'usufruitier n'a pas élevé de bâtiment prévu par le contrat. Le rôle de cette institution est important. Elle permet l'usufruit des terrains d'État par les personnes physiques et les personnes juridiques déterminées et, de cette manière, empêchent la spéculation illicite sur les immeubles et en particulier sur les terrains à bâtir.

Mentionnons également qu'un rôle important incombe à la loi du 22 mai 1958 sur les terrains pour la construction des maisons familiales ¹², loi qui est actuellement en voie de modification. Elle prévoit la désignation par les conseils populaires des terrains pour les constructions de ce genre ainsi que la procédure facilitant l'acquisition des terrains à bâtir par les personnes physiques et désirant construire une maison familiale. La bonne réalisation de cette loi permet, elle aussi, de combattre la spéculation illicite sur la vente des terrains à bâtir.

Le prix d'immeuble est l'un des facteurs importants de subordination de la gestion des terrains à l'intérêt social. Aussi, prévoit-on pour les terrains destinés à des fins sociales un prix dont le montant est économiquement justifié. On prévoit aussi des mesures empêchant la spéculation illicite sur la vente intervenant entre des particuliers. En cas de pré-

¹²Loi du 22 mai 1958 concernant les terrains destinés à la construction des maisons familiales dans les villes et les cités (J. des L. de 1958, n° 31, texte 138 et de 1961, n° 7, texte 47 et n° 32, texte 159). Le premier septembre 1972 est entrée en vigueur la loi du 6 juillet 1972 concernant les terrains destinés à la construction des maisons unifamiliales et d'enclos ainsi que la division d'immeubles dans les villes et les cités (J. des L., n° 27, texte 192). La loi de 1958 a cessé d'être en vigueur. Selon la nouvelle loi, les présidiums des conseils du peuple d'arrondissement désignent par résolution les terrains destinés à la construction des maisons unifamiliales et d'enclos. Les immeubles ou leurs parties que concerne la résolution du conseil du peuple sont transférés en propriété de plein droit à l'État, exception faite de la parcelle dont le propriétaire antérieur de l'immeuble conserve la propriété ainsi que des parcelles données en propriété aux membres de sa famille.

éruption et de rachat, la ville acquiert l'immeuble contre un prix fixé suivant les règles en vigueur en cas d'expropriation. Il faut faire remarquer que la loi oblige les presidiums des conseils du peuple de voïvodie et des villes, ayant un statut à part, à fixer les prix maximum de vente des fonds qui sont propriété des personnes physiques et des personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'État.

La gestion des terrains d'État dans les villes et les cités appartient aux organes des presidiums des conseils du peuple municipaux et d'arrondissement. Leurs compétences non seulement leur permettent de jouer le rôle de gestionnaire de ces terrains, mais en même temps contribuent sérieusement à la jouissance des autres terrains conformément à l'intérêt social.

Nous nous sommes occupés à exposer les éléments fondamentaux de la réglementation juridique des terrains d'urbanisme dans un pays édifiant le socialisme, réglementation conforme aux conditions socio-économiques spécifiques de ce pays.

Quelques-unes des solutions juridiques peuvent intéresser les lecteurs étrangers. Dans un tel cas, il peuvent prendre connaissance aussi bien des textes en vigueur que des résultats des recherches empiriques sur la fonction sociale de l'application des lois en vigueur.

*LES PROBLEMES JURIDIQUES ACTUELS DE LA PROTECTION DE
L'ENVIRONNEMENT **

Waclaw Brzeziński

En Pologne, comme dans d'autres pays industrialisés, les problèmes de la protection du milieu naturel de l'homme commencent à intéresser les sciences humaines, en particulier juridiques. Cela est dû avant tout au progrès des sciences naturelles qui nous fournissent des preuves toujours nouvelles au sujet des liens causaux entre les différents dangers qui menacent l'environnement dans la civilisation industrielle. Mais en même temps, on devient de plus en plus conscient du fait qu'il ne suffit pas de connaître la nature et l'origine du mal ni même d'avoir une vision déterminée de l'amélioration des rapports socio-économiques dans ce domaine et de connaître les procédés pratiques, techniques permettant d'atteindre à cette amélioration. Il faut encore réorganiser ces rapports socio-économiques, c'est-à-dire faire intervenir la loi. La problématique qui nous intéresse a un caractère interdisciplinaire, ce qui a trouvé son expression dans la session commune qu'ont tenue, le 15 mars 1971 à Varsovie, trois comités scientifiques de l'Académie Polonaise des Sciences: Comité des Sciences Juridiques, Comité « Homme et Milieu » auprès du Présidium de l'Académie et Comité de la Protection de la Nature et de ses Ressources. La session était consacrée aux problèmes de la protection juridique de l'environnement.

La compréhension et l'extension de la notion de « protection de l'environnement » sont déterminées par deux composantes: « environnement » et « protection ».

L'environnement (ou le milieu naturel de l'homme) est une notion dans une forte mesure conventionnelle dans la littérature polonaise spécialisée. On entend par là l'ensemble des éléments naturels qui se manifestent dans un lieu et temps donnés et composent les conditions biologiques de la vie humaine. Il s'agit des conditions naturelles, mais plus ou moins transformées par l'activité de l'homme, car la nature primitive n'est plus aujourd'hui le milieu de l'homme.

* D'après l'état du droit au 1 mai 1972.

Par protection, on entend ordinairement une activité ayant en vue de maintenir un objet ou un système existant dans l'état inchangé ou conforme à un modèle établi. La protection ainsi conçue ne saurait être appliquée dans le contexte de la « protection de l'environnement ». En effet, il ne s'agit pas de protéger l'immuabilité, mais d'adopter une attitude appropriée à l'ensemble très complexe du milieu qui évolue sans cesse avec toute l'économie nationale et la technique. Il s'agit donc plutôt d'adapter ou même de diriger l'évolution du milieu conformément aux lignes directrices de la politique du développement économique et social et aux vœux de garantir les conditions optimales à la vie de l'homme.

*

Quel est le rôle du droit dans la mise en oeuvre des objectifs de la protection de l'environnement? L'appareil de l'État, en réalisant les tâches assignées par la politique de cet État, utilise des formes et moyens d'action diversifiés y compris le droit. Le rôle du droit dans la matière qui nous intéresse est particulier et irremplaçable. Sa particularité résulte non seulement du principe constitutionnel fondamental que l'activité de tout organe de l'État doit s'appuyer sur le droit, mais aussi du caractère particulier de la problématique concernée.

Tous les problèmes de la protection de l'environnement portent eux-mêmes un germe de conflit en ce sens que, dans des situations concrètes, il y a souvent des contradictions d'intérêts entre le développement des forces productives, l'accroissement de la production ou la mise en marche de nouvelles technologies, d'une part, et la protection de l'environnement de l'autre. Sans être antagonistes dans un État socialiste, ces contradictions n'en sont pas moins essentielles, parfois dramatiques. Toute simplification dans la solution de ces conflits est inadmissible. Il faut bien se rendre compte que la protection de l'environnement n'a pas le monopole de l'humanisme. L'essor des forces productives et de la production, le progrès technique, les nouvelles technologies — tout cela contribue aussi au mieux-être de l'homme. Pour résoudre ces conflits, parfois très complexes, on recourt à la politique s'appuyant sur les réalisations de la science. Mais, vu l'importance des intérêts sociaux se manifestant dans ces conflits, tout ne peut être laissé à la politique et à la libre appréciation de l'administration. Par exemple, si nous estimons que la pollution des eaux et de l'air est l'effet inéluctable de l'essor industriel, il reste à savoir jusqu'où peut aller cette pollution, quelle en peut être la concentration tolérée, quels sont les droits et devoirs des sujets exerçant leur activité en matière de protection de l'environnement, quels organes peuvent prendre, et en quelles formes, des décisions en cette

matière si importante à la fois pour l'économie nationale et pour le milieu de l'homme, de façon que les intérêts de ces deux domaines soient convenablement considérés et respectés? Seule la loi peut trancher ces questions.

Les problèmes de droit et d'organisation inhérents à la protection de l'environnement exigent que l'on voie l'ensemble du droit en vigueur en cette matière. Cela s'explique par le fait qu'en Pologne, il ne s'agit pas en l'occurrence d'un système juridique homogène fondé sur un seul acte législatif de base. Nous retrouvons ces problèmes dans les différentes branches de notre droit, car les questions socio-économiques y relatives apparaissent dans différents domaines de la vie et de l'économie nationale. Ce n'est donc pas une branche spéciale du droit, mais plutôt un thème qui traverse tout notre système de droit. Une vue d'ensemble représente le seul point de départ acceptable pour les considérations sur le sujet qui nous intéresse.

En premier lieu, il faut affirmer que tous les problèmes socio-économiques de la protection de l'environnement se situent dans le cadre de l'économie nationale. En effet, la menace qui pèse sur l'environnement se rattache au développement des forces productives et de la production ainsi qu'aux phénomènes qui, directement ou indirectement, découlent de l'essor de la production tout en stimulant cette dernière. Il s'agit du progrès technique et de l'urbanisation du pays.

En acceptant cette affirmation, il convient cependant de faire remarquer que l'économie nationale est, dans notre pays, une économie planifiée, portée au rang de l'un des principes fondamentaux du régime. Tout notre système juridique s'est développé sous l'influence primordiale de ce principe, car l'économie planifiée exige une réglementation très précise des interdépendances de divers domaines de l'administration et de l'économie et des bases juridiques de la direction de l'État. On peut même parler de tout un système juridique qui s'est formé sur la base des rapports socio-économiques propres à l'économie planifiée. Ce système, que nous appellerons système juridique d'économie planifiée, se caractérise par un développement extrêmement dynamique, se transforme et évolue en même temps que le système d'économie planifiée, crée des formes et mesures juridiques toujours nouvelles, propres à l'État socialiste.

Parallèlement s'est développé le droit relatif à la protection de l'environnement. A mesure que progressent les sciences naturelles et techniques, à mesure que nous saisissons les relations causales entre le développement de la civilisation dite industrielle et les manifestations imprévues et non envisagées de la détérioration de la biosphère, le légis-

lateur commence à édicter de nouvelles dispositions légales afin de freiner le processus de croissance du danger. De cette manière, les rapports sociaux qui nous intéressent, relatifs à la protection de l'environnement, sont réglés par les dispositions juridiques de deux sortes: celles que l'on peut classer dans le système juridique d'économie planifiée et celles qui règlent la protection de l'environnement.

Lorsqu'il y a lieu de trouver une solution dans une situation concrète relevant du domaine de la protection de l'environnement, les dispositions des deux catégories susmentionnées interviennent de façon conjuguée. Remarquons à ce propos que le système juridique d'économie planifiée, bien qu'il se limite assez unilatéralement à la problématique des forces productives et de la production, détermine indirectement — à travers la fixation des objectifs de production, l'aménagement planifié du territoire, la planification des investissements et les décisions concernant leur localisation — le lieu et le degré du danger menaçant l'environnement. La protection de l'environnement est le domaine de la deuxième catégorie de dispositions juridiques. L'expérience montre que les prescriptions classées dans le système juridique d'économie planifiée ont une puissance d'action incomparablement plus forte que les prescriptions sur la protection. On protège bien mieux la réalisation du plan que l'on ne prévient les incidences négatives de cette réalisation. Le système juridique d'économie planifiée dispose en effet de très forts stimulants économiques encadrés de règles légales face auxquelles s'avèrent impuissantes non seulement les injonctions et les prohibitions, mais aussi les sanctions pénales.

La cause de cet état de choses réside dans ce que, en Pologne populaire, ce n'est plus « l'intérêt privé » de l'investisseur ou du fabricant qui s'oppose à « l'intérêt public », mais bel et bien l'intérêt d'un organisme de l'économie socialisée qui est en même temps l'intérêt social (public), individualisé par le plan économique, étant entendu que le plan économique non seulement autorise, mais oblige à des activités de mise en oeuvre du plan. D'où les difficultés que rencontre le droit de la protection de l'environnement en Pologne dans la mise en action des tâches dictées par la politique de l'État.

Cela ne signifie pas cependant qu'il faut considérer comme absolument inadéquates à la solution des problèmes de la protection de l'environnement les formes juridiques traditionnelles empruntées à la formation socio-politique précédente. À côté des injonctions et prohibitions administratives, la répression pénale, la surveillance et le contrôle jouent et continueront à jouer un rôle notable à cet égard. Mais on se ferait des illusions si l'on croyait que ces formes juridiques pourraient jouer leur rôle, isolées du système juridique d'économie planifiée.

*

Dans un État qui met en application le principe de l'économie planifiée, on peut prévenir les effets secondaires, non envisagés, mais inéluctables de l'essor des forces productives, de la technique et de la production, en utilisant avant tout les formes et mesures juridiques dont nous nous servons dans le système juridique d'économie planifiée. Cela ne sera possible que si les problèmes socio-économiques de la protection de l'environnement seront incorporés au système d'économie planifiée. Puisqu'il est scientifiquement établi que des liens causaux existent entre les objectifs productifs et la détérioration du milieu, il faut parallèlement poser des objectifs du domaine de la protection de l'environnement, car c'est alors seulement que ces dernières auront la chance d'être traitées sur un pied d'égalité avec les autres. Et voici quelques points ayant à cet égard une importance fondamentale.

Pour que le problème de la protection de l'environnement puisse être inséré au système d'économie planifiée, il faut que les plans économiques tiennent largement compte des objectifs de cette protection. Cela concerne les plans économiques de tous genres ainsi que tous les niveaux du système d'économie planifiée. Un pas dans ce sens a déjà été fait. Depuis quelques années, la protection de la pureté des eaux et de l'air est envisagée dans les plans économiques nationaux. Mais il faut encore que ces objectifs soient formulés de manière à pouvoir rendre compte de leur réalisation, comme il en est avec les objectifs de la production et du développement des forces productives.

D'autre part, il est nécessaire que le problème en question ait le rang qui lui est dû dans les plans prospectifs et d'orientation; toutes les considérations y relatives doivent porter sur un avenir très lointain. Car s'il y a une pensée créatrice explorant l'avenir qui se justifie par elle-même, c'est bien celle qui touche les rapports socio-économiques concernant la protection du milieu de l'homme. L'évolution de ces rapports dépend de la direction du développement de la technique et de l'économie nationale. Il faut aussi faire remarquer que les grands investissements, notamment industriels, exerçant une influence marquée sur l'environnement, doivent attendre plus de dix ans pour atteindre leur pleine capacité de production, et il n'en faut pas moins pour savoir quelle est leur influence sur l'environnement.

La forme juridique fondamentale de l'économie planifiée est la planification de l'espace et les plans d'aménagement du territoire. En effet, les problèmes de la protection sont dans une forte mesure des problèmes d'organisation spatiale de tous les phénomènes économiques qui donnent naissance à des dangers menaçant l'environnement. Ces problèmes ont

toujours préoccupé les urbanistes et les planificateurs de l'espace en Pologne, mais ils n'ont jamais été — et ne le sont pas toujours — suffisamment protégés par la loi.

Quelques imperfections de la planification de l'espace ont leur source, à mon avis, dans ce que nous n'avons pas tiré des conclusions pratiques du fait que le pouvoir de l'État se trouve concentré au siège central et dans des centres locaux et que la tendance d'évolution de notre appareil étatique est la décentralisation, compte tenu de toutes les conséquences découlant du principe du centralisme démocratique. D'autre part, on n'a pas assez nettement distingué entre les questions à résoudre dans la planification de l'espace au titre de la direction de l'État à l'échelle nationale et celles qui devraient l'être à l'échelle régionale ou locale. La mise en application des plans locaux est gênée par de nouvelles localisations non prévues par les plans, mais imposées par les autorités centrales. Les conseils du peuple locaux ne possèdent pas encore, en cette matière, les attributions qui devraient leur être conférées au titre de leur position d'organes locaux du pouvoir d'État. En particulier, les plans d'aménagement du territoire sont dressés par des bureaux d'études. Ensuite, les presidiums des conseils du peuple locaux donnent leur avis sur ces plans qui sont enfin approuvés par les presidiums des conseils du peuple du degré supérieur. En fin de compte, les conseils du peuple locaux, en tant qu'organes collégiaux, ne se considèrent comme responsables ni de ces plans ni de leur mise en oeuvre, bien que celle-ci relève de leur gestion.

*

Le système d'économie planifiée ne fonctionne pas de façon automatique. Le mécanisme en est très complexe. Un grand rôle y est joué par les stimulants économiques dont certains revêtent la forme de règle juridique et d'autres résultent indirectement de la réglementation légale. Ils sont assez unilatéralement orientés sur les effets de la production, puisque les plans économiques aussi fixent avant tout des objectifs de production. Est-il possible de garantir l'exécution des plans de protection de l'environnement à l'aide de stimulants économiques?

Cela n'est guère facile, car les stimulants matériels agissant en matière de mise en oeuvre des objectifs de la production et de prestation de services concernent soit les intérêts de l'unité participant au processus de réalisation des plans, soit les intérêts d'un groupe déterminé de travailleurs. Le lien entre l'intérêt individuel et la réalisation du plan est ici, exceptionnellement, direct. En revanche, il est très difficile d'établir des stimulants matériels dans le domaine de la protection de l'environnement,

car, dans ce cas, le lien entre l'intérêt individuel et celui de la protection est très indirect, très lâche et rarement compris par la collectivité. Si même nous présumons une disproportion flagrante entre un intérêt militant en faveur de l'exécution d'une tâche productive et l'intérêt social, militant en faveur de la réalisation d'un objectif de la protection, il serait irréal de croire que, en cas de conflit entre ces deux intérêts, celui de la protection prévaudrait.

Il faut en conséquence relier directement les intérêts de ceux qui exécutent des tâches relevant de la protection à l'intérêt social de la protection, de manière à pouvoir s'opposer à la réalisation des plans de production ou de développement des forces productives à tout prix, donc sans égard aux frais que leur réalisation entraînerait sur le plan social.

Ce n'est certes pas une question facile, mais on peut indiquer à titre d'exemple la faculté de mettre sur pied des stimulants économiques incitant les entreprises à installer et à exploiter convenablement les dispositifs de protection des eaux et de l'air contre la pollution. Selon les intentions du législateur, le rôle de ce stimulant et en même temps de mesure de répression et de contrainte devait être joué par les amendes infligées aux entreprises coupables d'infractions en cette matière, en vertu d'une loi de 1962 sur le régime des eaux et d'une loi de 1966 sur la protection de l'air. Laissant même de côté la conception très discutable de peines infligées aux entreprises, il faut constater que, selon l'opinion généralement admise, cette institution n'atteint son but ni comme stimulant économique ni comme répression dans le cadre de la prévention générale. Les entreprises payent l'amende et continuent à polluer les eaux et l'air. Or ces amendes pourraient être remplacées par des taxes payées par les entreprises pour l'évacuation des substances polluantes et dont le montant serait fixé en fonction de la quantité et de la nocivité de ces substances. De cette manière, l'entreprise ne pourrait plus compter sur l'impunité de ses agissements — fait qui se produit parfois — car la taxe serait une obligation civile. Si, de plus, une progression de la taxe était prévue en fonction du temps, on verrait apparaître un bon stimulant économique en faveur de l'installation et de l'exploitation régulière des dispositifs d'épuration. Et si les taxes étaient versées non pas au budget de voïvodie, comme le sont les amendes, mais à un compte bancaire bloqué de l'entreprise intéressée, et affectées uniquement à l'aménagement et à l'exploitation des dispositifs empêchant la pollution des eaux et de l'air, des bases seraient ainsi créées à un calcul économique réel et simultanément à la solution planifiée de la protection des eaux et de l'air par l'industrie elle-même.

Pour que les problèmes de la protection de l'environnement ne soient pas englobés de manière formelle seulement par l'économie planifiée, il

faut qu'intervienne le calcul économique. La question est mûre à être tranchée, car les frais d'épuration et d'adaptation des eaux aux besoins industriels et communaux, les dommages causés par les eaux chimiquement polluées aux installations techniques et aux constructions ainsi que par les poussières et les gaz à l'atmosphère, les dommages causés au peuplement, à l'agriculture et à l'horticulture, les dommages causés par la pollution du sol — peuvent être de nos jours évalués avec beaucoup d'exactitude. Il s'agit seulement de développer les méthodes de calcul.

*

La question qui nous intéresse pose plusieurs problèmes de structure.

Déjà dans les années 1947 - 1949, quand la conception de la conservation de la nature fut remplacée par celle, plus moderne, de la sauvegarde de la nature et de ses ressources, il est devenu évident que, dans un Etat socialiste, cela équivalait à la nécessité d'intégrer cette protection au système d'économie planifiée. On a compris que, de ce fait, les questions de la protection de la nature devraient relever des organes centraux de direction et de disposition de l'économie nationale et l'on a préconisé qu'elles relèvent directement du président du Conseil des ministres. A défaut cependant d'une conception d'ensemble, à l'époque, du modèle de notre économie nationale, ces vœux n'ont pu être réalisés. La loi du 7 avril 1949 sur la protection de la nature, qui fut la première loi en Europe fondée sur une conception étendue de cette protection (sauvegarde de la nature et de ses ressources), fit du ministre de la Sylviculture l'organe suprême en cette matière, en lui confiant, en ce qui concerne la protection des ressources, la tâche consistant « à veiller à ce que l'exploitation des ressources de la nature soit conforme aux principes ayant en vue la sauvegarde et l'accroissement des forces productives naturelles ». Les pouvoirs publics ont en même temps été engagés à demander avis au Conseil national de la Protection de la Nature, présidé par le ministre de la Sylviculture, en matière de projets pouvant affecter l'équilibre des forces de la nature et à informer le ministre de la Sylviculture de la position prise sur les avis formulés. Le ministre de la Sylviculture a été autorisé à soumettre au Conseil des ministres les questions dans lesquelles les autorités publiques n'auraient pas demandé avis ou ne l'auraient pas suivi.

Cette disposition de la loi est restée lettre morte et le ministre de la Sylviculture ne l'a jamais appliquée, bien qu'il en ait eu l'occasion. La fonction de « veiller » à ce que l'exploitation des ressources ne déséquilibre les forces de la nature ne peut relever du champ d'activité d'un seul ministre, car, par la nature des choses, il s'agit des questions de la

compétence de la direction de l'État qui devraient par conséquent être confiées aux organes centraux. A plus forte raison, on ne saurait confier cette mission à un ministère spécialement intéressé à ces questions en tant que gérant d'une importante partie des ressources, comme c'est le cas du ministère de la Sylviculture.

En examinant les questions d'organisation d'une activité quelconque de l'État, il faut partir du principe que cette activité se manifeste dans deux sphères: celle des fonctions d'exécution et de gestion et celle des fonctions de direction de l'État. L'application des dispositions juridiques sur la protection de l'environnement et, en général, l'organisation des activités ayant en vue la protection de l'environnement dans le cadre des différents secteurs de l'administration appartiennent aux fonctions d'exécution et de gestion. En revanche, l'établissement de la ligne politique en cette matière, la solution des questions litigieuses et la coordination interministérielle relèvent des fonctions de direction de l'État.

Dans l'état actuel de la réglementation des champs d'activité respectifs des organes centraux de l'administration (Conseil des ministres, Présidium du Gouvernement, Commission de Planification près le Conseil des ministres), la protection de la nature n'y est point prévue. On pourrait affirmer qu'il n'est pas nécessaire qu'elle le soit, puisque les compétences de ces organes en cette matière peuvent trouver l'appui dans les compétences générales de la direction de l'État et de la coordination de l'économie nationale, s'il n'était que les dispositions sur le champ d'activité respectif de ces organes règlent en détail les compétences portant sur la production et le développement des forces productives, en laissant totalement de côté les questions de la protection de l'environnement. Dans cet état de choses, même les questions de la protection qui relèvent indubitablement de la direction de l'État à l'échelle supraministérielle, n'arrivent pas jusqu'aux organes centraux et demeurent dans le champ d'activité des organes ministériels (au niveau central et local), responsables de différents secteurs de l'économie nationale.

Et là, elles sont considérées au point de vue des tâches planifiées spécifiques du domaine du développement de la production et des forces productives. Cela ne permet pas de partager avec précision le champ d'activité et la responsabilité qui s'y rattache pour les questions dont nous avons appris à apprécier l'importance. Remarquons à cette occasion qu'une détermination précise du champ d'activité et de la responsabilité qui en découle est la condition fondamentale de toute bonne organisation. A ce propos, le vœu s'impose qu'en précisant le champ d'activité respectif des organes centraux de l'administration, les compétences en matière de protection de l'environnement soient prises en considération et explicitement définies. Cela concerne avant tout les compétences dans le domaine de la

coordination interministérielle et, en particulier, en ce qui concerne la solution des conflits entre les exigences de la protection de l'environnement et les intentions des réalisateurs des plans économiques.

Les fonctions de direction de l'État ne se manifestent pas seulement au niveau d'organes centraux, mais aussi à l'échelon des unités territoriales; elles sont confiées aux conseils du peuple en tant qu'organes du pouvoir de l'État sur le plan local et à leurs presidiums. Ces fonctions sont exercées par la coordination territoriale de l'économie assumée par les conseils et réglée par la loi sur les conseils du peuple et par de nombreux actes gouvernementaux. Le mode de réglementation des questions de la protection de l'environnement dans le cadre de la fonction directrice d'un conseil du peuple est aussi défectueux qu'au niveau supérieur: ces questions sont pratiquement laissées de côté. Elles ne sont que partiellement réglées dans des dispositions concernant les différents secteurs et restent subordonnées à la coordination par les conseils du peuple et leurs presidiums. D'où le vœu analogue à celui que nous avons formulé à l'égard des organes centraux, à savoir que les compétences des conseils du peuple en matière de protection de l'environnement soient précisément réglées. Il s'agirait en premier lieu de coordonner l'activité des organes et de toutes les unités d'organisation à l'échelon local et, dans le cadre de cette coordination, de trancher les conflits entre les exigences de la protection de l'environnement et les intentions des réalisateurs des plans économiques. Outre les compétences, il faudrait aussi régler la procédure en cette matière.

L'organe de travail du Conseil des ministres en ce qui concerne la direction de l'économie planifiée est la Commission de Planification économique près le Conseil des ministres. Serait-il opportun que les questions de direction par l'État de la protection de l'environnement soient transférées à la Commission de Planification, puisque ces questions doivent être intégrées au système d'économie planifiée?

Ce serait la solution la plus simple, mais pas la plus pertinente. Dans toute son activité, la Commission de Planification est orientée avant tout vers la réalisation des plans et des meilleurs effets économiques. Or les problèmes de la protection de l'environnement sont générateurs de conflits, et en règle générale les incompatibilités apparaissent entre les intérêts de la protection et ceux de la réalisation des plans économiques. Pour les deux parties en présence, il n'est pas souhaitable que les solutions interviennent au sein d'un seul organe. Il est à craindre en effet que l'une ou l'autre partie ne soit préférée au détriment des intérêts de l'État. Aussi, pour que chaque affaire à soumettre au Conseil des ministres soit-elle convenablement exposée et, le cas échéant, discutée d'égal à égal, il faut

que dans cette procédure les deux parties soient représentées par des organes égaux, mais différents.

Pour cette raison, dans la discussion qui se poursuit en Pologne au sujet de la protection juridique de l'environnement, il a été proposé que l'organe de travail du Conseil des ministres en matière de cette protection devrait être un organe central ayant le caractère de comité près le Conseil des ministres. En faveur de la forme collégiale d'un tel organe milite le caractère de ses tâches qui se ramènent, en général, à la coordination supraministérielle de la protection de l'environnement. Les questions aussi complexes exigent que lors de l'examen de ces questions par le comité, les points de vue de divers secteurs de l'économie et de l'administration ou peut-être même des régions puissent être représentés.

Le comité en question aurait pour tâche l'initiative législative en matière de protection de l'environnement, la coopération avec la Commission de Planification, la coordination courante et la solution des litiges.

Etant donné le rôle de la science en cette matière, on propose en même temps d'instituer auprès du Conseil des ministres un organe consultatif jouissant d'une grande autorité scientifique. Il aurait pour tâche d'émettre des avis et de soumettre des propositions aux organes centraux de l'administration et aussi d'effectuer, à la requête des autorités sur sa propre initiative des recherches ou des expertises. Dans certains cas déterminés, la consultation de cet organe serait obligatoire.

Conformément à ces propositions et suivant les mêmes principes serait organisée la fonction de direction par l'État des problèmes de la protection de l'environnement au niveau des organes locaux.

*

La mise en oeuvre des propositions ci-dessus, qui visent à intégrer le problème de la protection de l'environnement au système d'économie planifiée, exigera des changements substantiels dans la législation. On voit nettement la nécessité d'édicter une loi sur la protection de l'environnement. Ce ne serait pas une codification au sens ordinairement donné à cette notion. En particulier, une telle loi ne porterait pas sur l'ensemble du problème et ne servirait pas de fondement à tout un système de droit en cette matière. Il ne serait pas opportun d'exclure ces problèmes de différents secteurs de la législation. Les symptômes de détérioration de l'environnement sont des effets secondaires, imprévus et non envisagés de l'activité humaine, surtout économique. La problématique juridique de la prévention de ces phénomènes ne saurait être isolée de la réglementation juridique de l'activité qui est à l'origine de ces phénomènes, car on s'engagerait dans la voie vers une solution idéale, irréaliste de ces questions

à l'aide des défenses administratives et des sanctions pénales. En revanche, la loi envisagée aurait pour but de définir le rang de la protection de l'environnement dans le système juridique de notre État socialiste et de régler l'organisation de cette protection avec les formes et les mesures juridiques indispensables dans ce domaine.

Mais les propositions législatives ne se bornent pas à la promulgation d'une loi sur la protection de l'environnement. Il est en outre indispensable de combler certaines lacunes dans notre législation. Ainsi, on propose de régler par la voie législative la protection du paysage en tant qu'élément biologique du milieu. La lutte contre les bruits demande aussi à être réglée par la loi. On propose également d'édicter une loi sur la protection contre l'action nocive des substances chimiques et des ionisations.

BIBLIOGRAPHIE

DROIT POLONAIS
CONTEMPORAIN
N° 19, 1973

NOTES CRITIQUES

Studia z teorii prawa administracyjnego [Études théoriques de droit administratif], sous la rédaction de Ludwik Bar, Wrocław 1971, Ossolineum, 271 pages. Instytut Nauk Prawnych PAN.

Il s'agit d'un recueil de 15 études écrites à l'occasion du 80^e anniversaire du professeur Maurycy Jaroszyński, membre titulaire de l'Académie Polonaise des Sciences, président du Conseil scientifique de l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences, professeur retraité et l'ancien titulaire, pendant de longues années, de la chaire de droit administratif à l'Université de Varsovie, pendant la dernière guerre, professeur à la Faculté polonaise de droit à l'Université d'Oxford. Ces études ont été écrites en l'honneur du professeur par des travailleurs de l'Institut des Sciences Juridiques et de la Faculté de Droit et d'Administration de l'Université de Varsovie, étudiants et amis du professeur. Un grand nombre d'entre eux sont déjà professeurs ou *docents*.

Les travaux en question, malgré la diversité des problèmes abordés, ne sont pas un recueil fortuit d'études qui attendaient à être publiées. On y voit nettement une tendance à traiter les problèmes qui avaient fait l'objet d'intérêt et de travaux scientifiques du professeur Jaroszyński pendant de longues années de son activité scientifique.

Trois groupes thématiques sont à distinguer. Dans celui qui porte le titre « Problèmes généraux » nous trouvons l'étude de W. Dawidowicz sur la réalisation du droit administratif par les organes de l'administration publique. C'est un essai de préciser les notions de réalisation, d'application et d'observation du droit administratif, sous forme de polémique avec d'autres auteurs. En outre, ce groupe renferme l'étude de J. Starościak intitulée *Problèmes de la transformation de l'administration dans un Etat socialiste*, synthèse réussie de ces problèmes envisagés du point de vue de l'évolution des tâches de l'administration, des méthodes de travail et d'organisation de l'administration, en tenant compte en particulier du champ et du caractère de la réglementation des activités de l'administration. Ensuite nous avons l'étude de E. Smoktunowicz sur les directives dans l'activité administrative, étude empirique sur les actes juridiques appelés « directives », jouant un grand rôle dans la direction de l'administration. Le sujet est traité dans un vaste contexte des faits et des considérations de nature théorique. Enfin, E. Ochendowski expose, dans l'étude consacrée à la conception des rapports particuliers d'autorité, la discussion qui se déroule sur ce sujet dans la doctrine allemande, autrichienne, suisse et polonaise, en éclaircissant l'origine et le rôle de cette conception dans l'État bourgeois.

Dans le second groupe consacré aux problèmes des conseils du peuple, nous trouvons d'abord l'étude de E. Iserzon sur l'évolution de la conception des conseils du peuple en République Populaire de Pologne, qui dans le contexte de cette évolution, fait des comparaisons entre les conseils du peuple et l'autogestion locale.

L'étude de Z. Leoński au sujet de l'évolution des commissions des organes représentatifs locaux dans la législation des pays socialistes est une étude concise de droit comparé d'un sujet de grande actualité et dernièrement discuté dans les États socialistes. Enfin, J. Służewski, dans l'étude sur la coopération des conseils du peuple, aborde la question des formes d'organisation de la coopération des conseils du peuple, dont la nécessité apparaît face à l'évolution intensive des fonctions et des tâches des conseils, en présence d'une certaine imperfection de la division territoriale dont les changements n'arrivent pas — comme partout d'ailleurs — à suivre le développement local.

Dans le troisième groupe consacré à l'organisation et à l'activité de l'administration publique, on trouve des études abordant des sujets variés. L. Bar, dans l'étude au sujet de la surveillance exercée par l'État sur un combinat industriel, soulève le problème de grande actualité des formes d'organisation de la gestion industrielle. Les trois études suivantes concernent la procédure administrative. Ainsi O. Bujkowa s'occupe des prérogatives individuelles et des formes de leur protection en droit administratif, en traitant le problème éternel de la situation juridique de l'individu face à l'administration publique. L'étude de J. Filipek sur les principes structuraux du procès administratif est une contribution à l'intégration de la théorie de la procédure administrative. L'auteur analyse les dispositions juridiques réglant les différentes procédures administratives, en dégagant les éléments processuels et matériels. L'article de J. Jendrośka sur la situation de la partie dans les codifications socialistes de la procédure administrative est une étude comparative de ce problème fondamental de la procédure administrative. Nous avons ensuite l'étude de R. Malinowski concernant quelques problèmes des organes sociaux dans l'administration polonaise, qui soulève les questions touchant l'un des principes constitutionnels fondamentaux de l'État de type socialiste qu'est la participation des masses populaires au gouvernement. L'étude de W. Brzeziński sur la protection juridique du paysage traite ce problème en tant qu'élément de la protection juridique de l'environnement. Deux dernières études portent sur les problèmes d'organisation de la science. Z. Rybicki traite des problèmes d'organisation des écoles supérieures, en se prononçant entre autres sur la coordination des recherches dans le secteur des sciences sociales. L'étude de K. Sobczak s'occupe des problèmes juridiques de l'organisation de la recherche scientifique, en donnant un aperçu critique de la situation juridique actuelle en cette matière.

Le recueil est complété d'une bibliographie des travaux du professeur Jaroszyński qui comporte 259 positions.

Wacław Brzeziński

Jerzy Starościak, *Prawo administracyjne* [Le droit administratif], Warszawa 1969, PWN, 604 pages.

Il existe déjà en Pologne une certaine tradition des manuels de droit administratif. Jerzy Starościak figure parmi ceux qui ont efficacement contribué à former cette tradition. Le présent ouvrage est le quatrième manuel universitaire de droit administratif écrit par cet auteur ¹.

¹ J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie* [Précis de droit administratif], Warszawa 1959, Wydawnictwo Prawnicze; J. Starościak, E. Iserzon,

D'autre part, les exigences posées aux manuels universitaires de droit positif, se sont aussi cristallisées en Pologne. Outre le rôle d'informateur sur l'état législatif qu'il doit jouer incontestablement, le manuel doit aussi inciter le lecteur à s'intéresser au sujet et à penser individuellement. C'est sur cette base que sont en général formulées les exigences définies, posées aux manuels en ce qui concerne le fond et la forme. Le manuel doit avant tout mettre à la portée des étudiants la législation en vigueur actuellement. C'est sa tâche fondamentale et c'est pourquoi le matériel d'information sur le droit positif doit dominer absolument dans le texte. De plus, il doit contenir ce qu'on nomme communément théorie du sujet, c'est-à-dire des réflexions scientifiques, leurs voies et leurs liens avec de plus vastes domaines de la vie sociale. Par contre, il est discutable d'exiger qu'un tel manuel contienne des éléments historiques et comparatifs. Ceux qui se prononcent en faveur de l'inclusion de ces éléments, relèvent qu'il est utile de faire l'exposé d'une manière complète et plus large, tandis que les adversaires considèrent ces éléments comme un poids inutile, surchargeant la mémoire de l'étudiant. En ce qui concerne la forme du manuel universitaire, on en exige que la systématique rende le fond essentiel du sujet; le style devant être clair et communicatif et la littérature de base dans cette matière — traitée de façon appropriée.

Le manuel en question remplit pleinement toutes ces exigences. Il donne l'état actuel du droit administratif en vigueur en Pologne et une bonne orientation au lecteur dans les problèmes théoriques fondamentaux de cette discipline. Il est aussi suffisamment saturé de substance historique et comparative, présentant ainsi au lecteur un certain tableau d'ensemble et indiquant les possibilités d'autres solutions législatives^{*2*4}.

L'ouvrage comprend cinq parties: « Problèmes fondamentaux », « Organisation de la gestion », « Formes d'activité de l'administration et procédure administrative », « Contrôle de l'administration », « Statut juridique des domaines d'activité spécialisés de l'administration ». En adoptant ce système, l'auteur a rompu avec une vieille tradition qui voulait que le manuel soit divisé en deux parties, l'une générale, l'autre détaillée, ce qui, ainsi que le démontre l'expérience, n'était pas la meilleure solution au point de vue didactique. Cela constitue un grand pas en avant sur la voie de l'intégration de la matière présentée dans le manuel.

Il faut surtout souligner que le chapitre I^{er}, concernant les fondements structurels de l'administration de l'État, est particulièrement exposé. L'auteur y montre le mécanisme complexe du fonctionnement de l'administration socialiste et nous donne la clé pour saisir les autres problèmes particuliers du droit administratif. Les considérations sur les liens du droit administratif et des sciences connexes, et surtout avec la science de l'administration, contenues dans le chapitre II, permettent de mieux comprendre certaines questions juridiques de la structure de l'administration dans différentes situations de conditionnement social et économique. L'auteur n'oublie pas l'existence de ces liens dans les autres parties de son ouvrage. C'est ainsi que dans le chapitre II, intitulé « Organisation de la gestion », il met aussi bien à profit les résultats obtenus par la science administrative que ceux par la science de la gestion de l'économie nationale.

Le grand chapitre consacré aux formes d'activité de l'administration et à la

Prawo administracyjne [Le droit administratif], Warszawa 1963, Wydawnictwo Prawnicze; *Prawo administracyjne* [Le droit administratif], sous la rédaction de J. Starościk, Warszawa 1965, PWN.

² Voir les notes critiques détaillées sur ce manuel de: A. Chełmoński, J. Jendroška et T. Kuta, publiées dans « Państwo i Prawo », 1970, n° 7, pp. 141 et suiv.

procédure administrative contient de nombreuses idées inédites fondées sur les derniers résultats des recherches de l'auteur, ainsi que sur les nouvelles solutions législatives. C'est à juste titre que l'auteur met en relief les principes généraux de la procédure administrative en raison de leur importance pour tout le système de droit administratif polonais. Il faut souligner ici la systématique originale de ces principes, employée par l'auteur: les principes fondamentaux, c'est-à-dire les principes propres à tout le système de droit d'un État d'un type donné, les principes fondamentaux d'un système donné de procédure administrative et les principes auxiliaires.

De même, précise et juste est la présentation du système de contrôle de l'administration, qui constitue l'un des éléments les plus importants du droit administratif, caractérisant ce droit dans son ensemble. Présentant l'essentiel du contrôle judiciaire de l'activité de l'administration, l'auteur a accordé, à juste titre, beaucoup d'attention à la conception du contrôle judiciaire administratif, en présentant les principes fondamentaux de ce type de contrôle d'une manière comparative.

Le présent manuel nous montre sous un jour nouveau de nombreuses institutions du droit administratif, en mentionnant une riche documentation bibliographique. L'une des grandes qualités de cet ouvrage est que les divers éléments du droit administratif sont présentés au lecteur d'une façon ordonnée. Les réalités sociales qui conditionnent les solutions juridiques et qui à leur tour leur sont soumises elles-mêmes, sont souvent exposées. En définitive, c'est un manuel systématique, clair, possédant de grandes qualités, qui nous expose tout sur le droit administratif polonais.

Jan Jendroška

Zygmunt Rybicki, *Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki planowej* [Les problèmes de droit administratif dans l'économie planifiée], II^e éd., Warszawa 1971, PWN, 387 pages.

La vaste activité économique de l'État socialiste pose à la théorie, à la législation et à la pratique des problèmes toujours nouveaux à résoudre en ce qui concerne les structures d'organisation et les méthodes de gestion. Il n'est pas moins important de savoir approcher ces problèmes du point de vue didactique, car il s'agit de transmettre de la façon la plus efficace des connaissances en cette matière aux futurs dirigeants de la vie économique dans divers secteurs et aux différents niveaux de la gestion économique.

Zygmunt Rybicki est l'auteur du premier cours universitaire photocopié portant sur la problématique juridique de la gestion économique. Le manuel dont il est question ici est la troisième version didactique qui a paru en deux éditions (1968 et 1971). L'édition la plus récente est modifiée et mise à jour. Elle tient compte aussi bien des dispositions juridiques actuellement en vigueur que des changements

¹ Z. Rybicki, *Administracja stosunków gospodarczych PRL* [Administration des rapports économiques en République Populaire de Pologne], Warszawa 1963, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego; du même auteur, *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL. Zagadnienia administracyjno-prawne* [La gestion de l'économie nationale en République Populaire de Pologne. Problèmes de droit administratif], Warszawa 1963.

dans le domaine de l'organisation économique qui se sont accumulés dans les années 1967 - 1969.

La gestion de l'économie nationale est un domaine complexe comportant des problèmes juridiques relevant de diverses disciplines. Le manuel du professeur Rybicki traite des problèmes de droit administratif très largement entendus, sur le fond des principes généraux du système socio-économique et avec référence aux disciplines économiques et aux directives de la politique économique. L'ensemble est considéré au point de vue du principe de l'économie planifiée, un des principes fondamentaux de l'économie socialiste. L'auteur formule les principes généraux du système socialiste de gestion de l'économie nationale et procède à des comparaisons avec le système d'économie capitaliste.

Le manuel se compose de cinq chapitres: I. « L'évolution du système de gestion en Pologne populaire », II. « Notions fondamentales de la gestion de l'économie nationale », III. « Les unions d'entreprises d'État », IV. « Les problèmes juridiques de la coordination économique », V. « L'entreprise d'État et les conditions juridiques de son fonctionnement ». On voit que l'auteur concentre son attention sur deux rouages économiques fondamentaux que sont les unions industrielles et les entreprises d'État. Il les montre au regard de tout l'appareil de gestion, en exposant les diverses formes d'interdépendance, de liens d'organisation et fonctionnels. Cependant avant de passer à une caractéristique détaillée, il présente les étapes successives de la formation de l'administration économique en Pologne et initie les lecteurs aux notions fondamentales de régime juridique qui apparaissent dans les relations économiques. Le chapitre consacré à cette matière a une importance particulière. En effet, dans le domaine de la gestion de l'économie nationale, de nombreuses institutions nouvelles ont vu le jour, dont la nature doit être précisée par la science. D'autre part, en ce qui concerne les notions empruntées à d'autres domaines de l'activité de l'État, par exemple à l'administration générale, voire à d'autres formations économiques, il a fallu montrer leur rôle modifié et leur contenu nouveau. L'auteur a affronté cette tâche avec succès.

Parmi les autres problèmes soulevés dans l'ouvrage, une importance particulière ont ceux qui concernent les sujets de gestion de l'économie nationale et des formes d'action. Une des notions préliminaires dont s'occupe l'auteur est celle de gestion qu'il rattache à l'activité d'organisation de l'État socialiste dans le domaine de l'économie nationale, activité exercée d'une manière directe, par exemple en dirigeant les entreprises d'État (pp. 61 et suiv.). Selon l'avis de l'auteur, la gestion peut être considérée comme partie intégrante de l'administration si l'on admet une acception large de cette dernière notion, entendue comme organisation des rapports sociaux.

Du fait que l'État s'engage directement dans la direction de l'économie nationale, le cercle des unités exerçant cette activité s'élargit notablement, d'où le problème de leur caractère juridique. Étant donné que le pivot de la gestion est représenté par les organes de l'administration de l'État, l'auteur procède tout d'abord à une révision des opinions de la doctrine sur leur substance (pp. 132 - 136) et formule sa propre définition (p. 136). Ensuite, il distingue quatre sphères d'activité des organes administratifs: l'activité d'exécution et de gestion, la réglementation générale, la gestion de l'économie nationale et l'administration prêtant les services. Suivant la sphère qui prédomine dans les compétences d'un organe donné, il fait une distinction entre les organes de gestion de l'économie nationale et les organes de réglementation générale (p. 137). Une telle séparation mènerait vers une classification simplifiée des organes représentatifs, mais elle susciterait des difficultés si l'on voulait distinguer les différentes sphères

d'activité. En effet, il y manque un critère unique de division, car les critères adoptés sont les suivants: les formes d'activité (la réglementation générale et les services), le critère objectif (la gestion de l'économie nationale) et aussi le critère subjectif (l'activité d'exécution et de gestion, puisque c'est sans doute au moyen de ce critère que l'on peut distinguer cette sphère, en s'appuyant sur la Constitution, comme l'auteur lui-même l'indique à la page 1.36). Ces critères se rencontrent; ainsi, par exemple, la sphère, qui nous intéresse le plus, de la gestion de l'économie nationale englobe en principe les autres critères, car la gestion s'exerce également à travers l'activité d'exécution et de gestion et au moyen de diverses formes (y compris celles de réglementation générale).

Parmi les organes de gestion de l'économie nationale, l'auteur classe également les organes non étatiques, ceux de l'autogestion ouvrière par exemple. Étant donné le problème très controversé dans la doctrine de la situation juridique du directeur d'entreprise, l'auteur s'y arrête plus longuement pour constater en fin de compte que le directeur assume les fonctions d'organe étatique de gestion de l'économie nationale. Cela résulte, d'après l'auteur, « du devoir qu'il a d'exercer les décisions impératives et unilatérales des organes supérieures à l'entreprise d'État » (p. 140). En un autre endroit (p. 198), l'auteur trouve que le directeur d'union industrielle doit, lui aussi, être traité comme un organe étatique de gestion de l'économie nationale.

En conséquence, si l'on adoptait l'opinion de l'auteur qu'à tous les niveaux de gestion apparaissent des organes de gestion de l'économie nationale, on pourrait parler d'une structure homogène du point de vue théorique de l'organisation de l'économie nationale. Cependant la question se pose alors de savoir comment il faut traiter dans cette structure les unions industrielles et les entreprises d'État elles-mêmes. Logiquement, il faudrait admettre que ces organismes sont un terrain d'action des organes de gestion, or cela n'est pas compatible avec la législation positive, d'ailleurs l'auteur lui-même n'adopte nulle part cette opinion (cf. les considérations au sujet de la situation juridique de l'union — p. 199, ainsi que sur l'entreprise d'État — pp. 292 et suiv.). Il est vrai que le directeur d'union industrielle ou d'entreprise use en exerçant ses fonctions des mêmes formes d'action qu'un organe de l'administration de l'État (pp. 310 et suiv.), mais cela découle de la situation juridique de l'entreprise et de ses compétences ainsi que des règles du système de gestion interne. Pour cette raison, il semblerait justifié de reconnaître que le directeur agit au nom de l'entreprise, donc comme un organe de celle-ci. Ces problèmes sont certainement très complexes du point de vue théorique, mais ils sont d'une importance capitale pour la pratique économique. En effet, l'adoption d'une opinion déterminée a des incidences sur plusieurs problèmes de gestion, entre autres sur le degré d'autonomie, les formes de direction, etc.

Un autre problème qui ressort pratiquement tout au long de l'ouvrage et qui est toujours d'une grande actualité dans les discussions sur le mécanisme de gestion économique, est celui des formes et des méthodes d'action juridiques. En premier lieu, l'auteur prend position sur la discussion qui dure depuis assez longtemps au sujet de la position respective des instruments juridiques et économiques dans la gestion de l'économie nationale (pp. 141 et suiv.). Il n'oppose pas les uns aux autres, en estimant que l'utilisation des formes d'action économiques (salaires, primes, etc.) se fait « par l'entremise » d'une forme juridique et sur la base des compétences attribuées, de même que sous des formes juridiquement déterminées. Il souligne en même temps que les mesures juridiques (administratives)

doivent se conformer aux lois économiques et que leur application devrait être limitée.

Dans le processus de gestion de l'économie nationale, l'auteur distingue les formes juridiques suivantes: actes juridiques généraux et individuels, arrangements, concertations et compromis administratifs, les formes d'action non impératives, fonctions techniques. Cette classification ne s'écarte pas en principe de ce qui est admis dans la science du droit administratif. Cependant l'auteur tient compte du changement de contenu des différentes formes au sein des rapports économiques. Il se prononce contre la division des actes juridiques en actes extérieurs et intérieurs (p. 151), en conférant à cette division une signification traditionnelle qui dérive du rôle de l'administration publique, en tant que régulateur des rapports entre l'administration et le citoyen. Il semble cependant que si l'on tient compte des structures actuelles d'organisation dans l'économie et des dispositions juridiques régissant l'activité dans le cadre de ces structures, on est amené à différencier les rapports juridiques verticaux (intérieurs) et horizontaux (extérieurs). Ces différences entraînent avant tout des conséquences en matière de procédure (par exemple, le problème du champ d'application du code de procédure administrative et des procédures spéciales, le mode de contrôle et de tutelle, les genres des voies de recours, des sanctions réprimant l'inexécution, la faculté d'appliquer des mesures de contrainte, etc.). Il convient de souligner que le terme même d'actes intérieurs a subi des modifications essentielles, car il ne signifie pas — et ne peut signifier d'après la législation en vigueur — que ce groupe d'actes soit soustrait à la réglementation juridique et aux règles générales de contrôle.

Dans le système d'économie planifiée, l'importance dominante revient aux actes de planification. Les problèmes juridiques de la planification sont abordés dans le manuel à plusieurs reprises. En ce qui concerne les plans économiques fondamentaux, l'auteur trouve qu'ils doivent être considérés comme actes juridiques généraux, en indiquant en même temps le caractère quelque peu différent des plans d'échelon inférieur, notamment des plans d'une entreprise (p. 160).

Les développements sur les formes d'action sont complétés par le chapitre concernant les instruments juridiques administratifs de réalisation des tâches économiques (§ 12) qui se rapportent principalement aux entreprises d'État.

On ne saurait épuiser, dans un bref compte rendu, la riche problématique de cet ouvrage. Il faut toutefois souligner que le manuel de Zygmunt Rybicki trace un cadre pour une nouvelle discipline juridique en formation, fournit un ensemble des notions fondamentales dans ce domaine et expose les principales questions juridiques sur un fond de politique économique. Il faut donc y voir non seulement un ouvrage didactique, mais surtout un important apport à la théorie du droit réglant les processus économiques. A cet égard, il peut servir également la pratique économique qui est constamment à la recherche de nouvelles solutions optimales et pour laquelle la mise en ordre des règles d'organisation et de fonctionnement est si importante.

Teresa Rabska

Eugeniusz Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym* [L'analogie en droit administratif], Warszawa 1970, PWN, 240 pages.

La problématique relative à l'analogie est en principe abordée dans des études de théorie du droit et aussi, assez fréquemment, dans des travaux de droit civil et de procédure civile. Elle n'est pas étrangère non plus à la théorie du droit

pénal tant matériel que formel. En ce qui concerne les travaux de droit public, entre autres de droit administratif, ce problème les intéresse, du moins jusqu'à présent, à un degré moindre.

On peut discerner certaines raisons de cet état de choses. Pour la théorie classique du droit administratif, le point crucial est la rencontre de la sphère des libertés civiques et de la compétence des organes administratifs; ce problème étant résolu conformément au principe qu'il est permis à un citoyen de faire ce que la loi ne lui interdit pas. Ce principe cependant peut être insuffisant dans une administration de type socialiste pour autant que les devoirs de l'administration, dont la mise en oeuvre est réglée par des dispositions légales, englobent un domaine accru des questions sociales, en premier lieu la gestion des biens de l'État et la direction économique. Dans cette situation de nombreuses normes de droit administratif non seulement ne règlent pas directement les droits et devoirs des citoyens, mais ne les touchent même pas indirectement, par exemple en déterminant les conditions dans lesquelles les organes administratifs accordent aux citoyens des avantages déterminés sur les biens de l'État. En conséquence, on cherche de nouvelles voies d'interprétation des règles de droit administratif, entre autres par adaptation des méthodes antérieurement élaborées d'interprétation, y compris l'analogie. L'application de cette méthode en droit administratif n'est pas un problème libre de points douteux; au contraire, la discussion de ce problème fait apparaître de nombreuses opinions aussi bien en faveur que contre l'analogie. D'autant plus grand est le mérite d'Eugeniusz Smoktunowicz, professeur à l'Université de Łódź, qui a abordé le problème dans son ouvrage monographique et l'a fait soumettre à une analyse consciencieuse, théoriquement originale et pratiquement utile.

L'ouvrage compte cinq chapitres. Le premier est consacré à développer la notion d'analogie en droit. Selon l'auteur, il s'agit d'un procédé de déduction logique qui a pour base le processus de comparaison aboutissant à la faculté d'englober par une disposition un plus grand nombre de situations, de fait que cela ne résulte immédiatement de la signification purement linguistique de la disposition visée. Ainsi conçue, l'analogie peut avoir un triple but: a) combler les lacunes de la loi, b) éliminer les doutes que suscite la formulation de la disposition, c) moderniser cette disposition. Dans la pratique, on rencontre le plus souvent la poursuite de ce premier but et c'est sur lui que l'auteur concentre son attention. Il se borne à examiner la problématique de l'analogie avec une disposition concrète de la loi, en laissant de côté l'analogie avec les principes de tout un système de droit ou d'une branche juridique donnée (opposition entre *analogia legis* et *analogia iuris*). Ainsi ce premier chapitre se propose de circonscrire le champ des investigations ultérieures.

Dans le deuxième chapitre, nous avons déjà affaire à la problématique de droit administratif au sens propre du terme, puisqu'il traite des lacunes du droit administratif. Dans les ouvrages antérieurs, on distinguait quatre types possibles de lacunes de ce genre: a) l'absence d'une disposition univoque dans la loi — lacune *intra legem*, b) nombre excessif de dispositions renfermant des solutions contradictoires, ce qui peut aboutir à l'exclusion de ces dispositions et, en conséquence, à ce qu'on appelle lacunes de conflit, c) les lacunes *contra legem* quand il y a bien une disposition mais, de l'avis de celui qui l'apprécie, elle est injuste et ne devrait pas être appliquée, d) les lacunes *extra ou praeter legem*, par quoi on entend l'absence de dispositions qui sont nécessaires de l'avis de celui qui apprécie une situation donnée. Selon l'auteur, dans ce dernier cas seulement, il s'agit d'une lacune réelle dans la loi. En effet, on peut entendre par lacune de la loi une insuffisance de dispositions

que ni les conséquences logiques ni quasi logiques, donc les méthodes « ordinaires » d'interprétation, ne peuvent éliminer.

L'auteur voit plusieurs lacunes de ce genre dans le droit administratif polonais, tant matériel que procédural, tout en soulignant que dans de nombreux cas il s'agit des questions d'extrême importance. Les causes en sont multiples: l'imperfection du langage juridique, la richesse de la vie elle-même qui ne se laisse pas enfermer toute entière dans le cadre des dispositions juridiques, le changement d'approche de la part du législateur quant à la solution de divers problèmes, l'indécision du législateur et enfin les imperfections de la technique législative. Cette diversité et cette richesse des causes font aboutir à la conclusion que les lacunes dans le droit sont un phénomène durable, car elles ont de nombreuses causes qui ne se laissent pas éliminer du tout. Cet état de choses fait apparaître le problème de la recevabilité de l'analogie en droit administratif, question dont s'occupe le troisième chapitre de l'ouvrage.

L'auteur adopte comme point de départ à ses développements sur ce sujet la situation en droit civil et en droit pénal. Il déduit la prohibition d'analogie en droit pénal du principe *nullum crimen* et *nulla poena sine lege*; il arrive à la conclusion qu'il s'agit là d'une prohibition jouant exclusivement au détriment de l'individu. Par conséquent, ce n'est pas une prohibition absolue. Dans les systèmes contemporains de droit civil, cette prohibition n'existe pas, mais en revanche, depuis le Code Napoléon, apparaissent des dispositions qui font compléter la loi par analogie. De même, la doctrine civiliste contemporaine se prononce assez généralement en faveur de l'analogie. Les développements de l'auteur sur ce point sont étayés par une bibliographie et une jurisprudence très scrupuleusement rassemblées.

En droit administratif polonais, il n'existe pas de disposition où le législateur prenne position générale sur le problème d'analogie. Une telle disposition n'existe d'ailleurs dans les autres pays non plus. En effet, le système de droit administratif ne s'appuie pas sur un ensemble des dispositions ayant le caractère d'une « partie générale », comme cela a lieu dans d'autres branches du droit. Néanmoins, les dispositions imposent souvent l'application « respective » d'autres dispositions de droit administratif. Peut-il s'agir dans ces cas d'une analogie? La réponse de l'auteur est résolument affirmative, bien que ce point de vue ne soit pas univoquement accepté dans notre doctrine. A l'appui de sa thèse, l'auteur cite des exemples tant de la législation que de la jurisprudence administratives (cf. notamment le compte rendu de L. Stępnik dans ce numéro de notre revue). En ce qui concerne la doctrine, les opinions en matière de recevabilité de l'analogie en droit administratif ne sont pas identiques. Nous avons ainsi des adversaires résolus de cette recevabilité (J. Starościk et aussi, dans une certaine mesure, W. Dawidowicz) ou ses partisans (T. Hilarowicz, J. Litwin), ces derniers approuvant surtout l'application des dispositions de droit civil en droit administratif. L'auteur cite également des opinions des juristes occidentaux, tels que W. Jellinek et E. Forsthoff.

Par un raisonnement plein de finesse et attrayant du point de vue théorique, l'auteur essaie de justifier la recevabilité de l'analogie en droit administratif. Il affirme que le droit administratif n'est pas uniforme. On peut distinguer deux groupes de dispositions: le premier, que l'on peut appeler droit administratif classique, est constitué par les règles limitant la sphère de liberté de l'individu au profit de la société et autorisant les organes administratifs à s'ingérer dans les droits de l'individu; le second est constitué par les règles restantes et notamment celles qui organisent le fonctionnement de l'administration dans l'intérêt d'une communauté et des particuliers sans autorisation à restreindre leurs droits. Le principe prohibitif de

l'analogie ne concerne donc que les dispositions du premier groupe. Par contre, il n'existe pas à l'égard des dispositions du second groupe à condition que l'intérêt social le justifie.

Cette conception n'est pas incontestable et l'auteur lui-même s'en rend compte. Il essaie donc de la juger de divers points de vue: le risque de porter atteinte à la sécurité de la loi, la violation de leur compétence par les organes administratifs, le risque d'atteinte aux dispositions concernant la faculté de disposer des biens de l'État et la gestion financière et enfin la recevabilité et les limites de la libre appréciation administrative. En fin de compte cependant, les avantages de cette forme d'interprétation, ou plus exactement de sa « déconspiration », prévalent sur les dangers latents, à condition d'un système de contrôle garanti.

Les deux derniers chapitres de l'ouvrage complètent et développent, pour ainsi dire, l'essentiel des considérations de l'auteur. Dans le chapitre IV, il est question des règles générales de droit administratif en relation avec l'analogie. L'auteur approuve la déduction des règles générales de droit administratif exclusivement à partir du droit positif. Dans une telle conception, l'action exercée par de telles règles — à condition qu'un caractère supérieur leur soit accordé par une voie officielle ou quasi officielle — ressemble effectivement à l'application de l'analogie. A l'heure actuelle cependant, il s'agit d'un processus en formation seulement en droit administratif, aussi l'auteur cherche-t-il un terrain théorique plus sûr pour aborder le problème « du droit civil dans l'application du droit administratif » (c'est le titre du dernier chapitre de l'ouvrage). Ici, le point de départ consiste en une tentative d'établir les limites entre le droit administratif et le droit civil. L'auteur apporte sa propre contribution à la théorie de ce problème immémorial, il propose le retour au critère de l'intérêt. D'après cette conception, le droit administratif comprendrait les normes dont le but est la protection directe de l'intérêt social, tandis que le droit civil comporterait les règles servant directement la mise en oeuvre des intérêts des sujets autres que l'État.

Bien que personnellement j'aie soutenu et je continue à soutenir une opinion différente en cette matière ¹, je ne puis ne pas souligner que les arguments de l'auteur sont exhaustifs et logiques, que leur exposition est claire et précise. La divergence d'opinions résulte plutôt de la complexité du problème qui peut être résolu sur des voies et avec des méthodes différentes. A cet égard d'ailleurs, l'auteur a raison de dire que la frontière entre ces deux branches du droit est ouverte à un flux réciproque de normes. Du reste, la doctrine n'est pas univoque sur ce point. Déjà dans l'ancienne école allemande, les uns (Mayer, Fleiner, Wagner et les autres) se prononçaient en faveur de « l'imperméabilité » d'une branche du droit, tandis que les autres (Laband, W. Jellinek, Forsthoff) se prononçaient contre ce principe. En Pologne, la première opinion était défendue par Langrod et la seconde, par Litwin, et la question n'est pas résolue jusqu'à nos jours. E. Smoktunowicz, en défendant conséquemment sa propre conception, propose de mettre à profit les règles générales de droit en tant que moyen de jonction du droit administratif et du droit civil, mais en s'appuyant sur la méthode d'analogie. Par conséquent, dans ce domaine aussi, l'application de l'analogie peut être fertile théoriquement et utile dans la pratique.

Il semble qu'il serait superflu de récapituler en louant l'auteur pour son apport substantiel à la théorie contemporaine du droit administratif polonais. Rien que la

¹ Cf. J. Łętowski, *Sądy powszechne z praworządność w administracji* [Les tribunaux de droit commun et la légalité dans l'administration], Warszawa 1967, pp. 78 et suiv.

multiplicité des aspects du sujet abordé témoigne d'une position tout à fait spéciale de l'ouvrage de Smoktunowicz. Mais il ne s'agit pas seulement du sujet. L'auteur a fait un ouvrage par excellence théorique, ces arguments sont logiques et conséquents et, finalement, il a enrichi le champ d'investigations des spécialistes polonais en droit administratif d'un terrain nouveau, attrayant, ayant de grandes perspectives d'avenir. Faut-il en demander davantage?

Janusz Łętowski

Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa [Le fonctionnement de l'administration à la lumière de la jurisprudence], sous la rédaction de Jerzy Starościak et Janusz Łętowski, 1-3 volumes, Warszawa 1967, 1969, 1971, Wydawnictwo Prawnicze, 231 + 241+236 pages.

Il s'agit d'un recueil des arrêts annotés concernant le fonctionnement de l'administration. Il convient de souligner dès premier abord que c'est une publication exceptionnelle et précieuse à beaucoup d'égards.

Le rôle et les tâches de l'administration publique vont croissant à mesure qu'augmentent le rôle et les Haches de l'État contemporain. De plus en plus nombreux sont les domaines de la vie sociale et économique soumis au contrôle immédiat et à la direction de la part des organes de l'État. Si ces tendances se manifestent nettement dans les pays capitalistes, elles sont évidentes dans les pays socialistes, puisqu'elles découlent des principes de base du système. L'extension de la sphère d'activité des organes de l'administration publique n'exige pas seulement une restructuration du système juridique au moyen de la réglementation juridique élargie de type administratif. Il est extrêmement important de faire en sorte que les organes administratifs fonctionnent habilement, mais conformément à la loi et aux principes humanistes. C'est donc la culture de l'administration qui revêt une haute importance et qui a pour base l'application pratique des solutions adoptées par les lois. Dans un État socialiste, il faut prendre soin particulier de cet aspect du problème, or on ne peut intervenir de façon rationnelle dans ce domaine qu'en s'appuyant sur une bonne connaissance du fonctionnement pratique de l'administration et de son analyse¹ théorique. Autrement dit, il faut un couplage permanent: pratique - théorie - pratique.

Ceux qui ont pris l'initiative du recueil en question ont donné l'exemple de l'une des formes dans lesquelles ce couplage peut se manifester, en publiant les solutions de divers organes concernant le fonctionnement de l'administration, en y ajoutant des commentaires théoriques. Et c'est là la plus grande valeur générale de cette publication. En outre, sa valeur peut être appréciée séparément à deux points de vue différents: théorique et pratique. Bien que j'attache plus d'importance à leur rôle pratique, je me pencherai tout d'abord sur leur valeur cognitive pour la science du droit.

Dans les trois volumes parus jusqu'à présent ont été publiés 34 arrêts de la Cour Suprême (rendus pour la plupart par la Chambre civile), 18 solutions et avis des organes suprêmes de l'administration et 3 décisions de la Commission générale d'arbitrage. Ce choix est caractéristique et montre le but que se sont proposé les rédacteurs. Il est évident que l'examen du fonctionnement de l'administration doit consister, entre autres, en une analyse des décisions rendues par les organes admi-

nistratifs et, à cet égard, la publication des 18 décisions et avis de ces organes suffit comme illustration directe de l'application de la loi dans la pratique administrative. Cependant, le choix et la publication de 34 arrêts de la Cour Suprême trahissent le désir de démontrer que, malgré l'absence du contrôle judiciaire institutionnel de l'administration en Pologne, le fonctionnement de l'administration non seulement ne reste pas en dehors d'intérêt des tribunaux, mais que, au contraire, en tranchant des affaires civiles ou pénales, les tribunaux donnent une appréciation de la pratique administrative, interprètent les dispositions du droit administratif et ont contribué à résoudre plusieurs questions essentielles de droit administratif. On est en droit d'affirmer que cette intention des auteurs de la publication a donné des résultats convaincants, voire remarquables. L'exposition dans un seul recueil des arrêts de la Cour Suprême, même déjà publiés et commentés dans différents périodiques, fait en effet ressortir pertinemment la diversité de la problématique administrative dont s'était occupée la Cour Suprême ainsi que la signification de ses décisions pour le fonctionnement pratique de l'administration.

Une importance semblable pour la pratique de l'administration économique représente la jurisprudence de la Commission générale d'Arbitrage qui tranche les litiges entre les unités de l'économie socialisée, encore que cette constatation ne soit pas tellement originale du fait que l'arbitrage économique peut être considéré comme une juridiction quasi administrative.

Le rôle particulier de la jurisprudence de la Cour Suprême, en ce qui concerne le fonctionnement de l'administration, s'explique par deux raisons.

Premièrement, dans le système administratif de la R.P.P., il n'y a pas d'organe administratif ou de centre qui, par son activité, établirait une interprétation uniforme du droit administratif. L'interprétation adoptée dans un secteur ne lie pas un autre secteur de l'administration. Qui plus est, il n'est guère possible de se conformer à une interprétation donnée, car, en règle générale, les décisions de tel ou tel organe administratif ne sont pas publiées d'une façon qui les rendrait accessibles à un autre organe. Deuxièmement, la position de la Cour Suprême est toute particulière aux yeux des dispositions constitutionnelles. Cette Cour est l'interpréteur fondamental de tout le système de droit qui, dans toute sa complexité, devrait être uniforme, homogène; cette uniformité peut être atteinte entre autres par l'interprétation qui donne un sens univoque aux notions. A défaut, dans le système d'organes de l'administratori, d'un centre ou d'un système assurant l'interprétation uniforme de la loi, l'activité interprétratrice de la Cour Suprême doit empiéter, et elle le fait effectivement, sur ce domaine également.

Il faut aussi attirer l'attention sur ce que de nombreuses institutions juridiques sont sujettes à une réglementation complexe par des règles de droit administratif, civil ou pénal. Ainsi donc rien que le système de droit, qui pose des problèmes de terrain, limitrophe ou de concurrence des deux branches du droit ou plus, contraint les tribunaux de droit commun et la Cour Suprême à interpréter le droit administratif. Enfin, l'action de la Cour Suprême se manifeste aussi par l'application et l'interprétation d'autres branches du droit, car l'organisation et le fonctionnement de l'administration ne subissent pas l'influence du droit administratif seulement, mais de tout le système juridique, le droit civil et pénal y compris.

Le rôle ainsi exposé de la jurisprudence de la Cour Suprême pour l'activité de l'administration ne signifie nullement que cette Cour porte préjudice aux compétences des organes administratifs. Au contraire, la jurisprudence de la Cour Suprême est l'unique source officielle pour fixer les limites des compétences des organes administratifs et des tribunaux de droit commun statuant en matière civile.

Tous ces aspects de l'action exercée par la Cour Suprême sur le fonctionnement de l'administration ont été judicieusement illustrés dans, le recueil en question par des arrêts représentatifs et soulignés dans les commentaires théoriques. A mon avis, il s'agit là de la valeur cognitive essentielle du recueil, de grande importance théorique, bien que ce ne soit pas une innovation.

La valeur pratique de cette publication se rattache bien entendu à sa valeur cognitive. On peut attendre qu'un recueil des décisions prises par divers organes sur les matières fondamentales pour le fonctionnement de l'administration, décisions bien motivées et commentées, montrera l'orientation des solutions des problèmes suscitant des doutes dans la pratique administrative. Il est notoire qu'en cette matière les décisions concrètes des tribunaux ou des organes publics jouissent d'un plus grand prestige que les meilleurs manuels de droit administratif, comme cela se produit d'ailleurs dans l'application pratique, par les tribunaux, du droit civil ou pénal. Aussi peut-on considérer ce recueil comme une revue critique de la jurisprudence, destinée à la pratique administrative, sans qu'il faille écarter sa signification pour la pratique judiciaire.

Du point de vue pratique aussi, il faut apprécier les commentaires sur chaque solution publiée. Ces commentaires sont rédigés par d'éminents praticiens de l'administration et théoriciens spécialisés non seulement en droit administratif, mais aussi en droit civil, agraire ou pénal. Cette approche polyvalente, de la part des théoriciens de divers domaines du droit, de la pratique de l'administration approfondit et élargit considérablement les développements théoriques et en même temps nous fait rappeler qu'en principe aucun problème juridique n'est uniquement un problème de droit administratif, de droit civil, de droit pénal, etc. Les commentaires sont conçus comme une aide aux praticiens et non comme recettes de solutions des problèmes particuliers. Il semble qu'il a été juste d'adopter le principe que le commentaire devait revêtir la forme d'une intervention dans la discussion du problème se dégageant de la solution, commentée. En effet, une telle intervention incite à la réflexion du manque de laquelle souffrent souvent toutes les administrations du monde. Aussi la divergence d'opinions des auteurs sur des points particuliers n'est pas un défaut de la publication, car seule une discussion peut apporter des solutions optimales.

Dès qu'il désire exposer les problèmes qui se trouvent dans les décisions et commentaires publiés, le critique se trouve devant le problème d'abondance. En effet, chaque position porte en principe sur un problème différent, elle possède beaucoup d'aspects importants et des références qui, en règle générale, sont scrupuleusement mentionnées dans les commentaires. Aussi faut-il nous borner à présenter quelques questions fondamentales ou les plus controversées.

Le premier problème qui mérite d'être signalé est celui de la compétence des organes administratifs et de sa répartition non seulement entre les organes administratifs et les tribunaux, mais aussi au sein de l'administration elle-même. Nous avons déjà mentionné que la jurisprudence de la Cour Suprême est l'unique source pour fixer les limites de la compétence des tribunaux et de l'administration. L'un des arrêts fondamentaux, dans lequel la Cour Suprême avait adopté comme critère le genre du rapport juridique (administratif ou civil) dont est issu le litige, a été judicieusement commenté par J. Staroścjak (vol. I, texte 1). La question n'est pas tellement simple et elle apparaît toujours là où nous avons affaire à une réglementation complexe, civile et administrative, du rapport juridique ou bien lorsque la solution d'une affaire civile dépend d'une décision préalable d'un organe administratif et inversement. Cette dernière situation où nous avons le problème de la

question préjudicielle, connue de la procédure civile, est commentée par S. Grzybowski (vol. III, texte 8). Il arrive également que deux voies de procédure sont possibles: judiciaire et administrative (voir commentaire de Z. Młyńczyk, vol. III, texte 16). Il semble donc que le problème de la délimitation des compétences entre les tribunaux et les organes administratifs attend toujours sa solution.

La Cour Suprême a cependant porté maintes fois son attention sur la sphère interne de l'activité administrative, y compris la compétence. Un arrêt commenté favorablement par L. Bar (vol. II, texte 1) exprime le principe qu'un organe d'échelon supérieur ne peut agir efficacement à la place d'un organe subordonné compétent.

Dans la jurisprudence de la Cour Suprême se reflètent également des problèmes inhérents aux formes internes de l'activité administrative, par exemple l'étendue de la force obligatoire d'un ordre de service (vol. II, texte 10) ou la distinction entre les actes administratifs externes et internes (vol. III, texte 11). Les deux arrêts commentés par J. Łętowski confirment la thèse sur le caractère juridique des rapports internes dans l'administration et offrent l'occasion à des considérations intéressantes sur leur signification extérieure. Il semble résulter des arrêts publiés que la Cour Suprême est également l'unique organe qui, aux fins d'application du droit pénal et civil, tranche la question de savoir qui est agent ou fonctionnaire public (vol. I, texte 7; vol. II, texte 9; vol. III, texte 12). La jurisprudence concernant la responsabilité pénale des fonctionnaires pour la transgression des devoirs de service (vol. I, texte 7; vol. II, texte 9; vol. III, textes 12, 20) ainsi que leur responsabilité matérielle vis-à-vis du Fisc (vol. II, texte 5; vol. III, texte 13) est également abondante. La dernier arrêt notamment, concernant la position du directeur d'entreprise d'État et l'étendue de sa responsabilité, fait l'objet d'un commentaire intéressant de S. Buczkowski. L'auteur débat le problème du droit au risque économique dans l'activité des entreprises en liaison avec les conflits survenant entre le principe de bonne gestion et les dispositions légales ou des ordres d'organes supérieurs, ou encore des conflits d'intérêts de l'économie nationale, de l'entreprise et de son personnel, conflits que le directeur d'entreprise devrait pouvoir résoudre.

Le problème suivant est celui de la validité d'un acte administratif individuel (décision), de la mesure dans laquelle les tribunaux sont liés par des décisions et aussi des effets civils des décisions administratives.

La question de la validité d'une décision se pose très fréquemment dans l'activité des organes suprêmes de l'administration, du fait qu'ils ont droit de lever toute décision entachée de nullité. Il est intéressant de savoir de quelle manière les décisions sont reconnues comme nulles. Dans la majorité des cas, la décision est cassée comme nulle du fait qu'elle a été rendue « sans fondement légal quelconque ». Des décisions des organes administratifs prouvent combien extensible est ce critère (vol. I, texte 12; vol. III, textes 5, 6, 7). Cette pratique est largement commentée par E. Iserzon, J. Starościan, L. Bar et L. Krotkiewska.

La jurisprudence de la Cour Suprême représente en outre la théorie de la nullité absolue des actes administratifs, d'ailleurs acceptée par la doctrine du droit administratif. Conformément à cette théorie sont absolument nuis les actes administratifs rendus par une autorité qui est tout à fait incompétente à rendre de tels actes, ou bien omettant toute procédure. De tels actes peuvent être reconnus comme nuis et nonavenus par les tribunaux. Bien que cela signifie le rejet de la théorie de la validité présumée de l'acte administratif, les tribunaux n'usurpent pas le droit de contrôler la légalité de ces actes (voir vol. I, texte 4 avec le commentaire de

W. Sokolewicz et texte 11 avec le commentaire de J. Łętowski). Il est vrai que les tribunaux n'ont pas à tenir compte du contenu des motifs de la décision, mais n'en sont pas moins liés par l'état juridique établi par cette décision (vol. III, texte 8 avec le commentaire de S. Grzybowski).

Des problèmes extrêmement intéressants, mais complexes, surgissent à l'occasion de l'activité des organes administratifs en tant que représentants du Fisc dans le domaine du droit civil. Une règle certaine découle de la jurisprudence de la Cour Suprême: aussi bien le Fisc que les personnes juridiques d'État sont traités dans les rapports civils exactement comme tout autre sujet de droit civil, à moins de disposition contraire de la loi (voir par exemple vol. I, texte 5). Néanmoins sont toujours controversées les questions liées à l'influence de l'activité interne de l'administration sur les rapports civils. Les arrêts les plus importants à cet égard de la Cour Suprême sont insérés dans le recueil et concernent les formes d'action et de représentation des organes administratifs dans le domaine du droit civil (vol. II, texte 2), les effets civils d'une décision en vertu de laquelle un contrat doit être conclu ou résilié (vol. I, texte 17; vol. II, texte 12) ainsi que les effets de l'annulation d'une telle décision (vol. I, texte 8; vol. II, texte 6). La tendance de la jurisprudence est ici très nette, bien que toujours discutée dans la littérature juridique: les organes administratifs sont tenus à se conformer aux règles civiles régissant la déclaration de volonté et le fait de se soustraire à ses effets, c'est pourquoi la prise ou l'annulation d'une décision administrative n'engendre pas en principe des effets immédiats dans le domaine du droit civil. Il n'est pas possible d'analyser plus largement ces problèmes dans ce compte rendu et je renvoie les lecteurs aux commentaires très précieux et complets de ces arrêts. Je signalerai encore un arrêt de la Cour Suprême avec le commentaire de E. Łętowska (vol. II, texte 14). Il concerne une question peu commune: un acte administratif, peut-il être reconnu comme menace illicite pour celui qui fait la déclaration de volonté au sens du droit civil.

Enfin, je voudrais signaler la vaste problématique de la responsabilité du Fisc emportant réparation du dommage causé par l'activité des organes administratifs et de leurs fonctionnaires. Ces questions sont réglées par le code civil (art. 417 et suiv.) et dernièrement ces dispositions ont été analysées par la Cour Suprême ce qui se reflète dans les directives de l'administration de la justice et de la pratique judiciaire (Moniteur Polonais, 1971, n° 20, texte 136). Dans le recueil, nous trouvons des arrêts antérieurs dont trois méritent une attention particulière. Le premier (vol. II, texte 3), avec le commentaire de W. Czachórski, exprime le principe que, d'après la loi polonaise, le Fisc est tenu aussi bien des dommages causés par des actes de gestion économique que des actes d'autorité. Le second (vol. II, texte 4), avec le commentaire de J. Starościan, reconnaît la responsabilité patrimoniale d'une autorité locale pour l'inexécution des devoirs découlant des dispositions de compétence générale, ce qui est très discuté. Le troisième (vol. III, texte 3), avec le commentaire de A. Szpunar, reconnaît que l'administration ne peut pas s'exonérer de la responsabilité pour le dommage, en faisant valoir les difficultés objectives à le prévenir. Le commentaire montre aussi la signification de la notion de faute anonyme dans le système de responsabilité réparatrice du Fisc.

Cette brève revue des problèmes fondamentaux du fonctionnement de l'administration, exposés d'une façon nouvelle et intéressante dans la publication analysée, montre qu'aussi bien les scientifiques que les théoriciens reçoivent un ouvrage incitant à la réflexion qui ne porte pas que sur le droit administratif. Aussi est-ce avec une grande satisfaction que nous apprenons le projet de continuer la publication des recueils de ce genre.

Lechostaw Stępnia

CHRONIQUE DE LA VIE SCIENTIFIQUE

DROIT POLONAIS
CONTEMPORAIN
N° 19, 1973

TRAVAUX DES GROUPES DE TRAVAIL DE L'INSTITUT DES SCIENCES JURIDIQUES DE L'ACADEMIE POLONAISE DES SCIENCES ETUDIANT LES PROBLEMES DU FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION

Groupe chargé des travaux sur la gestion de l'économie nationale

Ce groupe, existant depuis quelques années, mène sur une grande échelle des recherches concernant le rôle du droit dans la concentration de l'industrie et dans son développement intensif et sélectif. Les travaux, dirigés par le professeur Ludwik Bar, sont menés en trois sections thématiques qui s'occupent respectivement des problèmes suivants: 1° formes juridiques d'organisation et de fonctionnement de grands organismes industriels, 2° formes juridiques d'application progressive du progrès technique, 3° formes et mesures juridiques d'organisation et de direction de l'économie locale.

Les travaux sont effectués avec la collaboration de chercheurs d'autres centres scientifiques et de praticiens de l'arbitrage, des ministères économiques, des entreprises et autres organismes économiques. La composition mixte des sections, souvent instituées *ad hoc* en vue d'accomplir une tâche ou une portion de la recherche déterminées, présente des avantages considérables et doit être traitée comme une réalisation valable du groupe. En premier lieu, cette pratique permet de mener des recherches sur une échelle plus vaste que cela n'est possible avec un groupe restreint de spécialistes. Deuxièmement, cette solution permet d'orienter les recherches sur un domaine où l'absence d'une étude scientifique des problèmes qu'il pose se fait sentir le plus. La coopération avec les praticiens facilite l'accès aux matériaux par ailleurs difficilement disponibles, fait particulièrement important lorsque la méthode employée est une méthode empirique, ce qui est la règle du moins à l'étape préliminaire des travaux de recherche. Enfin troisièmement, les résultats des travaux sont mieux diffusés lorsque des praticiens de la vie économique participent à ces travaux.

Les travaux ne sont pas également avancés dans les trois sections. S'il s'agit de l'organisation et du fonctionnement de grandes unités économiques, les travaux commencés en 1969 ont abouti à l'achèvement d'une première étape consacrée à l'évaluation des solutions juridiques dans les combinats industriels. La mise en vigueur relativement récente de cette forme de groupage d'unités économiques a suscité dans la pratique de nombreux doutes d'ordre théorique et pratique relatifs aux solutions juridiques utilisées pour leur constitution, organisation et fonctionnement. Dans cet état de choses, des sondages furent effectués dans neuf combinats industriels, les recherches ayant porté au total sur seize unités économiques. Les résultats de ces sondages ont servi à la préparation de trois rapports saisissant les résultats sous trois aspects: administratif, financier et civil. Le 9 septembre 1971, les résultats ont été présentés à un forum plus vaste. Les conclusions adoptées à cette

réunion, les thèses des rapports et les résultats de la recherche ont servi de base à un rapport que le groupe a préparé à l'intention des autorités publiques.

Dans le cadre des travaux menés par le même groupe, des sondages ont été effectués sur la classification typologique des rapports contractuels dans les échanges socialisés. On a entrepris également la préparation d'une publication livresque englobant les problèmes civilistes de ces échanges.

Le second groupe, s'occupant des questions du progrès technique, s'est concentré sur les problèmes du droit relatif aux inventions. Cela est lié à l'amendement annoncé des actes juridiques en cette matière. D'autre part, le groupe a préparé, au cours de cinq ans de son existence, plus d'une dizaine d'études consacrées aux différentes institutions se rattachant au problème d'application progressive du progrès technique. Ces études serviront de point de départ à une monographie. En règle générale, en effet, les travaux du groupe comportent d'abord la recherche empirique, ensuite les recherches fractionnaires et, enfin, une publication livresque clôturant l'ensemble ou une étape des recherches.

Parmi les études déjà publiées sous forme de livre, il y a lieu de mentionner les ouvrages suivants: *Les problèmes juridiques et financiers du droit socialiste* de M. Weralski, *La gestion de l'économie socialiste sur le fond des transformations du système socio-économique* de Z. Rybicki, *La situation juridique de l'entreprise d'État en droit administratif* de L. Bar, *Le contrat stipulant la prestation par un tiers* de E. Łętowska, *Le groupement des entreprises d'État. Problèmes juridiques* sous la rédaction de L. Bar, *Études de droit administratif* sous la rédaction de L. Bar, *Les problèmes actuels du droit socialiste des inventions* sous la rédaction de S. Buczkowski, *L'union des entreprises locales d'État* de S. Głowacki. Très prochainement paraîtra l'ouvrage intitulé *Les problèmes du contrôle financier et économique des entreprises d'État*, sous la rédaction de N. Gajl.

La publication est la forme principale, mais nullement unique de la présentation des résultats des travaux du groupe. Ceux-ci sont exposés à des séances scientifiques auxquelles participent non seulement des représentants de la science, mais aussi des praticiens, en règle générale les employés des ministères économiques intéressés. Signalons p.ex. la conférence organisée en 1969 avec la participation de la Faculté de droit de l'Université de Poznań, concernant le rôle des conseils du peuple dans la gestion économique, ainsi que la conférence déjà mentionnée sur les problèmes juridiques du fonctionnement des combinats.

Un caractère quelque peu différent avait le symposium organisé en 1969 consacré aux problèmes du droit relatif aux inventions et aux brevets, avec la participation des scientifiques des pays socialistes. La discussion a porté sur la nationalisation des projets de brevets, les règles d'exploitation des brevets par les unités d'État, l'extension de la protection de l'objet et du sujet du brevet, les mesures tendant à surmonter ce qu'on appelle le bloc de demandes de brevet. Le symposium avait pour but d'essayer de concerter et d'éclaircir les opinions des savants de divers pays socialistes. Le rapprochement entre les institutions de ces domaines du droit des pays respectifs est en effet très souhaitable eu égard à la coopération qui se développe au sein du C.A.E.M.

Le groupe intervient aussi de plus en plus souvent en qualité d'expert en donnant des avis aux organes d'État qui préparent des projets d'actes législatifs. Ainsi en 1971, il a donné son opinion sur les projets d'amendement du droit minier, des dispositions sur l'exercice de l'artisanat, de la nouvelle loi sur les locaux d'habitation. L'expertise a été chaque fois précédée par une consultation plus vaste dans les

milieux scientifiques de façon que les actes projetés puissent être appréciés en toute connaissance de cause et que des conclusions pertinentes soient formulées.

E. Ł.

Groupe chargé des travaux sur les conseils du peuple

Ce groupe fut créé en 1963 avec mission d'organiser les recherches empiriques tendant à confronter le modèle de structure des conseils du peuple avec son fonctionnement pratique.

La méthode des recherches entreprises ne ressemblait pas à l'approche empirique dominant dans les disciplines juridiques. Il a fallu utiliser diverses méthodes et techniques de la science du droit, de la sociologie, de la statistique et aussi tenir compte davantage des liens avec la pratique de l'État. Le groupe, dirigé par le professeur S. Zawadzki, a été appelé à organiser et coordonner les travaux. Ne disposant que de quelques postes titulaires, le groupe déploie son activité avec une nombreuse participation des chercheurs de l'extérieur et des praticiens des institutions centrales et locales. Finalement, environ 40 personnes prennent-part systématiquement aux travaux.

L'activité déployée par le groupe depuis 9 ans a contribué à raviver l'intérêt porté aux problèmes des conseils du peuple non seulement de la part de divers domaines de la science juridique, mais aussi d'autres disciplines telles que la sociologie, l'économie, la praxéologie, de même des disciplines juridiques étudiant les problèmes de la gestion économique ou les questions choisies de droit comparé (conseils du peuple dans les pays socialistes européens). Ces recherches ont suscité l'intérêt des centres scientifiques en Union soviétique, en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Yougoslavie ou en d'autres pays. Les organisations internationales I.P.S.A. et I.U.L.A. ont également manifesté leur intérêt.

La recherche empirique est axée sur les questions du régime juridique des conseils du peuple en Pologne. Elle trouve donc sa place dans les recherches portant sur les institutions de démocratie socialiste et visent, en s'appuyant sur une analyse foncière du fonctionnement de ces institutions, à approfondir et à développer la théorie de la représentation socialiste. La principale attention est portée sur la question des rapports réciproques entre, d'un côté, les conseils du peuple, en tant que représentation des intérêts locaux, et les organes locaux de l'administration publique, de l'autre. Il s'agit du rapport largement conçu entre l'élément représentatif, socio-politique, et l'élément professionnel fonctionnaire ainsi que des conditions optimales de conjonction de ces deux éléments, d'association de l'activité démocratique des conseils du peuple et de l'efficacité de l'administration.

Le groupe est parti du principe que les recherches de ce genre ne pouvaient être menées que pendant un laps de temps assez long et a élaboré à cet effet un plan de dix ans, consulté avec les presidiums des conseils du peuple et les organes centraux contrôlant l'activité de ces conseils. Conformément à ce plan les sujets suivants ont été abordés:

1° les résolutions adoptées par les conseils du peuple et leurs presidiums,

2° la situation de droit et de fait des commissions permanentes des conseils du peuple,

3° certaines institutions de la loi électorale,

4° la situation de droit et de fait des presidiums des conseils du peuple,

5° la situation juridique des services au regard du principe de la double subordination,

6° l'activité des sessions des conseils du peuple,

7° le modèle juridico-institutionnel des conseils du peuple de commune,

8° le régime des conseils du peuple municipaux, compte étant tenu en particulier de la participation respective de l'élément social et de l'élément professionnel à la prise de décisions.

Les études rédigées sur la base de la recherche empirique ont été systématiquement publiées dans le périodique « Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały ». Cette édition compte déjà 21 volumes. Les numéros suivants sont en préparation, un numéro spécial destiné à des centres scientifiques étrangers paraîtra en langues étrangères. De l'importance des recherches effectuées témoignent 82 vastes articles publiés dans cette revue. Les matériaux empiriques ont été également utilisés dans l'étude monographique du docteur W. Sokolewicz *La représentation et l'administration dans le système de conseils du peuple* (Warszawa 1968, Ossolineum). Une étude de synthèse, intitulée *Les conseils du peuple de commune à la lumière des recherches empiriques* paraîtra sous peu (les auteurs des différents chapitres sont: S. Zawadzki, W. Sokolewicz, M. Błażejczyk, J. Świątkiewicz, W. Narojek, A. Madej, B. Zawadzka et C. Ura).

Le plan de travail du groupe pour les années 1971 - 1975 a fait l'objet des débats d'une réunion qui s'était tenue en 1969. Conformément à ce plan, les recherches empiriques doivent être achevées au cours de ce quinquennat et le groupe va se concentrer sur la préparation d'études de synthèse.

En ce qui concerne la recherche empirique, elle est axée, en 1972, sur le système juridique de conseils du peuple municipaux. Les recherches seront orientées vers deux directions:

1° l'étude des institutions de ces conseils, compte étant tenu en particulier de la participation de l'élément social et de l'élément professionnel à la prise de décisions,

2° l'étude du fonctionnement de l'autogestion des habitants dans les grandes villes.

Les recherches seront menées avec la participation des centres universitaires susmentionnés. On compte également sur la coopération avec le Bureau des Conseils du Peuple à la Chancellerie du Conseil d'État et le Bureau des Presidiums des Conseils du Peuple à l'Office du Conseil des ministres.

Les travaux de synthèse seront consacrés aux sujets suivants:

1° les conseils du peuple de commune à la lumière des recherches empiriques (monographie à paraître en 1972),

2° les conseils du peuple municipaux,

3° les conseils du peuple de 1950 à 1970 (dans cette monographie, qui doit paraître en 1973, seront utilisés tous les matériaux empiriques),

4° les tendances d'évolution des conseils du peuple à la lumière des transformations socio-économiques (étude dont la parution est prévue pour 1975).

Le dernier de ces ouvrages traitera principalement de l'influence des changements démographiques, économiques et culturels liés avant tout au niveau d'instruction plus élevé de la population, à l'urbanification et au progrès technique sur le modèle de système représentatif, sur l'évolution ultérieure des conseils⁴ du peuple. Autrement dit, il s'agit de savoir quelle est l'incidence de la conjonction de la révolution scientifique et technique et de la révolution socialiste sur le développement ultérieur du système représentatif en général et de conseils du peuple en particulier.

On prévoit aussi entre autres la publication des études monographiques suivantes: *L'autogestion locale en Pologne populaire (problèmes constitutionnels) de 1944 à 1950*

de C. Ura et *La société de planification. Essai d'une sociologie marxiste de l'économie socialiste* de W. Narojek.

Le groupe a entrepris en outre la préparation de la *Bibliographie des conseils du peuple pour les années 1944 - 1969*, sous la rédaction du docteur W. Sokolewicz.

D'autre part, le groupe s'est chargé de la coordination des travaux et de la coopération avec le groupe dirigé par le professeur Ludwik Bar, en ce qui concerne les problèmes du modèle de gestion de l'économie par les conseils du peuple. Il s'agit principalement en cette matière des sujets suivants:

1° le conseil du peuple municipal en tant que coordonnateur de l'économie,

2° les compétences coordonnatrices du conseil du peuple municipal au regard de l'organisation de l'industrie clé dans une ville ayant le statut à part,

3° les rapports mutuels entre le présidium du conseil du peuple municipal, le service, l'union et l'entreprise locale,

4° les budgets des conseils du peuple municipaux.

De cette manière, le groupe s'efforce de participer à la constitution d'un modèle de conseils du peuple.

On prévoit un resserrement de la coopération internationale dans les recherches sur les conseils du peuple, notamment avec les pays socialistes, tels que la République Démocratique Allemande, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. La plus avancée à l'heure actuelle est la coopération avec l'Académie des Sciences de l'État et du Droit de R.D.A. Des recherches communes sont prévues sur le système de conseils municipaux.

On prévoit aussi une coopération plus étroite avec les organisations internationales: l'Union internationale de l'autogestion locale et le Comité des recherches sur l'autorité locale auprès du Comité international des sciences politiques, en matière de participation de la société à la gestion des affaires locales.

C. U.

Groupe chargé des travaux comparés sur l'administration socialiste de l'État

Le groupe a fonctionné pendant assez longtemps comme un organisme autonome. Dernièrement, il a été attaché au groupe chargé des travaux sur les conseils du peuple.

Le groupe s'est donné pour tâche les recherches sur le droit administratif des pays socialistes et sur le fonctionnement de l'administration dans ces pays. Le point de départ des travaux fut l'ouvrage collectif intitulé *Les conseils et l'administration locale des pays socialistes européens*, publié en 1965. A la même époque, on a abordé l'étude de plusieurs problèmes concrets du droit administratif socialiste sous l'angle comparatiste, en forme de monographies. Successivement ont paru les travaux sur la participation des tribunaux au contrôle de l'administration, sur la procédure administrative, sur le contrôle de l'observation de la loi exercé par le procureur et, dernièrement, sur la subordination de service dans l'administration publique. Ces études ont paru en l'espace de quelques années sous forme livresque. Dans le cadre des études comparées d'un volume plus restreint ont été abordés les problèmes de la responsabilité des employés de l'administration et de l'État pour les dommages patrimoniaux causés par l'activité de l'administration.

Une place à part occupent les recherches sur la théorie du droit administratif en Europe occidentale. Un vaste ouvrage sur ce sujet, écrit par le professeur F. Long-

champs, décédé depuis, a été publié en 1968. L'ouvrage a suscité un grand intérêt aussi bien en Pologne qu'à l'étranger.

Le développement des travaux de recherche et l'expérience du groupe après quelques années de l'activité scientifique ont abouti à l'étape des travaux de synthèse. Les principes de base de ces travaux ont été précisés dans les études monographiques du professeur J. Starościak qui dirige le groupe. Ses *Études de la théorie du droit administratif*, publiées en 1967, indiquaient l'orientation la plus actuelle des travaux sur l'administration de l'État socialiste et définissaient les problèmes dont devait s'occuper en premier lieu la littérature spécialisée. Son ouvrage suivant, intitulé *Introduction au droit administratif des États socialistes*, a posé les bases de la théorie socialiste des recherches comparées en cette matière.

Le couronnement et la synthèse définitive des travaux du groupe a été l'ouvrage collectif de 17 auteurs (sous la direction du professeur J. Starościak) intitulé *Les institutions du droit administratif des États socialistes européens*. Cette étude englobe l'ensemble de la problématique du droit administratif socialiste: son évolution historique, la théorie du droit administratif, le régime des organes administratifs et les formes juridiques de leur activité, le droit des employés de l'administration, la procédure administrative (conjointement avec l'exécution administrative et la procédure de répression administrative), le contrôle de l'administration, la responsabilité patrimoniale pour les activités de l'administration, la gestion de l'économie nationale, le statut juridique du citoyen, etc. L'ouvrage vient d'être publié et compte environ 700 pages.

On peut faire remarquer ici que non seulement en Pologne, mais dans aucun autre pays socialiste, on n'a entrepris une étude aussi vaste du droit administratif. C'est donc un ouvrage remarquable, comme en témoigne d'ailleurs le prix du Secrétaire général de l'Académie Polonaise des Sciences, qui lui fut attribué en 1971.

A côté du principal courant de leurs travaux, les collaborateurs du groupe, en répondant aux besoins de la pratique, ont entrepris la publication *Le fonctionnement de l'administration à la lumière de la jurisprudence*. Trois volumes ont paru jusqu'ici, chacun en l'espace de deux ans. Un compte rendu inséré dans le présent numéro de notre revue donne les principales caractéristiques de cette publication. Vu l'intérêt croissant des scientifiques et surtout des praticiens, on a décidé de publier un volume par an.

Bien que le groupe ait achevé ses travaux, l'Institut des Sciences Juridiques ne renonce pas aux recherches dans le domaine de la théorie du droit administratif. Tout récemment une équipe a été constituée qui a pour mission de préparer dans les plus proches années à venir une importante étude intitulée *Le système de droit administratif de la Pologne populaire*.

J. Ł.

SYMPOSIUM SUR L'ÉTAT DE DROIT EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE — ESSAI DE DIAGNOSTIC

Du 15 au 18 décembre 1971 s'est tenu à Varsovie un symposium appelé à apprécier l'état du droit en République Populaire de Pologne. Ce symposium a été organisé par le ministère de la Justice et l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences. Les travaux avaient pour objet de passer en revue et d'apprécier les principales branches du droit en vigueur en Pologne, étape indispensable de la mise en ordre et du perfectionnement de ce droit ainsi que des

méthodes de sa création. Cette tâche avait été posée par le Président du Conseil des ministres en vue d'élaboration d'un plan des travaux législatifs en Pologne. Le point de départ de la mise en oeuvre de ce plan est la résolution du VI^e Congrès du Parti Ouvrier Polonais Unifié (P.Z.P.R.), affirmant que le droit doit être clair et intelligible pour tous, cohérent et uniforme, privé de lacunes, mais aussi libre de prescriptions excessivement détaillées. Une telle orientation des travaux a servi de base au programme du symposium en question.

L'inauguration solennelle eut lieu le 15 décembre 1971 à la salle des Glaces du Palais de Staszic, à laquelle ont assisté les représentants des autorités publiques avec le vice-président du Conseil des ministres, W. Krasko, ainsi que les représentants de la direction de l'Académie Polonaise des Sciences.

Le discours d'inauguration fut prononcé par le ministre de la Justice, le professeur W. Berutowicz. L'orateur a attiré l'attention sur le fait que les débats du symposium se déroulent peu de temps après la clôture du VI^e Congrès du P.Z.P.R., au cours duquel le rôle du droit dans le développement des rapports socialistes dans notre pays avait été expressément mis en relief.

L'orateur a déclaré ensuite que la Pologne populaire inscrit à son actif des succès considérables dans l'évolution du système de droit socialiste, comme en témoignent les grandes codifications, entre autres du droit civil et du droit pénal ainsi que les travaux de mise en ordre du système juridique dans différents ressorts ministériels. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire. Il s'agit non pas tant de la quantité, mais de la qualité du droit et aussi de la nécessité de bien préciser quels sont les défauts du mécanisme d'application de la loi. C'est pourquoi le symposium a pour but de faire un diagnostic, de fixer un programme des activités ordonnatrices de notre législation. Il a également pour but l'établissement des rapports réciproques entre les règles juridiques et les résultats sociaux que l'on veut atteindre au moyen de ces règles. Aussi, le symposium devrait-il tracer également un programme de la recherche scientifique dans le domaine de la science juridique.

Le rapport fondamental sur les principes généraux de la politique législative en R.P.P. a été présenté par le professeur A. Łopatka, directeur de l'Institut des Sciences Juridiques.

Le rapporteur a constaté que le but principal du symposium c'est l'appréciation d'ensemble de l'état du droit polonais. Aucune branche de ce droit ne devrait donc rester en dehors de ces jugements appréciatifs. Le principal critère d'appréciation devrait consister à examiner dans quelle mesure le droit en vigueur favorise la réalisation des principes politiques, économiques et sociaux du développement de la Pologne qui sont formulés dans les documents du Vie Congrès du P.Z.P.R. Le professeur A. Łopatka a montré ensuite plusieurs phénomènes qui freinent le développement et l'amélioration de notre système juridique. Il s'agit entre autres d'une réglementation juridique trop étendue qui cherche à englober le plus grand nombre de situations possibles, phénomène que l'on rencontre notamment dans le droit administratif. La cohésion de notre droit se trouve affaiblie par le maintien en vigueur de plusieurs dispositions d'avant-guerre qui devraient être remplacées par des actes juridiques nouveaux. Le langage de plusieurs actes juridiques, notamment ceux édictés par les ministères, montre un grand nombre de défauts. Il y a lieu de surmonter la pratique de non-publication d'actes juridiques, pratique répandue en ce qui concerne les dispositions d'application. Il faut mettre en ordre aussi la procédure de création de droit; à l'heure actuelle, un trop grand nombre d'organes de l'Etat sont autorisés à créer le droit. En outre, on n'attache pas assez d'importance à la stabilité des dispositions juridiques, on peut facilement abroger une disposition

et en édicter une nouvelle à sa place, ce qui fait baisser l'autorité du droit aussi bien aux yeux de ceux qui édictent des dispositions que de ceux qui sont tenus à les observer.

A la discussion sur le rapport du professeur A. Łopatka ont pris part successivement les présidents des sections constituées pour discuter le fond des différentes branches du droit. Il en a été institué cinq au total: la section du droit civil, présidée par le professeur Z. Radwański, la section du droit pénal, présidée par le professeur W. Świda, la section constitutionnelle et administrative, présidée par le professeur J. Starościk, la section des échanges socialisés, présidée par le professeur Z. Nowakowski, et la section des rapports avec l'étranger, présidée par le docteur A. Wasilkowski. Dans leurs énonciations, les présidents des sections ont rapporté les principes de base des travaux des sections respectives au regard des objectifs précisés par le ministre de la Justice et le directeur de l'Institut des Sciences Juridiques. On a entendu également le président du Comité directeur de l'association des juristes polonais, le professeur Z. Resich, qui a donné une information sur les travaux menés à l'association sur l'appréciation de l'état du droit. Le vice-président de la Commission générale d'Arbitrage, W. Bagiński, a parlé de la nécessité d'améliorer l'état du droit en relation avec la réforme envisagée au Vie Congrès du P.Z.P.R. du système de gestion de l'économie.

Les débats se sont déroulés ensuite dans les sections. Y ont été invités les travailleurs scientifiques de l'Académie Polonaise des Sciences et des universités, des juges à la Cour Suprême, des employés de l'arbitrage et du parquet, du ministère de la Justice et d'autres ministères, du Centre de l'administration publique, des représentants des conseils du peuple, etc. Les débats avaient pour base les rapports préliminaires préalablement rédigés, toutefois la discussion n'a pas porté sur ces rapports, mais sur l'état du droit dans une branche donnée. Les résultats des débats au sein de chaque section ont été consignés dans un rapport concis précisant la situation dans une branche respective et indiquant un programme concret des travaux législatifs qui, de l'avis de la section, devraient être entrepris. Les éléments substantiels des rapports en question ont été exposés par les présidents des sections à la séance de clôture du symposium, qui eut lieu le 17 décembre avec la participation du ministre de la Justice, du directeur de l'Institut des Sciences Juridiques et du chef adjoint de la Section d'organisation du Comité Central du P.Z.P.R.

Le professeur Z. Radwański qui a exposé les résultats de la discussion à la section du droit civil a constaté tout d'abord que la situation dans le domaine du droit civil est plutôt satisfaisante du fait que les nouvelles, codifications — le code civil, le code de procédure civile, le code de famille et de tutelle — répondent aux besoins actuels. Cela, bien entendu, n'exclut pas la nécessité de poursuivre les travaux de recherche sur le fonctionnement social de ces codes. D'autre part, il faut de nouvelles codifications et, en premier lieu, un code du travail. Il est à regretter que les travaux préparatoires à ce code traînent en longueur et que jusqu'à présent il n'y ait pas eu de vaste discussion sur les principes de ce code. La situation est un peu différente en ce qui concerne le droit rural. Les propositions de codifier ce droit n'ont pas été soutenues par les participants à la discussion dont la majorité a trouvé cette codification prématurée. A l'heure actuelle, il serait plus opportun de remembrer les dispositions de ce droit dans d'importants actes législatifs complexes, portant par exemple sur les exploitations économiquement faibles.

Un autre problème qui exige à être réglé c'est la protection de la santé et les

soins médicaux. La discussion y relative devrait se dérouler avec la participation des médecins, des psychologues, des biologistes, etc.

Il y a lieu d'accélérer les travaux préparatoires d'une nouvelle législation relative aux locaux d'habitation. L'ancien projet préparé par le ministère compétent a été pratiquement disqualifié, une nouvelle commission a été instituée, mais le problème demeure urgent. Il faut également régler le problème des personnes juridiques ne relevant pas des dispositions du code civil, par exemple les cercles agricoles ou les personnes juridiques ecclésiastiques.

On a mis en relief la nécessité d'édicter une nouvelle loi sur les syndicats professionnels.

Parmi les autres problèmes qui exigent à être réglés, on a signalé notamment les matières suivantes:

1° l'hypothèque et les registres fonciers (d'après le projet du ministère de la Justice de 1966),

2° le droit d'auteur (celui de 1952 ne correspond plus aux besoins sociaux actuels),

3° la loi sur les assurances et les nouvelles conditions générales des assurances,

4° la protection du consommateur,

5° les droits et obligations du contrat de crédit, par exemple le crédit à la construction de logements dont les conditions actuelles ne sont pas avantageuses aux citoyens,

6° les caisses de prêt et d'allocations non remboursables, problème de grande importance sociale, réglé jusqu'à présent par une résolution du Conseil central des Syndicats.

En ce qui concerne la procédure civile, on a mis en relief la faculté laissée à la pratique de ne pas appliquer la procédure judiciaire à des matières toujours nouvelles. Il faut freiner cette pratique. Le tribunal étant le meilleur garant de la protection des droits civiques, il faut soutenir l'idée de soumettre les décisions administratives au contrôle judiciaire. Il faut également soumettre à ce contrôle les litiges issus des rapports de travail (en faisant participer les tribunaux aux décisions en deuxième instance), les dommages miniers et les litiges en matière d'invention. L'arbitrage d'État devrait être incorporé au ressort de la justice et soumis au contrôle juridictionnel de la Cour Suprême. Il faut également restreindre l'exécution administrative en matière civile. La section a fait valoir aussi la nécessité de régler le problème de la solution des conflits de compétence entre les tribunaux et les organes de l'administration publique de même que celui de la représentation du Fisc dans la procédure civile.

En présentant les résultats de la discussion au sein de la section du droit pénal, le professeur W. Świda a signalé qu'en droit pénal on peut distinguer actuellement deux grands domaines. L'un est constitué par les quatre grands codes, tandis que l'autre demeure un terrain de discussion sur la réglementation possible. Étant donné que les codes sont en vigueur depuis peu, on n'est pas encore en mesure de les évaluer valablement. Une intervention législative éventuelle n'est pas envisagée qu'après une plus vaste expérience et une observation plus longue de la pratique appliquant la nouvelle législation. Aussi, avertit-on contre les tendances à des amendements fragmentaires et instantanés des nouveaux codes.

La codification accomplie n'a pas encore achevé le processus de mise en ordre du droit pénal. Les sources sont toujours assez dispersées, car, en dehors du code, 55 lois pénales demeurent en vigueur. En ce qui concerne également les contraventions, on compte plus de 100 lois spéciales réglant, en dehors du code des

contraventions, les situations réunissant les éléments constitutifs de la contravention. Plus de 20 de ces lois datent d'avant-guerre. Leur vérification et mise en harmonie avec les codes en vigueur est une tâche urgente du législateur.

La section propose que les travaux législatifs portent entre autres sur les matières suivantes:

1° la responsabilité pénale pour les infractions commises à l'occasion de l'exercice d'actes médicaux,

2° la vérification des principes et des formes de la responsabilité pour les infractions portant atteinte à l'environnement,

3° une nouvelle réglementation de la responsabilité pour les infractions commises en relation avec l'activité des mass media;

4° la préparation d'une loi sur les crimes contre la paix et l'humanité et sur les crimes de guerre.

Une attention particulière a été portée aux problèmes de la délinquance juvénile et notamment à un projet récent d'une loi sur la protection de la jeunesse contre la démoralisation. Ce projet n'a pas été favorablement accueilli par les discutants qui ont proposé d'instituer un comité spécial d'experts auquel on confierait l'élaboration d'un nouveau code. L'activité de ce comité devrait être coordonnée avec celle du Comité d'experts préparant un rapport sur l'état de l'instruction publique.

On a également proposé des modifications substantielles à la réglementation juridique de la répression d'alcoolisme. Les dispositions actuelles accusent d'importantes lacunes et déficiences. L'institution d'un comité spécial a été également proposée pour mener ces travaux.

Le professeur W. Świda a souligné l'extrême importance de l'initiative d'organiser le symposium et les grands avantages qui résultent d'un forum ainsi composé. Des réunions de ce genre devraient se tenir plus fréquemment.

Les résultats de la discussion et les propositions de la section constitutionnelle et administrative ont été exposés par le professeur J. Starościak. La section a émis 55 propositions et conclusions concrètes découlant aussi bien des réalisations de la législation polonaise que des besoins politiques et sociaux nouveaux, précisés par le VI^e Congrès du P.Z.P.R. La discussion était principalement axée entre autres sur la problématique constitutionnelle. Il a été reconnu que la tâche de premier plan est la réalisation de l'idée d'une nouvelle constitution, avancée par le Congrès. Cette nouvelle constitution devrait avoir le caractère d'une constitution de la société plutôt que de l'État. Son contenu devrait donc tenir compte des phénomènes politiques tels que, en premier lieu, le rôle directeur du Parti. L'une des voies qui mènent vers ce but peut être la confirmation juridique du rôle décisif du chef du Parti en utilisant à cet effet l'institution de président d'État que connaît notre pratique constitutionnelle.

Dans le même ordre d'idées se situe la question soulevée pendant la discussion de la réglementation de la constitutionnalité des lois et des actes d'application.

Des propositions ont également été émises au sujet des modifications à apporter à la loi électorale, entre autres la proposition d'adapter la législature des organes représentatifs aux périodes de planification économique ou encore celle d'établir un lien plus puissant entre le candidat et l'électeur au moyen d'une réforme des circonscriptions électorales.

En ce qui concerne les organes centraux de l'administration, on a attiré l'attention sur la dispersion de leurs compétences. Dans cette situation, il semblerait utile d'édicter tout un ensemble des lois sur les différents organes supérieurs de l'administration, en précisant leur champ d'activité et leur compétence respectifs.

On a fait valoir la nécessité de réformes du système d'organes locaux du pouvoir et de l'administration. Il faut s'opposer aux tendances qui veulent donner une hégémonie aux organes administratifs par rapport aux conseils du peuple, d'où la nécessité de préciser soigneusement le champ d'activité de ces organes et le principe du contrôle social de l'administration. Les conseils du peuple devraient devenir des organes du pouvoir d'État et de l'autogestion régionale. Des réformes sont également nécessaires en ce qui concerne la législation budgétaire et les dispositions sur l'activité économique directement exercée et coordonnée par les conseils.

Un problème à part est celui des insuffisances dans le domaine du processus législatif largement entendu. Le défaut principal en cette matière c'est le système insuffisamment précisé de sources du droit. Ainsi des actes ministériels se multiplient sous différentes formes et espèces et nombre d'entre eux ne sont pas publiés. Une détermination précise de ce système permettrait d'éliminer plusieurs actes ayant le caractère d'instruction ou de directive. Au processus législatif devrait participer sur une vaste échelle le ministère de la Justice au sein duquel il pourrait être institué un organe spécial à caractère d'un centre législatif. Un tel organe pourrait faire entre autres une appréciation liminaire des projets proposés de réglementation d'une question sous forme d'acte normatif, afin d'empêcher la publication d'actes inutiles. Il pourrait aussi émettre des suggestions.

Un autre vœu de la section consiste à faire participer les tribunaux au contrôle des décisions administratives, notamment pour que la Cour Suprême devienne un centre de jurisprudence nécessaire à l'établissement des règles uniformes de fonctionnement de l'administration.

Plusieurs propositions ont été formulées en matière de réglementation juridique des questions concernant les cadres de l'administration. Au cours de la discussion, on a notamment signalé que les matières juridiques sont progressivement éliminées du programme des études administratives, ce qui ne peut être considéré comme une bonne solution.

Le professeur Z. Nowakowski a parlé au nom de la section du droit des échanges socialisés et de la gestion de l'économie. L'orateur a tout d'abord attiré l'attention sur une particularité de cette branche à savoir la pléthore des dispositions dans ce domaine. Pour y remédier, on peut prendre des mesures telles que l'obligation de publier les dispositions, le remembrement des dispositions éparses dans des actes uniques, la rédaction complexe des dispositions nouvelles.

Selon la conclusion générale de la discussion au sein de la section présidée par le professeur Z. Nowakowski, le principal objectif législatif doit être la promulgation d'un code économique ou d'un autre acte réglant les rapports contractuels entre les organisations socialistes. Pour y aboutir, il faut traverser trois étapes. Au cours de la première étape, il faut intégrer les dispositions portant sur les différents domaines des échanges économiques, par exemple la vente et la livraison, les investissements, les crédits, etc. A la deuxième étape, le Conseil des ministres édicterait un acte général sur les contrats entre les organisations socialistes. Enfin, à la troisième étape, un code serait promulgué, mais c'est une question d'avenir assez lointain.

Un programme détaillé des travaux concernant le droit des échanges économiques n'a été qu'esquissé au cours de la discussion. Le problème fondamental c'est l'adaptation du modèle économique aux conclusions du VI^e Congrès. On peut indiquer en outre comme importants les problèmes suivants:

1° l'organisation de l'économie et de la planification (rapports verticaux);

2° le champ et le mode d'activité du ministre par rapport à l'union industrielle et à l'entreprise (entre autres les questions du plan, de la production, de l'activité commerciale, des investissements, etc.);

3° le champ et le mode d'activité de l'union industrielle (de la centrale) par rapport à l'entreprise;

4° la structure de l'entreprise (entre autres, la conception de l'entreprise à établissements multiples, la position du directeur et de l'autogestion ouvrière, l'établissement au sein de l'entreprise, les combinats, la fusion des entreprises, la coordination);

5° la planification (l'absence d'une loi sur la planification économique, la nécessité de fixer les compétences de la Commission de Planification, la procédure de préparation des plans et de transmission des tâches planifiées, la procédure de modification des plans, etc.);

6° le financement de l'économie (à côté de la loi budgétaire sont en vigueur plusieurs actes isolés d'un rang inférieur; il faut préciser juridiquement le rôle de la banque dans le processus d'investissement ainsi que les rapports entre les entreprises et unions d'une part et la banque d'autre part);

7° les investissements (l'absence d'une réglementation juridique du processus d'investissement dans son ensemble, et en particulier du financement et du règlement des comptes, des normes techniques, du contrôle technique, de la compétence de divers organes d'Etat en cette matière);

8° les stocks, le trafic des marchandises, les conditions de livraison générales ou spéciales à des branches données;

9° les prix, et notamment les compétences en matière de fixation des prix.

Les travaux de la section des rapports avec l'étranger ont été exposés par le docteur A. Wasilkowski. Les principaux problèmes portaient sur la rencontre du droit international et du droit interne. Il s'agissait de démontrer les incidences dans la législation interne des réglementations internationales et de montrer la nécessité de construire la législation interne de telle façon qu'elle puisse servir aussi le développement des relations internationales de la Pologne.

Les propositions de la section ont été groupées de la façon suivante:

1° le domaine économique où les rapports avec les pays membres du C.A.E.M. doivent être traités séparément de ceux avec les autres pays (en ce qui concerne les premiers, il faut tenir compte des exigences de l'intégration économique, par exemple la nécessité d'une réglementation juridique uniforme dans le cadre des conditions générales de livraison du C.A.E.M.; d'autres besoins découlent de la réglementation juridique de la spécialisation internationale de la production au sein du C.A.E.M. et des obligations des entreprises en cette matière; en ce qui concerne les rapports avec les autres pays, il faut tenir compte du fait que certaines de nos dispositions internes, par exemple celles qui favorisent les unités de l'économie socialisée, font naître une certaine réticence chez nos partenaires étrangers à appliquer la loi polonaise; il serait donc peut-être avantageux d'édicter un acte spécial concernant les échanges économiques avec l'étranger);

2° la coopération scientifique et culturelle (on a proposé l'adhésion de la Pologne à certaines conventions internationales);

3° le droit maritime et fluvial (propositions de ratifier certaines conventions et de modifier le décret de 1956 sur la protection des frontières);

4° les vœux concernant les transports routiers, maritimes et aériens, les télécommunications et le tourisme;

5° les vœux concernant les rapports internationaux en matière sociale (adhésion

à la convention sur la protection internationale du travail, solution de la question des assurances sociales par une convention du C.A.E.M. ou par traités bilatéraux);

6° le vœu de ratification du Pacte des droits de l'homme;

7° la proposition d'établir les principes généraux d'application du droit international dans nos rapports internes.

La section a proposé également une nouvelle répartition des compétences des organes d'État en matière internationale (la Diète, le Conseil des ministres, les ministres). On signale un nombre considérable de conventions internationales conclues par des ministères, ce qui demande à être uniformisé. Il faut résoudre également la question des qualifications des cadres en matière de droit international ainsi que la question d'une publication régulière des conventions internationales.

Le premier orateur dans la discussion générale a été le *docent* A. Murzynowski. Il a soulevé la question des dispositions sur l'organisation des tribunaux, lesquelles comme l'a démontré la discussion à la section du droit pénal, demandent à être réformées. Il semble qu'il ne faut pas maintenir la règle de l'électivité des juges, qui pratiquement n'est pas réalisée. Il faut plutôt élargir la participation des assesseurs par exemple en les faisant intervenir en deuxième instance, en établissant en même temps le principe du juge professionnel inamovible. Il y a lieu de douter aussi que la Cour Suprême doive remplir les fonctions de deuxième instance, elle devrait statuer sur les voies de recours extraordinaires et exercer des fonctions de contrôle. L'orateur a proposé aussi que le ministère public relève du ressort du ministre de la Justice.

Le professeur W. Warkało a montré la nécessité de régler les rapports d'assurance où entre en jeu l'élément étranger. Il s'agit avant tout de l'assistance médicale réciproque à des particuliers. Il a mis en relief aussi que parmi les problèmes à régler il y a celui fort important de l'assurance contre le risque technique, contre l'expérience non réussie. Il y a lieu de se pencher sur la réglementation de l'indemnisation des dommages causés par l'énergie atomique. Toutes les matières n'exigent pas à être réglées, par exemple la réassurance. En revanche, il faut certainement mettre en ordre le domaine des comptes d'épargne, la valeur sociale de ce problème étant immense. L'orateur a signalé que de nombreux défauts de la législation en vigueur peuvent être éliminés par la voie d'interprétation.

Le président de la Commission générale d'Arbitrage, W. Bagiński, a déclaré que le symposium était très utile pour la pratique, y compris celle de l'arbitrage. La position de l'arbitrage est spécifique, il s'agit pratiquement d'un organe du Conseil des ministres. Il faut tenir compte aussi du fait que dans la pratique économique le contrat est une institution autre que le contrat prévu par le code civil. En conséquence, il est difficile d'appliquer toujours les règles d'interprétation uniformes. La légalité dans l'économie consiste à réaliser les plans économiques. Aussi, la révision extraordinaire des sentences arbitrales n'a pas pour but de contrôler leur conformité avec la loi mais avec le plan économique. Pour cette raison, l'orateur se prononce contre le contrôle de l'arbitrage par la Cour Suprême et contre la possibilité de pourvoi en révision des sentences de la Commission générale d'Arbitrage devant cette Cour.

Le professeur J. Bafia, président de la Cour Suprême, a soulevé qu'au cours des travaux visant à rectifier la loi il faut toujours se rappeler que la loi devrait être un facteur de mise en ordre et de stabilisation. Il faut donc souligner l'acquis considérable de notre législation et les valeurs notables de notre droit. L'élimination de défauts existants ne doit pas se dérouler dans une atmosphère de critique à outrance, Le processus de création de droit ne peut être précipité, aussi la proposition

d'établir des plans législatifs quinquennaux est-elle juste. L'orateur a attiré l'attention sur la nécessité d'une discussion approfondie sur la norme juridique socialiste; pendant une telle discussion, on pourrait envisager une application plus vaste que jusqu'à présent du principe d'équité. Dans notre vie sociale, on observe une faiblesse consistant à ce que l'on attache beaucoup d'importance à la loi lorsque des propositions générales sont avancées, mais que l'on use d'esquives et d'échappatoires dès qu'il s'agit de donner une forme à des dispositions concrètes. Il faut éviter ce danger.

Le discours de clôture a été prononcé par le professeur W. Berutowicz, ministre de la Justice. L'orateur a mis en relief la multiplicité des problèmes abordés au cours des débats et leur importance. Les avantages que présentent les conclusions du symposium sont à l'échelle de l'État: la légalité règne dans notre État, or la mise en application de la légalité est meilleure quand le droit est meilleur. Le symposium sera avantageux également pour la pratique, il arrive en effet que la pratique ne comprend pas bien la loi ou encore l'entend de travers. C'est précisément pour cette raison que les autorités publiques avaient posé devant les juristes la tâche d'améliorer le système juridique. Celui-ci peut être considéré comme bon lorsqu'il reflète les lois de l'évolution sociale. Cela est vrai pour toute norme. Dès qu'il en est autrement, des déformations se produisent, la loi est éludée. La tâche ne consiste pas seulement à améliorer le système juridique, il faut perfectionner aussi le système des organes appliquant le droit. Un droit meilleur exige des organes meilleurs, mieux organisés.

Notre symposium clôture la première étape du perfectionnement du système juridique, à savoir le diagnostic. Ce diagnostic a été posé et maintenant, sur la base des résultats du symposium, une équipe spécialement instituée au ministère de la Justice, élaborera un programme concret d'amélioration, un plan de la législation. Une fois ce plan approuvé, on passera à l'étape de la réalisation. A cette dernière étape, un rôle considérable sera joué par les différents ministères, mais il faut que la réalisation soit contrôlée et coordonnée.

Des points faibles ont été révélés, mais le perfectionnement du système juridique est un processus qui ne s'arrête pratiquement jamais. De même que les rapports sociaux évoluent constamment, de même les dispositions du droit socialiste doivent constamment être adaptées à ces rapports — a constaté, en terminant, le ministre de la Justice.

J.L

LES ACTES LÉGISLATIFS

DROIT POLONAIS
CONTEMPORAIN
N° 19, 1973

LOI DU 15 JUILLET 1968 SUR LES EMPLOYÉS DES CONSEILS DU PEUPLE

Dziennik Ustaw [Journal des Lois] de 1968, n° 25, texte 164

Afin d'améliorer encore le travail des organes des conseils du peuple et en vue de fixer les droits et devoirs des employés de ces conseils, il est arrêté ce qui suit.

Chapitre premier

DISPOSITIONS PRELIMINAIRES

Art. 1^{er}. 1 Les dispositions de la loi définissent les droits et devoirs des employés dans les services des présidiums des conseils du peuple et dans les autres organes qui tiennent lieu de services (directions, sections, sous-sections, bureaux, commissions et offices portant un autre nom) auxquels sont applicables les dispositions concernant les services.

2. Le Conseil des ministres peut, par règlement, étendre l'application de la loi ou de quelques-unes de ses dispositions aux employés d'autres organes locaux de l'administration d'État, en les adaptant respectivement à l'organisation et aux conditions de travail de ces organes.

Art. 2. Aux employés dont il est question à l'art. 1^{er} al. 1, appelés ci-après « employés », sont applicables les dispositions générales de la législation du travail en vigueur et, en ce qui concerne les matières réglées par la présente loi, les dispositions de cette dernière.

Chapitre 2

LES DROITS ET DEVOIRS DES EMPLOYÉS DES CONSEILS DU PEUPLE

Art. 3. L'employé est tenu de remplir ses fonctions de telle manière que les conseils du peuple puissent s'acquitter convenablement et régulièrement de leurs tâches.

Art 4. 1. L'employé fait, devant le président du présidium du conseil du peuple, un serment dans les termes ci-après:

« Je promets solennellement de contribuer de toutes mes forces, au poste qui m'est confié, à la consolidation du régime socialiste et à la défense de la République Populaire de Pologne, de lui demeurer fidèle, de remplir exactement et avec dévouement mes devoirs, de me conformer dans l'exercice de mes fonctions à la loi, à l'intérêt du peuple travailleur et aux tâches de l'édification du socialisme ».

2. La disposition de l'ai. 1^{er} ne concerne pas les employés qui sont engagés en vertu d'un contrat de travail conclu pour une période d'essai, en vue d'accomplissement d'un travail déterminé ou pour une durée ne dépassant pas un an.

Art. 5. L'employé est tenu:

- 1) de remplir consciencieusement et soigneusement ses devoirs;
- 2) d'expédier les affaires conformément aux règles de la légalité populaire, en

se guidant par l'intérêt du peuple travailleur, les tâches de l'édification du socialisme et les besoins de défense du pays;

3) de veiller à l'autorité du pouvoir populaire et d'éviter tout acte qui serait de nature à diminuer la confiance des citoyens à l'égard du pouvoir populaire;

4) d'observer le secret d'État et de service;

5) de respecter la discipline du travail;

6) de témoigner d'une sollicitude particulière pour le respect des biens sociaux ainsi que pour une gestion économe et rationnelle des ressources de l'État;

7) de chercher à obtenir les meilleurs résultats possibles du travail en perfectionnant les méthodes et l'organisation du travail;

8) d'agir pertinemment, promptement, impartialement et d'une manière qui renforce la confiance des citoyens à l'égard des organes du pouvoir populaire, en usant de simples moyens qui permettent de résoudre convenablement une affaire;

9) de prêter assistance aux citoyens dans la mesure indispensable pour régler leurs affaires;

10) de veiller à ce que le citoyen ne soit pas lésé par ignorance de la loi, d'expliquer la loi, de fournir des renseignements indispensables et d'éclaircir les buts fondamentaux et les principales directives de la politique du pouvoir populaire;

11) de donner suite — de façon pertinente, prompte et complète — aux plaintes et propositions;

12) de veiller à l'exécution par les citoyens de leurs devoirs envers l'État;

13) d'améliorer constamment l'exercice de ses fonctions;

14) de respecter les règles de bienséance à l'égard des citoyens et des employés.

Art. 6. 1. L'employé est tenu d'exécuter les ordres de service de ses supérieurs.

2. Lorsque l'employé est convaincu que l'ordre de service est contraire à la loi, porte atteinte à l'intérêt social ou est entaché d'erreur, il est tenu de le faire remarquer à son supérieur. Au cas où l'ordre est confirmé par écrit, il a le devoir de l'exécuter.

3. Cependant il est défendu à l'employé d'exécuter l'ordre de service lorsque l'exécution porterait manifestement atteinte à la loi ou constituerait une infraction ou encore risquerait de causer un préjudice irréparable à l'intérêt social. L'employé qui refuse d'exécuter l'ordre en informe par écrit son supérieur et le président du présidium du conseil du peuple.

Art. 7. 1. Dans les cas déterminés par les prescriptions spéciales, l'employé est tenu de porter l'uniforme et les distinctions de service dans l'exercice de ses fonctions.

2. Les prescriptions prévues à l'ai. 1^{er} sont édictées par le Président du Conseil des ministres qui y énumère les catégories d'employés tenus à porter l'uniforme et les distinctions de service dans l'exercice des fonctions et arrête les règles d'attribution d'uniformes. Le Président du Conseil des ministres peut faire édicter ces prescriptions par les ministres intéressés.

Art. 8. 1. Le supérieur est responsable du travail des employés qui lui sont subordonnés. Il est tenu de veiller à la bonne organisation du travail des employés qu'il dirige et à l'expédition des affaires avec efficacité et dans les délais requis; il doit aider les employés dans l'exercice de leurs fonctions, leur assurer de bonnes conditions de travail et veiller à ce qu'ils collaborent dans une atmosphère de camaraderie.

2. Le supérieur doit donner l'exemple du bon exercice des devoirs, stimuler l'esprit d'initiative chez les employés, leur donner des directives et des ordres précis, exiger que ses ordres soient strictement exécutés et contrôler leur exécution.

3. Le supérieur est tenu d'exiger de ses subordonnés qu'ils observent la discipline du travail, prennent soin des biens qui leur sont confiés et veillent à la gestion économe et rationnelle des ressources sociales; il doit développer en eux la conscience des devoirs de l'employé du conseil du peuple et veiller au perfectionnement de leurs qualifications professionnelles.

Art. 9. 1. L'employé ne peut pas avoir des occupations supplémentaires qui seraient incompatibles avec ses devoirs ou éveilleraient à son égard des soupçons justifiés de partialité ou d'esprit de lucre.

2. L'employé ne peut exercer à titre permanent des occupations supplémentaires rémunérées qu'après avoir obtenu le consentement de l'organe compétent. Le Président du Conseil des ministres définit les règles et la procédure à suivre pour accorder le consentement en question ainsi que les cas où ce consentement n'est pas requis.

Art. 10. 1. Les presidiums des conseils du peuple édictent des règlements de travail définissant l'ordre et la discipline du travail.

2. Le Président du Conseil des ministres, agissant de concert avec le Conseil central des Syndicats, fixe les règles et la procédure à suivre pour édicter et approuver les règlements de travail.

Chapitre 3

LES QUALIFICATIONS PERSONNELLES ET PROFESSIONNELLES DES EMPLOYÉS DES CONSEILS DU PEUPLE

Art. 11. 1. Peut être employé toute personne qui:

- 1) possède la nationalité polonaise;
- 2) a 18 ans révolus et jouit de la pleine capacité d'exercice;
- 3) jouit des droits publics;
- 4) offre la garantie, vu son niveau moral et idéologique, de bien s'acquitter des tâches de l'employé du conseil du peuple.

2. Un jeune adulte peut être employé dans les conditions déterminées par les dispositions sur l'emploi des jeunes adultes.

Art. 12. 1. Peut être employée une personne qui justifie des qualifications requises en matière d'instruction et de formation pratique indispensables à l'exercice des fonctions à un poste déterminé.

2. Le Conseil des ministres établit le tableau de postes et définit les conditions requises en matière d'instruction et de formation pratique des employés.

3. Le Président du Conseil des ministres fixe les règles relatives à l'emploi et à la formation professionnelle des personnes qui commencent à exercer leur activité professionnelle dans les presidiums des conseils du peuple.

Chapitre 4

NAISSANCE DE LA RELATION DE TRAVAIL

Art. 13. 1. La relation de travail naît par la conclusion d'un contrat de travail.

2. La relation de travail avec un employé qui est appelé à occuper un poste de direction s'établit par nomination, avec le consentement de l'employé.

3. Le Président du Conseil des ministres définit les postes de direction (al. 2).

4. La nomination à un poste de direction équivaut à la conclusion d'un contrat

de travail pour une durée indéterminée.

Art. 14. 1. Le contrat de travail doit être passé par écrit.

2. Le contrat de travail doit contenir en particulier les mentions suivantes:

- 1) le poste que doit occuper l'employé,
- 2) le genre du contrat,
- 3) le montant de la rémunération.

3. La relation de travail en vertu d'un contrat de travail est censée s'établir le jour fixé par le contrat où l'employé commence à travailler.

Art. 15. La nomination à un poste de direction (art. 13 al. 1^{er}) intervient en vertu d'une résolution du présidium du conseil du peuple. Les dispositions de l'art. 14 al. 2 et 3 sont respectivement applicables.

Art. 16. 1. Le travail de l'employé est périodiquement évalué. L'évaluation est donnée par le chef compétent après avoir pris avis du conseil syndical. Une opinion défavorable doit être confirmée par le président du présidium du conseil du peuple.

2. L'employé est informé de l'évaluation de son travail. L'opinion défavorable doit être motivée par écrit.

3. En cas d'opinion défavorable, l'employé peut, dans les 14 jours qui suivent la notification de cette opinion, former un recours devant le président du présidium du conseil du peuple de l'échelon immédiatement supérieur. L'employé d'un conseil du peuple de voïvodie porte son recours devant le présidium de ce conseil. Il est statué sur le recours de concert avec les organes syndicaux compétents.

4. Le Président du Conseil des ministres, agissant de concert avec le Conseil central des Syndicats, définit:

1) les règles, la procédure et les périodes d'évaluation du travail des employés et les cas où les évaluations peuvent être effectuées dans l'intervalle de ces périodes;

2) la procédure d'examen des recours formés conformément à l'ai. 3 et les règles relatives à la reprise de l'évaluation;

3) les cas où l'employé peut être exempté d'évaluation en raison du poste qu'il occupe ou de ses qualifications professionnelles ou personnelles.

Chapitre 5

LES MODIFICATIONS DE LA RELATION DE TRAVAIL

Art. 16. 1. L'employé peut être muté sur sa demande ou avec son consentement à un autre présidium du conseil du peuple ou à une autre unité subordonnée au conseil du peuple, ou bien muté d'une telle unité au présidium du conseil du peuple ou même à un autre poste.

2. La mutation en vertu de l'ai. 1^{er} emporte la dissolution de la relation de travail précédente et en fait naître la nouvelle.

3. La mutation est effectuée par le président du présidium du conseil du peuple ou par le chef de l'unité à laquelle l'employé est muté, avec le consentement du président du conseil du peuple ou du chef de l'unité où l'employé est occupé.

4. En cas de mutation d'un employé dont la relation de travail s'établit par nomination, les dispositions de l'art. 15 et de l'art. 17 al. 1^{er} doivent être observées.

5. L'employé muté avec son consentement dans une autre localité a droit au remboursement des frais de déplacement conformément aux dispositions sur les prestations dues aux employés de l'État.

6. Le président du présidium du conseil du peuple peut, dans des cas justifiés, accorder le remboursement intégral ou partiel des frais de déplacement d'un employé du conseil du peuple de voïvodie ou d'arrondissement muté sur sa demande dans une autre localité. En ce qui concerne les employés des conseils du peuple à l'échelon inférieur, le remboursement des frais de déplacement est accordé par le président du présidium du conseil du peuple d'arrondissement.

Art. 18. 1. Dans les cas justifiés par la nécessité où se trouve le présidium du conseil du peuple de s'acquitter convenablement de ses tâches, l'employé peut être délégué, pour une période ne dépassant pas trois mois dans l'année, à un autre travail correspondant à ses qualifications dans le même ou un autre présidium du conseil du peuple ou dans la même ou une autre unité subordonnée au conseil. La délégation peut être prolongée jusqu'à six mois dans des cas justifiés, avec le consentement du président du présidium du conseil du peuple de voïvodie, après avis du conseil syndical fonctionnant auprès du présidium où l'employé concerné est occupé.

2. L'employé délégué dans une autre localité a droit au remboursement des frais de voyage et d'hébergement ainsi qu'aux indemnités journalières, dans les conditions prévues par les dispositions sur les prestations dues aux employés délégués de l'État.

Art. 19. 1. Le président du présidium du conseil du peuple peut suspendre l'employé dans l'exercice de ses fonctions.

2. Un employé dont la relation de travail est établie par nomination est suspendu dans l'exercice de ses fonctions en vertu d'une résolution du présidium du conseil du peuple.

3. L'employé peut être suspendu dans l'exercice de ses fonctions lorsqu'on est fondé de supposer qu'il ait commis un acte justifiant la dissolution de la relation de travail sans préavis par la faute de l'employé et qu'il serait contraire à l'intérêt social de le laisser exercer ses fonctions.

4. L'employé est suspendu de plein droit dans l'exercice de ses fonctions lorsqu'il est provisoirement détenu.

5. L'employé ne peut être suspendu dans l'exercice de ses fonctions plus d'un mois à compter du jour où l'organe compétent du présidium du conseil du peuple ou son présidium apprennent la cause justifiant la suspension, à moins que la suspension ne soit due aux poursuites pénales en cours contre l'employé.

Art. 20. 1. La rémunération de l'employé suspendu dans l'exercice de ses fonctions peut être réduite et celle de l'employé provisoirement détenu (art. 19 al. 4) est réduite au maximum de moitié, en fonction de la situation de famille de l'employé, à compter du premier jour du mois civil qui succède au mois où il a été suspendu. Le Conseil des ministres peut déterminer les règles de la limitation de la rémunération en fonction de l'état de famille de l'employé.

2. Lorsque la relation de travail avec l'employé suspendu dans l'exercice de ses fonctions n'a pas été dissoute et, au cas où des poursuites pénales engagées contre l'employé ont fait l'objet de non-lieu à défaut de preuves ou d'éléments constitutifs d'une infraction ou encore un jugement d'acquiescement a été rendu, il faut verser à l'employé la portion de sa rémunération restant à payer.

Art. 21. La réduction de la rémunération pendant qu'il est suspendu dans ses fonctions, à l'exception des cas où la suspension intervient de plein droit (art. 19

al. 4) ou concerne un employé occupant un poste de direction (art. 13 al. 3), requiert le consentement préalable du conseil syndical.

Chapitre 6

DISSOLUTION DE LA RELATION DE TRAVAIL

Art. 22. La relation de travail avec l'employé est dissoute suivant les règles déterminées par les dispositions générales de la législation de travail, à moins que la présente loi n'en dispose autrement.

Art. 23. 1. Le contrat de travail avec l'employé est dénoncé par écrit.

2. Pour des causes justifiées, l'employé peut, pendant le délai du préavis et en accord avec le conseil syndical, être occupé à un autre travail correspondant à ses qualifications en conservant la même rémunération.

3. Dans des cas particulièrement justifiés, avec le consentement du président du présidium du conseil du peuple du degré supérieur et, s'il s'agit d'un employé du présidium du conseil du peuple de voïvodie, avec le consentement du président du présidium de ce conseil — l'employé peut être exempté du devoir de travailler pendant le délai du préavis.

Art. 24. 1. La relation de travail avec un employé qui possède les qualifications requises et qui a travaillé sans interruption au moins 10 ans dans les conseils du peuple, ne peut être dissoute par dénonciation que dans les cas ci-après:

1) lorsque l'employé, malgré la sanction infligée à titre de responsabilité de service ou disciplinaire, ne s'acquitte pas convenablement de ses devoirs;

2) lorsque le travail de l'employé a fait l'objet de deux évaluations consécutives défavorables (art. 16);

3) lorsqu'il a été constaté que l'employé n'offre manifestement pas de garantie de bien remplir les devoirs qui incombent à un employé du conseil du peuple;

4) lorsque la suspension dans l'exercice de ses fonctions d'un employé qui fait l'objet des poursuites pénales (art. 19 alinéas 4 et 5) dure plus de trois mois, à moins que la relation de travail ne soit susceptible de résolution antérieure en vertu d'autres dispositions;

5) en cas de réduction, en vertu d'un arrêté ou de directives émanant des organes compétents, du nombre d'emplois ou de suppression du service où l'employé est occupé, lorsqu'il n'est pas possible de continuer à occuper l'employé conformément à ses qualifications;

6) en cas d'incapacité physique ou psychique permanente de travail au poste occupé, constatée par une commission médicale pour les questions d'invalidité et d'emploi, lorsqu'il n'est pas possible d'occuper l'employé à un autre poste qui lui conviendrait vu son état de santé et ses qualifications professionnelles ou lorsque l'employé refuse d'accepter un tel travail;

7) lorsque l'employé a acquis ses droits à la retraite.

2. Cependant, la relation de travail ne peut être dissoute par dénonciation pour la cause indiquée à l'ai. 1 pt 5, dans les cas ci-après:

a) lorsqu'il reste 5 ans à l'employé pour acquérir ses droits à la retraite, ou

b) lorsqu'il a travaillé au moins 15 ans les conseils du peuple, ou

c) lorsqu'il a travaillé au moins 20 ans dans les organes de l'administration d'État, dont au moins 10 ans dans les conseils du peuple.

3. En cas de dissolution de la relation de travail pour les causes indiquées à l'ai. 1er par dénonciation, avec préavis de 3 mois, du contrat de travail, il faut indiquer la cause justifiant la dissolution.

4. La dissolution de la relation de travail, pour les causes indiquées à l'ai. 1^{er} points 1-5, est effectuée par le présidium du conseil du peuple, après avoir pris avis du conseil syndical, le président de ce conseil devant participer à la séance du présidium du conseil du peuple.

5. L'employé peut être examiné par une commission médicale (al. 1^{er} pt 6) sur sa propre initiative ou d'office. Au cas où l'employé ne se présenterait pas sans justification devant la commission qui doit l'examiner d'office, le présidium du conseil du peuple peut dissoudre la relation de travail avec lui.

6. Le Président du Conseil des ministres définit les règles et les conditions déterminant les périodes d'emploi dans les présidiums des conseils du peuple ainsi que l'imputation d'autres périodes d'emploi sur les périodes précitées.

Art. 25. En cas de dissolution de la relation de travail par dénonciation pour la cause indiquée à l'art. 24 al. 1^{er} pt 5, l'organe du présidium du conseil du peuple compétent en matière d'emploi garantira à l'employé un emploi conforme à ses qualifications dans un autre établissement, dans un délai requis pour assurer la continuité du travail.

Art. 26. La relation de travail avec l'employé déterminé à l'art. 24 al. 1^{er} peut être dissoute sans dénonciation, lorsqu'il est atteint d'incapacité de travail pour cause de maladie ou a été isolé, conformément aux prescriptions en vigueur, pour cause de maladie infectieuse, et lorsque son absence au travail est plus longue que la période pendant laquelle il bénéficie à ce titre d'allocations d'assurances sociales conformément aux dispositions générales en vigueur.

Art. 27. 1. L'employé désigné à un poste de direction peut en être révoqué par une résolution du présidium du conseil du peuple.

2. La révocation de l'employé d'un poste de direction, équivalant à la dissolution de la relation de travail avec préavis de trois mois, ne peut avoir lieu que pour les causes définies à l'art. 24 al. 1^{er} quelle que soit la durée de son emploi dans les conseils du peuple, la cause de la révocation devant être indiquée dans la résolution. Les dispositions de l'art. 24 alinéas 2 et 4-6 ainsi que de l'art. 25 sont respectivement applicables.

3. La révocation équivaut à la dissolution de la relation de travail sans dénonciation lorsque entrent en jeu les circonstances prévues par les dispositions déterminant le résiliation des contrats de travail sans dénonciation.

4. Si la révocation n'emporte pas les effets prévus aux alinéas 2 ou 3, l'employé doit être envoyé à un autre travail correspondant à ses qualifications au même présidium du conseil du peuple. Cependant, à défaut de consentement de l'employé révoqué, la révocation équivaut à la dénonciation de la relation de travail. Pendant la durée de la dénonciation, l'employé peut être occupé à un autre travail correspondant à ses qualifications, en conservant sa rémunération. La disposition de l'art. 23 al. 3 est respectivement applicable.

Art. 28. 1. L'employé avec qui la relation de travail a été dissoute sans une cause prévue par la loi, sans consentement requis ou sans que soient observés la forme écrite ou le délai prescrit ou, encore, contrairement aux dispositions de l'art. 24 alinéas 2-4, peut agir devant une commission d'arbitrage ou devant le tribunal en réintégration au travail aux mêmes conditions que précédemment, et s'il a été employé à un poste de direction — en réintégration au travail suivant les règles définies à l'art. 27 al. 4.

2. En cas de dissolution de la relation de travail sans observer la forme écrite ou en violation des dispositions de l'art. 24 alinéas 3 et 4, la commission d'arbitrage ou le tribunal peuvent, au lieu de faire réintégrer l'employé, lui accorder une

indemnité de réparation, si la réintégration devait être en contradiction avec l'intérêt social.

3. L'employé réintégré a droit à la rémunération moyenne due pendant la période où il n'a pas travaillé, mais dont le montant ne peut dépasser la somme due pour trois mois. Cependant, lorsque la faculté de dissolution de la relation de travail avec un employé donné est limitée en vertu des dispositions spéciales, l'employé visé a droit à la rémunération pour toute la période où il n'a pas travaillé.

4. De la rémunération due à l'employé pour la période prévue à l'ai. 3, on déduit la rémunération qu'il aurait obtenue dans un autre établissement durant cette période.

Art. 29. Lorsque l'employé avec qui la relation de travail a été dissoute ne demande pas la réintégration au travail (art. 28 al. 1^{er}) ainsi que dans les cas prévus à l'art. 28 al. 2, il a droit à une indemnité de réparation dont le montant est équivalent:

1) à trois mois de rémunération moyenne — lorsque le contrat de travail a été conclu pour un temps indéterminé;

2) à la rémunération moyenne due pour la durée prévue du contrat, mais pour trois au plus — lorsqu'il s'agit d'un autre genre du contrat de travail.

Chapitre 7

RÉMUNÉRATIONS ET AUTRES PRESTATIONS

Art. 30. 1. L'employé reçoit une rémunération dont le montant reste en fonction du poste qu'il occupe et des qualifications qu'il possède.

2. Le Conseil des ministres détermine le montant de la rémunération pour les différentes catégories d'employés ainsi que les règles de son attribution et les délais de paiement.

Art. 31. 1. Le Conseil des ministres peut accorder aux employés des prestations périodiques en argent, en fonction du travail ininterrompu dans les presidiums des conseils du peuple.

2. Les prestations dont il est question à Tal. 1^{er} sont exonérées d'impôt sur les rémunérations.

Art. 32. 1. L'employé occupé sans interruption dans les conseils du peuple a droit à une gratification spéciale dont le montant équivaut:

1) après 10 ans de travail — 50% de la rémunération mensuelle;

2) après 15 ans de travail — 75% de la rémunération mensuelle;

3) après 20 ans de travail — 100% de la rémunération mensuelle.

3. Dans le calcul des périodes de travail ininterrompu dont il est question à l'ai. 1^{er} entrent les périodes de travail après le 22 juillet 1944 dans les conseils du peuple et dans les organes dont le champ d'activité est passé aux conseils du peuple en vertu de l'art. 37 de la loi du 20 mars 1950 sur les organes locaux du pouvoir unique d'État (J. des L., n° 14, texte 130).

3. Le Président du Conseil des ministres définit les cas où entrent dans le calcul les périodes de travail dans les conseils du peuple avec interruption, les périodes de travail dans d'autres établissements et les périodes d'interruption de travail.

Art. 33. 1. Il est créé un fonds social dans les presidiums des conseils du peuple.

2. Le Conseil des ministres définit les règles de constitution du fonds social et le mode de son utilisation.

Art. 34. 1. L'employé conserve son droit à la rémunération pendant la durée d'absence pour cause de maladie, cette période étant égale à celle qui donne droit aux allocations des assurances sociales.

2. L'employé conserve son droit à la rémunération en cas d'impossibilité d'exercer ses fonctions pour une cause grave pendant une période ne dépassant pas un mois une seule fois et deux au total dans une année civile.

Art. 35. 1. L'employé et sa femme bénéficient d'une réduction de 50% sur le tarif de chemin de fer.

2. Le droit à la réduction définie à l'ai. 1^{er} appartient au mari de l'employée lorsqu'il est incapable de travailler et entièrement entretenu par sa femme.

Art. 36. 1. En cas de décès de l'employé, il est accordé à son conjoint, à ses enfants ou père et mère une allocation pour les frais funéraires, équivalant aux trois mois de la rémunération dernièrement perçue par l'employé, déduction faite du montant de l'allocation funéraire payée par les assurances sociales.

2. Au cas où les frais funéraires ont été couverts par une autre personne, il lui est attribuée une allocation à titre de remboursement des frais effectivement supportés et justifiés, mais dont le montant ne peut dépasser les trois mois de la rémunération dernièrement perçue par l'employé.

Art. 37. 1. En cas de décès de l'employé ayant travaillé au moins 10 ans, il est payé à sa famille ayant droit légal à l'entretien et qui a été entretenue par lui une indemnité unique équivalant aux trois mois de la rémunération dernièrement perçue.

2. Au cas où la relation de travail a duré au moins 20 ans, l'indemnité est égale aux six mois de la rémunération dernièrement perçue.

3. L'indemnité prévue aux alinéas 1 et 2 n'est due dans son intégrité que si l'employé décédé a laissé son conjoint et un ou des descendants. Dans tous les autres cas, l'indemnité représente la moitié du montant désigné ci-dessus.

4. Au calcul des priodes de travail mentionnées aux alinéas 1-3 sont applicables les dispositions sur la continuité du travail en matière de droit au congé payé.

5. L'allocation prévue à l'art. 36 al. 1^{er} n'est pas due lorsque la famille de l'employé décédé mentionnée aux alinéas 1-3 reçoit l'indemnité unique. Toutefois, lorsque cette indemnité ne dépasse pas un mois et demi de la rémunération, l'allocation prévue à l'art. 36 al. 1^{er} est réduite de moitié.

Chapitre 8

DURÉE DU TRAVAIL ET CONGÉS

Art. 38. La durée du travail des employés que concerne la présente loi est réglée par des dispositions spéciales.

Art. 39. Le Conseil des ministres peut définir:

1) les catégories d'employés ayant droit à la rémunération des heures supplémentaires, selon les règles en vigueur dans l'industrie et le commerce;

2) les catégories d'employés ayant droit au temps libre contre le travail effectué pendant les heures supplémentaires et les jours fériés ainsi que le travail réputé exécuté pendant les heures supplémentaires.

Art. 40. L'employé a droit à un congé payé de la même durée et dans les mêmes conditions que dans le commerce et l'industrie.

Art. 41. 1. Dans des cas justifiés, le présidium du conseil du peuple peut accorder à l'employé, sur sa demande, un congé gratuit.

2. L'employé bénéficiant du congé gratuit a droit à l'assistance médicale pendant les trois premiers mois de ce congé selon les règles applicables aux employés et à leur famille; il a droit aussi à d'autres prestations déterminées par des dispositions spéciales.

Chapitre 9

LA PROTECTION DU TRAVAIL DES FEMMES

Art. 42. 1. L'employée en état de grossesse et après l'accouchement bénéficie d'un congé de maternité selon les règles déterminées par les dispositions sur la protection du travail des femmes.

2. Des dispositions spéciales règlent les congés gratuits accordés aux employées pour prendre soin de leurs enfants.

Art. 43. L'employée éduquant un enfant à l'âge préscolaire peut, sur sa demande, bénéficier d'une durée réduite du travail contre une rémunération proportionnellement diminuée.

Chapitre 10

DISTINCTIONS ET RÉCOMPENSES

Art. 44. 1. Aux employés qui dans leur travail font preuve d'esprit d'initiative, remplissent consciencieusement et exemplairement leurs devoirs et contribuent particulièrement à l'accomplissement des tâches des organes locaux du pouvoir et de l'administration d'État, peuvent être accordées des distinctions et des récompenses.

2. Les distinctions et récompenses sont accordées par le présidium du conseil du peuple, après avoir pris avis du conseil syndical ou sur une proposition motivée de celui-ci. Le présidium du conseil du peuple peut transmettre au président du présidium ses prérogatives en matière d'attribution de récompenses énumérées à l'art. 45 al. 1^{er}.

3. Les distinctions et récompenses doivent être accordées en premier lieu à l'occasion des fêtes nationales et de la classe ouvrière. Elles peuvent être accordées en d'autres circonstances s'il y a lieu de distinguer ou de récompenser un employé à l'occasion des tâches particulièrement importantes qu'il a accomplies ou des réalisations particulières dans son travail professionnel.

4. Tout en respectant les traditions établies en matière d'attribution des distinctions et récompenses aux employés, le présidium du conseil du peuple doit assurer un cadre approprié à la remise des distinctions et des récompenses en soulignant ainsi la signification éducative et solennelle de cet acte.

Art. 45. 1. Les distinctions et récompenses suivantes sont prévues:

- 1) un éloge écrit émanant du présidium du conseil du peuple,
- 2) une récompense spéciale en argent,
- 3) une récompense sous forme d'objet.

2. Dans des cas qui méritent une attention particulière, l'employé peut être distinguée par un avancement accordé indépendamment des délais d'avancement en vigueur.

Art. 46. 1. Il est institué un insigne honorifique d'Employé émérite du conseil du peuple.

2. Cet insigne sera attribué aux employés les plus méritants pour les réalisations

particulièrement marquantes dans l'activité professionnelle.

3. L'insigne est attribué par le Président du Conseil des ministres sur une proposition commune du présidium du conseil du peuple de voïvodie et du bureau régional du syndicat compétant.

4. Le Conseil des ministres, agissant de concert avec le Conseil central des Syndicats, définira les règles d'attribution et de retrait de l'insigne, la procédure à suivre pour présenter les propositions d'attribution et de retrait de l'insigne, le dessin, les dimensions, la procédure de remise et les règles relatives au port d'insigne.

Art. 47. 1. Les décisions portant sur l'attribution des distinctions et des récompenses dont il est question dans ce chapitre sont versées au dossier de l'employé.

2. Les distinctions et récompenses attribuées doivent être prises en considération lors de l'avancement des employés, de leur nomination à un poste supérieur et de l'attribution de toutes prestations accordées en fonction de l'évaluation de leur travail.

Chapitre 11

RESPONSABILITÉ DE SERVICE ET DISCIPLINAIRE

Art. 48. 1. Les employés qui portent atteinte à leurs devoirs encourent la responsabilité de service et disciplinaire.

2. Cette responsabilité n'écarte pas la responsabilité pénale, civile et celle qui emporte la répression administrative.

Art. 49. 1. La sanction appliquée au titre de responsabilité de service est l'avertissement.

2. Les sanctions appliquées au titre de responsabilité disciplinaire sont les suivantes:

- 1) le blâme,
- 2) le blâme avec suspension du droit à la récompense pendant une année au plus,
- 3) la suspension du droit à l'avancement ou à la nomination à un poste supérieur pendant deux ans au plus,
- 4) la réduction jusqu'à 10% de la rémunération pendant six mois au plus.

Art. 50. La procédure en matière de procédure disciplinaire pour un acte passible d'une peine dont l'application relève de la procédure pénale ou de la procédure de répression administrative peut être conduite simultanément avec l'une de ces dernières. Cette procédure peut être suspendue tant qu'une décision définitive n'est rendue en procédure pénale ou de répression administrative.

Art. 51. 1. L'avertissement et le blâme (art. 49 al. 2 pt 1) sont prononcés par le président du présidium du conseil du peuple ou par un membre en exercice permanent du présidium, autorisé par le président. Celui-ci peut autoriser un chef de service à prononcer l'avertissement à l'égard des employés de ce service.

2. Avant de prononcer l'avertissement ou le blâme, il faut laisser l'employé visé fournir des éclaircissements.

3. La décision du président du présidium (ou du chef de service) prononçant l'avertissement est définitive. L'employé a droit de former un recours contre le blâme devant le présidium du conseil du peuple qui statue sur le recours après avoir pris avis du conseil syndical.

Art. 52. 1. De l'application des sanctions prévues à l'art. 49 al. 2 points 2-4 statuent:

- 1) les commissions de discipline auprès des présidiums des conseils du peuple

d'arrondissement — lorsqu'il s'agit des employés de ces presidiums ou des presidiums de l'échelon inférieur;

2) les commissions de discipline auprès des presidiums des conseils du peuple de voïvodie — lorsqu'il s'agit des employés de ces presidiums ou des chefs de service dans les presidiums du conseil du peuple d'arrondissement.

2. Les commissions de discipline peuvent infliger la sanction prévue à l'art. 49 al. 2 pt 1.

3. Les recours contre les décisions sont examinés:

1) par la commission de discipline auprès du présidium du conseil du peuple de voïvodie — lorsque la décision attaquée est rendue par la commission de discipline auprès du présidium du conseil du peuple d'arrondissement;

2) par le présidium du conseil du peuple de voïvodie — lorsque la décision attaquée est rendue par la commission de discipline auprès du présidium du conseil du peuple de voïvodie ayant statué en tant qu'organe de première instance.

Art. 53. 1. La composition des commissions prévues à l'art. 52, appelées ci-après commissions, est la suivante:

1) le président de la commission et ses suppléants désignés par le présidium du conseil du peuple compétent parmi les membres du présidium de ce conseil;

2) les membres de la commission désignés:

a) par les commissions du conseil du peuple parmi leurs membres conseillers, et

b) par le conseil syndical parmi ses membres et autres employés du conseil du peuple.

2. Dans la composition de la commission mentionnée à l'art. 52 al. 1^{er} pt 2 qui agit en tant qu'instance de recours entrent, au lieu des membres énumérés à l'ai. 1^{er} pt 2 b, les membres désignés par le bureau régional du syndicat compétent.

Art. 54. 1. Les commissions connaissent des cas qui leur sont soumis et statuent au nombre de trois personnes.

2. Le corps statuant (al. 1^{er}) comprend: un président, qui est le président de la commission, ou son suppléant, et deux personnes choisies par lui, une parmi les membres désignés par la commission compétente du conseil du peuple (art. 53 al. 1^{er} pt 2 a) et une parmi les membres désignés par l'organisation syndicale compétente (art. 53 al. 1^{er} pt 2 b et al. 2).

Art. 55. Le présidium du conseil du peuple de voïvodie rend des décisions dans la procédure de recours (art. 52 al. 3 pt 2) après avoir entendu l'avis du bureau régional du syndicat compétent et avec la participation du président de ce bureau à la séance du présidium du conseil du peuple.

Art. 56. 1. Auprès des commissions de discipline sont institués des représentants de la discipline et leurs suppléants, nommés et révoqués par les presidiums des conseils du peuple auprès desquels fonctionnent ces commissions, parmi les employés de ces conseils.

2. Le représentant de la discipline est appelé:

1) à mener enquête au sujet de la violation par un employé de ses devoirs, dont il sera informé ou dont il aura pris connaissance d'une autre manière;

2) à saisir la commission des requêtes visant à ouvrir la procédure disciplinaire;

3) à soutenir l'accusation devant la commission;

4) à former des recours contre les décisions de la commission;

5) à veiller à l'exécution des décisions disciplinaires définitives.

3. Les organes et les employés des conseils du peuple sont tenus de fournir aux représentants de la discipline toutes informations et tous éclaircissements et

leur donner accès aux documents indispensables pour établir les circonstances du cas.

Art. 57. L'inculpé peut choisir un défenseur parmi les employés du conseil du peuple; il peut aussi demander au président de la commission de lui en désigner un parmi les employés.

Art. 58. Les commissions rendent leurs décisions après avoir débattu à l'audience et après avoir entendu le représentant de la discipline, le défenseur et l'inculpé.

Art. 59. Une copie de la décision définitive prononçant une peine prévue à l'art. 49 al. 2 est versée au dossier de l'employé, établi au service du personnel.

Art. 60. La procédure concernant l'administration d'une peine prévue à l'art. 49 ne peut être ouverte lorsqu'un mois s'est écoulé depuis le jour où l'on a appris l'acte justifiant l'administration de la peine ou lorsqu'un an s'est écoulé depuis la commission d'un tel acte. Toutefois, si l'acte incriminé constitue une infraction, ce délai ne peut être plus court que celui de la prescription des poursuites d'une telle infraction.

Art. 61. 1. La condamnation à une peine prévue à l'art. 49 sera effacée et la copie de la décision infligeant cette peine, versée au dossier de l'employé, sera détruite après l'écoulement des délais suivants:

- 1) un an, en cas d'avertissement;
- 2) deux ans, en cas de blâme (art. 49. al. 2 pt 1);
- 3) trois ans, en cas de peine prévue à l'art. 49 al. 2 points 2-4.

2. Les délais prévus à l'ai. 1^{er} points 1 et 2 sont calculés à partir du jour de notification à l'employé de la décision définitive prononçant la peine, tandis que le délai prévu à l'ai. 1^{er} pt 3 — à partir du jour où l'application de la peine a cessé.

3. La disposition de l'ai. 1^{er} n'est pas applicable lorsqu'au cours des délais prévus par cette disposition, l'employé a été condamné à la même peine ou à une peine plus sévère. Dans ces cas, la disposition de l'ai. 1^{er} est applicable aux deux peines conjointement après l'écoulement du délai requis pour l'effacement de la nouvelle condamnation.

Art. 62. Le présidium du conseil du peuple de voïvodie peut casser toute décision définitive prononçant une peine prévue à l'art. 49 lorsque cette décision n'est pas juridiquement fondée ou est manifestement injuste. En cassant la décision, le présidium statue si la procédure doit se dérouler suivant le mode prescrit et précise, dans l'affirmative, quelle en sera l'étendue.

Art. 63. Le Président du Conseil des ministres rendra, par règlement, des dispositions spéciales concernant l'application des peines prévues à l'art. 49, l'organisation des commissions disciplinaires, le mode de procédure en matière de responsabilité de service et disciplinaire, l'exécution des décisions, l'application des dispositions de Part. 61 et la cassation des décisions dans les cas prévus à l'art. 62.

Chapitre 12

SOLUTION DES LITIGES DU TRAVAIL

Art. 64. Les litiges du travail survenant dans les presidiums des conseils du peuple relèvent de la compétence des commissions d'arbitrage fonctionnant conformément aux dispositions concernant les commissions d'arbitrage auprès des établissements.

Art. 65. 1. Les litiges qui, d'après les dispositions sur les commissions d'arbitrage auprès des établissements, ne relèvent pas de leur compétence, sont exclus de la compétence des commissions d'arbitrage mentionnées à l'art. 64.

2. Ne relèvent pas de la compétence de ces commissions les litiges issus de la relation de travail des employés occupant des postes de direction (art. 13 al. 3).

Art. 66. 1. Les commissions sont instituées:

1) auprès des presidiums des conseils du peuple d'arrondissement — pour connaître des litiges issus de la relation de travail des employés de ces presidiums et de ceux d'échelon inférieur;

2) auprès des presidiums des conseils du peuple de voïvodie — pour connaître des litiges issus de la relation de travail des employés de ces presidiums.

2. Le Conseil des ministres détermine, de concert avec le Conseil central des Syndicats, la composition et le mode d'institution des commissions.

Chapitre 13

PRÉROGATIVES DU SYNDICAT DES EMPLOYÉS DES INSTITUTIONS D'ÉTAT ET SOCIALES

Art. 67. 1. Dans toutes les questions concernant les employés, les presidiums des conseils du peuple sont tenus de coopérer avec les instances compétentes du Syndicat des employés des institutions d'État et sociales. Cela concerne en particulier:

1) l'évaluation du travail des employés;

2) l'avancement, les récompenses et distinctions;

3) les décorations d'État et les insignes honorifiques d' « Employé émérite du Conseil du peuple »;

4) la formation et le recyclage des employés;

5) les changements et la dissolution des relations de travail;

6) les règlements de travail;

7) le plan et l'utilisation des congés;

8) la responsabilité de service et disciplinaire et la discipline du travail.

2. Les prérogatives réservées dans la présente loi au Syndicat des employés des institutions d'État et sociales appartiennent à d'autres syndicats en ce qui concerne les employés adhérents de ces syndicats.

Chapitre 14

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Art. 68. Les dispositions de la présente loi concernant la naissance et la dissolution de la relation de travail ainsi que les changements y apportés sont appliquées en observant la procédure prévue par la loi sur les conseils du peuple.

Art. 69. L'employé acquiert le droit à la gratification (art. 32 al. 1^{er}) dans l'année civile suivant l'entrée en vigueur de la loi où il aura atteint respectivement 10, 15 ou 20 ans de travail.

Art. 70. 1. Les dispositions de la présente loi sont applicables aux contrats de travail conclus avec les employés des conseils du peuple avant son entrée en vigueur.

2. Les employés des conseils du peuple nommés en vertu des dispositions antérieures deviennent employés au sens de la présente loi. Ils bénéficient des prérogatives prévues pour les employés remplissant les conditions définies à l'art. 24.

Art. 71. Aux affaires portant sur la responsabilité de service ou disciplinaire des employés des conseils du peuple, ouvertes et non clôturées avant l'entrée en vigueur de la loi, sont applicables les dispositions antérieures.

Art. 72. A la dénonciation et à la résiliation du contrat de travail ou de la

relation de services des employés des conseils du peuple, intervenues avant l'entrée en vigueur de la loi, sont applicables les dispositions antérieures.

Art. 73. 1. L'article 114 de la loi du 23 janvier 1968 concernant les pensions de retraite des travailleurs et de leur famille (J. des L. n° 3, texte 6) est respectivement applicable aux employés visés par la présente loi, selon les règles et la procédure établies par le Conseil des ministres.

2. Les dispositions du règlement du Conseil des ministres, rendu en vertu de l'art. 20 al. 3 de la loi du 23 janvier 1968 mentionnée à l'ai. 1^{er}, sont applicables aux employés bénéficiant d'un régime de dissolution de la relation de travail avec restriction en vertu de la présente loi.

Art. 74. La loi n'est pas applicable aux employés des conseils du peuple dont la relation de travail est réglée par des dispositions spéciales, à moins que les dispositions de la présente loi n'en statuent autrement.

Art. 75. Les dispositions de la présente loi ne portent pas préjudice aux prérogatives spéciales découlant d'autres dispositions pour des groupes déterminés de travailleurs ni aux prérogatives appartenant aux travailleurs bénéficiant d'une protection spéciale en matière de dissolution de la relation de travail ou de changement des conditions de travail et de salaire.

Art. 76. 1. Les dispositions de la loi:

1) concernant les conseils du peuple de voïvodie ou les presidiums de ces conseils ou les présidents de ces presidiums sont applicables aux conseils du peuple des villes ayant un statut à part, aux presidiums de ces conseils ou à leurs présidents;

2) concernant les conseils du peuple d'arrondissement ou les presidiums de ces conseils ou les présidents de ces presidiums sont applicables aux conseils du peuple des villes-arrondissements et des conseils du peuple de quartier dans les villes ayant un statut à part, aux presidiums de ces conseils ou aux présidents de ces presidiums.

2. Les prérogatives et les tâches des syndicats découlant de la loi sont exercées suivant la procédure déterminée par les statuts syndicaux.

Art. 77. 1. Par rapport aux employés des conseils du peuple cessent d'être en vigueur:

1) la loi du 17 février 1922 sur la fonction publique civile (J. des L. de 1949, n° 11, texte 72);

2) le décret du 14 mai 1946 portant réglementation provisoire du rapport de service des fonctionnaires publics (J. des L. n° 22, texte 139 avec amendements postérieurs);

3) le règlement du 7 octobre 1932 concernant l'organisation des commissions de discipline et la procédure disciplinaire contre les fonctionnaires publics (J. des L. n° 87, texte 738).

2. Dans les matières réglées par la présente loi cessent d'être en vigueur les dispositions antérieures et notamment celles de la loi du 4 février 1949 sur la rétribution des employés d'État (J. des L. n° 7, texte 39 avec amendements postérieurs).

3. Aussi longtemps que ne seront édictées les dispositions d'application prévues par la loi, les dispositions antérieures resteront en vigueur à condition qu'elles ne soient pas contraires aux dispositions de la loi.

Art. 78. La loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1969 à l'exception des dispositions de l'art. 28 dans la partie concernant les commissions d'arbitrage et celles des articles 64 - 66. Lesdites dispositions entreront en vigueur dans le délai fixé par un règlement du Conseil des ministres.

LOI DU 31 JANVIER 1961
SUR LES TERRAINS À BATIR À LA CAMPAGNE

Dziennik Ustaw [Journal des Lois] de 1969, n° 27, texte 216

Chapitre premier

LES TERRAINS A BÂTIR ET LEUR DÉSIGNATION

Art. 1^{er}. Les bâtiments à usage d'habitation, les bâtiments de ferme et d'enclos ainsi que ceux destinés aux services et à l'administration ne peuvent être construits que sur les terrains affectés à ce but, appelés ci-après « terrains à bâtir ».

Art. 2. 1. Les terrains à bâtir sont déterminés par les plans d'aménagement du territoire.

2. Les terrains à bâtir seront désignés pour le territoire de chaque village particulier ou comme terrains à bâtir communs pour les territoires de quelques villages limitrophes.

3. A défaut des plans d'aménagement du territoire approuvés, les terrains à bâtir sont désignés en vertu des dispositions des articles 3-6 de la présente loi.

Art. 3. 1. Le projet de désignation des terrains à bâtir est élaboré par l'organe compétent pour les questions de l'aménagement du territoire du présidium du conseil du peuple d'arrondissement de concert avec l'organe pour les questions diverses dudit présidium, et de plus, lorsqu'il s'agit de territoires miniers, de concert avec l'office des mines compétent.

2. A l'élaboration du projet participent à titre consultatif: un représentant du conseil du peuple de la commune intéressée, le maire du village et un groupe de trois personnes élues parmi les habitants du village à une assemblée du village. Lorsqu'un tel groupe n'est pas élu dans un délai déterminé, il est désigné d'office par le présidium du conseil du peuple de commune.

Art. 4. 1. Le projet de désignation des terrains à bâtir doit être provisoirement marqué sur le sol et pendant 21 jours exposé à la vue du public au siège du conseil du peuple de commune.

2. La population est informée de l'exposition du projet de la manière admise dans une localité donnée.

3. Durant l'exposition du projet, les habitants du village ainsi que les unités de l'économie socialisée et les organisations sociales intéressées fonctionnant à la campagne peuvent présenter des observations et des propositions concernant le projet. Ces observations et propositions seront examinées par l'organe compétent appelé à l'élaboration du projet.

4. Le présidium du conseil du peuple d'arrondissement approuve le projet après l'avoir examiné conjointement avec les propositions et observations dont il n'a pas été tenu compte dans le projet.

5. Avant d'être soumis à l'approbation, le projet doit faire l'objet d'un avis du conseil du peuple de la commune intéressée.

6. La résolution du présidium du conseil du peuple d'arrondissement approuvant le projet de désignation des terrains à bâtir est portée à la connaissance publique de la manière admise dans une localité donnée.

Art. 5. Les dispositions déterminant en détail les règles et la procédure d'élaboration d'un projet de désignation des terrains à bâtir, seront édictées par le ministre de la Construction et de l'Industrie des matériaux de construction de concert avec les ministres de l'Agriculture et de l'Économie communale.

Art. 6. 1. Toute modification d'étendue des terrains à bâtir désignés en vertu des articles 3 - 5 ne peut intervenir que suivant les règles et la procédure applicables à la désignation de ces terrains.

2. Un changement de la destination et du mode d'aménagement des terrains à bâtir désignés en vertu des articles 3-5 peut intervenir en vertu d'une résolution du présidium du conseil du peuple d'arrondissement, adoptée après avoir pris avis du présidium du conseil du peuple de la commune intéressée et des représentants du village dont il est question à l'art. 3 al. 2.

Art. 7. Dans des cas exceptionnels économiquement justifiés, l'organe compétent pour les questions d'aménagement du territoire du présidium du conseil du peuple d'arrondissement peut donner son consentement à la construction des bâtiments déterminés à l'art. 1^{er} hors de terrains à bâtir. Les directives- d'application de cette disposition seront édictées par le ministre de la Construction et de l'Industrie des matériaux de construction.

Chapitre 2

L'EXPLOITATION DES TERRAINS À BÂTIR AFFECTÉS À LA CONSTRUCTION À USAGE D'HABITATION ET D'ENCLOS

Art. 8. 1. Conformément aux besoins en matière de construction, les présidiums des conseils du peuple d'arrondissement procéderont progressivement à l'appropriation au profit de l'État des fonds appartenant à des personnes physiques et à des personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'économie socialisée, désignés suivant la procédure de l'art. 2 et des articles 3-6 comme terrains à bâtir affectés à la construction à usage d'habitation et d'enclos.

2. Lorsque, par suite de l'appropriation par l'État d'une partie des fonds d'une exploitation agricole, la partie restante des fonds ne pourra pas être rationnellement utilisée, cette partie sera transférée à l'État sur la demande du propriétaire (ou du possesseur originaire) de ladite exploitation, alors même qu'elle ne constituerait pas de terrains à bâtir.

3. L'appropriation par l'État des fonds déterminés aux alinéas 1 et 2 se fait de plein droit, dès le jour de publication au journal officiel du conseil du peuple de voïvodie de la résolution du présidium du conseil du peuple d'arrondissement fixant les limites des terrains à bâtir appropriés par l'État. Les fonds sont transférés libres de dettes hypothécaires et d'autres charges à l'exception des servitudes foncières inscrites au registre foncier ou dans le recueil de documents.

4. La résolution du présidium du conseil du peuple d'arrondissement dont il est question à l'ai. 3 sert de base à l'inscription au registre foncier ou dans le recueil de documents du droit de propriété de l'État sur les fonds transférés et à purger les dettes hypothécaires et autres charges éteintes conformément à la disposition de l'ai. 3.

5. Le Conseil des ministres déterminera par règlement les règles d'appropriation par l'État des terrains à bâtir.

Art. 9. 1. L'indemnité pour les fonds appropriés par l'État est fixée et versée selon les règles déterminées par les dispositions de la loi du 12 mars 1958 sur les règles et la procédure d'expropriation d'immeubles (J. des L. de 1961, n° 18, texte 94) compte tenu des dispositions de la présente loi.

2. Le présidium du conseil du peuple d'arrondissement peut fixer par résolution, pour le territoire d'un village ou d'une partie déterminée de l'arrondissement, un taux d'indemnisation pour le fonds supérieur à celui prévu par les dispositions sur

l'expropriation d'immeubles, sans que toutefois elle puisse être supérieure au prix moyen du marché. La résolution adoptée en cette matière ne peut porter sur des immeubles particuliers.

Art. 10. 1. Les propriétaires (ou les possesseurs originaires) des fonds appropriés par l'État conformément à la disposition de l'art. 8 al. 3 continuent à en jouir gratuitement aussi longtemps que l'organe pour les questions de l'agriculture du conseil du peuple d'arrondissement n'en prendre possession de fait. L'entrée en possession de fait se fait dans un délai fixé dans un avis de cet organe porté à la connaissance publique de la manière admise dans une localité donnée. Ce délai doit être calculé de façon à permettre aux personnes jouissant des fonds de faire la récolte.

2. Après l'entrée en possession de fait, l'organe pour les questions d'agriculture du présidium du conseil du peuple d'arrondissement rend une décision qui doit notamment:

- 1) indiquer les servitudes foncières qui sont maintenues en vigueur,
- 2) fixer le montant et le délai de paiement de l'indemnité,
- 3) énumérer les personnes ayant droit à l'indemnité.

3. Si le fonds était grevé de dettes hypothécaires et d'autres charges qui se sont éteintes conformément aux dispositions de l'art. 8 al. 3, l'organe pour les questions d'agriculture du présidium du conseil du peuple d'arrondissement rend une décision sur le montant de l'indemnité avant d'entrer en possession de fait de ce fonds et consigne le montant de l'indemnité au dépôt judiciaire à l'effet de son partage entre les ayants droit.

4. La décision dont il est question à l'ai. 2 sert de base à purger dans le registre foncier ou dans le recueil de documents les servitudes foncières non maintenues en vigueur.

Art. 11. 1. Après l'appropriation par l'État des terrains à bâtir affectés à la construction à usage d'habitation et d'enclos (art. 8 al. 3), l'organe pour les questions d'agriculture du présidium du conseil du peuple d'arrondissement procède au partage géodésique du terrain conformément au plan d'aménagement du territoire ou à la désignation des terrains à bâtir, effectuée suivant les dispositions des articles 3-6.

2. Après l'entrée en possession de fait par l'État, il est établi, sur proposition de l'organe pour les questions d'agriculture du présidium du conseil du peuple d'arrondissement, un registre foncier pour chaque parcelle à bâtir constituée par suite du partage dont il est question à l'ai. 1^{er}

3. Le ministre de l'Agriculture édictera des directives concernant le partage géodésique des terrains à bâtir destinés à la construction à usage d'habitation et d'enclos.

Art. 12. 1. La vente des parcelles à bâtir à des investisseurs privés, à l'exception des personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'économie socialisée, est effectuée par la Banque Agricole. Les personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'économie socialisée reçoivent les terrains (parcelles) à bâtir en usufruit perpétuel. Les terrains (parcelles) à bâtir sont transférés aux autres investisseurs en vertu des dispositions spéciales.

2. La vente d'une parcelle à bâtir destinée à une construction est effectuée contre un prix correspondant aux frais subis d'indemnisation à titre d'appropriation du fonds par l'État ainsi qu'aux frais subis d'adaptation de la parcelle (du terrain) à la construction.

3. Durant la période précédant la vente d'une parcelle à bâtir ou le transfert d'un terrain destiné à la construction, l'organe pour les questions d'agriculture du

présidium du conseil du peuple d'arrondissement peut donner cette parcelle ou ce terrain à bail.

4. Le ministre de l'Agriculture déterminera les règles et la procédure d'établissement des candidats pour l'acquisition et le bail des parcelles à bâtir ainsi que, en ce qui concerne les personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'économie socialisée, la procédure de concession des terrains (parcelles) à bâtir en usufruit perpétuel. De concert avec le ministre des Finances, il déterminera la procédure de fixation du prix et les conditions de la vente, de la concession en usufruit perpétuel et du bail des parcelles.

Art. 13. Sur proposition de la personne dont le fonds a été approprié par l'État, il faut transférer à son profit la propriété de la parcelle à bâtir si cette personne ne possède pas de parcelle susceptible de se prêter à une construction. Au cas où le prix de cette parcelle est inférieur au montant de l'indemnité pour le fonds approprié par l'État, le propriétaire du fonds approprié a droit à une indemnité dont le montant résulte de la différence de ces valeurs. Au cas où le prix de la parcelle est supérieur au montant de l'indemnité pour le fonds approprié par l'État, la personne qui reçoit la parcelle est tenue de payer la différence entre ces deux valeurs.

Art. 14. Sur proposition du propriétaire d'un immeuble situé hors de terrains à bâtir, le fonds peut être converti en une parcelle à bâtir en tenant compte des règles formulées à l'art. 13.

Art. 15. 1. La personne qui a acquis une parcelle à bâtir conformément à l'art. 12 al. 1, à l'art. 13 ou à l'art. 14, est tenue de commencer à construire sur cette parcelle dans un délai de trois ans et, avant de commencer la construction, d'assurer l'exploitation agricole de cette parcelle.

2. Au cas où la construction n'est pas commencée dans le délai prévu à l'ai. 1^{er}, la parcelle peut être appropriée par l'État au moyen d'une décision de l'organe pour les questions d'agriculture du présidium du conseil du peuple d'arrondissement. Dans ce cas, les sommes versées à valoir sur le prix de vente sont remboursées. Cependant, si l'acquéreur de la parcelle ne l'exploitait pas du point de vue agricole durant la période entre l'acquisition et l'appropriation par l'État, la somme remboursable peut être respectivement réduite.

Art. 16. Le ministre de l'Agriculture déterminera, de concert avec le ministre des Finances, la compétence des organes ainsi que la procédure de fixation et de paiement de l'indemnité pour les immeubles appropriés par l'État conformément à l'art. 8 et à l'art. 15 al. 2, les règles et la procédure à suivre pour la réduction des sommes remboursables conformément à l'art. 15 al. 2 et, en outre, de concert avec le ministre de la Justice, les règles de régularisation des dettes hypothécaires et des autres charges dans les cas définis aux articles 13 - 15.

Art. 17. 1. En cas de nécessité urgente de mettre en ordre la construction dans un village détruit par une calamité naturelle, le présidium du conseil du peuple d'arrondissement peut simplifier la procédure à suivre en matière de désignation et d'appropriation par l'État des terrains à bâtir, prévue par la présente loi.

2. Les simplifications dont il est question à l'ai. 1^{er} peuvent consister:

1) à réduire à 7 jours le délai prévu à l'art. 4 al. 1^{er} d'exposition du projet de désignation des terrains à bâtir ou à faire examiner ces projets à une assemblée du village au lieu de son exposition;

2) à remplacer l'avis dont il est question à l'art. 4 al. 5 par l'examen du projet à une séance commune des présidiums du conseil du peuple d'arrondissement et du conseil du peuple de commune; à cette séance une résolution doit être adoptée concernant

- a) l'approbation du projet de désignation des terrains à bâtir et
- b) la délimitation des terrains appropriés par l'État, et en outre, dans les cas d'application de l'art. 9 al. 2, une résolution concernant l'établissement d'un taux augmenté de l'indemnité pour le fonds.

Chapitre 3

DISPOSITIONS FINALES

Art. 18. Dans la mesure des besoins et des possibilités il faut utiliser pour la construction les fonds faisant partie de la Réserve des terres d'État, en réservant une superficie convenable de ces fonds sur les terrains à bâtir.

Art. 19. Avant que les terrains à bâtir ne soient pas désignés, appropriés par l'État et partagés, l'organe pour l'aménagement du territoire du présidium du conseil du peuple d'arrondissement peut, à la requête de la personne intéressée, consentir que sa parcelle soit affectée à la construction. Des directives en cette matière seront édictées par le ministre de la Construction et de l'Industrie des matériaux de construction de concert avec le ministre de l'Agriculture.

Art. 20. 1. Lorsque les fonds désignés à bâtir constituent les biens de la commune, l'assemblée du village peut décider le transfert gratuit de ces fonds aux fins de la construction.

2, Dans les cas prévus à l'ai. 1^{er} et lorsque les conditions économiques des habitants du village l'exigent, les fonds constituant les biens de la commune peuvent être échangés conformément aux dispositions sur le remembrement et l'échange de fonds.

3. Lorsque l'assemblée du village ne consent pas au transfert gratuit des biens de la commune aux fins déterminées à l'ai. 1^{er} et que l'on n'est pas en présence des circonstances permettant d'échanger ces fonds conformément aux dispositions mentionnées à l'ai. 2:

1) au cas où les biens de la commune sont grevés de droits réels des habitants du village, on procède à l'expropriation de ces droits suivant les règles et la procédure prévues par les dispositions sur l'expropriation d'immeubles, sur proposition de l'organe pour les questions de l'agriculture du présidium du conseil du peuple d'arrondissement; l'indemnité d'expropriation est versée au compte du présidium du conseil du peuple de commune et affectée à un but indiqué par les habitants du village concernés;

2) dans les autres cas, le présidium du conseil du peuple de commune, sur proposition de l'organe pour les questions d'agriculture du présidium du conseil du peuple d'arrondissement, transfère à cet organe les fonds affectés à la construction; l'indemnité correspondant à la valeur des fonds selon les prix déterminés conformément à l'art. 9 est transférée au budget du conseil du peuple de commune, en tant que revenu des biens communaux, immédiatement après l'entrée en possession de fait de l'acquéreur des fonds faisant partie de ces biens.

Art. 21. La résolution sur la désignation des terrains à bâtir n'empêche pas l'expropriation des immeubles que concerne cette résolution, en vertu de la loi du 12 mars 1958 sur les règles et la procédure d'expropriation d'immeubles (J. des L. de 1961, n° 18, texte 94).

LOI DU 14 JUILLET 1961
SUR L'EXPLOITATION DES TERRAINS DANS LES VILLES ET LES CITÉS

Dziennik Ustaw [Journal des Lois] de 1969, n° 22, texte 159

Chapitre premier

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 1^{er}. 1. La présente loi règle les questions relatives à l'exploitation:

1) des terrains situés dans les limites administratives des villes et des cités, ainsi que

2) des terrains d'État situés hors des limites administratives des villes et des cités et qui, étant incorporés au plan d'aménagement du territoire d'une ville ou d'une cité données, ont été affectés à la réalisation des objectifs économiques de cette ville ou cité.

2. Le terme de « terrains d'État » employé par la présente loi désigne les terrains dont la propriété appartient à l'État et qui sont situés sur les territoires définis à l'ai. 1^{er}.

Art. 2. 1. L'exploitation des terrains d'État appartient aux conseils du peuple et à leurs presidiums; cette exploitation est exercée par les organes compétents en matière d'économie communale et d'habitat du presidium du conseil du peuple municipal ou de cité.

2. Les décisions concernant les terrains d'État situés hors des limites des villes et des cités (art. 1^{er} al. 1^{er} pt 2) sont rendues par l'organe compétent en matière d'économie communale et d'habitat du presidium du conseil du peuple d'arrondissement, sur proposition de l'organe équivalent du presidium du conseil du peuple dont les plans d'aménagement du territoire englobent ces terrains. La décision est prise après avis du bureau du presidium du conseil du peuple communal intéressé.

Art. 3. 1. Les terrains d'État peuvent être transférés en usufruit aux unités d'État et aux organisations sociales et concédés en usufruit perpétuel aux autres personnes juridiques ou physiques.

2. Sont organisations sociales au sens de la présente loi les organisations politiques, les syndicats professionnels et les organisations coopératives sauf les coopératives de construction de logements et les coopératives agricoles de production. L'usufruit des terrains transférés aux organisations sociales est exercé moyennant une redevance.

3. Les terrains concédés aux coopératives de construction de logements le sont en usufruit perpétuel et ceux transférés aux coopératives agricoles de production le sont en usufruit conformément aux dispositions du code civil.

Art. 4. 1. Le transfert des terrains d'État en usufruit ou leur concession en usufruit perpétuel sont admissibles à condition d'être conformes aux buts fixés dans le plan d'aménagement du territoire et, à défaut d'un tel plan, aux principes préliminaires du plan.

2. Les terrains situés dans les ports maritimes ou dans la zone côtière technique ne peuvent être transférés en usufruit ou concédés en usufruit perpétuel que de concert avec l'organe compétent de l'administration maritime d'État.

3. Les terrains situés sur les territoires miniers ne peuvent être transférés en usufruit ou concédés en usufruit perpétuel que de concert avec l'office régional des mines compétent.

Art. 5. L'usufruit d'un terrain d'État exercé par une unité d'État ou une

organisation sociale donne droit à la jouissance de ce terrain à l'exclusion de toute autre personne, conformément à sa destination dans le plan d'aménagement du territoire.

Art. 6. Lorsqu'un terrain ne peut pas être concédé en usufruit perpétuel (art. 4), il peut être donné à bail, à moins que le bail ne soit de nature à gêner la réalisation du plan d'aménagement du territoire ou des principes préliminaires de ce plan.

Art. 7. Les taux du prix du bail dans les cas dont il est question à l'art. 6 sont fixés par le présidium du conseil du peuple d'arrondissement (d'une ville-arrondissement ou d'une ville ayant un statut à part), selon les directives du Conseil des ministres. Le Conseil des ministres peut également édicter des directives pour la fixation par les présidiums des conseils du peuple d'arrondissement (ou municipaux) des taux obligatoires du prix du bail du terrain n'appartenant pas à l'État.

Chapitre 2

LE TRANSFERT DES TERRAINS D'ÉTAT EN USUFRUIT

Art. 8. 1. Les terrains d'État sont transférés en usufruit aux unités d'État ou aux organisations sociales au moyen d'une décision de l'organe compétent pour les questions de l'économie communale et de l'habitat du présidium du conseil du peuple d'arrondissement (d'une ville-arrondissement ou d'une ville ayant un statut à part), rendue sur la proposition de l'unité sollicitant le transfert. Dans la décision, il faut indiquer la durée et les conditions de l'usufruit.

2. Le conseil du peuple d'une ville ayant un statut à part peut transmettre aux conseils du peuple des quartiers ses prérogatives en matière de transfert aux unités d'État ou aux organisations sociales des terrains (al. 1^{er}) ne présentant pas d'intérêt général pour la ville.

3. La décision sur le transfert des terrains d'État administrés par les organes pour les questions de l'économie communale et de l'habitat des présidiums des conseils du peuple des cités et des villes ne constituant pas d'arrondissements urbains, est prise une fois entendu l'avis de ces organes.

4. Le transfert d'un terrain d'État entre unités d'État sans modification du mode de jouissance n'exige pas la décision prévue à l'ai. 1^{er}. Le transfert de tels terrains est réglé par des dispositions spéciales; l'unité transférant un terrain en vertu de ces dispositions doit en informer l'organe pour les questions de l'économie communale et de l'habitat du présidium du conseil du peuple compétent (art. 2. al. 1^{er}).

Art. 9. 1. Au cas où le plan d'aménagement du territoire (ou les principes préliminaires du plan) subit des modifications qui ne permettent plus d'exercer l'usufruit du terrain ou d'une partie de celui-ci par une unité donnée ou lorsque cette unité n'a plus besoin de ce terrain ou d'une de ses parties, l'organe pour les questions de l'économie communale et de l'habitat du présidium du conseil du peuple d'arrondissement (de ville ou de quartier dans les cas prévus à l'art. 8 al. 2) rend une décision prononçant l'extinction du droit d'usufruit appartenant à l'unité concernée sur ce terrain ou sur une partie de celui-ci. Aussi longtemps qu'une telle décision n'est pas rendue, l'unité concernée continue à jouir du droit d'usufruit.

2. Lorsque l'usufruit du terrain est exercé par les Forces armées, la décision

prononçant l'extinction du droit d'usufruit est rendue par le ministre de l'Économie communale de concert avec le ministre de la Défense nationale.

3. Le Conseil des ministres déterminera par règlement les règles et la procédure de transfert en usufruit des terrains d'État aux unités d'État et aux organisations sociales, les règles et la procédure suivant lesquelles sont rendues les décisions prononçant l'extinction du droit d'usufruit ainsi que les modalités du règlement des comptes avec les unités d'État et les organisations sociales en cas d'extinction d'usufruit et lorsqu'il y a lieu de leur assurer l'usufruit d'un autre terrain d'État.

Chapitre 3

LA CONCESSION DES TERRAINS D'ÉTAT EN USUFRUIT PERPÉTUEL ET LA VENTE DE BÂTIMENTS SUR LES TERRAINS AINSI CONCÉDÉS

Art. 10. 1. Seul un terrain d'État peut être concédé en usufruit perpétuel.

2. La concession en usufruit perpétuel peut intervenir au profit d'une ou de plusieurs personnes.

Art. 11. 1. L'usufruit perpétuel des terrains d'État est régi par les dispositions du titre II du II^e livre du code civil.

2. La concession d'un terrain en usufruit perpétuel et le transfert de ce droit par contrat exigent à être inscrits au registre foncier.

3. Les stipulations du contrat déterminant le mode de jouissance du terrain par l'usufruitier perpétuel sont soumises à être inscrites au registre foncier.

4. A la concession en usufruit perpétuel d'un terrain constituant une exploitation agricole sont applicables les dispositions concernant les normes de surface et les qualifications requises pour l'acquisition d'un immeuble rural.

5. L'établissement et la tenue des registres pour les immeubles concédés en usufruit perpétuel sont réglés par un règlement du ministre de la Justice.

Art. 12. 1. La concession en usufruit perpétuel d'un terrain bâti s'opère simultanément avec la conclusion d'un contrat de vente d'immeubles suivants:

- 1) les maisons unifamiliales;
- 2) les petites maisons d'habitation;
- 3) les maisons à plusieurs appartements; soit celles qui ne sont classées ni dans les maisons unifamiliales ni dans les petites maisons d'habitation;
- 4) les bâtiments à usage d'habitation des pensions de famille;
- 5) les bâtiments destinés à abriter des ateliers artisanaux ou de petits établissements industriels n'employant pas à un poste plus de dix travailleurs à la production;
- 6) les bâtiments se rattachant à une exploitation agricole.

2. Les maisons énumérées à l'ai. 1^{er} points 1, 2 et 4 sont déterminées par les dispositions écartant l'application de la gestion publique des locaux aux maisons unifamiliales et aux locaux dans les maisons des coopératives de logements.

3. Lorsque la concession en usufruit perpétuel concerne un terrain bâti et que les bâtiments y élevés ne peuvent pas être vendus (al. 1^{er}), l'usufruitier perpétuel paie, outre la redevance annuelle pour l'usufruit perpétuel du terrain, une redevance annuelle pour l'usufruit perpétuel des bâtiments et autres installations se trouvant sur ce terrain. L'usufruitier perpétuel est tenu d'entretenir les bâtiments et installations en bon état conformément aux dispositions de la législation relative à la construction.

Art. 13. 1. Peuvent être vendues les maisons habitées ainsi que les maisons nouvellement construites et non remises à l'usage.

2. Les bâtiments énumérés à l'art. 12 al. 1^{er} sont vendus avec les dépendances de ferme qui y appartiennent.

Art. 14. 1. Les maisons unifamiliales et les petites maisons d'habitation peuvent être vendues à des personnes physiques et à des coopératives de construction de logements. Les maisons à plusieurs appartements ne peuvent être vendues qu'à des coopératives de construction de logements. Les bâtiments à usage d'habitation des pensions de famille, les bâtiments destinés à abriter des ateliers artisanaux et de petits établissements industriels ainsi que les bâtiments se rattachant à une exploitation industrielle peuvent être vendus à des personnes physiques.

2. Le nombre des personnes acquérant une petite maison d'habitation ne peut être inférieur au nombre des locaux à usage d'habitation dans cette maison. Ces locaux sont vendus aux acquéreurs dont chacun acquiert séparément la propriété du local respectif.

3. Une personne physique ne peut acquérir qu'une seule maison unifamiliale (ou un local dans une petite maison d'habitation) ni obtenir qu'un terrain destiné à y construire une telle maison (ou un local dans une petite maison d'habitation) en vertu de la présente loi.

Art. 15. 1. La vente à une coopérative de construction de logements d'une maison à plusieurs appartements déjà habitée ne peut avoir lieu que du consentement d'au moins 80% de tous les locataires.

2. Les locataires n'adhérant pas à la coopérative seront relogés suivant les règles et la procédure déterminées par les dispositions énumérées à l'art. 12 al. 2.

Art. 16. 1. Le prix de vente des maisons énumérées à l'art. 12 al. 1^{er} est fixé à un niveau correspondant aux coût de construction. En fixant les prix des maisons déjà exploitées, il est tenu compte du degré de leur usure.

2. Le Conseil des ministres déterminera par règlement les règles de fixation du prix des maisons, les cas où ce prix peut être fixé en fonction de leur valeur d'usage, le mode de paiement du prix, le mode d'imputation sur le prix des dépenses faites par l'acquéreur et la catégorie de personnes bénéficiant du droit de priorité pour l'acquisition de maisons et la concession de terrain d'État en usufruit perpétuel.

3. Le ministre des Finances déterminera par règlement les conditions et la procédure d'institution d'usufruit perpétuel des terrains et de vente de maisons contre devises.

Art. 17. 1. Les personnes qui, en relation avec la guerre commencée en 1939, ont laissé des biens immobiliers sur les territoires ne faisant actuellement pas partie de l'État et qui, en vertu des traités internationaux conclus par l'État, doivent recevoir un équivalent pour les biens laissés à l'étranger, bénéficient de l'imputation de la valeur de ces biens sur les redevances à payer pour un terrain d'État concédé en usufruit perpétuel et sur le prix de vente des immeubles situés sur ce terrain. La valeur de ces biens est imputée au moment de la concession en usufruit perpétuel d'une parcelle à bâtir avec la vente simultanée d'une maison unifamiliale (ou d'un local dans une petite maison d'habitation), si une telle maison (ou un tel local) se trouve sur cette parcelle, au profit de l'ayant droit ou à tous ses héritiers conjointement.

2. Lorsque les personnes déterminées à l'ai. 1^{er} ont déjà reçu, à titre d'équivalent des biens immobiliers laissés, des fonds ruraux sans bâtiments, la valeur des bâtiments laissés est imputée sur le prix de vente des bâtiments et les redevances pour le terrain concédé en usufruit perpétuel simultanément avec la vente des bâtiments situés sur ce terrain,

3. Le Conseil des ministres déterminera par règlement le mode d'imputation sur les redevances pour l'usufruit perpétuel du terrain et sur le prix du bâtiment la valeur des biens immobiliers laissés sur les territoires ne faisant pas partie de l'État et le mode d'établissement de la valeur de ces biens.

Art. 18. 1. La vente des bâtiments situés sur les terrains d'État et dont l'usufruit est exercé par les entreprises ou unités d'État non englobées par le budget local, est effectuée sur proposition de ces entreprises et unités. Les ressources obtenues de la vente de ces bâtiments seront affectées au fonds de logements.

2. Le Conseil des ministres déterminera en détail les règles d'accumulation des ressources alimentant le fonds de logements et la gestion de ces ressources; il établira la part de ces ressources dont peuvent disposer respectivement les présidiums des conseils du peuple ou leurs organes et les unités qui avaient l'usufruit des bâtiments vendus.

3. Le ministre de la Justice établira par règlement, de concert avec le ministre des Finances, les taux réduits des taxes perçues pour les actes notariaux et judiciaires accomplis à l'occasion de la concession des tensions en usufruit perpétuel et de la vente des bâtiments y situés, énumérés à l'art. 12 al. 1^{er}.

4. Le ministre de l'Économie communale déterminera par règlement la procédure de désignation des bâtiments à la vente et de déposition de demandes en concession de terrains en usufruit perpétuel et en vente de bâtiments.

Art. 19. 1. A moins que le contrat de concession d'un terrain en usufruit perpétuel ne contienne des stipulations contraires, les terrains et les bâtiments y élevés sont libres de toutes dettes et charges.

2. Les personnes qui avaient des droits réels limités sur les immeubles mentionnés à l'ai. 1^{er} peuvent présenter, dans un délai d'un an à compter de la date de la conclusion du contrat, à l'organe pour les questions de l'économie communale et de l'habitat du présidium du conseil du peuple d'arrondissement, les prétentions tendant à la satisfaction de leurs créances. Le Fisc est tenu de ces créances jusqu'à concurrence de l'indemnité qui serait due en cas d'expropriation de cet immeuble.

3. A défaut d'entente entre les intéressés, la somme à payer à deux personnes ou plus est consignée au dépôt judiciaire à l'effet d'être partagée entre les ayants droit.

4. La purge dans un registre foncier des dettes et charges dont il est question à l'ai. 1^{er} est effectuée sur la demande de l'acquéreur ou de l'organe appelé à concéder le terrain en usufruit perpétuel et à vendre l'immeuble.

Art. 20. 1. Le contrat d'usufruit perpétuel du terrain avec la vente simultanée des bâtiments y situés énumérés à l'art. 12 al. 1^{er}, est conclu par un représentant de l'organe pour les questions de l'économie communale et de l'habitat du présidium du conseil du peuple d'arrondissement (de ville ou de quartier), en vertu d'une décision de cet organe.

2. La décision mentionnée à l'ai. 1^{er} doit désigner en particulier l'usufruitier perpétuel, l'objet et les conditions de l'usufruit perpétuel ainsi que les bâtiments énumérés à l'art. 12 al. 1^{er}, qui font l'objet de la vente envisagée.

3. Lorsque le terrain devant faire l'objet de l'usufruit perpétuel continue à être administré par l'organe du présidium du conseil du peuple d'une ville ne constituant pas d'arrondissement ou d'une cité, la décision dont il est question à l'ai. 1^{er} est prise après avis de l'organe pour les questions de l'économie communale et de l'habitat du présidium du conseil du peuple intéressé.

4. La concession en usufruit perpétuel ou la constitution du bail (art. 6) au profit d'une personne juridique qui n'est pas une unité d'État ou organisation sociale

requièrent le consentement de l'organe pour les questions de l'économie communale et de l'habitat du présidium du conseil du peuple de voïvodie (d'une ville ayant un statut à part).

Art. 21. 1. Le droit d'usufruit perpétuel s'éteint par expiration du délai fixé dans le contrat ou par résiliation du contrat avant expiration de ce délai.

2. L'organe pour les questions de l'économie communale et de l'habitat du présidium du conseil du peuple d'arrondissement (de ville ou de quartier) peut résilier le contrat et faire reprendre le terrain si l'usufruitier perpétuel en jouit d'une façon manifestement contraire à sa destination déterminée dans le contrat, en particulier si, contrairement au contrat, il n'a pas construit de bâtiment sur ce terrain. La disposition de l'art. 20 al. 3 est respectivement applicable.

3. On peut résilier le contrat d'usufruit perpétuel et faire reprendre le terrain dans le cas aussi où les bâtiments et installations donnés en usufruit perpétuel conjointement avec le terrain ne sont pas entretenus en bon état (art. 12 al. 3).

4. Le droit d'usufruit perpétuel peut être exproprié. Les règles d'indemnisation dans ces cas seront déterminées par un règlement du Conseil des ministres. Dans les cas mentionnés à l'art. 22 al. 3 seule est rendue la décision fixant le montant de l'indemnité.

Chapitre 4

LES TERRAINS D'URBANISME

Art. 22. 1. Les terrains des villes, des quartiers ou de leurs parties où, conformément à un plan approuvé d'aménagement du territoire, des investissements intenses sont prévus, peuvent être déclarés terrains d'urbanisme par un règlement du Conseil des ministres pris sur proposition du conseil du peuple de voïvodie (ou d'une ville ayant un statut à part).

2. Les immeubles situés sur les terrains d'urbanisme et appartenant à des personnes juridiques ou à des personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'économie socialisée deviennent de plein droit propriété de l'État, sans indemnité et libres de toutes charges.

3. Les terrains seront concédés en usufruit perpétuel aux propriétaires des maisons unifamiliales, des locaux dans les petites maisons d'habitation, des bâtiments destinés aux ateliers artisanaux et dans les stations de cure et estivales, également aux propriétaires des bâtiments destinés à de petites pensions de famille, aux propriétaires des parcelles uniques destinées à la construction d'une maison unifamiliale ainsi qu'aux propriétaires des exploitations agricoles, maraîchères et horticoles. Au cas où la concession en usufruit perpétuel ne serait pas conforme aux plans d'aménagement du territoire ou s'avérerait telle pendant la durée de l'usufruit perpétuel, les propriétaires en question seront indemnisés selon les dispositions sur l'expropriation d'immeubles.

4. Un usufruitier perpétuel mentionné à l'ai. 3 est exempté de redevances afférentes à l'usufruit perpétuel du terrain et conserve la propriété des bâtiments situés sur ce terrain.

5. Le Conseil des ministres peut étendre par règlement l'application des alinéas 3 et 4 aux propriétaires des immeubles autres que ceux énumérés à l'ai. 3 et fixer les détails de la procédure dans les affaires mentionnées aux alinéas 2 et 3.

Chapitre 5

LES REDEVANCES

Art. 23. 1. Le montant de la redevance annuelle pour un terrain d'État donné en usufruit ou en usufruit perpétuel est déterminé par un tarif établi par le présidium du conseil du peuple d'arrondissement (d'une ville-arrondissement ou ayant un statut à part).

2. Lors de l'établissement des taux du tarif, il faut prendre en considération la situation du fonds (centre de la ville, banlieue) et son infrastructure.

3. Le Conseil des ministres édictera des directives pour l'établissement du montant des redevances sur l'ensemble du territoire national ou dans différentes régions ainsi que pour la détermination du montant des redevances à titre d'usufruit perpétuel des bâtiments qui ne peuvent être vendus lors de la concession d'un terrain en usufruit perpétuel (art. 12 al. 3).

Art. 24. En cas de rajustement du tarif pendant la durée de l'usufruit ou de l'usufruit perpétuel, due à la modification des directives mentionnées à l'art. 23 al. 3, le montant de la redevance annuelle est respectivement rajusté à partir du 1^{er} janvier de l'année consécutive au rajustement du tarif.

Art. 25. 1. Le montant des redevances fixé dans le tarif peut être réduit dans des cas justifiés eu égard à l'intérêt social.

2. Hors les cas prévus à l'art. 24, le montant des redevances annuelles ou les taux du prix du bail peuvent être augmentés pendant la durée de l'usufruit, de l'usufruit perpétuel ou du bail à mesure que la jouissance du terrain s'améliore par suite de l'aménagement par l'État des voies d'accès, des égouts, des adductions d'eau, de l'installation de l'électricité et du gaz, de l'organisation de la voirie et d'autres aménagements communaux ainsi que dans les cas où les conditions viennent à changer, en justifiant l'application d'un autre taux du tarif (par exemple dans le cas où une cité obtient le statut de ville).

3. La redevance annuelle augmentée est versée dans les cas prévus à l'ai. 2 à partir du 1^{er} janvier de l'année consécutive au changement des conditions justifiant l'augmentation des redevances.

Art. 26. 1. La perception de redevances augmentées mentionnées à l'art. 25 al. 2 n'exclut pas celle de taxes uniques d'adduction d'eau, d'égouts, de gaz, d'électricité, etc.

2. La part des coûts de construction d'aménagements' communaux qui incombe aux unités d'État est fixée par le Conseil des ministres.

Art. 27. 1. Les personnes physiques et juridiques, propriétaires des terrains déterminés à l'art. 1^{er} al. 1^{er} pt 1, sont tenues à couvrir les frais de première installation de rues et de places de communication et une partie des coûts d'autres aménagements communaux (eau, égouts, gaz, électricité) correspondant à la plus-value de leur immeuble par suite de la construction de ces aménagements; les frais de construction des rues et des places et d'autres aménagements communaux peuvent être recouverts sous forme de taxes annuelles.

2. Le Conseil des ministres déterminera par règlement les règles, le montant et le mode de couverture des frais mentionnés à l'ai. 1^{er}.

Art. 28. Les redevances déterminées dans le présent chapitre et les autres taxes afférentes à l'exploitation du terrain d'État, telles que les prix du bail, seront destinées à alimenter les fonds de logement.

Chapitre 6

DROIT DE PRÉEMPTION

Art. 29. 1. Le présidium du conseil du peuple d'une ville a droit de préemption en cas de vente des immeubles ne constituant pas la propriété de l'État et situés sur les terrains déterminés à l'art. 1^{er} al. 1^{er} pt 1. Dans les villes ne constituant pas d'arrondissement et dans les cités, ce droit est exercé par le présidium du conseil du peuple après avis du présidium du conseil du peuple intéressé d'une ville ou d'une cité.

2. En cas de vente d'une part fractionnaire d'un immeuble bâti, le présidium du conseil du peuple, en exerçant le droit de préemption, peut demander la séparation de la part acquise, pour autant où cela est possible eu égard aux constructions existantes. Outre la préemption de la part fractionnaire vendue, le présidium du conseil du peuple peut racheter une autre part de cet immeuble, qui n'est pas nécessaire à la jouissance des constructions existantes.

Art. 30. Le propriétaire de l'immeuble déterminé à l'art. 29 peut le vendre à un tiers à condition que le présidium du conseil du peuple n'exerce pas le droit de préemption qui lui appartient.

Art. 31. 1. Le droit de préemption peut être exercé dans les trois mois qui suivent la date à laquelle le présidium du conseil du peuple de ville (d'arrondissement) compétent a reçu la notification du contenu du contrat de vente conclu avec un tiers.

2. Le devoir de notification dont il est question à l'ai. 1^{er} incombe au notaire qui a dressé le contrat de vente.

3. La déclaration du présidium du conseil du peuple sur l'exercice du droit de préemption doit être faite sous forme d'acte notarié. L'immeuble devient propriété de l'État dès que le vendeur aura pris-connaissance de cette déclaration.

Art. 32. Le droit de préemption prévu à l'art. 29 n'est pas applicable dans les cas ci-après:

1) lorsque la vente est faite au profit des successibles légaux de la personne effectuant la vente, ou

2) lorsque la vente a pour objet une exploitation agricole (horticole, maraîchère, forestière ou piscicole) située sur les terrains affectés selon les plans d'aménagement du territoire à la jouissance agricole et que la vente est faite au profit des personnes ayant des qualifications requises pour l'acquisition d'immeubles ruraux d'État.

Art. 33. Dans les cas d'exercice du droit de préemption, le prix d'achat est payé dans le délai et selon l'échelonnement prévus pour le paiement du prix d'achat d'un immeuble acquis suivant le mode établi par l'art. 6 de la loi du 12 mars 1958 sur les règles et la procédure d'expropriation d'immeubles (J. des L. de 1961, n° 18, texte 94).

Art. 34. Le Conseil des ministres fixera les directives déterminant les conditions dans lesquelles les présidiums des conseils du peuple devront user du droit de préemption prévu dans le présent chapitre.

Art. 35. Dans les cas de donation ou d'échange d'un immeuble déterminé à l'art. 29, le présidium du conseil du peuple a droit de préemption de cet immeuble, les articles 29 - 34 étant respectivement applicables. Il en est de même s'il s'agit de la liquidation de la copropriété d'un immeuble dont l'État est copropriétaire.

Art. 36. 1. Les présidiums des conseils du peuple de voïvodie (ou des villes ayant un statut à part) sont tenus de fixer, sur la base des directives du Conseil des

ministres, les prix maxima applicables aux échanges concernant les fonds situés sur les terrains définis à l'art. 1^{er} al. 1^{er}, appartenant aux personnes physiques ou juridiques qui ne sont pas des unités d'État, ainsi que d'établir des règles de fixation des prix maxima applicables aux échanges concernant les bâtiments et autres installations situés sur ces fonds.

2. Avant que les prix maxima ne soient fixés, le droit de préemption s'exerce en appliquant le prix correspondant au montant de l'indemnité pour un immeuble exproprié.

3. Les dispositions de l'ai. 2 sont applicables au rachat en cas de donation, d'échange ou de liquidation de la copropriété d'un immeuble dont l'État est copropriétaire (art. 35).

4. Dans les cas où le prix de vente convenu est inférieur à celui calculé d'après l'ai. 1^{er}, l'acquisition d'immeuble en exercice du droit de préemption se fait au prix fixé dans le contrat.

5. Le Fisc est tenu jusqu'à concurrence du prix d'achat des charges grevant l'immeuble acquis en exercice du droit de préemption ou de rachat.

LOI DU 21 AVRIL 1966
SUR LA PROTECTION DE L'AIR CONTRE LA POLLUTION

Dziennik Ustaw [Journal des Lois] de 1966, n° 14, texte 87

Art. 1^{er}. 1. L'air doit être protégé contre les pollutions incommodes ou exerçant une influence défavorable sur la santé humaine, sur le climat et la végétation, l'élevage, la valeur d'usage du sol et de l'eau ou causant d'autres pertes à l'économie nationale.

2. La pollution de l'air au sens de la loi consiste à y introduire des substances solides, liquides ou gazeuses, appelées ci-après substances, dont le genre ou la quantité sont de nature à en faire dépasser la concentration tolérée dans l'air.

3. La protection de l'air contre la pollution a pour but de prévenir le dépassement de la concentration tolérée de substances dans l'air et de réduire progressivement les substances introduites dans l'air et, provenant des établissements, des véhicules à moteur, des haldes et terrils et des autres sources de pollution.

Art. 2. Le Conseil des ministres définira par règlement les concentrations tolérées de substances dans l'air, l'étendue et les conditions des dérogations, dans des cas économiquement justifiés, aux taux de concentration déterminés ainsi que les organes appelés à statuer en ces matières.

Art. 3. 1. Les établissements dont l'activité provoque ou peut provoquer le dépassement des concentrations tolérées de substances dans l'air sont tenus de construire, d'installer et d'exploiter des dispositifs et appliquer des mesures requises destinées à la protection de l'air contre la pollution.

2. Par établissements dont il est question dans la loi, on entend les unités d'État et autres unités de l'économie socialisée, les personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'économie socialisée et les personnes physiques exerçant une activité industrielle.

Art. 4. 1. Les projets de plans d'aménagement du territoire ainsi que la localisation générale et spéciale d'un établissement dont l'activité est de nature à provoquer

le dépassement des concentrations, tolérées de substances dans l'air, doivent être concertés avec l'organe compétent de protection de l'air, selon la procédure prévue par les dispositions en vigueur.

2. Au cours de l'élaboration d'un avant-projet de construction ou de transformation (d'agrandissement, de modernisation) d'un établissement dont l'activité est de nature à provoquer le dépassement des concentrations tolérées dans l'air, le bureau d'étude est tenu de concerter avec l'organe compétent de protection de l'air le genre et la quantité de substances tolérées à être introduites par l'établissement.

3. Le président de l'Office central des Eaux définira les organes de protection de l'air compétents dont il est question aux alinéas 1 et 2.

Art. 5. 1. Les haldes et terrils doivent être localisés, entretenus et exploités de manière à ne pas polluer l'air.

2. Les mesures de protection à utiliser par les établissements dans l'entretien et l'exploitation des haldes et terrils, sont déterminées par un organe compétent de protection de l'air au présidium d'un conseil du peuple de voïvodie (ou de ville ayant un statut à part), appelé ci-après organe de voïvodie pour la protection de l'air, de concert avec l'inspecteur sanitaire d'État compétent.

Art. 6. 1. Une zone de protection peut être instituée en vue de protéger l'environnement contre la pollution de l'air par les établissements.

2. Les propriétaires des fonds situés dans la zone de protection peuvent être obligés à les aménager de façon déterminée aux frais de l'établissement ou du présidium du conseil du peuple compétent.

3. Au cas où le propriétaire du fonds subit une perte, du fait des obligations mentionnées à l'ai. 2, il peut demander une indemnité sur la voie judiciaire ou d'arbitrage.

4. Le Conseil des ministres fixera par règlement les règles relatives à l'institution des zones de protection et à leur aménagement.

Art. 7. En vue de pronostiquer la propagation de substances dans l'air, les unités subordonnées à l'Office central des Eaux effectuent les mesures requises conformément aux modalités prévues par le président de l'Office.

Art. 8. 1. Les établissements qui évacuent des substances dans l'air, sont tenus de mesurer les concentrations de ces substances aux lieux de leur évacuation ou émission ainsi que dans l'air à l'établissement et dans les zones de protection.

2. Au cas où ces mesures sont effectuées dans les zones de protection par plusieurs établissements, l'organe de voïvodie pour la protection de l'air fixera la part de ces opérations qui incombe à chacun de ces établissements.

3. Les organes de protection de l'air veillent à la bonne marche des opérations dont il est question à l'ai. 1^{er}. Us sont par ailleurs autorisés à effectuer eux-mêmes ces mesures.

4. Les organes de l'inspection sanitaire d'État effectuent eux-mêmes les mesures sur les territoires non mentionnés à l'ai. 1^{er} et ils sont autorisés à effectuer des mesures de contrôle sur tout territoire pour autant que le nécessite la protection de la santé et de la vie de la population.

Art. 9. Le président de l'Office central des Eaux et le ministre de la Santé et de l'Assistance sociale arrêteront:

1) les règles à suivre pour effectuer les mesures des concentrations de substances;

2) les modalités de coopération des organes de protection de l'air avec les organes de l'inspection sanitaire d'État.

Art. 10. 1. Les organes de protection de l'air veillent à l'exécution de la loi et des dispositions édictées en vertu de celle-ci, à l'exception des questions réservées

à la compétence des organes de l'inspection sanitaire d'État.

2. La haute tutelle sur les organes de protection de l'air est exercée par l'Office central des Eaux.

3. Les employés des organes de protection de l'air ont droit d'accès aux établissements en vue de contrôler le fonctionnement et l'utilisation des dispositifs destinés à protéger l'air contre la pollution ainsi que l'application d'autres mesures de protection, de même que pour accomplir d'autres tâches déterminées par les dispositions sur la protection de l'air contre la pollution.

4. Les chefs d'établissements sont tenus de fournir tous les renseignements aux organes de protection de l'air et de les assister dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Art. 11. 1. Au cas où un établissement évacue des substances dont le genre n'est pas conforme et les quantités supérieures à ce qui est prévu par les dispositions de l'art. 4 al. 2 ou de l'art. 13 al. 2, l'organe de voïvodie de protection de l'air, agissant de concert avec l'inspecteur sanitaire d'État compétent, peut prendre les mesures suivantes:

1) inviter l'établissement à faire disparaître dans un délai fixé les défauts ou les négligences déterminés qui sont à l'origine de dépassement susmentionné,

2) après l'expiration sans effet du délai déterminé au pt 1, faire arrêter la marche de l'établissement ou d'une section de celui-ci tant que les défauts et les négligences n'auront pas cessé.

2. L'organe de voïvodie de protection de l'air informe l'unité supérieure de l'établissement, intéressé de la mesure prévue à l'ai. 1^{er} pt 1.

3. Lorsque, à la suite de l'évacuation par l'établissement des substances dont le genre et les quantités ne sont pas conformes au sens de l'ai. 1^{er}, un danger imminent se manifeste pour la vie humaine, la mesure prévue à l'ai. 1^{er} pt 2 peut être prise par un organe de l'inspection sanitaire d'État qui en informe l'organe compétent de protection de l'air.

Art. 12. 1. Le Conseil des ministres peut par règlement prohiber l'utilisation par les établissements sur un territoire donné, des processus technologiques, des combustibles ou des matières premières déterminés ainsi que l'utilisation par les véhicules à moteur des carburants déterminés lorsque le dépassement des concentrations tolérées de substances dans l'air met en danger la santé de la population.

2. Dans les conditions météorologiques particulièrement défavorables susceptibles de causer un dépassement temporaire des concentrations tolérées de substances sur un territoire donné, à un degré qui peut constituer un danger imminent pour la santé de la population ou provoque des dommages économiques considérables, le présidium du conseil du peuple de voïvodie (ou de ville ayant un statut à part) peut faire limiter ou prohiber, pendant un temps déterminé, l'évacuation de substances par les établissements ainsi que l'utilisation par des véhicules à moteur des carburants déterminés.

Art. 13. 1. Les établissements existant au moment de l'entrée en vigueur de la loi, qui introduisent des substances dans l'air en quelque quantité que ce soit, sont tenus de communiquer aux organes de voïvodie de protection de l'air les données concernant le genre et les quantités des substances évacuées et autres données concernant la situation où se trouve l'établissement quant à la protection de l'air contre la pollution. Cette information doit être fournie dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur des dispositions prévues à l'art. 2.

2. L'organe de voïvodie de protection de l'air, agissant de concert avec l'inspecteur sanitaire d'État compétent, déterminera pour les établissements mention-

nés à l'ai. 1^{er} dont la marche provoque le dépassement des concentrations tolérées de substances dans l'air, le genre et les quantités des substances tolérées à être évacuées, compte tenu de toutes les sources de pollution sur le territoire intéressé. Cet organe engagera, si besoin est, ces établissements à construire, installer et exploiter les dispositifs appropriés ou à appliquer les mesures requises destinées à protéger l'air contre la pollution, et fixera, de concert avec l'établissement intéressé, les délais d'exécution de ces mesures.

3. Au cas où il serait impossible de ramener les pollutions, dans un espace déterminé, au taux de concentration toléré en utilisant les dispositifs et moyens déjà existants et disponibles du point de vue technique et économique, le présidium du conseil du peuple compétent élaborera et proposera — dans un délai et dans les proportions fixés par le président de l'Office central des Eaux — un plan complexe d'entreprises visant le territoire concerné, tendant à protéger l'air contre les pollutions sur ce territoire et le soumettra au Conseil des ministres pour approbation.

4. Le président de l'Office central des Eaux définira, de concert avec le ministre de la Santé et de l'Assistance sociale, les données indispensables à fournir par l'établissement en matière de protection de l'air ainsi que les modalités de détermination du genre et des quantités de substances tolérées à être évacuées.

Art. 14. 1. Quiconque, en dépit de sont devoir:

1) ne construit, n'installe ou n'exploite pas les dispositifs ou n'applique pas les mesures requises destinées à la protection de l'air contre la pollution (art. 3 al. 1^{er} et art. 13 al. 2),

2) n'applique pas les mesures de protection requises dans l'entretien des haldes et des terrils (art. 5),

3) ne procède pas aux mesures des concentrations de substances dans les lieux fixés à l'art. 8 al. 1^{er},

4) ne communique pas les données concernant le genre et les quantités de substances ou autres données caractérisant l'établissement à cet égard (art. 13 al. 1^{er}), — est passible d'une amende jusqu'à 4500 zlotys.

2. Dans les cas énumérés à l'ai. 1^{er}, il est statué suivant la procédure prévue par les dispositions sur la juridiction de répression administrative.

Art. 15. 1. L'organe de voïvodie de protection de l'air inflige une pénalité pécuniaire à l'établissement qui ne se conforme pas aux prescriptions concernant le genre et les quantités de substances tolérées à être évacuées (art. 4 al. 2 et art. 13 al. 2).

2. Les pénalités pécuniaires grèvent les résultats économiques de l'établissement.

3. Le Conseil des ministres fixera par règlement les règles déterminant le montant des pénalités pécuniaires et le mode de leur recouvrement.

Art. 16. Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables à la protection de l'air dans les locaux fermes.

Art. 17. Les questions de la protection de l'air contre l'action des substances radioactives sont réglées par des dispositions spéciales.

Art. 18. La loi ne porte pas atteinte aux dispositions du décret du 14 août 1954 sur l'inspection sanitaire d'État (J. des L., n° 37, texte 160).

Art. 19. La loi entre en vigueur dans les trois mois à compter de sa publication.