

DROIT POLONAIS CONTEMPORAIN

1/2 (41/42)

«OSSOLINEUM»

MAISON D'ÉDITION DE L'ACADÉMIE POLONAISE DES SCIENCES

POLSKA AKADEMIA NAUK * INSTYTUT PAŃSTWA I PRAWA

DROIT POLONAIS CONTEMPORAIN

Revue trimestrielle

N ° 1/2(41/42)

Wrocław — Warszawa — Kraków — Gdansk
ZAKŁAD NARODOWY IMIENIA OSSOLIŃSKICH
WYDAWNICTWO POLSKIEJ AKADEMII NAUK

1979

COMITE DE RÉDACTION

Jerzy Jodłowski
Rédacteur en Chef

Wiesław Daszkiewicz, Jan Jończyk, Adam Łopatka, Janusz Makarczyk
(Rédacteur en Chef adjoint), *Józef S. Piątkowski, Mieczysław Sośniak,*
Jan Waszczyński, Witold Zakrzewski

Teresa Górzyńska
Secrétaire de la Rédaction

Le volume a été traduit par
Jerzy Pienkos, Maciej Szepietowski et Romualda Wróblewska

Zakład Narodowy im. Ossolińskich — Wydawnictwo Wrocław, Oddział
w Warszawie 1980. Nakład: 870 egz. Objętość: ark. wyd. 7,40, ark.
druk. 8,25, ark. druk. A-I. 8,31. Papier druk. mat., kl. 11, 70 g.
Oddano do składania 28.VII.1979 r. Podpisano do druku w lutym
1980 r. Druk ukończono w lutym 1980 r. Drukarnia im. Rewolucji
Październikowej. W-wa, ul. Mińska 85. Zam. 974/79. 0-94. Cena zł 50,—

TABLE DES MATIÈRES

Maria Regent-Lechowicz, La protection de l'enfant en droit polonais 5	
Adam Łopatka, La science du droit et le programme de perfectionnement du droit en République Populaire de Pologne.....	23
Sylwester Zawadzki, Problèmes et perspectives de la planification de l'activité productive du droit dans les États socialistes	35
Janusz Łętowski, Le contrôle d'État dans le système de contrôle de l'ad- ministration	53

BIBLIOGRAPHIE

NOTES CRITIQUES

Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947 - 1952 [La Diète Législative de la République de Pologne 1947 - 1952], sous la direction de Marian Rybicki — Marek Sobolewski	65
Kazimierz Działocha, Janusz Trzciniński, Zagadnienie obowiązywania konstytucji mar- cowej w Polsce Ludowej 1944 -1952 [Le problème de la force obligatoire de la constitution de mars en Pologne Populaire 1944 - 1952] — Wiesław Skrzydło 67	
System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe, t. II [Le système du droit civil. Le droit de propriété et autres droits réels — Jan Kosik.	69
Mieczysław Sośniak, Cywilna odpowiedzialność lekarza [La responsabilité civile du médecin] — Mirosław Nesterowicz	72
Leszek Lernell, Podstawowe zagadnienia penologii [Problèmes fondamentaux de la pénologie] — Adam Krukowski	75
Marian Iwanejko, Spory międzynarodowe. Studium prawno-polityczne [Les différends internationaux. Étude de droit politique, — Karol Wolfke	77

CHRONIQUE DE LA VIE SCIENTIFIQUE

La conférence internationale sur la planification de l'activité productive du droit dans les États socialistes européens — Jacek Mazur	81
La rencontre internationale des juristes d'origine polonaise — Wojciech Sokolewicz.....	84
La rencontre scientifique polono-autrichienne consacrée aux droits civiques et à l'admi- nistration de l'État — Teresa Górzyńska.....	89

LES ACTES LÉGISLATIFS

Loi du 27 mars 1976 sur la Chambre Suprême de Contrôle.....	93
---	----

LA PROTECTION DE L'ENFANT EN DROIT POLONAIS

Maria Regent-Lechowicz

I. INTRODUCTION

Par suite des pertes biologiques et matérielles immenses subies par notre pays pendant la Seconde Guerre mondiale et sous l'occupation, la Pologne Populaire avait à affronter, dès la première année de l'indépendance retrouvée, des tâches particulièrement difficiles. Parmi les plus importantes figurait la création, à partir de zéro, d'un système de protection de l'enfant, la mise en marche, la généralisation et la démocratisation du système d'éducation.

Quelques chiffres du recensement scolaire de 1945 donnent une idée de l'envergure de ces tâches. Il y avait 7 millions d'enfants, dont 22,2 % étaient privés de toute protection ; c'étaient, dans leur grande majorité, des orphelins de père et de mère, ou de l'un d'eux. Au total, 3 millions d'enfants et jeunes exigeaient diverses formes de protection et d'assistance de la part de l'État et de la société.

Aujourd'hui, la Pologne est un pays moderne, économiquement développé, ayant à son actif des réalisations scientifiques et culturelles marquantes à l'échelle mondiale. Sa population a été reconstituée : en 1978, elle a atteint 35 millions, soit autant que la Pologne comptait au moment du déclenchement de la Seconde Guerre mondiale.

En Pologne Populaire, tous les enfants, conformément aux principes du système socialiste, sont entourés d'une protection et de soins particuliers de la part de l'État et de la société.

Une des tâches prioritaires de la politique sociale, éducative, culturelle et législative ainsi que du programme de développement économique du pays, consiste à assurer à tous les enfants des conditions d'un bon développement physique et psychique, à leur procurer une ambiance de sécurité morale et matérielle.

La Pologne réalise conséquemment une politique en faveur de la consolidation de la famille, cellule sociale de base, remplissant des fonctions irremplaçables dans l'éducation de l'enfant et la satisfaction de ses

besoins affectifs, dans la formation de sa personnalité. Les mesures prises par les autorités publiques ont en vue de garantir à la famille des conditions toujours meilleures, favorisant le bon exercice de ses fonctions éducatives, économiques et sociales.

De nombreuses mesures importantes ont été prises améliorant la situation des femmes, leur facilitant de faire face aux devoirs maternels et professionnels, améliorant les conditions d'existence des familles. En particulier, les congés de maternité ont été prolongés, la protection de la santé et du travail des femmes enceintes étendue ; une allocation spéciale a été accordée ayant à charge un enfant handicapé ; les mères désireuses de consacrer tout leur temps à l'éducation des enfants peuvent bénéficier d'un congé non payé ; les enfants placés dans les familles de remplacement bénéficient d'une assistance matérielle de l'État ; le bénéfice de jours libres rémunérés accordés à la mère pour s'occuper de son enfant malade a été étendu ; une assistance matérielle a été garantie aux créancières d'aliments en difficulté sous forme d'un fonds alimentaire ; de nouvelles prestations et formes d'assistance sociale ont été introduites, par exemple les allocations à la femme en couches, différenciées en fonction de la situation matérielle de la famille ; des décisions ont été prises visant à aider les jeunes ménages à s'installer et à avoir un appartement à soi.

Ces temps derniers, on a créé des formes institutionnelles spéciales d'action dans l'intérêt de la famille. Il s'agit notamment du Conseil aux questions de la famille, créé le 6 octobre 1978 par le Présidium du Gouvernement, et présidé par le Président du Conseil des ministres. Cet organe, qui fonctionne auprès du Conseil des ministres, se compose de représentants des autorités supérieures des partis politiques, du Conseil Central des Syndicats, du Comité Polonais du Front d'Union Nationale, des organisations civiques, féminines, juvéniles, des ministères, des instituts de recherche, etc. Le Conseil est appelé à apprécier et à veiller à une bonne exécution des tâches découlant de la politique de l'État en matière de développement et de consolidation de la famille.

La place et le rôle de la famille sont définis par la Constitution de la République Populaire de Pologne du 22 juillet 1952 (modifiée par la loi du 10 février 1976)¹. Le caractère fondamental des normes constitutionnelles se manifeste par le fait qu'elles imposent à tous les organes de l'État le devoir de mettre ces normes en oeuvre, et qu'elles défendent d'édicter des actes juridiques contraires à ces normes.

Aux termes de l'art. 79, al. 1 de la Constitution, en République Po-

¹ Texte unique, voir « Droit Polonais Contemporain », 1976, n° 3/4, p. 103 et suiv.

pulaire de Pologne la maternité et la famille sont protégées et l'État entoure les familles nombreuses d'une sollicitude particulière.

L'intérêt de l'enfant occupe dans la hiérarchie des valeurs sociales un rang prééminent et il fait l'objet d'une protection légale particulière.

Immédiatement après la cessation des hostilités, la Pologne Populaire procède à une réforme du droit de la famille et de la tutelle. En 1945/46, furent rendus les décrets régissant le droit de mariage, les rapports entre parents et enfants et la tutelle. Une des réalisations fondamentales de cette nouvelle législation a été la démocratisation des règles concernant la situation juridique des enfants nés hors mariage. Les nouvelles règles visaient à l'égalité en droits de ces enfants avec ceux issus du mariage.

La réforme suivante du droit de la famille en Pologne Populaire a été apportée par le Code de la famille du 27 juin 1950. Il mettait au premier plan l'intérêt de l'enfant dans toutes les situations conflictuelles au sein de la famille.

Le code de la famille et de la tutelle adopté le 25 février 1964² a repris toutes les solutions progressistes contenues dans les dispositions antérieures, tout en apportant des modifications visant à une protection accrue de la solidité du mariage et de la famille. Les dispositions de ce code sont fondées sur les principes socialistes du droit de la famille tels que l'égalité des droits des époux, l'égalité des droits de tous les enfants et la protection des intérêts des enfants nés hors mariage, l'intérêt de l'enfant considéré comme décisif dans la solution de litiges en matière familiale et comme critère de l'intérêt social, ainsi que l'affranchissement des rapports familiaux de la prépondérance des facteurs patrimoniaux.

Après dix ans de fonctionnement du code, il a été modifié en 1975 à l'initiative de députés. Cette modification marque une nouvelle étape du perfectionnement du droit de la famille.

La protection des droits de l'enfant est entièrement réalisée dans la pratique judiciaire. Un rôle important à cet égard est joué par la jurisprudence de la Cour Suprême dont de nombreux arrêts traduisent le principe constitutionnel de la protection des enfants et de la famille. On trouve une manifestation particulière de cette pratique dans la résolution du 9 juin 1976 de la Chambre civile de la Cour, statuant au complet, qui renferme des recommandations générales concernant la protection accrue de la famille. La Cour Suprême y indique les principes qu'il y a lieu d'observer du point de vue de l'intérêt de l'enfant et de la famille ainsi que de l'intérêt social, dans l'instruction des affaires concernant les rapports familiaux. Par ailleurs, les directives de la Cour Suprême pour

² Le texte français du code de la famille et de la tutelle, voir « Droit Polonais Contemporain », 1977, n° 4, p. 61 et suiv.

l'administration de la justice et la pratique judiciaire, en date du 9 juin 1976, concernant la protection pénale de la famille, sont appelées à servir l'intérêt des enfants mineurs.

Dans la recherche de solutions d'organisation optimales garantissant une bonne réalisation de la protection des enfants et de la famille, l'on institua encore en 1949 des tribunaux pour mineurs, tandis que depuis janvier 1978, nous avons des tribunaux pour famille et mineurs, de la compétence desquels relèvent :

- les affaires en matière de droit de la famille et de la tutelle ;
- le traitement obligatoire des alcooliques ;
- les affaires pénales de mineurs ;
- les infractions définies au chapitre XXV du code pénal (bigamie, mauvais traitements infligés physiquement ou moralement aux membres de la famille, incitation d'un mineur à l'ivrognerie, fait de se dérober opiniâtrement à l'obligation alimentaire, abandon d'un mineur de moins de 15 ans, enlèvement et détention d'un mineur contrairement à la volonté de la personne appelée à le garder).

L'activité des tribunaux en question est fondée sur les principes suivants :

- l'uniformité et la cohérence de la jurisprudence dans les affaires concernant divers problèmes au sein d'une même famille ;
- la solution facilitée des affaires d'une famille donnée par un juge connaissant l'ensemble des conflits survenus dans cette famille ;
- l'extension de l'activité prophylactique et resocialisante dans les milieux familiaux où se manifestent des problèmes éducatifs et tutélaires ;
- l'approche complexe des problèmes de mineurs et d'adolescents, les problèmes de resocialisation étant liés à ceux du milieu naturel de la jeunesse.

II. LA SITUATION DE L'ENFANT EN DROIT CIVIL ET EN DROIT DE LA FAMILLE

Le problème de la capacité juridique est réglé par le code civil. L'article 8 de ce code statue que tout homme, dès sa naissance, a la capacité juridique, c'est-à-dire qu'il peut être sujet de droits et de devoirs. L'enfant conçu mais pas encore né a une capacité juridique restreinte, car il peut être héritier s'il est né vivant.

Le droit accorde à chacun la capacité d'accomplir des actes juridiques. Un mineur n'ayant pas 13 ans révolus n'a pas la capacité d'exercice, ce qu'exprime l'idée de protection des intérêts du mineur contre le dommage

qui le menace. C'est son représentant légal qui agit en son nom. Une capacité restreinte d'exercice appartient aux mineurs ayant 13 ans révolus. Ils peuvent conclure des contrats rentrant dans la catégorie de contrats communément conclus pour les menues affaires courantes, disposer de leurs gains et des biens dans le libre usage qui leur a été laissé par le représentant légal.

Les dispositions relatives aux actes de l'état civil (décret du 8 juin 1955) ainsi que les dispositions y relatives du code de la famille et de la tutelle garantissent l'inscription de chaque enfant dans les registres d'état civil immédiatement après la naissance de l'enfant. Selon ces dispositions, des personnes particulières sont tenues de déclarer la naissance à l'Office de l'état civil. Ces dispositions exigent que chaque enfant doit avoir un nom que l'on inscrit dans son acte de naissance et définissent les règles suivant lesquelles le nom de l'un des parents est conféré à l'enfant.

Le droit de l'enfant à l'acquisition d'une nationalité est garanti par la loi du 15 février 1962 sur la nationalité polonaise (J. des L. n° 10, texte 49).

Telle qu'elle est adoptée par le code de la famille et de la tutelle, la construction des droits et devoirs des conjoints sert à sauvegarder les droits de l'enfant. Aux termes de ces dispositions, les conjoints sont tenus à l'assistance mutuelle et à fidélité ainsi qu'à la coopération dans l'intérêt de la famille, et surtout de bonne éducation de leurs enfants. Ils sont également tenus, chacun selon ses facultés et dans la mesure de ses possibilités matérielles, de contribuer à satisfaire aux besoins de la famille qu'ils ont fondée par leur union. Ces règles concernent non seulement les enfants issus de leur mariage, mais aussi les enfants de l'un des conjoints issus de son mariage antérieur et qui vivent dans la famille nouvellement fondée.

Il en résulte le droit accordé à l'enfant de demander des aliments au mari de sa mère, et qui n'est pas son père (beau-père), ainsi qu'à la femme de son père, qui n'est pas sa mère (belle-mère), si cela est conforme aux règles de la vie en société.

Les époux peuvent satisfaire aux besoins de la famille, en tout ou en partie, par leurs soins personnels apportés à l'éducation des enfants et l'accomplissement des tâches domestiques. Par ailleurs, l'apport en travail personnel pour l'éducation des enfants et pour l'accomplissement des tâches domestiques est pris en considération pour apprécier l'importance de la contribution de chacun des époux à la constitution des biens communs. Cette règle, qui traduit l'égalité en droit de la femme dans le mariage, démontre l'intérêt que le législateur de la RPP attache à l'éducation des enfants.

Lorsque l'un des époux cohabitant avec l'autre ne s'acquitte pas du

devoir qui lui incombe de subvenir aux besoins de la famille, le tribunal peut ordonner que la rémunération de son travail ou les autres sommes qui lui sont dues soient versées, en tout ou en partie, entre les mains de l'autre. L'application de cette disposition permet d'aboutir à un résultat concret sans qu'il soit nécessaire de recourir à la procédure d'exécution forcée.

On trouve une solution rapprochée dans la loi du 10 décembre 1959 sur la lutte contre l'alcoolisme, prévoyant que lorsqu'un des conjoints ne satisfait pas à ces devoirs par suite d'une consommation abusive de l'alcool, tandis que l'autre conjoint n'a pas agi — au préjudice des enfants ou d'autres membres de la famille — dans le sens prévu par la disposition précitée, une organisation civique déterminée (p.ex. la Ligue des Femmes, le conseil d'entreprise) ou un organe d'État peuvent saisir le tribunal d'une requête tendant à faire ordonner le versement, en tout ou en partie, du salaire ou d'autres sommes dues au conjoint délaissant sa famille, entre les mains de l'autre conjoint ou de la personne exerçant la tutelle sur les enfants ou ayant le droit aux aliments, constaté par un jugement judiciaire.

La communauté légale englobant les acquêts, soit les biens acquis par les époux ou par l'un d'eux pendant la durée de la communauté légale (art. 31 et 32 du code de la famille et de la tutelle), est une institution qui sert également à consolider la famille et à lui assurer — donc aux enfants également — une base matérielle stable.

La règle que la naissance hors mariage ne réduit en rien les droits de l'enfant, soit la règle de l'égalité entière en droits de tous les enfants, que leurs parents soient ou non mariés, est portée au rang de règle constitutionnelle (art. 79, al. 4), et les dispositions en vigueur la mettent entièrement en oeuvre. Elle trouve notamment son reflet dans les dispositions régissant l'état civil de l'enfant et les actions d'état, le nom de l'enfant, l'autorité parentale, la tutelle, l'obligation alimentaire et le droit d'hériter de ses parents.

La mère de l'enfant jouit de la pleine autorité parentale vis-à-vis de l'enfant né hors mariage, tandis que les devoirs des parents envers un tel enfant pèsent également sur le père et la mère.

Prenant en considération la situation des enfants nés hors mariage, l'art. 34 de la loi sur les actes de l'état civil statue — en vue d'éviter la mention que l'enfant est né d'un père inconnu — que dans l'acte de naissance d'un tel enfant on inscrit le prénom indiqué par le représentant légal de l'enfant et le nom de la mère, ce qui évidemment n'empêche pas d'agir en établissement de paternité.

Le code de la famille et de la tutelle ainsi que le code de procédure civile offrent plusieurs garanties pour établir la vérité objective lorsqu'on

statue sur l'état civil de l'enfant. Une des garanties élémentaires, c'est la faculté d'intenter une action d'état sans aucune limite dans le temps. En outre, le ministère public a le droit d'agir en établissement ou en désaveu de filiation et en annulation de la reconnaissance de l'enfant.

Cette réglementation s'explique par la volonté de protéger efficacement l'intérêt de l'enfant et la nécessité qui s'y rattache d'établir la composition exacte de la famille.

Le code de la famille et de la tutelle prévoit trois modes d'établissement de paternité : 1° la présomption que l'enfant né pendant le mariage ou dans les trois cents jours après sa dissolution ou annulation, a pour père le mari de la mère ; 2° la reconnaissance par le père de l'enfant né hors mariage ; 3° l'établissement judiciaire de la paternité. Aux termes du code de la famille et de la tutelle, la mère, l'enfant et le procureur ont le droit d'agir en établissement de paternité. Il est présumé que celui qui a eu des rapports avec la mère durant la période légale de la conception, est le père de l'enfant. On peut faire tomber cette présomption. La partie agissant en recherche de paternité est exemptée de frais judiciaires.

Les rapports entre parents et enfants sont fondés sur trois principes : l'entière égalité en droits des mère et père, l'égalité en droits des enfants issus du mariage et des enfants nés hors mariage, et enfin le caractère identique de ces rapports, que les parents soient ou non mariés.

Une importance fondamentale au point de vue de la protection des intérêts de l'enfant revient à la conception de l'autorité parentale dans la législation polonaise.

D'après le code de la famille et de la tutelle, l'autorité parentale, c'est surtout un ensemble de devoirs des parents envers l'enfant. Les pouvoirs des parents sur l'enfant sont un élément secondaire de cette autorité. Celle-ci comprend l'ensemble des affaires de l'enfant, le soin de sa personne, l'administration de son patrimoine, la représentation légale de l'enfant. L'enfant se trouve sous l'autorité parentale jusqu'à la majorité, soit jusqu'à 18 ans révolus.

Appliquant le principe de l'égalité en droits de la femme et des droits égaux de tous les enfants, le code accorde en matière d'autorité parentale les mêmes droits à tous les deux parents.

Lorsque l'autorité parentale appartient au père et à la mère, chacun d'eux a la devoir et le droit de l'exercer. Néanmoins, les parents décident en commun des questions essentielles pour l'enfant, et à défaut d'entente, la décision appartient au tribunal.

Le rôle du tribunal dans un tel cas est surtout celui de médiateur. Le tribunal cherchera à concilier les époux au sujet p.ex. du prénom à donner à l'enfant, de son lieu de séjour, de l'orientation d'éducation. Les parents

surveillent le développement de l'enfant qui se trouve sous leur autorité parentale et assurent son éducation. Ils sont tenus de prendre soin de son développement physique et moral et de le préparer convenablement au travail dans l'intérêt de la société, eu égard à ses aptitudes. Les parents sont tenus d'administrer avec diligence le patrimoine de l'enfant soumis à leur autorité parentale ; pour les actes dépassant l'administration ordinaire, ils doivent obtenir l'autorisation du tribunal pour famille et mineurs. Ce tribunal et les autres organes de l'État sont tenus d'assister les parents, si cette assistance est nécessaire à l'exercice convenable de l'autorité parentale. En particulier, chacun de parents peut demander au tribunal de reprendre l'enfant retenu sans droit par une tierce personne.

Lorsque l'assistance du tribunal ou d'autres organes est nécessaire à l'exercice convenable de l'autorité parentale et que les parents la demandent, le tribunal prend des mesures utiles.

La procédure devant le tribunal pour famille et mineurs est régie par des dispositions spéciales qui dérogent aux règles de procédure civile.

Le tribunal pour famille et mineurs peut ouvrir une procédure d'office. Par ailleurs, le législateur oblige chaque citoyen, ainsi que les organes du pouvoir, les institutions et les organisations sociales d'informer ce tribunal des faits justifiant l'ouverture de la procédure d'office.

Lorsque l'intérêt de l'enfant est menacé, par suite de la négligence, fautive ou non, dont les parents font preuve dans l'exercice de leurs devoirs envers l'enfant, le tribunal de tutelle peut user d'un vaste catalogue de mesures préventives et prendre toute mesure utile à la considération de l'intérêt de l'enfant. Il peut, par exemple, obliger les parents à une conduite déterminée, préciser les actes que les parents ne peuvent accomplir sans autorisation du tribunal, soumettre l'exercice de l'autorité parentale au contrôle permanent d'un curateur judiciaire, placer le mineur dans une organisation ou institution de formation professionnelle ou tout autre organisme exerçant la garde partielle des enfants, placer le mineur dans une famille de remplacement ou dans un établissement de tutelle éducative, limiter les contacts personnels des parents avec leur enfant.

Les pouvoirs du tribunal vont jusqu'à prononcer la déchéance de l'autorité parentale, lorsqu'il apparaît qu'il serait nuisible à l'enfant de laisser aux parents cette autorité. Il en est ainsi lorsque l'autorité parentale ne peut être exercée en raison d'un empêchement durable ou que les parents l'exercent abusivement ou négligent de manière grave leurs devoirs envers l'enfant.

Si l'intérêt de l'enfant l'exige, le tribunal peut interdire aux parents déchus de l'autorité parentale leurs contacts personnels avec l'enfant. En matière tutélaire, on donne la préférence pour assurer l'éducation

du mineur, aux formes visant à restituer les conditions éducatives appropriées dans un milieu naturel (surveillance du curateur sur le mode d'exercice de l'autorité parentale limitée). Un changement de milieu n'intervient que si la perte d'autorité des parents ou leur négligence sont très graves au point de justifier la nécessité de soumettre le mineur à une autre influence éducative (placement dans un établissement de tutelle éducative approprié, dans une famille de remplacement, adoption). Le mineur séjourne dans un établissement de tutelle éducative aussi longtemps que la famille défectueuse ne soit en mesure d'assurer les conditions éducatives convenables. Les tribunaux pour famille et mineurs organisent en outre pour les orphelins et enfants négligés le patronage de la part des entreprises. La coopération des tribunaux avec ces entreprises garantit aux mineurs en question non seulement une assistance matérielle, mais aussi une influence éducative positive exercée par des collectifs de travailleurs.

Une des expressions juridiques du principe de l'intérêt de l'enfant dans les rapports entre parents et enfants, c'est l'obligation alimentaire réglée par le code de la famille et de la tutelle. L'obligation alimentaire envers l'enfant incombe au premier rang aux parents de l'enfant.

Les dispositions en vigueur, sans préciser la limite d'âge de l'enfant dont le dépassement autorise l'instauration d'une action en aliment, statuent que l'obligation alimentaire envers l'enfant dure aussi longtemps qu'il n'est pas en mesure de pourvoir seul à son entretien. L'étendue des prestations alimentaires dues à l'enfant est déterminée, d'une part, par les besoins légitimes de l'enfant, et d'autre part, par les possibilités de gain et de fortune du débiteur d'aliments. L'exécution de l'obligation alimentaire à l'égard de l'enfant qui n'est pas encore en mesure de pourvoir seul à son entretien peut consister, en tout ou en partie, en soins personnels apportés à son entretien ou à son éducation.

Vu le but des prestations alimentaires, la renonciation au droit de demander la pension alimentaire est sans effet. Lorsque les circonstances viennent à se modifier (p.ex. lorsque les besoins de l'enfant augmentent), il est possible de modifier le montant de la prestation alimentaire fixée par la décision judiciaire.

Ce qui témoigne de l'importance que le législateur polonais attache à l'institution de l'obligation alimentaire, c'est le régime préférentiel dont bénéficie l'exercice de l'action alimentaire. Le plaignant est exempté de frais judiciaires. Le droit d'agir appartient aussi aux organisations sociales.

Lorsque le créancier d'aliments demande des aliments trop faibles, le tribunal est tenu d'allouer des aliments plus élevés, en statuant *ultra petita*. Le tribunal confère d'office au jugement allouant une pension alimentaire la clause d'exécution immédiate. Les prestations alimentaires

bénéficient également d'un régime privilégié dans la procédure d'exécution. Par exemple, l'exécution dans ces cas peut être engagée d'office, tandis que le tribunal procède d'office à l'enquête en vue de connaître le domicile du débiteur.

La préoccupation particulière de l'État d'assurer des moyens de subsistance aux personnes qui ne sont pas en mesure d'y faire face, c'est la loi du 18 juillet 1974 sur le fonds alimentaire. Afin d'accroître la protection des enfants se trouvant dans une situation matérielle difficile à cause de l'impossibilité de recouvrement de la pension alimentaire, les organes de l'État se chargent du versement de la pension au créancier d'aliments, sous réserve d'action récursoire contre le débiteur.

La protection des intérêts de l'enfant trouve son reflet dans les normes relatives au fonctionnement et à la dissolution du mariage. La République Populaire de Pologne est intéressée au maintien de la stabilité de l'union conjugale, notamment quand il y a des enfants qui en sont issus. Car un mariage durable et harmonieux offre les plus grandes chances d'une bonne éducation des enfants et des jeunes, de développement de leurs aptitudes, de formation des caractères et de préparation au travail dans l'intérêt de la société.

Tout en jugeant négativement la rupture du lien conjugal, la législation polonaise rejette l'indissolubilité du mariage et admet la possibilité de divorce en cas de désunion complète et durable entre les conjoints. Mais dans ce cas également, l'intérêt de l'enfant est la circonstance que le tribunal prend en considération non seulement en réglant les rapports entre les anciens conjoints, mais aussi en se prononçant sur l'admissibilité du divorce dans un cas concret.

Dans tous les actes législatifs successifs édictés en Pologne Populaire et réglant la matière de divorce, l'intérêt de l'enfant est mentionné en tant que prémisses décisives du rejet de la demande en divorce. Aus cas où le divorce serait contraire à l'intérêt des enfants mineurs communs, le tribunal est tenu de rejeter la demande. C'est une conséquence de la thèse que le mariage n'est pas seulement une union de conjoints, mais la base de la famille dont le sort n'est pas indifférent à l'État.

Dans sa résolution, la Cour Suprême a constaté que le divorce peut constituer un danger pour l'intérêt des enfants mineurs quand l'état de fait existant ne permet pas de prendre une décision concernant la situation de l'enfant de manière à ce que ses besoins matériels et moraux soient satisfaits au moins dans la mesure dans laquelle ils sont satisfaits à présent.

La résolution du 18 mars 1968 de la Chambre civile de la Cour Su-

prême formule des directives pour l'administration de la justice et de la pratique judiciaire en matière d'application des art. 56 et 58 du code de la famille et de la tutelle. Il y est statué que le fait d'avoir donné à l'intérêt de l'enfant le caractère de prémisses autonome négative du divorce, traduit le principe fondamental du droit de la famille en RPP qu'est la protection des intérêts de l'enfant, et signifie l'interdiction de prononcer le divorce si l'intérêt des enfants mineurs aurait eu à en souffrir, lors même qu'il y aurait des autres raisons en faveur de l'admissibilité du divorce. La Cour Suprême a admis aussi que l'on peut voir dans le divorce un danger pour l'intérêt de l'enfant, lorsque l'état de fait existant ne permet pas de se prononcer sur la situation de l'enfant de manière à garantir la satisfaction de ses besoins matériels et moraux au moins dans la mesure où ces besoins sont satisfaits actuellement.

Des dispositions du code de procédure civile (l'art. 441) permettent d'éclaircir la question de savoir si l'intérêt de l'enfant ne s'oppose pas au divorce. Elles prévoient entre autres que la procédure de la preuve en cette matière a avant tout pour but d'établir les circonstances concernant la désunion entre les conjoints de même que les circonstances concernant les enfants et leur situation.

Parmi les preuves un rôle particulier revient à l'enquête sur le milieu visant à établir les conditions d'existence et d'éducation des enfants.

Étant donné que l'intérêt de l'enfant exige qu'en cas de divorce la situation personnelle et matérielle de l'enfant ne peut rester sans être réglée, le code de la famille et de la tutelle impose au tribunal le devoir de statuer dans le jugement sur l'exercice de l'autorité parentale à l'égard de l'enfant mineur commun et de fixer le montant des frais que chacun des époux est tenu de supporter pour l'entretien et l'éducation de l'enfant. L'intérêt de l'enfant et l'intérêt social sont les principaux critères à considérer pour confier l'exercice de l'autorité parentale à l'un des parents. Le tribunal, en statuant sur ce point doit prendre en considération l'âge de l'enfant et la question de savoir lequel des parents — père ou mère — offre plus de garanties de prendre soin du développement physique et psychique de l'enfant.

L'on peut laisser à tous les deux conjoints divorcés la plénitude de l'autorité parentale, lorsque leurs rapports réciproques, leur attitude à l'égard des enfants et leurs contacts à cet égard, garantissent des chances d'exercer en accord l'autorité parentale par les deux conjoints conformément à l'intérêt de l'enfant et à celui de la société.

Dans le jugement prononçant le divorce, le tribunal peut confier l'exercice de l'autorité parentale à l'un des parents, en limitant l'autorité de l'autre à des droits et devoirs déterminés à l'égard de l'enfant.

Si l'intérêt de l'enfant l'exige, en cas d'un changement de circonstances, les points du jugement concernant l'autorité parentale et les modalités de son exercice peuvent être modifiés.

Dans le jugement de divorce, le tribunal fixe le montant des frais que chacun des époux est tenu de supporter pour l'entretien et l'éducation des enfants. Cette décision doit être prise d'office. Aucun des enfants intéressés ne peut renoncer aux prétentions alimentaires qui lui appartiennent en règle générale des deux parents. Les aliments au profit de chaque enfant sont adjugés séparément.

La loi du 19 décembre 1975 modifiant le code de la famille et de la tutelle, a élargi le champ d'investigation du tribunal dans le procès de divorce. Désormais, le tribunal doit se prononcer sur le logement commun des époux et, dans certaines circonstances, sur le partage du patrimoine commun. Si les époux occupent un logement commun, le tribunal décide dans le jugement de divorce des modalités de jouissance de ce logement par les époux divorcés tant qu'ils y habiteront l'un et l'autre. Dans des cas exceptionnels, lorsque l'un des époux rend impossible par sa conduite répréhensible l'habitation en commun, le tribunal peut prononcer dans le jugement son expulsion. La loi précise que dans tous les cas, en statuant sur le logement commun, le tribunal tient compte avant tout des besoins des enfants et de l'époux auquel il confie l'exercice de l'autorité parentale.

Analogiquement, dans les affaires de partage du patrimoine commun dont fait partie le droit coopératif sur le logement, la règle doit être d'attribuer ce droit à l'époux qui, habitant dans le logement commun, exerce directement la garde des enfants (directives pour l'administration de la justice et la pratique judiciaire en matière d'application des dispositions sur le partage du patrimoine commun des conjoints au cas où le droit coopératif sur le logement fait partie de ce patrimoine — résolution de la Chambre civile de la Cour Suprême, du 30 novembre 1974).

Prenant en considération la disposition constitutionnelle d'après laquelle la RPP veille en particulier à l'éducation de la jeune génération, plusieurs normes juridiques mettent en oeuvre ce principe également en matière de protection de l'intérêt de l'enfant qui n'est pas soumis à l'autorité parentale. En ce qui concerne la tutelle, le code de la famille et de la tutelle statue le principe de son universalité, consistant en ce qu'une tutelle est instituée pour chaque enfant qui n'est pas soumis à l'autorité parentale. A la mise en oeuvre de ce principe contribue le devoir qu'a le tribunal d'instituer la tutelle d'office, lorsque sont réunies les conditions justifiant son institution, ainsi que le devoir des particuliers, des organisations civiques et des organes de l'État d'informer le tribunal de tutelle sur les faits justifiant son intervention.

L'intérêt porté par l'État au bon fonctionnement de la tutelle a trouvé

son reflet dans le fait que la décision sur le choix du tuteur soit réservé au tribunal et que l'activité du tuteur soit constamment et largement contrôlée. Le tuteur est tenu d'exercer ses fonctions avec diligence, conformément à l'intérêt de l'enfant mineur et à l'intérêt social. Le tuteur prend soin du développement physique et spirituel du mineur, et dans toutes les affaires importantes concernant le mineur il doit obtenir une autorisation du tribunal de tutelle. Le tribunal se met au courant de l'activité du tuteur, lui donne des conseils et des ordres. Lorsque le tuteur n'exerce pas convenablement la tutelle, le tribunal prend des mesures utiles, y incluse la destitution du tuteur.

L'amendement du code de la famille et de la tutelle a également concerné la tutelle. La tendance caractéristique est d'assurer à l'enfant les conditions naturelles de développement. Par ailleurs, à côté de la tutelle traditionnelle exercée par une personne, on a prévu la possibilité d'exercice de la tutelle par les deux époux conjointement.

Quant à l'adoption, le trait caractéristique de cette institution en droit polonais est son caractère familial. L'intérêt de l'enfant est ici une pré-misse fondamentale justifiant l'adoption. Le but principal de l'adoption consiste à faire entrer dans la famille les enfants privés d'un milieu familial naturel. Aussi est-il impossible d'adopter des adultes. On a renoncé également à fixer des limites d'âge maximum pour les adoptants, en se contentant de la condition que la différence d'âge entre l'adoptant et l'adopté soit raisonnable. Le caractère familial de l'adoption fait que le lien d'adoption est noué en vertu non pas d'un contrat mais d'une décision du tribunal et que seuls les époux peuvent adopter conjointement.

L'appréciation si l'adoption est conforme à l'intérêt de l'enfant appartient au tribunal qui y procède en tenant compte de tous les critères qui entrent en jeu. La jurisprudence accentue fortement le fait que l'adoption est inadmissible lorsqu'elle vise uniquement à atteindre des buts patrimoniaux.

En considération de la nécessité d'assurer à l'enfant de bonnes conditions de développement et d'éducation dans sa future famille, la décision prononçant l'adoption est précédée d'un examen des qualifications de l'adoptant, de son moral, ses capacités éducatives et de l'atmosphère dans sa maison. Le tribunal a principalement en vue l'intérêt de l'enfant. Le consentement de l'adopté est requis s'il a treize ans révolus. Cependant, le tribunal peut renoncer à cette condition, si l'enfant se considère être l'enfant de l'adoptant.

L'effet de l'adoption consiste en ce qu'elle crée entre l'adoptant et l'adopté les mêmes rapports qu'entre parents et enfants. Le principe est que l'adoption a le caractère d'une adoption plénière, qui se caractérise par ce qu'elle a comme suite plusieurs effets non seulement entre les par-

ticipants à la procédure mais aussi envers les deux familles, et qu'en même temps prend fin l'autorité parentale ou la tutelle antérieurement exercée sur l'enfant. Des liens particulièrement forts et étroits se forment par suite de l'adoption prononcée dans le cas où les parents de l'adopté ont exprimé leur consentement à l'adoption dans l'avenir sans désigner l'adoptant. Dans ce cas, il est inadmissible de prononcer une adoption *minus plena*, qui fait naître exclusivement des rapports entre l'adoptant et l'adopté. Pendant la durée de l'adoption, ni la reconnaissance de l'adopté, ni l'établissement judiciaire de sa filiation ne peuvent intervenir.

Quant à l'adoption à laquelle les parents de l'enfant ont exprimé leur consentement devant le tribunal sans indiquer l'adoptant, si l'adoption a été faite conjointement par les époux, on établit un nouvel acte de naissance de l'adopté, où les adoptants figurent comme père et mère. L'acte antérieur reste secret (art. 40¹ de la loi relative aux actes de l'état civil).

Le code de la famille et de la tutelle prévoit que le tribunal peut révoquer l'adoption pour des motifs graves. La révocation de l'adoption n'est pas admissible si l'intérêt de l'enfant mineur doit en souffrir. En prononçant la révocation, le tribunal peut, suivant les circonstances, maintenir les obligations alimentaires qui en découlent.

Dans ses recommandations générales concernant le renforcement de la protection de la famille, la Cour Suprême a indiqué qu'en révoquant l'adoption il faut tenir compte de ce que l'adoption, en tant qu'événement qui fait naître des rapports tels qu'ils existent entre parents et enfants, devrait être une union à vie et que seuls des motifs graves peuvent aboutir à sa révocation.

Notre législation connaît encore d'autres formes ayant en vue l'éducation des enfants dans un milieu familial, p.ex. le placement de l'enfant privé de soins familiaux dans des familles dites de remplacement. Une famille de remplacement, en prenant en charge l'éducation d'un enfant conclut un contrat avec des organes de l'administration de l'État qui lui accordent une assistance matérielle. A l'heure actuelle, l'institution de la famille de remplacement n'est pas seulement une mesure de limitation de l'autorité parentale, mais est devenue une forme de tutelle.

Des mesures particulières de protection du mineur sont prévus par le code du travail, qui interdit d'employer des personnes n'ayant pas 15 ans révolus. L'emploi des adolescents entre 15 et 18 ans est soumis à de nombreuses restrictions. Entre autres ne peuvent être employés que des adolescents qui ont achevé au moins l'école primaire et présentent un certificat médical attestant que le genre de travail donné ne met pas leur

santé en danger. L'adolescent ne possédant pas des qualifications professionnelles ne peut être employé qu'en vue de la formation professionnelle.

III. LA PRÉVENTION DE LA DEMORALISATION DES MINEURS

Bien que les jeunes socialement inadaptés constituent un pourcentage négligeable de notre jeunesse, le problème de la prévention et de la lutte contre les manifestations de la démolisation des jeunes acquiert une importance particulière du fait de la sollicitude dont notre État entoure l'éducation de la jeune génération. Le système polonais de prévention et de répression de la délinquance des mineurs se caractérise par :

— l'organisation spéciale et l'autonomie des organes compétents à prévenir cette délinquance et les conduites socialement répréhensibles des mineurs ; ce sont les tribunaux pour famille et mineurs ;

— les règles spéciales de responsabilité et de procédure dans les affaires de mineurs qui ont commis des actes défendus par la loi pénale, et notamment l'application de mesures éducatives ou correctives au lieu des peines prévues pour les adultes.

Aux termes du code pénal polonais, les dispositions relatives à la responsabilité des mineurs sont applicables aux jeunes qui au moment de la commission de l'acte n'avaient pas 17 ans révolus. Ce groupe de jeunes se divise en deux sous-groupes : ceux de moins de 13 ans et ceux de 13 à 17 ans.

Les jeunes de moins de 13 ans ne peuvent pas être soumis à la responsabilité pénale. Le juge prononce un non-lieu et applique des mesures éducatives (réprimande, surveillance spéciale des parents, surveillance du curateur ou placement dans un établissement éducatif).

La loi divise les jeunes délinquants de 13 à 17 ans en deux groupes, suivant ce qu'ils ont agi avec ou sans discernement.

Le fait d'avoir agi sans discernement exclut la responsabilité pénale. Les mineurs ayant agi sans discernement sont traités en égalité avec les mineurs délinquants de moins de 13 ans.

Les jeunes ayant agi avec discernement peuvent faire l'objet de mesures éducatives et être placés dans un établissement de correction.

Le placement dans un établissement de correction ne peut intervenir qu'à l'égard des mineurs de 13 à 17 ans ; il faut que le jeune délinquant ait atteint une maturité mentale et morale suffisante, en particulier une maturité lui permettant de comprendre le caractère répréhensible de

l'acte commis et savoir contrôler son comportement. Si le tribunal arrive à la conviction que le placement dans un établissement de correction du mineur ayant agi avec discernement serait inopportun, il faut renoncer à l'application de la mesure de correction et n'appliquer que des mesures éducatives.

La politique d'application des mesures éducatives et correctives à l'égard des auteurs d'actes défendus par la loi pénale se fonde sur les idées humanitaires et progressistes. Elle se traduit par une tendance à limiter l'application des mesures telles que le placement dans l'établissement de correction et d'éducation aux cas nécessaires, et par des efforts visant à la resocialisation du mineur dans son milieu naturel.

Parmi les mesures éducatives appliquées dans ce milieu, les tribunaux donnent une préférence à celles qui permettent de laisser le mineur dans sa famille en le soumettant à la surveillance d'un curateur judiciaire.

Une des formes les plus efficaces et largement appliquées de prévention et de répression de la délinquance des mineurs consiste à placer les mineurs dans les centres des jeunes, conduits par des curateurs. Ces centres — forme collective du traitement par les curateurs des groupes de mineurs :

- garantissent une influence éducative quotidienne ;
- éliminent les influences négatives du milieu familial et celui de jeunes du même âge ;
- permettent aux groupes de curateurs d'organiser un processus éducatif soigneusement conçu ;
- créent un milieu de remplacement qui offre les conditions nécessaires d'un bon développement aux mineurs qui en sont privés dans leur propre famille.

L'éducation des mineurs placés dans les établissements correctifs et éducatifs, se concentre principalement sur la promotion de l'enseignement général et professionnel et sur le développement chez des jeunes traités des attitudes socialement souhaitables.

La procédure dans les affaires de mineurs se déroule devant les tribunaux spécialisés, et elle est conduite par le juge pour les affaires de la famille et des mineurs. Le juge est directement ou indirectement engagé dans la tutelle, l'éducation et la resocialisation, exécute les tâches qui ne rentrent pas dans les formes traditionnelles d'activité des tribunaux. Ces tâches donc ne se bornent pas à l'instruction des affaires. Le juge en question est appelé aussi à mener l'enquête et conduire l'information dans les affaires de mineurs, donc à recueillir des matériaux nécessaires à l'instauration de la procédure judiciaire, y incluses les données sur la personnalité du délinquant nécessaires pour le diagnostic et le pronostic éducatifs. Il participe à la mise en oeuvre du processus de resocialisation

du mineur, en coopérant à ce stade de procédure avec les curateurs qui sont des éducateurs dans le milieu ouvert, et avec les éducateurs employés dans les établissements pour mineurs. Enfin, il est organisateur et inspirateur des activités prophylactiques *sensu largo*, en cherchant à engager le large public à la lutte contre la délinquance des mineurs et à l'action contre les conduites socialement répréhensibles.

La coopération avec des experts représentant les diverses disciplines scientifiques joue un rôle important. Sur la demande du juge, les spécialistes (psychologues, psychiatres et pédagogues) employés dans les centres de diagnostic procèdent à des recherches qui ont pour but de déterminer les sources et les causes de la conduite asociale du mineur. Les résultats des recherches aident à la préparation du dossier et, en conséquence, au choix de la mesure la plus efficace. Elles ont également une grande importance au cours d'exécution des mesures prononcées, tant à l'établissement que dans le milieu ouvert.

Les règles de procédure dans les affaires de mineurs ne sont formalisées. A l'égard des mineurs on applique des mesures particulières qui visent à les empêcher de se dérober à la justice ; la mesure qui va le plus loin consiste à détenir le mineur dans un centre d'accueil pour mineurs. La participation de l'avocat à la procédure devant le tribunal est obligatoire.

IV. LA PROTECTION PÉNALE DE LA FAMILLE ET DE LA JEUNESSE

Le code pénal consacre un chapitre spécial aux infractions contre la famille, la tutelle et la jeunesse.

On trouve dans ce chapitre la disposition prévoyant la peine de privation de liberté jusqu'à 5 ans pour les actes contraires aux règles d'éducation des enfants, tels que le mauvais traitement corporel ou moral infligé à un mineur (art. 184).

Prenant en considération l'intérêt social qui consiste à protéger les jeunes contre l'alcoolisme, le code pénal prévoit la peine de privation de liberté jusqu'à 3 ans pour celui qui incite un mineur à l'ivrognerie, en lui fournissant des boissons alcooliques, en lui facilitant la consommation de telles boissons ou en l'encourageant à en consommer (art. 185).

L'art. 186 du code pénal, prévoit la responsabilité pénale de celui qui se soustrait opiniâtrement au devoir qui lui incombe de subvenir à l'entretien de son enfant et expose ainsi celui-ci à l'impossibilité de satisfaire ses besoins élémentaires.

Les deux dispositions suivantes du code pénal ont pour but de protéger l'intérêt social qui consiste à s'acquitter convenablement du devoir de

s'occuper de ceux qui sont à sa charge. Aux termes de l'art. 187, celui qui, contrairement au devoir de prendre soin d'un mineur de moins de 15 ans, abandonne ce mineur encourt la responsabilité pénale. Il en est de même avec celui qui, contrairement à la volonté de la personne appelée à la tutelle ou à la surveillance d'un mineur, enlève celui-ci ou le détient (art. 188).

Conformément à la résolution de la Cour Suprême en matière de protection pénale de la famille, en date du 9 juin 1976, les tribunaux appliquent dans les affaires portant sur ces infractions des mesures visant à faire les auteurs de ces infractions de s'acquitter de leurs devoirs envers la famille, en leur imposant des obligations concrètes p.ex. de subvenir régulièrement, à son entretien, de régler les arriérés d'une pension alimentaire et d'exercer un emploi salarié.

Par ailleurs, en cas d'exercice irrégulier de l'autorité parentale et lorsque les conditions requises par la loi sont remplies, le tribunal pénal peut prononcer la déchéance des droits parentaux, indépendamment de l'intervention du tribunal pour famille et mineurs, prévue aux art. 109 et 111 du code de la famille et de la tutelle. Une telle décision, ayant le caractère d'une peine accessoire, peut intervenir en cas de condamnation pour une infraction commise au préjudice du mineur, ou avec la participation de mineurs, ou encore dans des circonstances où l'acte pouvait servir de mauvais exemple pour les mineurs.

*LA SCIENCE DU DROIT ET LE PROGRAMME DE
PERFECTIONNEMENT DU DROIT EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE
DE POLOGNE*

Adam Łopatka

La science du droit comporte toutes les disciplines des sciences sociales qui ont pour objet d'études : l'État, le droit et les opinions sur l'État et le droit. Dans le cadre de la science du droit, on distingue la théorie de l'État et du droit, l'histoire de l'État et du droit, la science du droit en vigueur, ainsi que l'histoire des doctrines juridiques et politiques¹. Toute la science du droit est liée étroitement à la pratique de la vie étatique et juridique, elle subit l'influence de cette pratique et influe sur celle-ci. La vie étatique et juridique constitue une partie de toute la pratique sociale conçue conformément à la doctrine du marxisme-léninisme ; elle englobe le contenu de la vie sociale liée avec l'existence et le fonctionnement de l'État et du droit dans la société, ainsi que les formes d'activité des organes, des institutions d'État et des formations armées d'État, les méthodes d'influence du droit sur le comportement des personnes. La pratique étatique et juridique se manifeste entre autres dans l'activité législative, dans le processus d'application des normes juridiques obligatoires, le processus de réalisation des droits, des libertés et des devoirs civiques, et dans les rapports quotidiens entre les organes, les institutions, les fonctionnaires d'État et les citoyens.

L'influence de la science du droit sur la pratique étatique et juridique, bien que souhaitable des deux côtés, rencontre diverses difficultés. Ce sont avant tout les mêmes difficultés qui apparaissent en général dans la relation « sciences sociales — pratique sociale ». Suivant la conception de J. Szczepański², nous pouvons dire que la première difficulté consiste en ce que la réalité de l'État et du droit sur laquelle la science du droit

¹ Cf. A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa [Introduction à la science du droit]*, III^e éd. corrigée, Warszawa 1975, pp. 7 -10.

² *Stosowanie nauk społecznych w praktyce [Application des sciences sociales dans la pratique]*, « Nowe Drogi », 1976, n° 6, p. 44 et suiv.

doit influencer, est très complexe. Pour cette raison, il est difficile à la science du droit de répondre à la question — pourquoi les solutions existantes doivent-elles être changées et pourquoi les solutions proposées seront-elles meilleures. Il est difficile aussi de déterminer exactement tous les importants mécanismes qui devraient agir afin que les changements souhaités soient réalisés.

La deuxième cause essentielle de la faible influence de la science du droit sur la vie de l'État et du droit, plus faible qu'on ne s'y attendait, est due aux lacunes dans la science même du droit. Par exemple, la science polonaise du droit n'a pas répondu jusqu'à présent à la question de savoir quelle est la corrélation optimale entre la régulation nationale et internationale. Il importe, afin de satisfaire aux besoins de la pratique, d'élargir dans de nombreux domaines les recherches de base, n'ayant pour buts directs que des buts cognitifs. Il en est ainsi par ex. dans le domaine si important du droit d'auteur et du droit sur les biens immatériels en général.

La troisième difficulté sur la voie permettant de faire pénétrer les acquis de la science du droit dans la pratique étatique et juridique, provient de la structure et de l'organisation des institutions appelées à agir dans cette sphère de la vie. Ces institutions sont multiples, elles voient la solution des problèmes globaux déterminés non seulement du point de vue national, mais aussi de leur ressort. Certaines solutions provoquent une menace pour les intérêts de groupes définis, ce qui conduit parfois à s'opposer contre les réformes utiles et diminue les effets de l'influence souhaitable de la science du droit sur la pratique.

Prenant en considération des difficultés, il y a lieu d'admettre l'idée de J. Szczepański que la condition fondamentale de l'efficacité pratique des sciences sociales, et parmi elles, de la science du droit, est la solidité et l'exactitude de la recherche scientifique. « Le chercheur doit tendre à l'observation optimale des directives de la méthode, garantissant la solidité et l'exactitude de la science acquise dans les recherches. Toute déformation des résultats pour quelques raisons que ce soit, que ce soit par fausse compréhension des hautes raisons du système des valeurs, ou par tendance égoïste à l'originalité, par désir de se faire distinguer ou de plaire à quelqu'un, doit être nuisible en tant que déformation »⁸.

Le trait essentiel de la science socialiste polonaise du droit est son engagement socialiste, patriotique et internationaliste. La science du droit, tout comme d'autres sciences sociales, adopte comme point de départ pour ses recherches le système socialiste des valeurs sociales. Il n'y a pas de valeurs, dans ce système, qui exigeraient que l'on restreigne le processus

⁸ *Ibidem*, p. 48.

de recherche. L'engagement des juristes s'exprime par la reconnaissance du système socialiste des valeurs, et non d'un autre. Il inspire l'entreprise de recherches importantes pour la Pologne, pour le socialisme, pour le système socialiste mondial, pour le mouvement mondial ouvrier, pour les mouvements de libération nationale, les mouvements démocratiques et pacifiques. Cet engagement est une attitude émotionnelle stimulant, à acquérir des résultats ayant une valeur cognitive. J. Szczepański attire bien à propos l'attention que l'engagement n'est pas encore la connaissance-scientifique.

Ces remarques générales sur les relations entre la science du droit et la pratique de l'État et du droit sont pleinement appliquées dans les considérations concernant l'influence de la science du droit sur l'activité législative et sur le programme de perfectionnement du droit en RPP. L'influence de la science du droit sur l'activité législative est l'une des formes d'influence de ces disciplines¹ de la science sur la vie étatique et juridique. On peut distinguer les orientations suivantes de cette influence : sur l'activité législative, sur le processus d'application du droit, sur la conscience et l'attitude des cadres dirigeants dans l'appareil de l'État, (formation des travailleurs) et sur la conscience politique et juridique de la nation. Il faut en même temps prendre en considération les liens de rattachement et l'influence réciproque de ces diverses orientations.

La science polonaise du droit a toujours exercé une influence positive sur le processus législatif. Elle était réalisée et est réalisée par des scientifiques participant à la préparation des projets des plus importants actes législatifs. C'est ainsi que l'on prépara tous les codes actuellement en vigueur et nombre d'autres lois importantes et complexes.

L'influence de la science du droit sur l'activité législative est particulièrement marquante depuis 1971. Le VI^e Congrès du POUP a constaté : « Il est nécessaire de procéder à la mise en ordre du système du droit et de supprimer les actes juridiques et les décisions qui ne correspondent pas aux tâches de l'État socialiste contemporain »⁴. Ceci a donné lieu à une appréciation globale du droit en vigueur. Cette appréciation a été effectuée par le ministre de la Justice, l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences et par les milieux de juristes. Une initiative analogue a été prise par l'Association des Juristes Polonais qui a présenté au Gouvernement son propre rapport sur l'état du droit de la RPP. Les résultats de ces appréciations ont permis de préparer un rapport général sur l'état du droit en RPP. Il a fourni la base à la réalisation

⁴ VI Zjazd PZPR, 6-11 XII 1971. *Podstawowe materiały i dokumenty* [VI^e Congrès du POUP, 6-11 XII 1971. *Matériaux et documents fondamentaux*], Warszawa. 1972, p. 264.

du programme gouvernemental d'initiatives législatives adopté par le Conseil des ministres en février 1974. C'est le premier programme en Pologne, portant jusqu'en 1980, qui prévoit l'adoption de 106 lois. L'activité législative doit reposer dès ce moment sur deux principes : le principe de la planification des initiatives législatives de longue haleine et le principe de la pleine utilisation de l'acquis de la science, et en particulier de la science du droit.

L'adoption du deuxième principe a posé devant la science du droit de nouvelles exigences. Il a offert aussi la possibilité d'accroître l'efficacité de son influence sur le contenu et la forme de la législation. La question se pose de savoir par quels moyens faut-il adapter les possibilités de la science du droit à cette nouvelle chance. Il est devenu clair que les anciennes méthodes sont insuffisantes. Les anciennes méthodes de planification de l'activité de recherche, appliquées depuis le début des années soixante, ne permettaient pas de concentrer de grands groupes de chercheurs autour de la solution des problèmes complexes. Le principal obstacle à cette tâche était la dispersion territoriale des savants employés dans les universités et la différenciation due à l'abondance des disciplines juridiques et aux exigences de la didactique universitaire. Il était difficile d'assurer une collaboration effective des spécialistes d'autres sciences sociales avec les juristes.

La nécessité de vaincre les faiblesses de la science, dont de la science du droit, a été confirmée par le VI^e Congrès du POUP. Le Congrès a indiqué également les moyens d'adapter le rôle de la science aux tâches ambitieuses. « Il faut élargir la participation de la science dans l'élaboration du programme des transformations socialistes de la société [...] Le système d'organisation de la science doit être adapté aux tâches qui se posent devant elle [...] Il s'agit de surmonter conséquemment l'esprit particulariste et isolationniste, entravant la coopération de divers maillons du milieu scientifique »⁵.

De nouvelles possibilités sont apparues d'influence positive des sciences sociales sur l'évolution de la démocratie socialiste. « Les sciences sociales —écrivait W. Markiewicz— qui analysent universellement les aspirations de la société, suivent systématiquement les mouvements de la pensée dans les masses, et qui agissent d'une manière planifiée dans le domaine du façonnement de la culture humaniste et de la culture politique de la nation, peuvent soutenir efficacement les nouvelles formes de démocratie socialiste, encore insuffisamment enracinées dans la pratique de fonctionnement de l'appareil du pouvoir »⁶.

⁵ *Ibidem*, p. 273 et 274.

⁶ W. Markiewicz, *Stan i perspektywy rozwoju nauk społecznych [État et perspectives de développement des sciences sociales]*, « Nowe Drogi », 1972, n° 3, p. 57.

Les moyens de la mise en oeuvre des indications précitées et des nouvelles idées ont été les nouveaux principes de planification des recherches scientifiques, appliqués déjà dans le plan quinquennal de 1971 - 1975, et pleinement réalisés dans le quinquennat en cours (1976 - 1980). La base et le point de départ des recherches planifiées sont les problèmes qu'il faut étudier et résoudre, et non les institutions ou les personnes. Selon ce critère, on réalise le financement des recherches scientifiques, l'analyse des résultats des recherches et l'appréciation de l'effectivité d'action des institutions et des personnes.

Ce mode de planification des recherches a été déterminé dans la résolution du II^e congrès de la science polonaise en 1973. La résolution déclare entre autres : « La méthode efficace d'amélioration de l'organisation de la base scientifique de recherche est l'intégration fondamentale. Son instrument devraient être les plans d'ensemble des recherches scientifiques et l'assurance de moyens matériels nécessaires liés avec les tâches qui y sont définies ainsi que des compétences de coordination »⁷.

La résolution a reconnu que pour diriger les institutions scientifiques et les travaux de recherche, il importe de renforcer le rôle de la direction centrale en matière de fixation et de réalisation conséquente de la politique scientifique uniforme de l'État, d'établissement des programmes de recherche gouvernementaux et du plan des problèmes clés.

Dépendamment du rang du problème de recherche, on distingue les problèmes gouvernementaux, les problèmes clés, les problèmes interministériels, les problèmes ministériels et les thèmes étudiés par le centre donné. Suivant le rang du problème étudié et de la participation dans son étude, on applique un système convenable de préférences en matière de rémunérations pour le travail, de contacts avec l'étranger, de possibilité de publication des résultats, de possibilités d'investissements ainsi que d'achat d'appareils et d'équipements servant aux recherches.

Le rang de problème gouvernemental est attribué aux problèmes de recherche dans le secteur des sciences exactes et techniques. Parmi les problèmes clés, il y a onze problèmes du domaine des sciences sociales. Dans l'un de ces derniers, on prévoit des recherches portant directement sur le programme de perfectionnement du droit en RPP. Ce problème est : « Les bases théoriques d'édification de la société socialiste avancée en Pologne Populaire ». Il est coordonné par l'Institut des Problèmes Fondamentaux du Marxisme-Léninisme du CC du POUP. Le programme

⁷ « Nauka w służbie narodu », Uchwała II Kongresu Nauki Polskiej, II Kongres Nauki Polskiej. Materiały i dokumenty [La science au service de la nation. Résolution du IP Congrès de la science polonaise. IP Congrès de la science polonaise. Matériaux et documents], t. I, Wrocław 1974.

comporte des thèmes concernant l'État, le droit et la démocratie dans l'édification d'une société socialiste avancée. Les recherches concernant le droit doivent donner l'image du modèle du droit dans la société socialiste avancée et indiquer les voies de sa réalisation. Elles doivent démontrer la régularité du processus de la naissance du droit dans une société socialiste avancée, et faire comparer le droit dans la société socialiste avancée avec le droit des pays capitalistes à économie hautement développée.

Ces recherches ont pour but de définir le modèle du droit, l'étendue de l'activité législative (devra-t-elle être élargie ou restreinte), ainsi que d'analyser les proportions entre les sanctions et les gratifications prévues par le droit. Elles visent à révéler les initiatives sociales dans le processus de la création du droit, à examiner les nouveaux éléments du processus législatif eu égard au passage à l'édification d'une société socialiste avancée ; elles analysent le rôle des organes de l'État respectifs, ainsi que la place des divers genres d'actes législatifs dans la création du droit. Il s'agit de créer un modèle du droit tel qu'il peut et doit être en résultat de l'édification d'une société socialiste avancée. Les recherches comparées concernent le contenu du droit et les procédures de sa création, ainsi que son efficacité sociale.

Les résultats de ces recherches, si celles-ci se terminent positivement, auront une influence essentielle, bien qu'indirecte, sur le programme de perfectionnement du droit et de sa réalisation.

Parmi les problèmes interministériels, se trouve le problème de « Perfectionnement du système du droit en République Populaire de Pologne ». Les recherches concernant cette question sont coordonnées par l'Institut de l'État et du Droit de TAPS. Le problème a pour but de fournir les bases théoriques à la réalisation du programme de perfectionnement du droit, adopté par l'arrêté du Conseil des ministres du 8 février 1974, ainsi que d'élaborer les prémisses scientifiques de pleine mise à profit du droit dans la réalisation du développement socio-économique accéléré du pays. Ces recherches bénéficient de l'acquis considérable de la science socialiste du droit en Pologne, qui concentre traditionnellement son attention sur les problèmes du perfectionnement du droit en vigueur.

Environ 80 chercheurs, dont 25 % en dehors de l'Institut de l'État et du Droit, travaillent sur ce problème. Les différents groupes se partagent les problèmes suivants : Le perfectionnement de la théorie de la législation. Les recherches dans ce groupe ont un caractère théorique général. Le perfectionnement des institutions du système politique. Ce groupe élabore entre autres les monographies sur le Conseil des ministres, la Chambre Suprême de Contrôle, la Cour Suprême. Elles compléteront la

monographie en trois volumes sur la Diète de la Pologne Populaire, préparée dans le quinquennat précédent. Le groupe poursuit également de vastes recherches portant sur les conseils du peuple ainsi que sur les droits et les devoirs fondamentaux des citoyens de la RPP. Le perfectionnement des formes juridiques des relations économiques de la Pologne avec l'étranger. Le thème comporte des recherches étendues concernant le Conseil d'Aide Économique Mutuelle. Perfectionnement des institutions juridiques de l'administration de l'État. Perfectionnement des institutions du droit civil. Une grande attention y est portée sur les contrats dans les échanges économiques. Perfectionnement du droit du travail et des assurances sociales. Les recherches consacrent beaucoup d'attention sur l'application du code du travail. Perfectionnement du droit dans l'économie nationale. Une partie des recherches concerne les brevets et les inventions. Perfectionnement des formes juridiques de la coopération dans l'agriculture. Les recherches sont menées sur la coopération entre les agriculteurs individuels, ainsi qu'entre les agriculteurs individuels et les exploitations agricoles d'État et coopératives. Perfectionnement des institutions du droit pénal. Recherches sur l'étiologie de la délinquance en Pologne.

Dans le cadre de ces travaux, on prépare des ouvrages collectifs, fondamentaux, appelés systèmes du droit : le système du droit administratif en quatre volumes, dont trois ont déjà parus, et un se trouve sous presse ; le système du droit civil en 6 volumes, dont trois sont édités, les autres sont en préparation ; le système du droit de la famille et de la tutelle, achevé en 1978 ; le système du droit du travail, en 6 volumes, en cours de préparation ; le système du droit pénal, en 5 volumes, dont le premier paraîtra sous peu ; le système du droit international public, en 6 volumes, en cours de préparation ; le système du droit international privé et processuel, en 7 volumes, en cours de préparation ; le système du droit financier en 3 volumes, également en préparation. Une partie de ces ouvrages sera terminée dans le quinquennat suivant. Il convient d'ajouter que le système du droit maritime, en 3 volumes, a été publié dans le quinquennat précédent.

Les recherches effectuées dans le cadre du problème interministériel tentent de mettre au jour les traits et les régularités propres au droit de la RPP dans la période de l'édification d'une société socialiste avancée. Elles profitent des expériences polonaises en matière de législation, et en même temps, des expériences des pays socialistes, en particulier de la science soviétique du droit. L'ambition des réalisateurs du programme des recherches est de créer des ouvrages fondamentaux, résumant l'état du droit dans le domaine donné et l'état de la doctrine, ouvrages qui favoriseront le développement ultérieur de la science socialiste du droit.

Les recherches sur le problème du perfectionnement du droit en RPP sont menées avec l'application de toutes les méthodes de recherche connues dans la science du droit. Il y a lieu de souligner l'importance particulière des études empiriques et comparatives qui portent surtout sur les régulations juridiques dans le domaine donné, appliquées au sein des pays socialistes européens.

Les recherches sur le problème du perfectionnement du droit en RPP sont poursuivies en corrélation non seulement avec les recherches dans le cadre du problème clé « Bases théoriques de l'édification d'une société socialiste avancée en Pologne Populaire », mais avec les recherches menées dans le cadre du problème interministériel « Perfectionnement des institutions du système politique de la RPP », qui sont coordonnées par l'Université de Varsovie. Ces recherches concernent surtout le droit constitutionnel et administratif.

Les résultats de toutes les recherches englobant le problème de perfectionnement du droit en RPP sont publiés sous forme de livres et d'articles. L'Institut de l'État et du Droit publie 12-15 livres par an, qui présentent les résultats des recherches du problème considéré⁸. Une autre forme de présentation des résultats sont les études-expertises. L'Institut prépare chaque année une vingtaine de telles expertises. Elles sont réalisées sur commande des organes centraux de l'État ou de sa propre initiative. Les voïvodes commandent également de telles expertises. L'objet des expertises sont le plus souvent les projets d'actes législatifs définis, soit des problèmes qui se dégagent au cours de la préparation de tels projets, par ex. le projet de la loi sur les prix, le projet de la loi sur les entreprises d'État, des lois introduisant la réforme des organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'État, etc.⁹. Deux études-expertises méritent d'être soulignées. Il s'agit notamment de la participation à la préparation du rapport, déjà mentionné, sur l'état du droit en RPP de 1972, ainsi que de deux expertises concernant le projet des changements dans la Constitution de la RPP en 1976. Au sujet de ces deux dernières, le Président du Conseil de l'État, Henryk Jabłoński, en présentant le projet des modifications dans la Constitution à la Session de la Diète du 10 février 1976., a déclaré entre autres : « Je me trouve dans l'obligation de mettre en évidence devant la Haute Chambre la contribution des milieux de juristes.

⁸ Les résultats des travaux de l'Institut sont présentés dans l'article de A. Łopatka, *Wkład Instytutu Państwa i Prawa PAN w rozwój polskiego prawnictwa oraz doskonalenie praktyki prawniczej. W 20-tą rocznicę powstania Instytutu* [La contribution de l'Institut de l'État et du Droit de l'APS au développement de la science polonaise du droit et perfectionnement de la pratique juridique. Vingtième anniversaire de la création de l'Institut], « Państwo i Prawo », 1976, n° 5, p. 4 et suiv.

⁹ *Ibidem*, p. 8 et suiv.

Ils ont amorcé la discussion scientifique sur le thème de la loi fondamentale, il y a quatre ans, au cours des débats précédant le VII^e Congrès du POUP en 1975, ils ont préparé toute une série d'analyses, d'études et de rapports qui ont permis ensuite de préparer l'avant-projet des modifications et des compléments de la Constitution »^{10 11}.

Malgré les considérables succès obtenus en matière de préparation des expertises, on se heurte toujours à de nombreuses difficultés dans ce domaine, qui sont dues aux différents caractères et genres d'expertises. Ce sont, conformément à la classification de W. Nowacki¹¹, des expertises consistant à discerner l'état de choses existant et à établir des solutions assez détaillées ; des expertises consistant à examiner les causes d'intensification de tels ou autres phénomènes indésirables à l'échelle du pays, par ex. l'alcoolisme, la délinquance parmi la jeunesse, etc. ; des expertises qui doivent fournir des prémisses générales pour la programmation des importants domaines de la vie collective. Chaque expertise contient un diagnostic sérieux, un pronostic et un projet de solution du problème.

Des difficultés se posent aussi en ce qui concerne la réception des expertises. Leur source réside dans le fait que les spécialistes désirent parfois être plus que des experts, et les destinataires des expertises ne savent pas toujours accepter le contenu de l'expertise qui ne correspond pas à leur opinion sur l'affaire donnée. La pratique démontre qu'il n'est pas facile d'être expert. Nos expériences confirment l'opinion de W. Nowacki : « En puisant dans la base des connaissances scientifiques accumulées, les auteurs des expertises constatent maintes fois des lacunes essentielles dans ces connaissances et sont forcés de poser des points d'interrogation, ébranlant souvent les schémas admis et inspirant les conceptions nouvelles des problèmes touchant les sciences respectives »¹². Malgré ces difficultés, nous estimons hautement les expertises qui stimulent en même temps le développement de la science du droit.

L'établissement du plan des recherches sur le problème du perfectionnement du système du droit en RPP, ainsi que les appréciations des résultats des recherches, démontrent que la planification des recherches

¹⁰ H. Jabłoński, *Konstytucja państwa i społeczeństwa polskiego odzwierciedla rzeczywistość i określa cele naszego rozwoju. Konstytucja państwa i społeczeństwa polskiego. Posiedzenie Sejmu PRL 10 lutego 1976* [La Constitution de l'État et de la nation polonaise reflète la réalité et détermine les buts de notre développement. La Constitution de l'État et de la société polonaise. Réunion de la Diète de la RPP le 10 février 1976], Warszawa 1976, p. 14.

¹¹ Cf. W. Nowacki, *Rola ekspertyz naukowych w rozwoju kraju* [Le rôle des expertises scientifiques dans le développement du pays], « Nowe Drogi », 1976, n°7, P. 79-80.

¹² *Ibidem*, p. 86.

adaptées au programme des tâches législatives tout comme l'appréciation des résultats des recherches ne peuvent être effectuées par les savants seuls. Le programme de recherches doit être la résultante de l'influence et de la suggestion des organes dirigeants de l'État, de l'influence du système des valeurs sociales admis par l'État, ainsi que le résultat des initiatives, des inclinations et des préférences des savants mêmes, futurs réalisateurs du plan de recherches. La participation mixte des savants et des praticiens dans la planification des recherches et l'appréciation de leurs résultats, est nécessaire et très fructueuse ¹³. La XII^e Session plénière du CC du POUP (juin 1978) a sanctionné la pratique de la planification des recherches scientifiques. Elle a concrétisé les tâches principales qui se posent devant la science et la technique polonaises dans une perspective de dix ans. Elle a créé la possibilité d'élaboration d'un programme de recherches à longue haleine coordonné avec les besoins de la stratégie socio-économique. Une grande importance présente la coopération des savants de quelques pays socialistes, surtout lorsqu'au cours des recherches une large coopération internationale s'avère nécessaire.

On peut affirmer déjà aujourd'hui, a constaté A. Werblan, que « le système des grands programmes de recherches et de développement est devenu incontestablement une forme plus efficace d'intégration des groupes de recherches. Ce système permet de mieux adapter les initiatives de recherche avec les besoins de l'économie et de la vie sociale »^{13 14}. On peut présumer que, après l'élimination de certains apports négatifs, ce système se maintiendra dans les années 1981 - 1985. Il est donc temps de penser aux nouveaux problèmes de recherche qui devraient être entrepris dans le quinquennat suivant par la science du droit.

Dans la réalisation des recherches sur le problème de perfectionnement du droit en RPP sont engagés avant tout les spécialistes du droit en vigueur et les théoriciens de l'État et du droit. On remarque déjà maintenant une absence d'historiens de l'État et du droit. Et pourtant ils pourraient fournir nombre de solutions, d'inspirations et d'idées généralisant les expériences nationales dans la sphère de la vie étatique et juridique, en particulier de la période de l'existence du pouvoir populaire. Ils pourraient aussi les enrichir par les expériences d'autres pays socia-

¹³ Cf. A. Łopatka, *Udział uczonych w planowaniu badań naukowych w krajach socjalistycznych* [La participation des savants à la planification des recherches scientifiques dans les pays socialistes], « Nauka Polska », 1976, n^o, p. 39.

¹⁴ A. Werblan, *Zagadnienia polityki naukowej* [Les problèmes de la politique scientifique], « Nowe Drogi », 1978, n^o 6, p. 24.

listés. Cela exigera un effort de la part des historiens, ainsi que la compréhension de leurs possibilités par les organisateurs des recherches ; analogiquement, on pourrait mettre à profit les possibilités dont disposent les historiens des doctrines politiques et juridiques. En un mot, il importe et il est possible d'engager toutes les branches de la science du droit dans les recherches sur les problèmes de perfectionnement du droit. Le plein engagement de toutes ces branches sera nécessaire dans le quinquennat suivant pour étudier les problèmes clés qui seront entrepris.

*PROBLÈMES ET PERSPECTIVES DE LA PLANIFICATION
DE L'ACTIVITE PRODUCTIVE DU DROIT DANS LES ÉTATS
SOCIALISTES **

Sylwester Zawadzki

I

La doctrine et la pratique des pays socialistes donnent quatre sens essentiels à la notion de la planification de l'activité productive du droit.

Le premier parmi eux, le plus étroit, identifie la planification de l'activité productive avec la prise de décision concernant la préparation d'un acte normatif concret, le plus souvent avec l'établissement simultané d'un planning et la préparation des projets d'actes d'application. Cela peut être une entreprise législative relativement modeste, admettant l'élaboration dans le délai fixé d'un amendement à un acte normatif déterminé, ou cela peut être une entreprise d'un haut rang, p.ex. l'ouverture des travaux visant à préparer un projet d'une constitution nouvelle ou d'un code qui avec plusieurs actes d'application, peut constituer une importante entreprise législative. La planification de l'activité législative dans ce sens a apparu dans les États socialistes le plus tôt bien que le terme lui-même « planification » n'ait été lié qu'à l'activité économique. Le plan de préparation du code du travail avec quelques dizaines d'actes d'application élaboré par le ministère du Travail, des Salaires et des Affaires sociales et par le Conseil Central des Syndicats constitue un exemple relativement récent d'application de cette forme de planification de l'activité productive du droit en Pologne.

Le deuxième sens lie la planification de l'activité productive du droit à la planification courante des travaux du Conseil des ministres. La pla-

* L'article constitue une version abrégée du rapport prononcé à la conférence de « table ronde » consacrée à la problématique de la planification de l'activité productive du droit dans les États socialistes. La conférence, tenue du 18 au 19 mai 1978 à Varsovie, a été organisée par l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences et par le Comité de Rédaction de « Państwo i Prawo » [cité ci-après : PiP].

nification de l'activité productive du droit constitue ici une partie intégrante des plans semestriels du travail du gouvernement et constitue le plus souvent une conséquence de ses actions liées à la réalisation des plans du développement social et économique. Parfois, les projets des actes normatifs ne sont pas mentionnés directement, mais en tant qu'élément d'actions de fond qui doivent revêtir une forme juridique déterminée. Et dans cette forme la planification de l'activité productive du droit apparaît relativement le plus tôt et d'une manière la plus large, bien qu'en règle générale on ne se servait pas de cette notion.

Le troisième sens lie la notion de la planification à la mise en ordre des branches du droit déterminées. Cette forme de planification trouve l'expression dans les plans de la mise en ordre des différentes branches du droit entrepris par les organes suprêmes de l'administration. Ces plans visent le plus souvent à : a) éliminer les dispositions superflues, b) systématiser les dispositions, dont la force obligatoire doit être maintenue, c) édicter les actes nouveaux qui combleraient les lacunes existantes ou qui remplaceraient les dispositions vieilles. Cette activité est menée dans le cadre des ministères particuliers et est coordonnée par le Conseil des ministres, ce qui fait que nous pouvons avoir parfois à faire avec le plan gouvernemental de la mise en ordre du droit. La notion de la planification liée à la mise en ordre du droit, a apparu en Pologne à la fin des années cinquante et au début des années soixante, lorsqu'ont pris l'importance les problèmes du perfectionnement de l'administration, notamment dans le domaine des rapports : l'office — le citoyen. En 1959, le Conseil des ministres a voté le plan gouvernemental des travaux sur la mise en ordre de la législation administrative¹. A l'heure actuelle, tous les ministères réalisent les programmes ministériels de la mise en ordre du droit, dont l'horizon temporel comprend, les années 1973 - 1980.

Il y a aussi le quatrième sens où apparaît la notion en question et il signifie la préparation du plan complexe de l'activité productive du droit pour les périodes pluriannuelles en vue du perfectionnement du système du droit tout entier. La genèse de la planification ainsi conçue de l'activité productive du droit remonte aux années soixante^{1 2}. Dans certains États socialistes, elle apparaît plus tôt, dans d'autres un peu plus tard. Il est permis pourtant de constater que la conception d'une telle planifica-

¹ L'arrêté n° 421 du Conseil des ministres du 15 octobre 1959, cf. K. Siarkiewicz, *Porządkowanie aktów normatywnych* [La mise en ordre des actes normatifs], PiP, 1970, n° 10; le même auteur, *Porządkowanie przepisów prawnych jako środek doskonalenia systemu prawnego* [La mise en ordre des dispositions juridiques en tant que moyen du perfectionnement du système de droit], PiP, 1973, n° 3.

² Cf. A. Pigo1kin, M. N. Niko1aieva, *Planirovaniye zakonoprojektoy dejatelnosti*, « Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo », 1972, n° 11.

tion entre en pratique constante du nombre important des États socialistes dans les années soixante-dix, donc elle est liée au processus d'entrer de la plupart des États socialistes dans la période de la construction de la société socialiste évoluée³. Dans cette période de même que dans la sphère de l'économie, également dans la sphère de la superstructure, se met au premier plan le problème de la qualité, dont aussi celle du droit, de sa pleine conformité avec les besoins du développement de l'édification socialiste. A l'heure actuelle, dans les 5 États socialistes européens au moins sont obligatoires les plans pluriannuels de l'activité productive du droit.

Il faut ici mentionner le plan législatif courant adopté en décembre 1973 par le Conseil d'État de la République Populaire de Bulgarie pour 1974 et avec le plan en perspective pour les années suivantes ainsi que leurs nouvelles versions successives adoptées chaque année ; l'arrêté No 46/74 du Conseil des ministres de la RPP du 8 février 1974 au sujet du programme de perfectionnement du droit pour les années 1974 - 1980 ; le programme législatif pour les années 1976 - 1980 voté par le Conseil d'État de la République Socialiste de Roumanie et approuvé ensuite par le Comité Exécutif Politique de la République Socialiste de Roumanie ; l'arrêté du Conseil des ministres de la République Populaire de Hongrie du 25 octobre 1975 relatif aux tâches législatives dans les années 1975 - 1980 ; l'arrêté du Praesidium du Soviet Suprême de l'URSS du 12 décembre 1977 sur l'organisation des travaux dans le domaine de la mise en conformité de la législation de l'URSS avec la Constitution de l'URSS — l'annexe à l'arrêté susmentionné, comprend le plan de l'activité législative pour les années 1978 - 1982.

Les plans ci-dessus mentionnés sont sans doute un phénomène nouveau dans le développement de l'activité productive du droit. La planification qui se manifeste sous cette forme diffère d'une manière essentielle de la planification dans les trois sens antérieurement cités. Les plans de l'activité productive du droit se caractérisent, en effet, par les traits suivants : 1) ils sont des plans nationaux de l'activité productive du droit ; 2) ils sont des plans complexes appelés à perfectionner le système tout entier du droit, et non seulement ses branches particulières (ils ne sont pas non plus exclusivement le relevé des tentatives planifiées des mi-

³ I. Ceterchi, *Le programme législatif à l'étape de l'édification de la société socialiste multilatéralement développée*, « Revue Roumaine des Sciences Sociales », Série des sciences juridiques, 1976, n° 1 ; G. Bley, G. Klinger, S. Petzold, T. Schönraht, *Zu einigen Problemen der weiteren Vervollkommnung der sozialistischen Gesetzgebung in der DDR*, « Staat und Recht », 1976, n° 3 ; S. Zawadzki, *Od porządkowania do planowania prawa [De la mise en ordre à la planification du droit]*, « Gazeta Sądowa », 1973, n° 12.

nistères particuliers) ; 3) les plans précités se concentrent, en premier lieu, sur les projets de lois, en règle générale, de haute importance sociale — ce sont donc, en réalité, les plans de l'activité législative ; 4) l'horizon temporel des plans de cette sorte porte sur des périodes pluriannuelles ; 5) les entreprises planifiées ont pour but non seulement et non surtout la mise en ordre du droit ; les plans de cette sorte ont pour but la reconstruction du système du droit, son adaptation aux besoins liés au développement de la base et de la superstructure socialistes. Ce sont donc les plans du développement de la superstructure juridique.

Dans les développements ultérieurs, lorsqu'il sera question de la planification de l'activité productive du droit, nous allons concentrer notre attention surtout sur les plans complexes, pluriannuels portant sur le perfectionnement, la formation et le développement de la superstructure juridique. Ce n'est pas pour cela que d'autres sortes de la planification (courante, ministérielle et gouvernementale) de l'activité productive du droit dans un État socialiste ne soient moins importantes et n'exigent pas le perfectionnement ultérieur, mais parce que la planification complexe du développement de la superstructure juridique est un phénomène extrêmement intéressant aussi bien du point de vue théorique que pratique, donc celui qui mérite d'être particulièrement souligné.

L'apparition de cette forme de la planification témoigne non seulement de l'importance toujours croissante de la superstructure juridique, mais également des difficultés qu'apparaissent dans son évolution, notamment à la suite du rythme rapide des transformations économiques, sociales et culturelles. La question de suivre par la superstructure juridique le rythme des transformations devient un problème de plus en plus complexe ⁴ *. Le fait d'éviter les phénomènes de la spontanéité se manifestant, entre autres, dans la surabondance d'actes normatifs et de la disproportion du développement des branches particulières du droit, exige sans doute un recours à de tels instruments que la prévision et la planification de l'activité productive du droit. C'est pourquoi également dans le programme polonais de perfectionnement du droit, on constate que « ce n'est que par la planification de l'activité législative que le droit peut suivre d'un même rythme les transformations de la vie sociale de l'État, en indiquant les moyens qui favoriseront la réalisation rapide des buts perspectifs de notre État ».

En indiquant les aspects susmentionnés de la genèse de la planification de l'activité productive du droit, il n'est pas permis de ne pas men-

⁴ Cf. L. Bar, *Resortowe akty normatywne* [Les actes normatifs ministériels], PiP, 1962, n° 8/9; L. Łustacz, *O właściwe rozmiary działalności prawotwórczej* [Pour les dimensions appropriées de l'activité productive du droit], PiP, 1956, n° 2.

tionner qu'elle apparaît dans les États socialistes en tant qu'un des moyens dans un large éventail d'actions en faveur du perfectionnement du droit socialiste ⁵. A côté de cette planification, il faut donc mentionner surtout les actions en faveur : 1) du perfectionnement des travaux législatifs dans les parlements ; 2) du perfectionnement des travaux législatifs sur la préparation des lois à l'échelle gouvernementale ; 3) de la simplification du système des sources du droit, de la limitation du rôle des actes autonomes du Conseil des ministres, du renforcement du contrôle de la conformité des actes d'application avec les lois ; 4) de l'accroissement de la part de la science dans le processus créatif de droit ; 5) de la mise en ordre des soi-disant actes juridiques ministériels, entre autres par la réduction du nombre des dispositions juridiques en vigueur.

Les effets de la planification de l'activité productive du droit dépendent de plusieurs facteurs, et surtout : 1) de la forme et de la justesse du plan lui-même de l'activité productive du droit ; 2) de la qualité de l'exécution du plan et du contrôle sur son exécution ; 3) de plusieurs actions complémentaires, qui conditionnent non seulement l'exécution quantitative, mais surtout l'exécution qualitative du plan.

II

Le temps qui s'est écoulé dès le vote et l'entrée en vigueur des plans complexes de l'activité productive du droit dans les États socialistes particuliers n'est pas si éloigné. Ce n'est, en effet, que la période des expérimentations, très courte en comparaison avec l'expérience qu'ont les États socialistes dans le domaine de la planification économique. Et puisque malgré de si longues expériences avec la planification économique, elle continue à être l'objet des discussions permanentes au sujet de la possibilité et de la nécessité de son perfectionnement, il faut procéder avec d'autant plus de prudence aux tentatives de tirer les conclusions les plus catégoriques relatives à la planification productive du droit sur la base de l'expérience extrêmement courte.

Les plans complexes de l'activité productive du droit adoptés dans les États socialistes particuliers sont basés sur les différents fondements juridiques et ont été approuvés par les organes ayant la position différente dans le système des organes de l'État. Ces différences sont com- ⁶⁶

⁵ Cf. J. Bafia, *Podstawowe założenia procesu tworzenia prawa* [Les principes de base du processus créatif de droit], PiP, 1975, n° 5 ; A. Łopatka, *Ogólne założenia polityki legislacyjnej PRL* [Les principes généraux de la politique législative de la RPP], PiP, 1972, n° 1 ; S. W. Połenina, *Sistema soverskogo zakonodatelstva* [K metodologii issliedovanija], « Sovetskoje Gosudarstvo i Pravo » 1975, n° 11.

préhensibles en ce qui concerne les actions ayant le caractère expérimental et il faut les reconnaître pour utiles, car elles permettent de réunir une précieuse documentation comparative en vue d'adopter à l'avenir les solutions optimales.

En ce qui concerne les bases juridiques, dans la plupart des cas les plans complexes résultent des décisions ayant le caractère concret (l'arrêté du Praesidium du Soviet Suprême de l'URSS du 12 décembre 1977, l'arrêté n° 2027 du Conseil des ministres de la République Populaire de Hongrie du 25 octobre 1975, l'arrêté No 46/47 du Conseil des ministres de la RPP du 8 février 1974)⁶. Par opposition aux solutions précitées, les arrêtés du Conseil d'Etat de la République Populaire de Bulgarie relatifs aux plans annuels successifs des accords et à l'incorporation des projets particuliers dans les plans perspectifs sont basés sur la loi sur les actes normatifs de 1973. Cette loi établit le principe de la planification de l'activité productive du droit, en créant ainsi les bases juridiques durables pour l'activité de cette sorte et en précisant les devoirs des organes étatiques particuliers liés à la planification de cette activité. De même en Roumanie — conformément à « la méthodologie générale de la technique législative dans le domaine de la préparation et de la systématisation des projets des actes normatifs » — l'activité productive du droit est réalisée sur la base du programme législatif.

A la lumière des expériences susmentionnées apparaît surtout le besoin de préciser si les plans complexes pluriannuels de l'activité productive du droit doivent être un phénomène instantané lié à une phase déterminée du développement des États socialistes, ou bien un phénomène durable, constituant une méthode continue du développement du droit. Il ne paraît pas que l'adoption du principe de la planification complexe de l'activité productive du droit puisse être dans les différents États socialistes préjugée sans analyser les résultats des expériences à l'égard des plans actuellement réalisés. Il se peut pourtant qu'au cours des travaux menés dans les différents pays (entre autres en Pologne) sur les projets des lois relatives à la création du droit, ces questions, elles aussi, devront être entreprises. Dans une telle situation, il paraît qu'il est déjà permis, à l'heure actuelle, de citer plusieurs arguments qui militent pour l'adoption du principe de la planification complexe de l'activité productive du

⁶ Cet arrêté est analysé par K. Siarkiewicz, *Rządowy program doskonalenia prawa* [Le programme gouvernemental du perfectionnement du droit], PiP, 1974, n° 10, p. 10 et suiv. Ledit arrêté n'introduit pas le principe de la planification complexe de l'activité productive du droit, il contient pourtant une importante formulation, à l'occasion de l'explication des conditions politiques du programme, sous la forme d'une constatation que « le caractère planifié du développement de l'État socialiste exige un développement planifié du droit socialiste ».

droit en tant qu'un des principes durables juridiques et constitutionnels de l'État socialiste.

L'adoption d'une telle conclusion soulève à son tour la question du sujet du plan complexe de l'activité productive du droit. Il est nécessaire de préjuger la question de savoir si ce plan doit être un plan gouvernemental ou un plan national. La solution soviétique a pris l'attitude résolue en faveur du plan national. Le Praesidium du Soviet Suprême dans le plan d'action voté impose les devoirs aux commissions du Soviet Suprême, commissions du Praesidium du Soviet Suprême, au Conseil des ministres, aux ministres, à la Cour Suprême, au Parquet de l'URSS, en admettant à l'action dans les cas particuliers également le Conseil Central Fédéral des Syndicats et le Comité Central du Komsomol. Par contre, le plan législatif pluriannuel antérieurement en vigueur en URSS, a été adopté par le Conseil des ministres⁷.

En Pologne, les plans complexes de l'activité productive du droit sont des plans gouvernementaux, ils imposent donc les devoirs déterminés aux ministres, par contre ils ne tiennent pas compte des actes présentés au forum du parlement à l'initiative des députés et du Conseil de l'État. La même situation existe en Hongrie et en Tchécoslovaquie. De même en Bulgarie, les plans de l'activité productive du droit qui ont été entrepris avant 1973, étaient des plans gouvernementaux. Ce n'est que le plan pour 1974 et les années suivantes qui a été voté par le Conseil de l'État. Ce plan tient compte aussi bien des propositions présentées par le gouvernement que par le Conseil de l'État, les commissions permanentes de l'Assemblée Populaire, la Cour Suprême, le Procureur Général et les autorités centrales de certaines organisations sociales. En Pologne se forme d'une manière de plus en plus nette une opinion formulée entre autres au forum de la Diète que le plan de l'activité productive du droit doit être à l'avenir un plan national. Il paraît qu'il faut accepter pleinement cette attitude, car, autrement, il ne serait pas possible d'admettre que le plan remplisse entièrement les exigences liées à son caractère complexe.

Le problème se pose également de savoir si un acte juridique préjugant pour la période pluriannuelle les orientations de l'activité législative du parlement, peut être voté en dehors de lui, même si cela est fait par un organe directement subordonné au parlement. Il est vrai qu'en Pologne la Diète est informée sur le plan de cette manière que la Commission des Travaux Législatifs a participé à l'élaboration de l'opinion donnée au sujet du plan gouvernemental, néanmoins il n'est pas permis

⁷ Voir J. Mazur, *Doskonalenie ustawodawstwa gospodarczego w ZSRR* [Le perfectionnement de la législation économique en URSS], PiP, 1976, n° 4.

pourtant de considérer une consultation de cette sorte pour une forme qui répond au rang du plan complexe et à son importance du point de vue de l'influence qu'il effectue sur l'exercice par le parlement de la fonction législative⁸.

Le problème du caractère national du plan est strictement lié à la question de sa complexité qui signifie en premier lieu l'approche contraire par rapport à l'approche ministérielle. De ce point de vue, les plans qui sont l'objet de notre analyse, se caractérisent dans toute leur étendue par l'approche complexe. Cela se manifeste d'une manière la plus nette dans le plan soviétique qui prend pour le point de départ une constitution nouvelle et a pour but la réalisation de la conformité avec elle de toute la législation de l'URSS. Ce plan prévoit non seulement la préparation des projets de nouvelles lois et d'autres actes de ce rang, mais également la préparation des propositions des modifications et des compléments apportés aux actes législatifs en vigueur ainsi que la réalisation de la conformité des arrêtés du gouvernement de l'URSS avec la Constitution. Aucune des branches du droit n'a été éliminée du champ de vue, bien que l'attention ait été concentrée sur la réglementation du régime de l'État.

Il en est de même en ce qui concerne la question des plans d'autres États socialistes, bien qu'ils adoptent pour base un point de départ un peu différent (Pologne, Bulgarie, Roumanie, Hongrie). En Pologne, l'élaboration du programme de perfectionnement du droit a été précédée par une profonde analyse de l'état du droit en vigueur, laquelle a englobé toutes les branches du droit et laquelle a donné pour le résultat : Le *Rapport sur l'état du droit en vigueur en RPP*. Ce rapport a contenu une appréciation complexe de toutes les branches du droit et il est devenu l'une des importantes sources sur la base desquelles on a préparé un programme complexe de perfectionnement du droit. Il est donc permis d'admettre que le principe du caractère complexe des plans a trouvé dans la pratique une acceptation entière, ce qui constitue un important progrès en comparaison avec la période antérieure, lorsque l'approche ministérielle dominait dans le processus créatif de droit.

Le caractère complexe de la planification de l'activité productive du droit doit être examiné encore sous un autre angle, à savoir de la synchronisation de ces plans avec le développement social et économique et avec le développement de la superstructure dont les orientations sont précisées par les documents de programme et par les résolutions du parti. Cette dépendance — bien que'elle ne soit pas toujours soulignée — résulte

⁸ D'après l'affirmation de D. A. Kovacev, le vote du plan des actes normatifs doit appartenir à cet organe qui dispose du droit d'édicter les actes normatifs de cette sorte. Cf. D. A. Kovacev, *Mehanizm pravotvorcestva socialisticskogo gosudarstva*, Moskva 1977, p. 67.

des conceptions de la théorie marxiste de l'État et du droit. Bien que le plan soviétique ait donc pour but l'adaptation de la législation à la Constitution nouvelle de l'URSS, il faut avoir à l'esprit, d'autre part, que l'un des objectifs du vote de la Constitution nouvelle a été l'adaptation de la superstructure juridique à une étape d'une société socialiste évoluée réalisée en URSS. Ce plan aura donc pour le résultat final l'adaptation de toute la législation aux transformations sociales et économiques caractéristiques pour la société socialiste évoluée. Il est également facile à comprendre la convergence des plans de l'activité productive du droit avec les directives formulées par les congrès du parti.

Ladite liaison a été également formulée dans le programme polonais de perfectionnement du droit ; l'arrêté du Conseil des ministres a souligné d'une part la liaison du programme avec la directive du VI^e Congrès du POUP, d'autre part il met l'accent sur la nécessité de « traiter le plan de perfectionnement du droit en tant que partie du plan de développement socio-économique du pays ». La formulation pareille est comprise à l'art. 1 de *la Méthodologie générale* roumaine en constatant que « l'activité productive du droit se fait sur la base du programme législatif élaboré conformément au plan national unique du développement socio-économique du pays, sur la base du programme du Parti Communiste Roumain concernant l'édification de la société socialiste évoluée sous toutes ses formes ».

La liaison des plans de l'activité productive du droit avec les plans du développement socio-économique fait poser la question de leur horizon temporel. La synchronisation des périodes de la planification de l'activité productive du droit avec les périodes de la planification socio-économique peut paraître une solution optimale. Pour la planification de l'activité productive du droit ne serait-il pas pourtant l'horizon temporel trop long ? Il paraît qu'à la lumière de la pratique, il est difficile de répondre à cette question avec une certitude toute entière. Pourtant, il est déjà permis de constater à l'heure actuelle que les périodes plus longues que celles de 5 ans paraissent être trop longues. Sur les conceptions un peu différentes est basée la conception bulgare de la planification « marchant » avec l'horizon temporel illimité en ce qui concerne la planification perspective. Ladite conception mérite également d'être particulièrement notée.

Du point de vue de l'efficacité de la planification de l'activité productive du droit, il est extrêmement important de trouver une proportion appropriée entre le degré de la généralité du plan et le degré de son caractère détaillé. En se basant sur les expériences polonaises, il faut constater que le danger du caractère détaillé du plan allant trop loin paraît être plus réel. Il menace l'effacement de la limite entre la planification à long terme (stratégique), se concentrant sur les actes normatifs et

ayant l'importance essentielle pour les transformations dans la superstructure juridique et la planification courante liée à la politique courante économique, sociale et culturelle. Pour éviter ce danger, on a renoncé dans le processus de préparation du programme polonais de perfectionnement du droit à l'incorporation dans le plan des propositions de la préparation des actes d'application des lois prévues, et on a ensuite décidé de ne pas incorporer dans le plan les 80 lois qui ont porté, en règle générale, le caractère de l'amendement. Par conséquent, parmi 163 lois proposées dans le programme gouvernemental de perfectionnement du droit, sont restés 106 actes ayant une importance particulièrement essentielle. Au nombre de ces actes, on a classé, en premier lieu, les codifications de même que les lois qui systématisent les branches du droit toutes entières (p.ex. le droit relatif aux eaux, le droit en matière de construction, le droit en matière de locaux) et les lois ayant le caractère du régime constitutionnel et politique, donc celles qui portent sur le développement ou la concrétisation des principes du régime politique et socio-économique.

Le problème des critères qui permettraient d'une manière plus précise de faire la distinction entre les projets des actes normatifs de l'importance fondamentale pour tout le système du droit et les actes de caractère plus provisoire, revêt dans cette situation de l'importance toute particulière. La détermination des critères de cette sorte est nécessaire pour tracer la frontière entre la planification à long terme et la planification courante qui trouve l'expression le plus souvent dans les plans semestriels des travaux du Conseil des ministres ainsi qu'entre la planification complexe et la planification ministérielle qui doit être considérablement plus détaillée et comprendre aussi bien les positions liées à la préparation des lois prévues dans le plan pluriannuel que les actes d'application.

La question de la force obligatoire du plan de l'activité productive du droit constitue aussi la question assez importante pour l'efficacité de ce plan. Le caractère obligatoire du plan a été souligné d'une manière particulièrement nette dans l'arrêté du Praesidium du Soviet Suprême de l'URSS. Dans ce plan, on a distingué pourtant trois groupes d'actes du point de vue du degré de leur caractère obligatoire. Le premier groupe comprend 21 lois, le plan déterminant les organes responsables pour la préparation des projets des lois et précisant les délais concrets de leur préparation. Le deuxième groupe renferme un grand nombre d'actes législatifs où on a déterminé les organes responsables, mais le délai de la préparation des projets n'y a pas été concrétisé ; il y existe la possibilité de les présenter dans le délai de deux ans. Dans le troisième groupe qui concerne les actes ayant pour le but la mise en ordre juridique de l'activité économique, on a laissé l'affaire à la décision du gouvernement qui

doit, dans les années 1978 - 1981, examiner la nécessité d'élaboration des dispositions appropriées.

Le programme polonais de perfectionnement du droit, lui aussi, détermine les organes responsables pour la préparation des propositions des lois qui leur ont été confiées ainsi que les délais dans lesquels les projets donnés doivent être préparés. Dans l'annexe à l'arrêté du Conseil des ministres, on a pourtant affirmé que « les délais d'élaboration des actes précisés dans l'harmonogramme, ont le caractère indicatif ». La formulation en question avait pour but le fait d'empêcher la course à l'exécution quantitative du plan au détriment de sa qualité, elle a pourtant contribué à diminuer le degré du caractère obligatoire du plan.

La situation pareille dans ce domaine apparaît en cas du programme législatif roumain pour les années 1976 - 1980. Il en résulte le devoir de la préparation dans le délai fixé (dans certains cas on a précisé non seulement l'année, mais aussi le trimestre) des projets énumérés dans le plan. En même temps, on a pourtant souligné que le programme a pour but surtout la délimitation des principales directions du développement du droit. C'est pourquoi il est permis d'estimer que le caractère plus obligatoire ont en Roumanie les plans annuels. Il paraît que la division effectuée également en Bulgarie, en plans annuels courants et en plans en perspective, signifie l'introduction d'une différenciation de la force obligatoire du plan.

Un autre problème juridique porte sur la publication des plans. Jusqu'à présent, les plans de l'activité productive du droit n'ont pas été publiés. Il se peut qu'on s'est inspiré par le fait que les organes suprêmes de l'État ont été le destinataire direct de ces plans. Telle approche diminuerait pourtant le rang de cet acte. C'est pour cela que les milieux juridiques en Pologne de même que l'opinion publique ont été informés sur le vote du programme gouvernemental de perfectionnement du droit. Le premier des plans en question qui a été publié, c'était le plan voté par le Praesidium du Soviet Suprême concernant l'adaptation de la législation soviétique à la Constitution de l'URSS. Cela témoigne sans doute de l'adoption du principe que par le plan de l'activité productive du droit sont intéressés non seulement les organes suprêmes de l'État obligés aux actions déterminées, mais aussi les organisations sociales, le milieu scientifique de même que la large opinion publique. La publication du plan de l'activité productive du droit peut contribuer d'une manière importante à l'accroissement de la part de la science ainsi que de toute la société à sa réalisation. Elle peut avoir donc de l'importance essentielle pour le relèvement de l'efficacité du plan et de l'approfondissement du démocratisme du processus législatif.

III

Il est indubitable que le processus de perfectionnement du droit a fait naître le besoin de la planification de l'activité productive du droit, d'autre part l'introduction de la planification est devenue un facteur favorisant le relèvement au niveau plus élevé du processus législatif. Une importance essentielle de ce point de vue avait l'institution dans plusieurs États socialistes des commissions constitutionnelles et juridiques du parlement (la Bulgarie, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, la Pologne) ainsi que des Conseils Législatifs auprès du Conseil d'État (en Bulgarie et en Roumanie) ou auprès du Conseil des ministres (la Tchécoslovaquie) ou auprès du Président du Conseil des ministres (la Pologne). Indépendamment des différences dans la composition et dans les compétences de ces organes dans les différents pays leur institution avait de l'importance essentielle du point de vue du relèvement des exigences à l'égard des organes de l'administration responsables pour la préparation des actes normatifs concrets.

L'importance pareille joue la tendance vers le renforcement de la position du ministre de la Justice dans le domaine de sa responsabilité pour l'état du droit en vigueur (l'URSS, la Hongrie, la Pologne). En Pologne, le ministre de la Justice exerce en même temps la fonction du président du Conseil Législatif. Étant donné sa composition, le Conseil est une forme essentielle de l'influence des représentants de la science sur le processus productif du droit. En pratique, tous les projets des lois prévus dans le programme de perfectionnement du droit sont présentés à l'appréciation du Conseil Législatif ; jusqu'à présent la pratique n'a enregistré aucun cas que le Conseil Législatif n'ait présenté d'observations essentielles à l'égard des projets qui lui ont été passés ⁹. En dehors des projets des lois, le Conseil Législatif effectue également une appréciation de l'état existant dans les domaines particuliers du droit. L'activité du Conseil a contribué d'une manière indubitable au relèvement du niveau du processus créatif de droit.

A la suite de l'analyse, entreprise au début de 1977, de l'exécution du programme polonais de perfectionnement du droit au cours des premières trois années de sa validité, on a entrepris plusieurs actions visant à assurer le contrôle plus efficace de la réalisation du programme et du renforcement de la coordination de la fonction du ministre de la Justice dans le domaine de son exécution. Lesdites actions ont, entre autres, pour but

⁹ Cf. W. Berutowicz, *Rola Rady Legislacyjnej w doskonaleniu prawa* [Le rôle du Conseil Législatif dans le perfectionnement du droit], PiP, 1976, n° 1/2.

l'élimination de plusieurs défauts qui se sont fait apercevoir au cours de la préparation du programme de perfectionnement du droit et au cours des premières années de sa réalisation. Les défauts qui se sont manifestés dans le processus de la préparation du plan se sont exprimés soit par la présentation trop prompte par les organes suprêmes de l'administration des propositions pour le plan, soit par la détermination extrêmement optimiste des délais de l'achèvement des travaux législatifs. Cela a entraîné non seulement le surchargement du plan par les propositions — comme cela s'est avéré ultérieurement — superflues, mais également la proportion déséquilibrée des travaux législatifs dans le temps.

La pratique confirme dans toute son étendue la justesse du principe que les propositions législatives ne peuvent pas provenir exclusivement des organes suprêmes de l'administration et qu'en se basant sur une profonde analyse de l'état du droit en vigueur et sur de telles sources que les directives du parti et les plans du développement socio-économique, elles doivent être également avancées par les organes représentatifs, les tribunaux et le parquet, les organisations sociales ou bien les instituts scientifique. La pratique prouve également le besoin d'une sélection plus profonde des propositions présentées ayant pour but la concentration du plan sur les projets des lois les plus importantes du point de vue du système du droit tout entier. A la lumière de la pratique, une grande importance joue une répartition appropriée de la réalisation du plan sous le rapport temporel, et surtout l'opposition aux tendances « optimistes » entraînant des disproportions importantes en faveur des premières années du plan. Il s'avère que sans attirer une attention particulière sur les questions susmentionnées dans la phase de la préparation du plan, peut se produire une importante dispersion des forces dans la phase de son exécution provoquant la divergence entre les intentions et leur effet final. On pouvait également remarquer dans les ministères particuliers les symptômes d'une approche formelle de la réalisation des tâches résultant du plan de l'activité productive du droit ce qui entraînait des difficultés en matière d'exécution forcée à temps des projets, les phénomènes des retards et ensuite ceux de la hâte nocive.

Le problème suivant qui se pose dans le processus de réalisation du plan, concerne les positions des services juridiques des organes suprêmes de l'administration et de leur préparation pour s'acquitter de leurs devoirs nouveaux. La pratique a prouvé que le rang des services juridiques ne se relève pas toujours en même temps avec le relèvement du rang du droit et que la réalisation des progrès considérables dans ce domaine exige un important renforcement de ces services aussi bien du point de vue quantitatif que qualitatif. Le système actuel de la formation juridique contient

une grave lacune, car cette formation prépare un juriste au degré insuffisant à l'exercice des fonctions de législateur.

Les expériences avec l'exécution des plans indiquent la nécessité d'augmentation de l'assistance pour les services juridiques ministériels dans la préparation des projets des actes normatifs concrets. Cela résulte non seulement de la faiblesse indiquée mais surtout du principe de la complexité du plan de l'activité productive du droit. La complexité de l'approche dans l'activité productive du droit ne peut pas se manifester exclusivement dans l'approche complexe du plan, en continuant à maintenir l'approche ministérielle dans le processus de préparation des projets concrets des actes normatifs. Les graves difficultés fait naître la méthode de la préparation des lois laquelle ne dépasse pas au-delà des « barrières » ministérielles. Cette approche a pour la conséquence des projets qui, en confrontation avec le large point de vue national, s'avèrent peu utiles. Il paraît que plusieurs défauts de cette sorte pourraient être éliminés, si la détermination par le plan de la responsabilité de l'organe suprême concret pour la préparation du projet n'était pas entendue en tant que son exclusivité, mais en tant qu'obligation — déjà à l'étape préliminaire des travaux — à attirer des spécialistes d'autres domaines en vue de leur coparticipation à la préparation du projet.

Le défaut méthodologique ci-dessus mentionné dans le processus de préparation des projets est lié le plus souvent à l'autre défaut reposant sur l'élaboration en même temps du projet d'un acte normatif sans précéder les travaux de cette sorte par la préparation des thèses qui expliqueraient ses conceptions politiques et scientifiques. Plusieurs questions qui pourraient être expliquées sans difficulté dans la discussion sur les conceptions du projet, deviennent la cause de son rejet à la phase déjà avancée, en entraînant le gaspillage des forces et le retard dans l'exécution du plan. Il est nécessaire, paraît-il, de respecter d'une manière conséquente le principe d'admission, possiblement le plus tôt, des travailleurs scientifiques aux travaux sur l'élaboration des projets. La participation des travailleurs de la science à l'organe du type du Conseil Législatif est extrêmement important, il a pourtant lieu au stade considérablement plus avancé des travaux sur le projet.

Une autre question qui s'est posée dans la pratique concerne les consultations sociales. On peut toujours remarquer le phénomène de la préparation des projets de lois exclusivement par un groupe de spécialistes, fonctionnaires du ministère, sans le contact suffisant avec l'opinion publique. On ne profite pas dans tels cas des consultations avec les organisations sociales ou avec les citoyens. Plusieurs défauts que contient, dans tels cas, le projet, pourraient, à la suite des consultations, être éliminés

dans les phases antérieures^{10 11 12}. Ces expériences confirment totalement la justesse et l'actualité entière de la directive du Conseil des ministres de la RPP soulignant que « les projets des actes juridiques ayant l'importance sociale fondamentale doivent être soumis aux consultations dans les milieux scientifiques, professionnels et sociaux, et les actes juridiques ayant l'importance socio-politique particulière — aux consultations publiques ». Ladite directive a pour base l'expérience indiquant la liaison indissoluble entre le principe d'efficacité et le principe du démocratisme dans le processus créatif de droit. Cela doit signifier un accroissement ultérieur du rôle de l'organe suprême du pouvoir d'État dans le processus d'optimisation de l'activité productive du droit¹¹.

En résumant, il faut constater que l'efficacité de la planification de l'activité productive du droit dépend non seulement de la qualité du plan (de sa forme régulière), mais également du niveau de l'activité productive du droit, et notamment de la conformité du mode de l'exécution du plan avec les principes de la création rationnelle du droit. Dans aucun des États socialistes, la planification de l'activité productive du droit n'a été traitée en tant que panacée pour toutes les faiblesses du processus législatif. Elle constitue l'un de plusieurs moyens visant à perfectionner le processus de création du droit¹². Il en résulte une importante conclusion méthodologique que la planification ne peut pas être traitée abstraction faite d'autres directions d'action des États socialistes en faveur du perfectionnement du droit.

A la conception méthodologique de cette sorte est lié le besoin d'actions complémentaires qui ne sont pas directement liées à la réalisation du plan et qui soutiennent les actions en faveur surtout de l'exécution qualitative des plans de l'activité productive du droit. Il faut y mentionner

¹⁰ Cf. A. Gwiżdż, *Dyskusje publiczne nad projektami ustaw* [Les discussions publiques sur les projets des lois], « Prawo i Życie », 1968, n° 21.

¹¹ Cf. A. W. Mickevič, A. F. Sebanov, *Demokratyzm sovětskogo pravotvorčestva i jeho osnovnye principy*, « Učenyje zapiski VNIISZ », Moskva 1968 ; A. Gwiżdż, *Sejm a polityka legislacyjna* [La Diète et la politique législative], « Studia Iuridica », vol. IV, 1976 ; S. Zawadzki, *Z doświadczeń Sejmu w okresie 30-lecia Polski Ludowej* [Des expériences de la Diète dans la période de 30 ans de la Pologne Populaire]. « Studia Iuridica », vol. IV. 1976.

¹² La problématique de l'ensemble d'actions visant à perfectionner le processus productif du droit a été, en mai 1974, l'objet du Symposium international organisé par le Conseil Législatif et l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences, cf. J. Skupiński, *Proces kształtowania i doskonalenia prawa socjalistycznego (Międzynarodowa Konferencja w Warszawie)* [Le processus de formation et de perfectionnement du droit socialiste (La conférence internationale tenue à Varsovie)], PiP, 1974, n° 8/9, p. 232 et suiv.

notamment : 1) le développement des recherches prévisionnelles dans les sciences juridiques, indispensable pour l'enrichissement des bases de la planification et pour l'opposition au danger du volontarisme ; 2) le développement de l'informatique juridique pour les besoins de la législation ; 4) l'élaboration et l'entrée en vigueur de la loi sur la création du droit¹³ ; 5) le développement de la théorie de la législation ; 6) le développement des recherches juridiques et empiriques sur le fonctionnement du droit.

Les faiblesses antérieurement signalées du système lui-même de la planification de l'activité productive du droit et les défauts qui se sont fait apercevoir dans la première phase de sa réalisation, ne peuvent pas cacher son importance et son rôle qu'elle joue actuellement et qu'elle peut remplir à l'avenir dans le processus de perfectionnement du droit. L'importance de la planification complexe et à long terme de l'activité productive du droit pourrait être conçue dans les points suivants :

1) la planification rationnelle doit admettre une appréciation préalable de l'ensemble du droit en vigueur — la revue de la situation de cette sorte dans le domaine de la superstructure juridique a l'importance essentielle du point de vue de l'ensemble d'actions visant à perfectionner le droit ;

2) la planification crée la possibilité de la détermination rationnelle de la hiérarchie et de la priorité des travaux visant à perfectionner le droit, donc à orienter d'une manière régulière l'activité productive du droit ;

3) elle assure la possibilité de la coordination des efforts de différents ministères autour de tâches les plus importantes, en évitant en même temps les phénomènes de doublage des travaux, de l'hypertrophie de l'activité productive du droit, etc. ;

4) la répartition des travaux législatifs dans le temps crée les conditions pour une organisation rationnelle des travaux, pour éviter l'empressement, pour l'enrichissement des travaux par les expertises nécessaires, pour la création des conditions pour les consultations indispensables interministérielles, professionnelles et sociales ;

5) elle crée la possibilité d'organisation des recherches scientifiques et de leur coordination avec l'harmonogramme des travaux législatifs ; cela donne la possibilité de l'admission entière de la science (sous forme d'ins-

¹³ En Bulgarie, l'Assemblée Populaire a adopté le 29 mars 1973 la loi sur les actes normatifs, « Drzewen Westnik », 1973, n° 27, cf. Récentes lois bulgares, *Notes introductives de Yaroslav Radew suivies des textes législatifs*, Sofia 1974 et J. Mazur : *Bulgarska ustawa o aktach normatywnych* [La loi bulgare sur les actes normatifs], PiP, 1974, n° 12. En Roumanie, le Conseil d'État, par le décret n° 16/1976 du 3 février 1976, a approuvé *La méthodologie générale de la technique législative dans la préparation et dans la systématisation des projets des actes normatifs*.

tituts de recherches scientifiques, de groupes *ad hoc* et de savants particuliers) ;

6) elle crée la possibilité d'assurer un contrôle parlementaire et gouvernemental efficace sur le déroulement et les délais des travaux ;

7) le fait de porter les plans à long terme de perfectionnement du droit à la connaissance publique peut être un facteur stimulant les initiatives sociales dans le domaine de la présentation des propositions portant sur les plans législatifs ;

8) la planification de l'activité productive du droit crée les conditions pour que la superstructure juridique ne s'attarde pas sur le développement des transformations économiques et sociales, mais pour que — perfectionnée par ces transformations — elle soutienne d'une manière plus active leur développement.

Comme il résulte des considérations précitées, l'idée de la planification complexe et à long terme de l'activité productive du droit contient tant de possibilités de perfectionnement du processus créatif de droit que les difficultés qui apparaissent dans le processus de son introduction, impossibles à éviter dans la réalisation d'une expérimentation, ne peuvent pas justifier les tendances vers la diminution de son importance. La science socialiste du droit, et notamment la théorie de l'activité productive du droit en tant que branche de la science juridique en naissance, est autorisée à lier au processus complexe et à long terme de la planification de l'activité productive du droit la perspective du relèvement considérable de la qualité du système socialiste du droit, et l'adaptation de son niveau aux besoins et exigences de la société socialiste évoluée.

LE CONTRÔLE D'ÉTAT DANS LE SYSTÈME DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION

Janusz Łętowski

I

Pour qu'un système de contrôle de l'administration puisse, en tant qu'un tout fonctionnel, être efficace, il faut qu'il soit complet, autrement dit qu'il comporte tous les organes et les unités nécessaires à l'exercice d'un contrôle approprié de l'ensemble de l'activité administrative¹. La théorie de la science de l'administration construit divers modèles de système de contrôle en fonction des besoins pratiques courants. Car il n'y a pas un modèle fixe, immuable de contrôle, tout comme il n'y a point de modèle immuable d'État ni d'un système de l'administration qui soit valable pour toutes les époques et pour tous les besoins de l'administration. Le droit constitutionnel et le droit administratif confèrent à ce modèle d'organisation une forme législative, tandis que les disciplines de ces branches du droit y ajoutent une base théorique indispensable, en justifiant l'adoption de telles solutions et non pas de telles autres et en éclaircissant les questions qui suscitent des doutes ou qui ne sont pas assez clairement formulées par les dispositions légales.

La science polonaise du droit constitutionnel et du droit administratif admettait avec assez d'empressement la classification des organes de contrôle de l'administration en unités exerçant leurs fonctions uniquement sous l'angle de la légalité des activités de l'administration¹ et en unités exerçant ce contrôle du point de vue de l'opportunité, de l'honnêteté, de l'efficacité, etc. de ces activités². On a pris coutume de lier le contrôle de

¹ Sur le système de contrôle de l'administration en Pologne, v. la monographie de l'auteur de l'article : *Le contrôle de l'administration en Pologne*, Paris 1978, Editions du CNRS. Au sujet du contrôle de la légalité, v. en allemand *Probleme der Gesetzlichkeit im Staatsapparat der Volksrepublik Polen*, Berlin Oust, Duncker und Humblot, 1977.

² Par exemple M. Jaroszyński dans son ouvrage *Polskie prawo administracyjne* [Le droit administratif polonais], Warszawa 1956, p. 437.

la légalité des activités de l'administration à des unités séparées, fonctionnant « à l'extérieur » de l'administration, donc principalement aux parquets, aux tribunaux et jusqu'à ces derniers temps au contrôle d'État. Car, aussi loin qu'aille notre confiance dans l'autocontrôle de l'administration, il serait difficile d'y voir un modèle idéal. Comme le fait remarquer un des éminents théoriciens, « l'appareil de l'État organise la vie courante de l'État et, en règle générale, se trouve contraint d'agir vite et énergiquement. Cette énergie et cette célérité passent en quelque sorte pour être des vertus spécifiques de l'administration, mais c'est précisément dans cette " opérativité " que réside la cause d'une tendance à enfreindre la loi considérée comme un sacrifice nécessaire au profit de l'opportunité »³.

Il est vrai que le système socialiste implique — puisqu'il part du principe de liquidation de l'antagonisme des classes — l'existence d'un ordre juridique correspondant aux buts et besoins objectifs de toute la société. Mais c'est justement la raison pour laquelle les règles du droit socialiste approuvées par les masses laborieuses devraient être considérées comme l'expression la plus complète de la volonté de ces masses, et la démocratie socialiste — comme le procédé objectivement le meilleur de manifestation et de satisfaction des aspirations socialement acceptées. En conséquence donc, le fait de respecter la loi par l'administration traduit sa dépendance vis-à-vis de la volonté sociale, tandis que les garanties du respect de la loi sont non seulement des limites à la liberté d'action des organes spécialisés de l'administration dans des cas concrets mais aussi un ensemble des institutions stabilisant le fonctionnement de l'État socialiste en général⁴. Le rôle de ces garanties est donc bien plus important que cela ne résulterait d'une analyse qui voudrait voir en elles uniquement des éléments de fonctionnement de l'administration. Elles sont en effet un des fondements du système étatique socialiste. L'auteur que nous avons déjà cité, écrit avec raison que « beaucoup de torts ont été causés par l'opinion erronée selon laquelle les gens assumant les fonctions gouvernementales dans un État socialiste offrent, en raison de leur attitude idéologique et politique et sans qu'il soit nécessaire d'instituer des garanties institutionnelles, une pleine garantie de l'application consciencieuse des normes constitutionnelles et légales. L'observation d'Aristote que le droit est institué pour dompter le mal résidant en l'homme, con-

³ A. Burda, *Gwarancje instytucjonalne praworządności i ich rola w państwie* [Les garanties institutionnelles de la légalité et leur rôle dans l'État], rapport pour une conférence à l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences, 1971, texte dactylographié et polycopié.

⁴ Cf. *System prawa administracyjnego* [Système de droit administratif], vol. III, Wrocław 1978, p. 346 - 347.

serve jusqu'à nos jours sa valeur universelle. Ceux qui pensent autrement semblent professer l'opinion que le contenu d'une idéologie détermine la psychologie et les mobiles de comportement de ses adeptes »⁵. C'est pourquoi dans l'État socialiste on insiste particulièrement sur le développement d'un système de contrôle extérieur, notamment en matière de légalité, qui ne soit pas rattaché à l'appareil administratif par des liens d'organisation ou fonctionnels. De nombreuses dispositions, généralement connues, de la nouvelle Constitution de l'Union Soviétique en sont un exemple pertinent.

En ce qui concerne les tâches des organes du contrôle d'État en Pologne, on peut dire — si l'on se place sur le terrain de la théorie — qu'elles échappaient en quelque sorte aux qualifications rigides de contrôle de la légalité et de contrôle de l'opportunité, ce qu'on expliquait volontiers autrefois par leurs fonctions spécifiques à l'échelle nationale. Aucun doute ne subsistait sur le point de savoir qu'il s'agissait d'un contrôle extérieur, indépendant de l'administration sur le plan d'organisation. Mais si nous parlons de la légalité et de l'opportunité d'action de l'administration comme des éléments qui peuvent, quoique pas nécessairement, se faire concurrence, il faut faire remarquer que dans une administration de type socialiste, ou plus exactement dans une importante partie de celle-ci, cette distinction peut être considérée comme superficielle. Elle est relativement facile à déceler dans la sphère où l'administration entre en contact direct avec le citoyen et où il s'agit principalement de décisions administratives à rendre suivant la procédure administrative. Par contre, il est plus difficile de la voir aussi nettement dans la sphère d'activité de l'administration concernant l'économie nationale, l'organisation de la vie sociale sur une grande échelle (d'une ville ou d'une voïvodie par exemple). Or dernièrement, cette sphère d'activité s'étend et la doctrine semble y attacher toujours plus d'importance. Dans cette sphère, le droit lui-même exige la plupart du temps une action non seulement légale (c'est une condition *sine qua non* de toute action de l'administration), mais aussi efficace, opportune, utile. Du reste, toujours plus fréquentes sont les dispositions qui le disent expressément^{5 6}.

S'il en est ainsi, on peut essayer de formuler la thèse qu'une action erronée, inopportune ou irrationnelle est en soi une violation de la loi régissant les droits et les compétences de l'administration socialiste.

⁵ A. Burda, *Urzeczywistnianie praw i wolności obywatelskich w PRL* [La matérialisation des droits et des libertés civiques en RPP], rapport à une conférence à l'Institut de l'État et du Droit, 1978, texte dactylographié et photocopié.

⁶ La loi polonaise sur les conseils du peuple ou les dispositions fixant les obligations des travailleurs de l'administration en sont des exemples, pour ne mentionner que ces textes.

Cette thèse, peut-être encore quelque peu risquée du point de vue juridique purement théorique, n'en est pas moins tentante à beaucoup d'égards. La pratique, du reste, confirme peu à peu cette tendance. Pendant des années, l'interdiction de la « co-administration » par les tribunaux et le parquet en tant qu'organes contrôlant le fonctionnement de l'administration uniquement au point de vue de la légalité, a été la base du raisonnement juridique en cette matière ^{7 8}. Aujourd'hui cependant, cette nette ligne de démarcation semble s'estomper peu à peu dans certains cas. Dans la jurisprudence, on trouve des directives d'action pour les organes de l'État, fondées exclusivement sur le critère de l'opportunité, tandis que le parquet apprécie dans son contrôle le fonctionnement d'ensemble de l'organe contrôlé, en abandonnant le modèle en quelque sorte mécanique de raisonnement qui se résume comme ceci : « c'est un problème de légalité, nous pouvons donc prendre position ; l'acte que nous examinons est, à vrai dire, insensé mais comme il rentre dans le cadre général du droit, il n'est pas soumis au contrôle ». Il semble que c'est là une opinion rationnelle et juste. Or c'est le principe qui est à la base de la séparation du contrôle d'État en tant que type particulier de contrôle dans le système de contrôle de l'administration : ce contrôle doit porter sur le fonctionnement d'une unité donnée dans son ensemble, en prenant en considération aussi bien les éléments de légalité que ceux d'opportunité.

II

Le terme « contrôle d'État » est, à dire vrai, un terme abrégé, conventionnel (tout comme l'est le terme « contrôle social »). Il est en effet difficile d'admettre que p.ex. le contrôle judiciaire ou de parquet n'ait pas un caractère étatique, tout comme il serait difficile de croire que les contrôles et les interventions de députés aient un caractère purement social. Cependant, la doctrine polonaise a pris coutume d'appeler le contrôle exercé par la Chambre Suprême de Contrôle et ses organes « contrôle d'État » ⁸. Nous adopterons donc ce terme, bien que nous sachions qu'il ne soit pas pleinement adéquat.

L'institution de la Chambre Suprême de Contrôle a d'assez longues traditions en Pologne. L'idée d'organes de contrôle indépendant du gouvernement et subordonnés au Parlement, dont la naissance remonte encore

⁷ Cf. J. Łętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji* [Les tribunaux de droit commun et la légalité dans l'administration], Warszawa 1967.

⁸ V. par exemple les auteurs de manuels universitaires, tels que Jaroszyński, Starościak et d'autres.

au milieu du XIX^e siècle et se rattache aux conceptions d'un État juridique libéral, a été assez tôt acceptée dans la Pologne indépendante. La première loi sur le contrôle d'État date encore de 1921. Dans un État de type socialiste, fondé sur le principe de la grande économie nationalisée le rôle du contrôle de ce genre ne diminue pas mais s'accroît. L'idée d'une Inspection ouvrière et paysanne autonome, cristallisée dès les premières années du pouvoir soviétique par Lénine, en est une preuve expresse⁹.

Dans la Pologne Populaire, la Chambre Suprême de Contrôle a assez tôt repris son activité. Au cours d'une première période après la libération fonctionnait, auprès du Présidium du Comité Polonais de Libération Nationale et ensuite auprès du Conseil de l'État un Bureau spécial de Contrôle. La première loi d'après-guerre sur le contrôle d'État, reconstituant la Chambre Suprême de Contrôle, date de 1949. Dans les années 1952 - 1957, à l'époque de la centralisation de l'économie nationale, on jugea opportun de confier les fonctions de contrôle au Gouvernement. La Chambre Suprême de Contrôle a été abolie et ses fonctions ont été confiées à un ministère du Contrôle. Une loi de 1957 sur la Chambre Suprême de Contrôle reconstituait cet organisme^{10 11}.

Cette loi est restée en vigueur jusqu'en 1976, quand au cours des travaux préparatoires à une révision de la Constitution de la RPP, on trouva juste de modifier la position de la Chambre Suprême de Contrôle et de lier davantage son activité aux travaux du Conseil des ministres. La grande ligne de ces changements a été tracée par la loi du 10 février 1976 portant révision de la Constitution¹¹. Ces changements ont été pleinement mis en oeuvre par la loi du 27 mars 1976 sur la Chambre Suprême de Contrôle avec les dispositions d'application¹².

Conformément à la Constitution, la Chambre Suprême de Contrôle doit, dans son activité, assister la Diète, le Conseil de l'État et le Conseil des ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Elle est appelée à contrôler l'activité économique financière et administrative des organes supérieurs et locaux de l'administration de l'État, des organisations sociales et coopératives ainsi que des unités qui en relèvent, du point de vue de l'exécution des tâches du plan socio-économique, de la légalité, de la bonne gestion, de l'opportunité et de la probité. La Chambre Suprême de Contrôle peut également procéder au contrôle des unités de l'économie non socialiste en relation avec les tâches qui leur sont confiées par des organes de l'État

⁹ V. plus amplement à ce sujet deux recueils : *Lenin o socjalistycznym gospodarstwie i prave*, Moskva 1969, et *Lenin o narodnom kontrole*, Moskva 1957.

¹⁰ Loi du 13 décembre 1957, J. des L. n° 61, texte 330.

¹¹ J. des L. n° 5, texte 29. Le texte de la Constitution a été publié au numéro 31/32 (3-4/1976) du « Droit Polonais Contemporain ».

« J. des L. n° 12, texte 66.

ou des organismes de l'économie socialiste ; elle examine aussi l'activité de ces unités sous l'angle de sa conformité avec la loi et l'intérêt social. La Chambre procède au contrôle d'office ou à la demande de la Diète (au nom de laquelle agit son président), du Conseil de l'État (au nom duquel agit son président), du Conseil des ministres ou du Présidium du Gouvernement (au nom desquels agit le Président du Conseil des ministres). Le Président du Conseil assume également la surveillance sur l'activité de la Chambre.

Comme il résulte de la teneur des derniers amendements, la position de la Chambre a subi une évolution caractéristique. Dans l'activité de la Chambre on peut distinguer des éléments d'indépendance envers les organes ministériels de l'administration, d'autant plus que le cercle des sujets soumis au contrôle de la Chambre est plus large. Il comprend non seulement les organes de l'administration *sensu stricto*, mais aussi les entreprises, les établissements, les coopératives et même les organisations sociales ou les unités de l'économie non socialiste. Néanmoins, conformément à la teneur littérale de la loi, le Président de la Chambre Suprême de Contrôle est un organe supérieur de l'administration de l'État et fait partie du Conseil des ministres. Il est donc, à l'égal des autres membres du Conseil, subordonné à la direction et à la surveillance du Président du Conseil des ministres. Une telle position du Président de la Chambre doit être envisagée dans le contexte d'autres solutions constitutionnelles qui visent à renforcer le rôle du Président du Conseil des ministres en tant que celui qui dirige directement l'ensemble des travaux du système entier des organes administratifs de l'État. La Chambre Suprême de Contrôle devient en quelque sorte un des instruments utilisés par le Premier ministre dans la mise en oeuvre de ses compétences constitutionnelles. Cela résulte également de la disposition selon laquelle la Chambre peut apprécier, avec le consentement du Premier ministre et dans les limites fixées par lui, l'activité des organes supérieurs et centraux de l'administration de l'État. Cela résulte aussi de la règle que les plans d'activité trimestriels de la Chambre sont approuvés par le Premier ministre.

Cette modification apportée à la position constitutionnelle de la Chambre Suprême de Contrôle a suscité et suscite toujours des discussions et des doutes dans la doctrine. Certains auteurs sont prêts à approuver cette réforme, en l'expliquant par la nécessité d'extension du contrôle d'État, par la « désutilité économique » de l'instauration, à côté de l'organe « parlementaire » de contrôle, d'un organe « gouvernemental », et enfin par la nécessité d'harmoniser l'évolution du système de contrôle avec celle

du système administratif ¹³. On ne saurait contester la justesse de ces arguments, notamment du troisième. Néanmoins, on peut dire également qu'au cours de la discussion du projet de réforme constitutionnelle, on a exprimé l'opinion que « l'expérience historique démontre la valeur de donner au contrôle d'État la forme d'une Chambre Suprême de Contrôle, institution indépendante du gouvernement »* ¹⁴. Après la réforme, on signalait les nombreuses inconséquences juridiques résultant de la nouvelle position de la Chambre, et l'on qualifiait de respectables mais non d'irréfragables les arguments en faveur de la solution adoptée ¹⁵. En somme, la doctrine n'est pas concordante en cette matière.

III

La Chambre Suprême de Contrôle et ses organes contrôlent avant tout l'activité économique et financière, en appréciant l'exécution du plan, l'observation des dispositions de la loi et des instructions. Ils effectuent ordinairement des contrôles courants (au cours de l'exercice de son activité par l'unité contrôlée) ou *ex post* (contrôle des actes déjà accomplis et des documents). Le Président du Conseil des ministres peut également charger la CSC d'un contrôle préliminaire et faire dépendre l'accomplissement d'un acte des résultats de ce contrôle.

Suivant le genre du cas, la CSC informe des résultats du contrôle la Diète, le Conseil de l'État, le Président du Conseil des ministres ou les ministres compétents. Elle soumet chaque année à la Diète un rapport général d'exercice. Conformément à une pratique établie jusque-là, elle était tenue de soumettre à la Diète ses observations concernant les comptes rendus du gouvernement en matière d'exécution du plan économique et du budget de l'État, conjointement avec la proposition approuvant l'activité du gouvernement (le quitus). Les nouvelles dispositions ne le prévoient plus. La CSC coopère étroitement avec les commissions parlementaires au cours de l'exercice par elles du contrôle d'activité des différents ministères et des organismes qui leur sont subordonnés. Pratiquement, toute appréciation par la commission compétente de l'activité

¹³ Par exemple K. Siarkiewicz, *Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli* [La position constitutionnelle de la Chambre Suprême de Contrôle], « Państwo i Prawo », 1976, n° 10, pp. 11 - 12.

¹⁴ W. Zakrzewski, *Struktura wewnętrzna konstytucji i problemy jej optymalizacji* [La structure de la constitution et les problèmes de son optimalisation], « Państwo i Prawo », 1972, n° 11, p. 32.

¹⁵ W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 roku* [La Constitution de la RPP après les modifications de 1976], Warszawa 1978, p. 126.

d'un ministère était liée à une analyse antérieure effectuée par la CSC, servant de point de départ aux débats. A titre d'exemple, signalons que 324 analyses de cette sorte ont été faites durant la 3^e législature, 235 pendant la 4^e, 224 au cours de la 5^e et 239 pendant la 6^e. L'appréciation de ces analyses et de la coopération de la CSC avec les commissions parlementaires a été très favorable. Pour le moment, nous ne disposons pas d'informations sur cette activité au cours de la législature actuelle.

Les offices (bureaux) locaux de contrôle, ayant leur siège en règle générale dans d'importants centres urbains et industriels, sont des organes locaux de la CSC. Ils sont au nombre de 14. Les directeurs de ces offices sont nommés par le Président du Conseil des ministres. Les opérations de contrôle prévues par les dispositions sur le CSC sont exécutées par des inspecteurs professionnels de la Chambre et des offices locaux, par des inspecteurs experts (nommés *ad hoc* pour une affaire ou un acte donnés) et par des inspecteurs sociaux désignés parmi les militants sociaux.

Le Président de la CSC et les directeurs des offices locaux de contrôle sont des supérieurs hiérarchiques des inspecteurs et sont responsables de leur activité. Cela est important en ce sens que les employés de la CSC n'encourent de responsabilité pour leurs actes de service que devant les organes de la CSC. Ils ne peuvent être traduits en justice en relation avec leurs actes de service sans le consentement du Président de la CSC ou du directeur de l'office de contrôle local. Ils continuent à bénéficier de cette immunité même après l'extinction du rapport de service.

Les inspecteurs de la CSC ont le droit d'accès à tous les locaux des unités contrôlées, le droit de demander tout éclaircissement, de consulter les dossiers, etc. Les chefs des unités contrôlées sont tenus d'informer la CSC de l'exécution des recommandations post-contrôle ou des causes de leur inexécution. Les inspecteurs peuvent prendre des décisions provisoires, conclure à des mesures disciplinaires à l'encontre de coupables et aussi demander qu'une action civile soit intentée contre les personnes coupables d'avoir causé des dommages. La nouvelle loi a encore attribué aux organes de la CSC une compétence très importante : les inspecteurs professionnels peuvent appliquer aux personnes coupables d'atteintes à la loi ou de négligences, des peines pécuniaires jusqu'à 5000 zlotys. La décision en cette matière d'un inspecteur de la CSC est susceptible de recours devant le Président de la CSC ; celle de l'inspecteur d'un office local de contrôle — devant le directeur de cet office.

Lorsque des irrégularités particulièrement graves sont constatées, des peines plus fortes peuvent être appliquées par les directeurs des offices locaux (jusqu'à 10 000 zlotys) ou même par le Président de la Chambre Suprême de Contrôle (jusqu'à 25 000 zlotys). Les recours peuvent être

formés dans les mêmes conditions, sauf que la décision du Président de la CSC n'est pas susceptible de recours. Il y a lieu de croire que le Président de la CSC peut appliquer une peine dans des situations où l'on peut parler de scandale, lorsque les négligences sont évidentes et les dommages causés à l'économie ou à d'autres valeurs sociales (l'environnement, les biens culturels, etc.) — immenses. On peut s'attendre aussi à ce qu'une discussion apporte des éclaircissements sur la position de cette procédure pénale administrative (dans ce cas, cette terminologie semble justifiée, puisque le caractère administratif de la CSC a été confirmé par le législateur) par rapport à d'autres procédures — pénale, contraventionnelle, voire réparatrice. La pratique aussi sera certainement intéressante (conformément à l'interprétation donnée au Parlement par le rapporteur de la loi, le paiement de la peine pécuniaire est à la charge de la personne visée par la peine et non du budget de l'entreprise).

La CSC est l'organe de contrôle le plus important mais non unique. Le Président de la CSC a donc, aux termes de la loi, le droit de coordination des activités de contrôle, d'inspection et de vérification subordonnées aux organes supérieurs et centraux de l'administration de l'État et aux unions centrales de coopératives. Pareillement, les directeurs des offices locaux de contrôle coordonnent l'activité de contrôle des organes locaux de l'administration de l'État, des unités locaux de contrôle, d'inspection et de vérification. La coopération avec les organes locaux a du reste un caractère plus large. Les directeurs des offices locaux de contrôle informent les conseils du peuple de voïvodie des résultats essentiels des contrôles effectués, ils coopèrent aussi avec les voïvodes en ordonnant, sur la demande de ces derniers, des contrôles déterminés ¹⁶.

IV

Plus de deux ans d'expérience des organes de contrôle d'État réorganisés permettent de formuler quelques réflexions générales. Indépendamment des discussions juridiques sur la place de la CSC parmi les organes centraux, il y a lieu de constater qu'à l'échelle locale le rôle du contrôle d'État, en raison entre autres de son caractère universel et de l'absence de liens avec les milieux locaux, est très important. L'activité des organes du contrôle d'État s'étend à tous les secteurs fondamentaux de l'activité

¹⁹ Cf. le Règlement du Conseil des ministres du 24 juillet 1976 concernant la procédure des opérations de contrôle effectuées par la CSC (J. des L. n° 28, texte 165).

économique. Le plan d'activité de la CSC et de ses organes pour 1978 comprenait quelques dizaines de thèmes répartis en neuf grands groupes ¹⁷. Il y avait là des problèmes aussi importants que le contrôle de l'accomplissement des mesures visant à renforcer l'équilibre du marché, de l'amélioration de la qualité des marchandises et des services, le contrôle des effets de la réorganisation, en 1976, du réseau commercial, le contrôle des prix dans les cas où ils sont fixés par les unions et les entreprises. Des contrôles ont porté sur la réalisation des plans de l'agriculture et de l'économie alimentaire, sur la rationalisation des importations. Des contrôles ont été effectués des investissements dans le bâtiment, de la bonne et efficiente utilisation de la main-d'oeuvre et des ressources destinées à la rémunérer. Enfin, parmi les questions plus spéciales, citons à titre d'exemple le contrôle du fonctionnement du système des transports, du travail des établissements du service de santé et aussi — *last but not least* — de la régularité et de l'exactitude des rapports économiques et des informations statistiques. Ces thèmes, cités à titre d'exemple, indiquent l'étendue des problèmes abordés par la CSC. Il n'y a pas dans le système polonais de contrôle un autre organe qui ait des compétences aussi étendues et un programme de travail d'une telle envergure.

Si les sanctions personnelles ne sont pas le principal objet d'activité de la CSC, elles n'en témoignent pas moins de l'efficacité des organes de contrôle. En 1977, des mesures disciplinaires ont été prises à l'égard de 3766 personnes, dont 355 ont été licenciées. Les peines pécuniaires d'un montant global de 1 257 000 zlotys ont frappé 313 personnes. Dans le premier semestre 1978, les sanctions disciplinaires ont touché 2074 personnes, tandis que les peines pécuniaires d'un montant global de 1.466 000 zlotys ont été appliquées à l'égard de 405 personnes ¹⁸.

Une forme particulière de l'activité de la CSC sont des études d'ensemble caractérisant les différents phénomènes révélés au cours du contrôle. Ces études sont soumises à la direction du POUP, au Présidium du Gouvernement, aux ministres. Dans ces études, la CSC essaie d'informer couramment des questions que le contrôle a révélées et qui concernent les problèmes socio-économiques clés. C'est une source importante et permanente d'une information sérieuse ¹⁹.

La signification et les acquis de l'activité de la CSC sont très importants dans la pratique. Cette institution occupe une place unique dans le

¹⁷ D'après T. Sołdkowski, *Zadania planu kontroli NIK na 1978 rok* [Le plan de contrôle de la CSC pour 1978], « Kontrola Państwowa », 1978, n° 1, p. 22.

¹⁸ Chiffres cités par M. Moczar, président de la CSC dans : *W 60-lecie niepodległości Polski* [Le 60^e anniversaire de l'indépendance de la Pologne], « Kontrola Państwowa », 1978, n° 5, p. 11.

¹⁹ V. supra, p. 11.

système polonais de contrôle de l'administration. Il serait même difficile de la qualifier d'organe séparé du contrôle de la légalité. Il se peut même que dans les appréciations globales par la CSC de l'activité des unités économiques, l'élément d'opportunité et d'efficacité occupe une place prépondérante, en se substituant à un point de vue étroitement formaliste, comptable. C'est, sans doute, une tendance juste, dès que l'on se rappelle que le principal champ d'activité de la CSC est l'économie d'État. Néanmoins, le contrôle effectué du point de vue du respect de la loi est aussi une des grandes tâches de la CSC, sauf qu'à la différence de plusieurs autres organes de contrôle de l'administration, la CSC doit mettre l'accent sur des appréciations complexes, qui tiennent compte des effets de l'activité d'un organe ou d'une unité dans leur ensemble. On pourrait donc dire que le principal point de vue de la CSC doit être l'intérêt social et économique largement entendu et envisagé dans une vaste perspective. Et quant à la teneur d'une disposition de la loi, elle est toujours le principal mais non pas l'unique élément de l'appréciation du contenu de cette disposition.

BIBLIOGRAPHIE

DROIT POLONAIS
CONTEMPORAIN
1979 n° 1/2 (41/42)
PL ISSN 0070 - 7325

NOTES CRITIQUES

Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947 -1952 [La Diète Législative de la République de Pologne 1947 - 1952], sous la direction de Marian Rybicki, Wrocław 1977, Ossolineum. Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences.

L'ouvrage clôture la série de monographies publiées sous les auspices de l'Institut de l'État et du Droit de TAPS, et consacrées à l'histoire du parlementarisme en Pologne Populaire. Le tome en question, bien qu'il ait paru le dernier, constitue la partie centrale du cycle reliant les études précédentes — sur le Conseil National du Peuple, premier parlement d'après-guerre dans les années 1944 - 1947 et sur la Diète de la RPP, instituée par la Constitution de juillet 1952. Tout comme les autres ouvrages du cycle, la monographie de la Diète Législative est élaborée par un groupe d'auteurs, mais se distingue malgré tout par une grande homogénéité de conception du thème, des appréciations fondamentales et des opinions. La composition des matières, de même que dans les autres volumes, a un caractère objectif. Le premier chapitre donne un bref aperçu de l'histoire politique de la Diète Législative (M. Rybicki), le deuxième chapitre traite des sources du droit concernant la Diète Législative (K. Działocha). Les chapitres suivants examinent successivement : la position constitutionnelle de la Diète (K. Działocha), les principes de son fonctionnement et de son organisation (J. Ciemniewski), les rapports de la Diète avec les autres organes supérieurs de l'État (Z. Rykowski), les fonctions de la Diète (K. Działocha et Z. Rykowski) ainsi que le processus de préparation de la nouvelle constitution (A. Gwiżdż). Le tome est fermé par de précieuses annexes, contenant des données sur la composition de la Diète Législative et de son présidium, la composition des commissions et des clubs parlementaires, les données sur les sessions et les effets de leur travail, ainsi que le texte du règlement de la Diète avec ses amendements successifs.

La Diète Législative possède une importance particulière dans l'histoire du parlementarisme de la Pologne Populaire. Comme son nom caractéristique l'indique, la Diète était une assemblée législative ; elle devait élaborer la première constitution de l'État populaire. Le début de sa législature échoit cependant dans la période des luttes pour la forme du régime, pour son caractère de classes, il abonde en combats politiques avec l'opposition, et en sérieux différends politiques au sein du bloc des partis démocratiques au pouvoir. Dès la deuxième moitié de 1948, de nouveaux phénomènes apparaissent, comportant la période des déviations qui se termina seulement en 1956. Du point de vue juridique, la problématique est non moins compliquée. La « Petite constitution » (provisoire), votée en février 1947, porte encore tout un bagage de formes et de conceptions propres au parlementarisme bourgeois et il a fallu, au moyen de la pratique et de l'interprétation, l'adapter aux besoins de la nouvelle période. La présentation convenable de ces affaires compliquées, les appréciations soigneusement pesées, la démonstration de l'acquis de la Diète Legis-

lative, sans passer sous silence les erreurs et déviations, ont demandé une grande érudition et responsabilité de la part des auteurs. Ils s'en sont très bien acquittés. Ce qui frappe beaucoup, c'est le réalisme des énonciations, l'objectivisme critique dans l'appréciation de la pratique constitutionnelle, l'application à rendre toute la complexité de l'évolution des institutions considérées. L'ouvrage indique les motifs d'action du législateur, met en relief les conditions politiques compliquées des actions entreprises et des solutions adoptées. Les auteurs ne cachent pas cependant les déviations dans le développement constitutionnel et les tendances défavorables pour l'évolution ultérieure du parlementarisme polonais.

Bien que la monographie se limite aux problèmes de la Diète, en raison de sa position prééminente par rapport aux organes de l'État, elle constitue une revue de toutes les institutions fondamentales du système politique de la Pologne des années 1947 - 1952. Grâce à ce que les auteurs ne se sont pas bornés à la présentation et à l'exégèse des normes juridiques (bien que ce domaine strictement dogmatique soit extrêmement riche), mais ont touché la pratique constitutionnelle, nous avons obtenu une image très synthétique du fonctionnement du système politique de la période de la Diète Législative. C'est le premier essai d'une synthèse approfondie de l'histoire constitutionnelle de cette époque, fondée sur une pleine mise à profit de toutes les sources actuellement accessibles et de la littérature à ce sujet. Il est clair que l'accès à ces sources est encore incomplet, il est nécessaire d'étudier en détail certains thèmes, ce qui peut entraîner à l'avenir le besoin de réviser plus d'une thèse formulée dans la publication considérée. Elle nous donne pourtant une image presque complète et restera pour longtemps le point de départ à toutes recherches.

Il est difficile dans un court résumé de discuter toutes les questions qui éveillent un intérêt, et de polémiquer sur certaines thèses particulières. J'attirerais seulement l'attention des lecteurs sur la remarquable analyse critique des liens réciproques de la Diète avec le président de la République Populaire et le gouvernement, problème central pour le fonctionnement de la Diète à l'époque traitée. On y a montré, dans une perspective historique tracée avec justesse, le rôle croissant du président et les conditions politiques de ce processus (liées à la fonction de parti du président) aussi bien que le fondement institutionnel de la prééminence du président lié à sa fonction de président du Conseil de l'État et du présidium du gouvernement. Les auteurs montrent de façon convaincante le processus de la décomposition effective du gouvernement en tant que corps politique collégial, la concentration de ses prérogatives dans le Présidium étroit du gouvernement, et le changement du plénum du Conseil des ministres — d'un « gouvernement politique » en « gouvernement technique ».

La pratique du fonctionnement de la Diète a été présentée d'une manière exhaustive et universelle. Sur la base de données numériques (nombre de sessions et de réunions, travail des commissions, effets du travail législatif), les auteurs ont illustré la déchéance effective de la Diète et les sources politiques de cet état de choses. On a démontré d'ailleurs non seulement les symptômes mêmes de la déchéance, mais aussi examiné les déclarations des députés et la doctrine visant à cette époque à justifier cet état de fait. Bien que les données fondamentales de ce processus soient connues plus tôt, elles ont trouvé dans la monographie une présentation synthétique et une appréciation critique approfondie.

L'analyse de la pratique constitutionnelle et la présentation de l'évolution du système dans les années 1947 - 1952 n'éveillent pas de remarques polémiques. Il en est autrement dans la partie faisant l'analyse formelle dogmatique des institutions respectives, lorsqu'entrent en jeu les conceptions institutionnelles et l'interprétation de

certaines catégories théoriques générales. Les énonciations des auteurs sont d'un haut niveau et leurs thèses sont appuyées par une profonde argumentation. Néanmoins, là où l'on opère par des notions aussi générales et peu aiguës, ne serait-ce que comme la construction de la division du pouvoir, la divergence des opinions ne peut étonner. Aussi, ne suis-je pas convaincu sur la thèse des auteurs que l'intention du législateur était dès le début la tendance à une transformation générale du modèle parlementaire adopté formellement dans la Petite Constitution en direction du principe socialiste de l'unité du pouvoir. Les arguments avancés par les auteurs, et surtout la référence à la tendance exprimée par les députés, d'assurer la « supériorité de la Diète », ne sont pas suffisants, car la supériorité du parlement se situe également dans le modèle de la division des pouvoirs. On peut aussi polémiquer avec les auteurs sur la question de l'interprétation de la notion de législation, adoptée dans le texte de la « Petite Constitution » où s'enchaînaient les éléments de la notion formelle et matérielle de la loi.

Tout chercheur examinant cette période doit pourtant puiser dans cet ouvrage fondamental qui contient un ample matériel d'informations et d'analyses. LI constitue avec les autres tomes du recueil la plus grande réalisation d'après-guerre de la science polonaise du droit constitutionnel et peut être chaudement recommandé au lecteur étranger.

Marek Sobolewski

Kazimierz Działocha, Janusz Trzcíński, *Zagadnienie obowiązywania konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944 - 1952* [Le problème de la force obligatoire de la constitution de mars en Pologne Populaire 1944- 1952], Wrocław 1977, Ossolineum, 159 pages.

Le problème de la force obligatoire de la constitution de 1921 en Pologne Populaire possède aujourd'hui un caractère exclusivement historique. Cependant, dans les années quarante, ce problème avait une signification importante et ce non seulement du point de vue théorique. La constitution de mars, malgré son contenu bourgeois, a joué un grand rôle dans l'histoire du régime de la Pologne. Elle servait, entre autres, la cause de l'éducation civique de la société, créant les bases juridiques et constitutionnelles du développement de la démocratie bourgeoise dans la période de l'entre-deux-guerres.

L'importance déjà historique du problème de la force obligatoire de la constitution de mars ne signifie nullement que ce thème ne mérite pas une étude scientifique. L'histoire la plus récente de la Pologne éveille l'intérêt de la science, ce dont témoignent les publications déjà parues du domaine de la science du droit, de l'histoire, de la sociologie, de l'économie, des sciences politiques, etc. Les documents historiques de cette époque, et parmi eux la constitution de mars, constituent l'objet des recherches, dont les résultats, bien que reconnus comme constructifs, ne peuvent pas toujours être admis par les juristes. Aussi, ne serait-ce que pour cette raison, l'approche du thème est très indispensable. Les auteurs du livre analysé ont étudié la littérature scientifique la plus récente, engageant une polémique sur de nombreuses thèses, par ex. sur la thèse, selon laquelle la constitution de mars devait avoir force obligatoire en Pologne Populaire dans le but de constituer le témoignage de la légalité du pouvoir populaire, d'exprimer la conception de la continuité juridique.

L'ouvrage est basé sur un profond savoir, il est le résultat de recherches et d'études laborieuses. Les auteurs ne se sont pas limités à analyser et à utiliser uniquement les sources juridiques. Ils ont eu également recours aux matériaux d'archives, aux documents illustrant l'activité du Conseil National du Peuple et de la Diète Législative. Ils ont aussi fait valoir d'une manière créatrice la littérature antérieure du problème.

Les auteurs se sont posé une tâche ambitieuse et ont tracé largement le cadre des recherches. Ils ont analysé le point de vue des partis politiques sur la question de la force obligatoire de la constitution de mars en Pologne Populaire, ne se bornant pas seulement aux groupements politiques constituant le fondement du Conseil National du Peuple et du Comité Polonais de Libération Nationale. Ils ont présenté également le point de vue qu'adoptait dans cette question le gouvernement émigré à Londres, sa représentation dans le pays ainsi que les partis formant sa base politique. Ceci a une importance essentielle pour comprendre le problème de ce que devait être la constitution de mars dans les conditions institutionnelles de la Pologne Populaire, bien que cette constitution ait été l'oeuvre de la Diète bourgeoise-foncière.

Sur le fond de ces considérations, comprises dans le premier chapitre, les auteurs analysent la question de la constitution de mars dans les débats du Conseil National du Peuple et de la Diète Législative (chapitre II). Il convient de reconnaître une telle approche comme pleinement justifiée, elle a permis en effet de présenter les réalités politiques de cette période. Ces considérations constituaient en même temps le fond sur lequel les auteurs indiquent le point de vue de la science polonaise du droit sur la question de la force obligatoire de la constitution de mars (chapitre III). Le dernier chapitre de l'ouvrage est consacré au problème de l'influence de la constitution de mars sur le régime de la Pologne Populaire.

La lecture de l'ouvrage conduit à des conclusions positives. Les auteurs ont embrassé une riche problématique et lui ont donné une forme concise, élaborant une synthèse juste, aussi bien du point de vue scientifique que politique. Ils ont accentué à juste titre le fait évident, qu'il ne faut pas attacher une trop grande importance à l'analyse verbale des documents politiques et juridiques examinés. C'est pourquoi le sens des dispositions peut et doit être établi, non pas sur la base des tâches détachées d'un contexte (comme le faisaient les centres d'opposition, par ex. le Parti Populaire Polonais), mais sur le fond de l'ensemble du document analysé.

L'un des mérites essentiels des auteurs est, entre autres, l'engagement d'une polémique scientifique sur les appréciations simplifiées des positions et points de vue ainsi que des thèses contenues dans les documents étudiés. Entretenant l'analyse complexe de la problématique et la confrontant avec la pratique de la politique constitutionnelle des années quarante, les auteurs arrivent à la conclusion que, non seulement est erroné le point de vue selon lequel la constitution de mars avait en entier force obligatoire dans la période initiale de la Pologne Populaire, mais aussi l'opinion que les principes fondamentaux de cette constitution étaient en vigueur et étaient appliqués dans la pratique constitutionnelle. De l'avis des auteurs, dans la période 1944 - 1952 étaient en vigueur seules les « dispositions de la constitution de mars auxquelles le nouveau pouvoir se reporte, et celles qui étaient la répétition, dans la nouvelle formulation, d'un article concret de la constitution de mars, soit d'une construction juridique qui y était renfermée, et le fondement de cette force obligatoire était la volonté du législateur de la Pologne Populaire » (p. 143). C'est là une thèse nouvelle et intéressante, mais il faut en même temps se rendre compte du fait, que les formulations analysées étaient adressées à différents destinataires. Ces

directives avaient sans nul doute une autre signification et valeur pour le législateur, et elles désignaient encore autre chose pour les organes de l'État et maillons respectifs de l'appareil de l'État.

Les auteurs font un pas en avant dans l'appréciation du problème examiné, ils présentent de nouvelles hypothèses, argumentent largement leur point de vue, tenant compte dans leurs considérations des raisons d'ordre tant juridique que politique ; ils examinent donc le problème d'une manière universelle. C'est aussi une grande qualité de l'ouvrage. Si la nouveauté et l'originalité des thèses contenues dans l'ouvrage analysé éveille une discussion scientifique, cela témoignera de la valeur du livre, qui incite à la réflexion.

Wiesław Skrzydło

System prawa cywilnego [Le système du droit civil], t. II. *Prawo własności i inne prawa rzeczowe* [Le droit de propriété et autres droits réels], Wrocław 1977, Ossolineum, 987 pages.

1. La parution du deuxième¹ tome du *Système du droit civil*, englobant la problématique du droit de propriété et d'autres droits réels² est un important événement scientifique. Cette édition, de même d'ailleurs que les autres tomes du *Système du droit civil*, est un essai de bilan du droit réel, façonné dans la période d'après-guerre par les initiatives législatives, la jurisprudence des tribunaux et l'arbitrage économique d'État, ainsi que par les élaborations scientifiques. Parmi ces dernières, il convient de citer avant tout les précis de cours (et surtout le premier d'entre eux, de J. Wasilkowski), les nombreuses monographies ainsi que le commentaire collectif au code civil de 1972.

Le *Système* a concrétisé avant tout la conception originale du droit polonais ; il n'évite cependant pas l'approche des problèmes résultant de la confrontation du droit polonais avec les législations étrangères européennes. Les énonciations contenues dans le *Système* sont larges et consciencieusement documentées à l'aide de matériaux de source, de la jurisprudence et de la littérature.

Les différents chapitres de l'ouvrage, dans lesquels sont présentées successivement les matières du code, traitent les questions suivantes : connaissances générales sur le droit réel, notion du droit de propriété, formes de propriétés, contenu et exercice de la propriété, exercice de la propriété en fonction de ses formes (d'État, coopérative et individuelle), problématique générale d'acquisition et de perte de la propriété, transfert de la propriété, usucapion, autres cas d'acquisition de la propriété, copropriété, problématique des maisons unifamiliales et des locaux d'habitation constituant des biens immobiliers séparés, protection de la propriété, usufruit perpétuel, droits réels (usufruit, servitudes, droit coopératif au local, hypothèque, gage), possession, et enfin des registres fonciers.

Les différents chapitres du *Système* sont donc consacrés à la présentation et l'analyse des questions du droit positif en vigueur ; ils contiennent également des

¹ Ont paru jusqu'à présent les tomes suivants du *Système du droit civil* : tome I, partie générale (analysé dans le numéro 1/1978/37 de cette revue), ainsi que le tome III, 2-e partie, *Le droit des obligations*, partie détaillée (analysé dans le n° 2/1978/38 de cette revue).

² Auteurs : M. Gersdorf, J. Ignatowicz, A. Kunicki, M. Madey, z. K. Nowakowski, J. S. Piąkowski, J. Wasilkowski, A. Wąsiewicz, J. Winiarz, S. Wójcik. Rédacteur : J. Ignatowicz.

propositions de nouvelles conceptions dans les questions considérées actuellement dans la littérature et ils abordent aussi des problèmes qui n'ont pas été analysés jusqu'à présent.

Dans le chapitre ouvrant le tome, l'intérêt du lecteur est attiré par les énonciations concernant le thème classique qu'est la limite objective du droit de propriété et la thèse selon laquelle la disposition de l'art. 140 du cc, définissant le contenu du droit de propriété renonce à la triade des pouvoirs du propriétaire (p. 41). Il convient cependant de remarquer que cette thèse n'est pas partagée par d'autres auteurs du *Systems*, traitant des questions plus détaillées (cf. par ex. pp. 472, 629, 694 et 826).

Dans le chapitre concernant la problématique des biens immobiliers, une opinion mérite d'être relevée, à savoir que l'ingérence de l'administration dans les droits du propriétaire peut prendre la forme d limitations ayant le caractère de droits réels limités, dont la constitution résulte de la décision administrative.

En rapport avec la problématique d'acquisition de la propriété, on a touché également les questions contradictoires ou douteuses telles que la possibilité d'acquisition par usucapion de biens mobiliers constituant des biens durables de l'établissement d'Etat, les droits des tiers grevant le meuble acquis par usucapion, l'aliénation de la propriété d'un meuble, faisant l'objet de la propriété de l'Etat, par abandon. En ce qui concerne l'usucapion, l'opinion a été exprimée que la capacité d'exercice ne fait pas partie des conditions subjectives de cette forme d'acquisition de la propriété.

Dans le chapitre concernant la copropriété, on a mis en relief la nécessité d'appliquer, d'une manière correspondante, les dispositions sur la copropriété (de la chose) aux autres cas de communauté des droits. S'il s'agit de la prétention vindicative, on s'est prononcé pour le point de vue que la personne juridique publique a le droit d'administration, qui est un droit réel (ce dernier point de vue n'est pas non plus partagé par tous les auteurs du *Système*). De ce droit d'administration résulte la prétention en délivrance de la chose à laquelle s'applique l'art. 222 § 1 du code civil. Dans le chapitre traitant l'usufruit perpétuel, on a maintenu le point de vue qu'il est *ius in re aliéna*. Dans la systématique des droits réels, l'usufruit perpétuel est placé comme un droit intermédiaire entre le droit de propriété et les droits réels limités.

L'auteur du chapitre sur l'usufruit perpétuel apprécie d'une manière critique le fait que ce droit (constitué pour une période de 40 à 99 ans) ne peut être prolongé qu'une fois. Il a jugé que l'usufruit perpétuel devrait être constitué de manière (également en ce qui concerne sa durée) qu'il « éveille l'initiative des ressortissants » et incite à une bonne gestion (l'usufruit perpétuel permet de jouir des terrains de l'Etat avant tout à des fins de construction d'habitation). C'est dans la réalisation du postulat cité que l'auteur voit la possibilité d'obtenir que « [...] le contenu de l'institution considérée se rapproche de son appellation [...] ».

S'il s'agit de la question de l'usufruit ordinaire, on a remarqué qu'il peut porter sur un certain ensemble de choses désignées individuellement (art. 257 du cc) et que dans ce cas il est toujours un usufruit régulier, on a expliqué aussi que « la personne juridique publique autre que le Fisc ne peut être usufruitier au sens technique ». L'objet suivant des considérations était le droit coopératif au local dans les coopératives de construction de logements, c'est-à-dire « le droit au logement en propriété ». Il donne à l'ayant droit la possibilité de jouir, à l'exclusion d'autres personnes, du logement attribué, de disposer de son droit (droit réel limité) qui est aliénable et soumis à la succession et l'exécution, peut être grevé d'autres droits, peut être donné en usufruit ou en bail. Au moment de la liquidation de la coopérative de construction

de logements, « le droit coopératif au local » se transforme en droit de propriété particulière, s'il concerne une maison unifamiliale ou un logement dans une petite maison d'habitation ». On ne peut l'hypothéquer (une hypothèque peut grever l'usufruit perpétuel ainsi que la créance hypothécaire), bien que du point de vue économique une telle constitution puisse être justifiée. La construction « du droit au logement en propriété » ne satisfait pas pleinement. Nombre d facteurs militent en faveur de sa transformation en propriété de logement coopératif.

On a formulé entre autres, l'opinion que l'hypothèque conjointe ne mérite pas d'être maintenue, car « [...] elle offense même le sentiment de justesse », et on a mis en cause le besoin d'une hypothèque sur la créance hypothécaire. Cette thèse demande d'être vérifiée ; il manque en effet (outre certaines informations rassemblées par le ministère de la Justice) de résultats des recherches qui permettraient de définir le caractère et la valeur sociale de ces droits accessoires qui, aux yeux de la doctrine, sont des droits réels.

Le chapitre traitant de la possession contient la thèse que le rôle de possession « dépasse largement le cadre délimité dans le code civil. Apprécié du côté économique, sociologique et psychologique, non seulement il rivalise avec la propriété mais parfois devance son rôle ». A la question de savoir, si le contenu de la possession originaire est déterminé par le contenu de la propriété, l'auteur répond par la négative. Renouer à la problématique des droits subjectifs, pour expliquer la nature de la possession, est même dangereux à son avis. Tenant compte de ses conséquences, la possession se présente comme un bien, aux termes des dispositions sur la réparation des dommages, dans des cas déterminés il faut donc accorder au possesseur le droit à la demande d'indemnité.

2. Certaines idées et thèses formulées dans le tome analysé du *Système* incitent à la discussion. Dans le cadre de la présente critique, nous l'engagerons sur un thème seulement, notamment sur la conception du catalogue des droits réels.

Les droits réels, produisant l'effet *erga omnes*, obligent tous à les respecter.

Par cela même, exerçant une influence sur l'étendue des obligations d'autres sujets, ils limitent leur « sphère libre ». C'est pourquoi le droit en vigueur prévoit le catalogue fermé des droits réels.

C'est, entre autres, l'expression de la protection du milieu contre des surprises causées par l'existence de droits absolus inattendus. Dans l'existence du catalogue fermé des droits réels, il convient donc de voir le symptôme du principe de la sécurité des échanges (s'opposant, dans des cas définis, au principe plus large de sécurité de droit).

Dans la littérature, il existe cependant des doutes en ce qui concerne le degré de rigorisme de la loi dans la question de la « fermeture » du catalogue des droits réels. Dans le *Système*, on s'est incliné, sous ce rapport, vers une conception plus souple, reconnaissant que les droits réels sont « non seulement les droits subjectifs que la loi énumère nettement et agit en tant que type de droit réel déterminé, mais aussi les droits subjectifs absolus ayant (en principe) comme sujet la chose, qui par voie d'interprétation pourront être déduits des dispositions en vigueur du droit civil, notamment du droit réel ».

Ce point de vue peut être approuvé sous certaines réserves. Il s'avère en effet qu'après avoir fait une première brèche dans le principe, la « soupape » ouverte est difficile à refermer.

Ainsi, dans cette conception libérale, on a proposé d'englober dans le catalogue des droits réels : la possession, le droit de copropriété, le droit d'administration de la

personne juridique publique, expectative juridique pour l'acquisition du droit de propriété, rente viagère. On peut y ajouter la thèse que le droit du preneur à bail désigné du local d'habitation a un caractère de droit réel. Cet élargissement du catalogue, intéressant du reste, peut inspirer de l'inquiétude que certaines propositions ne satisfont pas l'exigence de la pleine concrétisation du droit réel dans le trafic, dans l'information des tiers sur sa création, ce qui est une condition indispensable du respect de la sécurité des échanges. La déduction du droit réel à l'aide de l'interprétation, du groupe de dispositions, ne saurait donc être mise sur le même pied que sa nette reconnaissance, accomplie *expressis verbis* dans la législation en vigueur, d'autant plus que cette déduction n'a pas encore trouvé un appui suffisant dans la jurisprudence. Il semble que dans cette concrétisation, en quelque sorte indirecte, des droits réels, devrait avoir sa part non seulement la *lex lata*, mais aussi la *lex applicata*. La voix de la jurisprudence est en effet un important facteur de l'extériorisation des droits que l'on ne peut omettre.

Il semble que dans les postulats de création de droits réels accessoires, on n'apprécie pas pleinement la construction du droit relatif qui, en vertu de dispositions précises, bénéficie de la protection absolue.

Un problème à part, c'est la question de savoir (solutionnée d'une manière non uniforme par différents auteurs du *Système*), si le droit d'administration, conçu en tant que droit réel, est nécessaire à la personne juridique publique dans la réalisation de ses buts économiques. L'opinion que cette personne doit avoir un certain fonds patrimonial, plaide pour, et les vices du droit proposé démontrés dans la littérature — contre. La remarque s'impose ici que la solution du problème pourrait être recherchée non seulement dans l'effort de construction d'un droit réel distinct, mais aussi dans l'affermissement de la personne juridique publique par le propriétaire (l'État), indispensable pour l'administration du patrimoine d'autrui.

3. L'ouvrage analysé présente plusieurs qualités, dont surtout la présentation multilatérale de ce domaine difficile.

Dans les raisonnements du *Système*, on consultait souvent la littérature étrangère pour illustrer et expliquer les différents problèmes. Grâce aux efforts des auteurs et du rédacteur, les énonciations, les assertions et conclusions présentées se distinguent par un haut niveau scientifique.

Jan Kosik

Mieczysław Sośniak, *Cywilna odpowiedzialność lekarza [La responsabilité civile du médecin]*, II^e éd., Warszawa 1977, Wydawnictwo Prawnicze, 268 pages.

Le « droit médical » connaît un développement considérable au cours des dernières quelques dizaines d'années. Ceci est lié d'une part, avec le nombre croissant des « procès médicaux », dans lesquels le demandeur est le patient qui introduit une action en indemnité contre le médecin et l'établissement de santé, et d'autre part, avec le grand progrès des sciences médicales, le développement des nouvelles méthodes de traitement et la propagation des services médicaux qui ont pour effet secondaire divers dommages. Cette problématique devient l'objet de l'intérêt de plus en plus grand de

la doctrine, et la jurisprudence lui consacre nombre de précieux jugements. Le prof. M. Sośniak a apporté une grande contribution au développement du « droit médical », ses nombreux ouvrages ont exercé une influence incontestable sur la formation de la ligne de la jurisprudence polonaise ; en témoigne la présente monographie, constituant la deuxième édition, complétée et changée de l'ouvrage publié en 1968. La monographie se compose de sept chapitres, dans lesquels l'auteur examine les problèmes les plus essentiels de la responsabilité civile du médecin.

Dans le premier chapitre, M. Sośniak analyse les fondements de la responsabilité civile du médecin, en présentant les solutions adoptées dans diverses législations, ainsi que ses propres opinions. A son avis, les partisans de la responsabilité exclusivement délictuelle du médecin n'ont pas raison, car alors les limites entre ses obligations contractuelles et délictuelles s'estompent. Il considère que le médecin, qui est lié avec la personne lésée par un rapport contractuel, doit encourir la responsabilité contractuelle, avec possibilité de cumul, en vertu de l'art 443 du code civil, avec la responsabilité délictuelle. Le choix de la prétention doit appartenir à la personne lésée, laquelle choisira, en fonction d'une situation déterminée, la voie la plus avantageuse pour elle.

Bien que je partage l'opinion de l'auteur, il convient de faire remarquer que dans la doctrine polonaise il n'y a pas d'unanimité dans cette question, et la jurisprudence se déclare pour la responsabilité délictuelle, considérant le dommage causé au cours du traitement comme un acte illicite.

L'auteur traite également de la responsabilité de l'établissement de santé, en tant que problème strictement lié à la responsabilité du médecin. Il indique qu'en Pologne, en vertu de la décision de la Cour Suprême du 8 janvier 1965, le médecin employé dans le service de santé d'État a été reconnu comme fonctionnaire public, par suite de quoi le Fisc est pleinement responsable pour les dommages qu'il a causés, même si ceux-ci ont résulté de l'erreur intentionnelle dans la science médicale. Par contre, le médecin employé dans un établissement non public (par ex. dans une coopérative médicale) doit être reconnu, de l'avis de M. Sośniak, comme subordonné, pour lequel l'établissement est responsable, en vertu de l'art. 430 du cc. L'auteur attire également l'attention que le code du travail de 1974 a introduit des modifications essentielles en matière de responsabilité civile du médecin. Conformément à l'article 120 du code du travail, dans le cas d'un dommage causé au patient par le médecin dans l'exécution de ses devoirs, c'est l'établissement de santé qui est exclusivement tenu à réparer le dommage. L'établissement de santé qui a réparé le dommage a le droit de demander au médecin le remboursement de la somme limitée au montant de trois salaires mensuels, à moins que le dommage n'ait été causé intentionnellement — dans ce cas la somme est remboursable en entier.

Dans le deuxième chapitre, l'auteur définit la notion de traitement médical, et analyse sous cet angle les traitements cosmétiques et les expériences thérapeutiques ; il consacre une attention particulière à la condition fondamentale de la légalité du traitement médical, c'est-à-dire au consentement du malade ou de son représentant légal (tuteur réel). Pour que le consentement soit valable, il ne faut pas qu'il soit entaché de vice, aussi, le médecin est tenu à informer le malade des risques et des effets du traitement qu'il faut envisager. Les considérations de l'auteur sur le contenu, les limites et la forme de l'information sont très constructives et incitent à réflexions. L'auteur n'omet pas les traitements qui peuvent intervenir sans le consentement du malade, et surtout le *negotiorum gestio* et l'état de nécessité. Il analyse le problème du dépassement du consentement du patient et le problème du

traitement forcé. Sous ce dernier rapport, bien que la législation n'admet que rarement la contrainte, de nombreuses régulations éveillent des doutes sur lesquels l'auteur attire l'attention.

Le troisième chapitre contient une analyse de la faute du médecin. L'auteur consacre une grande attention à l'erreur médicale, en exprimant l'opinion qu'il n'est pas juste de considérer la responsabilité du médecin de ce point de vue. La catégorie de l'erreur médicale en tant qu'élément objectif de la faute est traditionnelle, mais ne convient plus au moment présent. Dans les « procès médicaux » les tribunaux ne cherchent pas l'erreur dans le comportement du médecin, mais la faute de négligence, d'imprudence, le non-accomplissement de ses obligations. De l'avis de M. Sośniak, la catégorie de l'erreur médicale ne dissimule que l'appréciation exacte du comportement du médecin.

L'auteur examine, dans la partie suivante du chapitre, la mesure de la diligence dont doit faire preuve le médecin, indiquant la nécessité de son individualisation en fonction de la spécialisation du médecin et des circonstances du cas donné. Pour apprécier si le médecin a fait preuve de due diligence, il faut adopter le critère objectif et abstrait, mais en tenant compte de certains éléments concrets, extérieurs (en particulier le lieu et le temps du traitement, l'urgence du cas). Il faut exiger du médecin le même degré de diligence aussi bien pour les traitements payants que pour les traitements gratuits. L'auteur estime que le médecin répond pour tout degré de la faute. Il n'y a aucun fondement juridique pour atténuer la responsabilité du médecin jusqu'à un certain degré de faute (intentionnelle, grave, « professionnelle »).

Dans le chapitre IV, l'auteur analyse l'obligation de garder le secret médical. Il détermine la notion, l'étendue objective et subjective du secret médical ainsi que les cas de sa limitation ou de son annulation.

Le chapitre V est particulièrement intéressant. M. Sośniak y analyse les obligations du médecin lors du maintien et du prolongement artificiel de la vie et dans les cas de transplantation. Il définit la notion de mort, fort discutable, proposant d'admettre comme moment de la mort, le critère de la mort du cerveau, constatée au moyen de méthodes accessibles dans les conditions données par le médecin traitant. Les considérations suivantes concernent les transplantations, aussi bien *ex mortuo* que *ex vivo*. L'auteur indique le manque de régulation de ce problème dans le droit polonais, outre celui de la transplantation des reins. La régulation juridique devrait s'appliquer aux deux genres de transplantation, aux formes juridiques de la mort, à l'objet et au but de la transplantation, ainsi qu'aux obligations du médecin en cette matière.

Dans les derniers chapitres, l'auteur présente les problèmes ayant une grande importance pour le tribunal dans les « procès médicaux », et notamment le dommage causé lors du traitement (les dommages causés au *nasciturus*, les objets étrangers laissés sur le champ opératoire, les dommages dus à la transfusion, la radioscopie et l'irradiation, à la narcose et à l'anesthésie locale, aux injections, aux vaccinations, etc.), le dédommagement (principes généraux selon le droit polonais, la contribution de la victime, la réparation pour les souffrances physiques et le tort moral au profit du malade), le lien de causalité entre le comportement coupable du médecin et le dommage, créant les plus grandes difficultés dans la pratique, ainsi que la question des preuves et des experts dans les « procès médicaux ».

On peut apprécier l'ouvrage comme une éminente étude du domaine du « droit médical ». Il est basé sur une riche littérature polonaise et étrangère, met à profit l'acquis de la jurisprudence de nombreux pays, constitue une analyse minutieuse des

problèmes de grande importance sociale, soulevés constamment aux congrès du droit médical, aux séminaires et symposiums scientifiques, et trouvant un reflet de plus en plus grand dans la jurisprudence des tribunaux. Le haut niveau théorique des considérations générales de l'auteur est lié avec une analyse approfondie de nombreux problèmes détaillés, ce qui permet d'augurer que l'ouvrage aura une influence favorable aussi bien sur la ligne de la jurisprudence dans les « procès médicaux », que sur la pratique médicale, dont la conformité avec le droit permettra d'éviter nombre de ces procès.

Miroslaw Nesterowicz

Leszek Lerne11, *Podstawowe zagadnienia penologii [Problèmes fondamentaux de la pénologie]*, Warszawa 1977, Wydawnictwo Prawnicze, 203 pages.

L'ouvrage de Leszek Lerne11, publié récemment, concerne des problèmes qui, depuis les temps les plus reculés, ont passionné non seulement les juristes, les philosophes, les théologues, et de nos jours — les sociologues, les pédagogues ou les psychologues, mais aussi, ne fut-ce qu'en évoquant les crimes célèbres bouleversant l'opinion publique, l'ensemble de la communauté humaine. Il s'agit des problèmes concernant la peine administrée pour le délit, le sens qui lui est assigné, son essence, la recherche des éventuels avantages qu'elle peut procurer à la société, et même à l'auteur du délit, et la science qui se préoccupe de ces problèmes — la pénologie. Dans la littérature juridique polonaise, la problématique pénologique possède déjà une tradition centenaire. Elle faisait l'objet des travaux de grands juristes polonais, comme E. Krzymuski, J. Makarewicz ou B. Wróblewski (dont la *Pénologie* en deux tomes a paru il y a plus de 50 ans). Dans la période de l'après-guerre, le grand mérite des travaux dans ce domaine revient à l'auteur du présent livre. Ses ouvrages précédents (*Les bases de la science politique criminelle*, *Réflexions sur le délit et la peine*) contiennent une ample et minutieuse étude sur la peine dans le contexte pénologique. L'oeuvre considérée constitue le résultat de longues recherches et réflexions concernant ces importants problèmes.

La revue concise des questions qui y sont touchées peut donner une image, simplifiée par nécessité, de la problématique traitée dans l'ouvrage. Dans la première partie, l'auteur examine, après une brève introduction, les « questions préliminaires », telles la notion, l'objet (ou plutôt le problème) de la pénologie en tant que science, le programme de travail, les bases scientifiques et philosophiques de la pénologie, dont surtout les éléments ontologiques et axiologiques de la peine criminelle, ainsi que les questions sur la raison d'être de la peine (du point de vue éthique, utilitaire et juridique).

La première partie se termine par des considérations sur la structure de la peine criminelle. Il y a lieu de noter que l'auteur a traité la question, fondamentale pour la conception de l'ouvrage entier, à savoir l'idée que l'on se fait de la pénologie en tant que science. En présentant toute une série d'opinions sur cette affaire, L. Lerne11 évite de formuler sa propre définition, se bornant à signaler les problèmes, dont, selon lui, s'occupe (ou devrait s'occuper) la science pénitentiaire ; parfois il l'a décrit d'une manière métaphorique, comme une « philosophie de la peine » soit comme une science sur « le sens, la raison d'être » ou soit encore une « idée » de la peine criminelle. Tout en se référant aux grandes oeuvres littéraires traitant du crime ou du châtiment, l'auteur est enclin à douter de la faculté de la science à résoudre les

dilemmes compliqués du sens de la peine, et forme l'idée qu'ils conviennent peut-être « plus à la trame d'une oeuvre d'art, qu'à un sujet d'investigations scientifiques ».

La deuxième partie, la plus ample, comporte les réflexions de l'auteur sur les théories pénologiques, commençant par des conceptions négatives et contestatrices, en passant par des théories rétributives largement traitées, pour finir sur des conceptions préventives. Ces réflexions sont basées, d'une part, sur la théorie de Kant et de Hegel, et d'autre part, sur la théorie de Bentham, donc sur des conceptions du début du XIX^e siècle. L'auteur les examine en se servant dans son analyse des opinions critiques des classiques du marxisme. Il semble aux lecteurs que la sympathie de l'auteur va nettement du côté des théories rétributives, bien que dans les réflexions contenues dans cette partie, comme dans les considérations de la troisième partie de l'ouvrage, l'on puisse remarquer une tentative, parfois d'ailleurs nettement déclarée, « à lancer un pont entre ces deux tendances ».

Dans la troisième partie, la plus intéressante pour le lecteur, l'auteur analyse la relation entre la pénologie et les problèmes contemporains de la peine. On y trouve de nombreuses opinions en matière de peine, des considérations concernant l'influence des théories de la science pénitentiaire sur la pratique de la punition ; les conclusions finales se rattachent aux problèmes de la punition sous l'angle de diverses conceptions pénologiques, elles contiennent également l'analyse de ces conceptions du point de vue de la structure criminelle contemporaine.

Dans l'ensemble, le livre de L.Lernell semble être une oeuvre précieuse, intéressante, dont la lecture peut être passionnante. Le style essayiste propre à l'atelier scientifique de l'auteur fait que la lecture possède non seulement une grande valeur cognitive, mais procure une grande satisfaction au lecteur qui suit avec attention les méandres des considérations sur la peine et ses complications, elle fascine par son érudition et l'aisance avec laquelle l'auteur pénètre les vastes domaines de la philosophie, de l'éthique, du droit pénal, de la psychologie, de la sociologie, et d'autres sciences sur l'homme et la société.

Le fondement philosophique essentiel de son raisonnement est la thèse selon laquelle la peine est un « mal », certes moins grand que celui du délit, mais tout de même un mal. Ce principe admet que le « mal » est une catégorie ontologique, dont le contenu est de nature psychosomatique. Une telle opinion suscite des réflexions qui peuvent aboutir à des jugements tant soit peu différents. On peut donc admettre que la peine est une catégorie sociale qui n'a pas de raison d'être en dehors de la communauté humaine, qu'elle consiste à infliger des souffrances, des inconvénients, qu'elle provoque des dépressions (entre autres psychosomatiques). Est-ce que, cependant, la souffrance, la sanction, est toujours un mal ? Il semble que la notion de « mal » fonctionne uniquement comme une catégorie normative (éthique, religieuse, juridique), qu'elle est en corrélation avec le tort, l'injustice. De là, la souffrance, l'inconvénient que porte avec elle la peine (pour le péché, le délit) n'est pas un « mal », mais est simplement une souffrance, un inconvénient, une dépression. Si l'on acceptait donc un tel point de vue, toutes les considérations sur le « mal moins grand » qui doit être le fond de la peine pour le délit qui est « un mal plus grand », demanderaient d'être approfondies et peut-être même révisées.

Une autre thèse de l'auteur déclare que « l'impunité » est en quelque sorte un facteur criminogène, et on devrait conclure de là, que les théories préventives supposent « la mauvaise nature humaine ». Le fait est, cependant, que l'expérience ordinaire comme les études empiriques (du moins indirectement) prouvent que l'absence de peine criminelle ne constitue un facteur criminogène que pour une certaine catégorie de délinquants, et de plus, l'on peut interpréter les théories préventives d'une

manière optimiste (tout au moins la plupart d'entre elles), car elles admettent l'amendement (donc le caractère changeant) de l'homme, ce qui serait une dénégation de la thèse sur la « mauvaise nature » de l'homme.

Une autre thèse de l'auteur porte à réflexion, notamment qu'il n'est besoin « d'amender » les auteurs de délits inintentionnels. Il semble, en effet, que dans la notion d'amendement se situent des éléments différents, dont également l'éveil du sentiment de culpabilité, l'expiation spécifique, ainsi que la prudence aiguisée dans des situations déterminées, etc. D'autre part, est-ce que l'amendement peut être acquis uniquement au moyen de la traditionnelle peine privative de liberté qui constitue le principal objet des considérations de l'auteur ?

En résumant les remarques ci-dessus, on peut se mettre pleinement d'accord avec l'autoappréciation de l'ouvrage effectuée par l'auteur. « Le lecteur patient — dit L. Lernell — a certainement remarqué que l'auteur présentant les conceptions de la science pénitentiaire, se trouvant au centre de l'évolution de la pensée sociale [...], s'est efforcé [...] d'extraire des points de vue respectifs leur sens profond, de montrer leurs ombres et lumières, d'y retrouver des nouveaux éléments créatifs, et un même temps les lacunes, les insuffisances, les défauts, ne posant pas nettement les points sur les " i " ». C'est là le grand mérite de l'auteur, que le lecteur des *Problèmes fondamentaux de la pénologie* ne peut ne pas apercevoir, même lorsqu'il est invité par l'auteur à une lecture critique. L'une des valeurs essentielles de l'ouvrage est qu'il porte à discussion.

Adam Krukowski

Marian Iwanejko, *Spory międzynarodowe. Studium prawno-polityczne* [Les différends internationaux. Étude de droit politique], Warszawa 1976, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 275 pages.

Le présent ouvrage constitue en quelque sorte un couronnement des recherches menées par Marian Iwanejko sur la problématique du règlement pacifique des différends internationaux. Les travaux actuels de cet auteur se sont concentrés en règle générale sur la Cour Internationale de Justice et sa jurisprudence *. A l'heure actuelle, il s'est occupé de l'ensemble des questions liées aux différends internationaux à la lumière des relations internationales contemporaines.

Dans la première partie de l'ouvrage en question, on traite de l'essence et de la nature du différend, de l'étendue notionnelle et de la classification, donc de ces questions de base ayant un caractère plutôt théorique. Les considérations contenues dans cette partie sont très intéressantes et, en règle générale, convaincantes. Elles contribuent à la détermination de l'étendue des notions élémentaires et à l'explication des malentendus terminologiques existants. Cela porte surtout à la notion même du différend international. Il est bien à noter que l'auteur, en suivant la thèse adoptée par Ludwik Ehrlich, a expressément limité la notion du différend international à la situation où l'une des parties demande quelque chose et l'autre refuse d'exécuter cette demande. Or, une simple divergence d'opinions et même un conflit d'intérêts ne constituent pas encore un différend.

Dans le 11^e chapitre de cette partie intitulé : « Les différends internationaux —

* Voir notamment : *Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości* [La Cour Internationale de Justice], « Zeszyty Naukowe U. J. », CCXXVI, Prace Prawnicze, n° 45, Kraków 1969.

l'étendue notionnelle (systématisation) », il ne fallait que souligner peut être d'une manière plus nette qu'en réalité tout différend entre les États est un différend politique et à la fois juridique dans ce sens qu'il n'a pas lieu dans le vide juridique, n'étant non plus juridiquement indifférent. La division donc en différends juridiques et politiques concerne plutôt le degré différent d'accumulation du contenu politique et juridique. En pratique, il s'agit ici de la division en différends qui, étant donné les intérêts politiques vitaux, ne sont pas justiciables par la voie judiciaire et en ceux qui appartiennent aux rapports réguliers et sont liés aux obligations conventionnelles concrètes mentionnées p.ex. à l'art. 36 § 2 du Statut de la Cour Internationale de Justice.

L'auteur compare également la notion de la soi-disant question juridique et celle du différend, en constatant que toute question juridique résulte du différend (p. 49). Il paraît que cette conclusion est trop générale, car p.ex. le doute concernant l'interprétation d'une disposition juridique constitue indubitablement une question juridique et il peut résulter, par contre, d'une simple divergence d'opinions qui exige une explication, et non pas du différend. De même, en comparant les notions du différend et de la situation qui menace la paix, il fallait peut-être souligner avec plus de force que tout différend est une situation qui ne menace pas nécessairement la paix, par contre ce n'est pas toute situation menaçant la paix qui constitue un différend (p.ex. la concentration des troupes à la frontière d'un État voisin).

Dans le III-ème chapitre, l'auteur effectue une classification originale des différends sur la base des critères qui imposent les réserves à la déclaration sur l'acceptation des compétences de la CIJ. Ce qui est ici le plus essentiel c'est, paraît-il, le fait d'attirer une attention sur l'augmentation du nombre des sujets en tant que parties aux différends internationaux (organisations intergouvernementales et non gouvernementales, entreprises et même des personnes physiques).

La seconde partie de l'ouvrage de M. Iwanejko est liée étroitement à la pratique, car elle traite du « règlement des différends ». Dans les considérations qui suivent, on a effectué une comparaison de trois chapitres de la Charte des Nations Unies, VI^e, VII^e et VIII^e. L'auteur est disposé ici à admettre l'opinion que le règlement pacifique des différends (VI^e), l'action entreprise en cas de la menace de la paix (VII^e) et les accords régionaux (VIII^e) méritent d'être traités d'une manière complexe, car toutes ces questions portent sur le maintien de la paix et de la sécurité et elles ne peuvent pas être séparées. Cette position paraît être discutable. En tout cas, le chapitre VIII de la Charte fait une distinction expresse, dans les deux articles distincts 52 et 53, entre une fonction du règlement des différends et une action en cas de la menace de la paix. Une telle action serait entreprise sans égard à la cause de la menace directe de la paix, laquelle ne constitue nullement le différend *sensu stricto*.

Dans les chapitres ultérieurs de la seconde partie de l'ouvrage, l'auteur s'occupe de la systématisation des modes du règlement des différends et de leur caractéristique plus détaillée à la lumière de la pratique internationale contemporaine. Particulièrement intéressantes sont des considérations de l'auteur sur les modes diplomatiques et quasi-diplomatiques et notamment sur les tendances récentes dans le développement des négociations et consultations directes. Appréciables sont aussi les conclusions de l'auteur sur les négociations collectives et le rôle des organisations internationales dans le règlement des différends internationaux par voie de recommandations et de procédures particulières.

Parmi les modes judiciaires du règlement des différends, l'auteur ne s'occupe d'une manière plus large que de l'arbitrage, de la question des clauses judiciaires

et des tribunaux régionaux, en consacrant relativement peu de place à la problématique de la Cour de La Haye. Cela est compréhensible, étant donné que cette cour constitue un large sujet en soi, dont M. Iwanejko s'occupait largement dans ses travaux antérieurs. Néanmoins, l'occasion s'offrait ici de présenter les développements par exemple sur la crise permanente de la justice internationale et sur la situation paradoxale consistant d'une part, dans le fait de négliger, de principe, la voie judiciaire par la plupart des États et, d'autre part, dans le fait de solliciter par ces États une place pour leur juge dans la composition des juges et la reconnaissance universelle de l'autorité des arrêts des tribunaux internationaux.

La conclusion de l'ouvrage est consacrée à « la Méthodologie du règlement des différends », c'est-à-dire, en principe, à la tactique de la solution des différends, aux qualifications des médiateurs, etc. L'auteur apprécie d'une manière particulièrement positive la méthode du soi-disant démembrement du différend, c'est-à-dire la division de celui-ci en quelques différends plus petits ou d'importance minime, dont la solution l'un après l'autre est, en pratique, plus facile que la solution du différend tout entier à la fois.

Dans l'ouvrage, il n'y a pas de résumé général des conclusions de l'auteur. Il n'est pas, évidemment, indispensable, mais il faciliterait pourtant une appréciation de la contribution originale de M. Iwanejko à la théorie du différend international et des modes de sa solution. Cette contribution est indubitablement importante. Elle consiste dans la tentative intéressante de la mise en ordre et de l'explication des notions élémentaires, de la vérification des divisions nouvelles et existantes en la matière ainsi que dans le fait de réunir une interprétation récente des arguments dans plusieurs questions litigieuses.

Karol Wolfke

*LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA PLANIFICATION DE L'ACTIVITÉ
PRODUCTIVE DU DROIT DANS LES ÉTATS SOCIALISTES EUROPÉENS*

Du 18 au 19 mai 1978 s'est tenue à Varsovie une rencontre de « table ronde » au sujet de la planification de l'activité productive du droit dans les États socialistes européens. Elle a été organisée par le Comité de Rédaction de « Państwo i Prawo » et par l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences sur la base des conclusions établies au cours de la conférence des directeurs des Instituts de l'État et du Droit et des rédacteurs en chef des revues juridiques des pays socialistes qui a tenu ses assises à Bucarest en novembre 1976. A cette rencontre ont participé les savants et les travailleurs des organes qui s'occupent de la création de droit, de Bulgarie, de Tchécoslovaquie, de RDA, de Roumanie, de Hongrie, d'URSS et de Pologne. Ils ont été présentés des rapports suivants : du prof. S. Zawadzki, membre correspondant de l'Académie Polonaise des Sciences, intitulé : « Les problèmes et les perspectives de la planification de l'activité productive du droit dans les États socialistes », du prof. A. Łopatka : « La part de la science à la réalisation du programme gouvernemental de perfectionnement du droit », du prof. J. Bafia : « Le programme gouvernemental de perfectionnement du droit » et du prof. K. Siarkiewicz : « La conception de la planification de l'activité productive du droit en RPP ».

En analysant la genèse de la planification de l'activité productive du droit, il a été constaté que le travail des organes créant le droit s'est déroulé en règle générale selon les plans du travail, comprenant, entre autres, les tâches liées à la préparation et à l'examen des projets des actes normatifs. L'institution des plans de l'activité productive du droit nationaux, complexes et pluriannuels, orientés vers la transformation du système de droit, constitue par contre un phénomène nouveau. La planification de l'activité législative constitue le résultat du caractère planifié du développement de l'État socialiste. Ce n'est qu'ainsi que le droit peut suivre du même pas les transformations rapides de la vie sociale. La création du droit ne peut pas être spontanée, causée par des signaux en désordre. La planification de la législation est indispensable du point de vue de la coordination et de la coopération des organes et institutions participant au processus productif du droit.

La notion de la planification de l'activité productive n'a pas été, jusqu'à présent, définie d'une manière précise. Selon le prof. S. Zawadzki, la doctrine et la pratique des pays socialistes se servent de cette notion pour la signification de quatre sortes des phénomènes : 1) de la prise de décision concernant la préparation d'un acte normatif particulier, le plus souvent avec l'harmonogramme des travaux visant à son élaboration ; 2) de la planification courante des travaux du Conseil des ministres (le plus souvent pour les périodes semestrielles) dont la planification de l'activité productive du droit constitue une partie intégrante — les plans des tentatives législatives ne sont pas, dans ce cas, formulés sous forme d'un document séparé, mais ils constituent habituellement un fragment de l'ordre du jour général des séances du Conseil des ministres ; les projets des actes normatifs ne sont pas parfois mentionnés

directement, mais en tant qu'élément des actions substantielles qui doivent revêtir une forme juridique déterminée ; 3) de la mise en ordre des branches du droit déterminées (à titre d'exemple, on peut ici mentionner le plan des travaux sur la mise en ordre de la législation administrative adopté par le Conseil des ministres polonais en 1959) ; 4) de la planification complexe de l'activité productive du droit pour les périodes pluriannuelles.

Le rapporteur a proposé d'attirer une attention particulière sur les plans de la dernière sorte, étant donné leur importance exceptionnelle pour le développement du droit à l'étape de l'édification de la société socialiste développée. La genèse de la planification ainsi conçue remonte aux années soixante, et à l'heure actuelle, elle a lieu en Bulgarie, en Pologne, en Roumanie, en Hongrie et en URSS. Ces plans se caractérisent par les traits suivants : 1) ce sont des plans nationaux de l'activité productive du droit ; 2) ce sont des plans complexes ayant pour but le perfectionnement du système de droit tout entier, et non seulement de ses branches particulières ; 3) les plans en question se concentrent sur les projets des lois ; 4) leur horizon temporel comprend les périodes pluriannuelles (5-7 ans) ; 5) les tentatives planifiées ont pour but non seulement la mise en ordre de la loi, mais surtout la reconstruction du système de droit en vue de son adaptation aux besoins liés au développement des rapports sociaux socialistes.

La proposition rapprochée de la classification des sens de la notion de la planification de l'activité productive du droit a été présentée par le prof. K. Siarkiewicz. Lors de la discussion, on a également soulevé une proposition de distinguer entre : 1) la planification du droit et 2) la planification de l'activité productive du droit. Dans la première des conceptions précitées, l'accent est mis sur le résultat, sur certains effets sociaux prévus à l'avance à la suite de la publication d'un acte normatif ; il s'agit donc de la conception de la planification de la création du droit en tant que planification de la nécessité des changements déterminés qui doivent apparaître dans la superstructure juridique sur la base d'autres plans du développement social. Par opposition à cela la « planification de l'activité productive du droit » constitue la programmation-organisation de l'activité des organes de l'État ayant pour but l'élaboration de certains actes normatifs. Dans cette seconde conception l'accent est mis sur la préparation des actes normatifs.

Les plans de l'activité productive du droit adoptés dans les différents États socialistes sont basés sur les différentes bases juridiques. Dans la plupart des cas, ils constituent le résultat des décisions ayant le caractère concret et unique. Ce n'est qu'en Bulgarie et en Roumanie qu'on a adopté la planification de l'activité productive du droit en tant que le principe de la procédure législative. Pendant la discussion, on a postulé l'institution du principe de la planification de l'activité productive du droit — le mieux dans la loi spéciale sur la création du droit — dans tous les pays socialistes.

Les plans existant ont été adoptés par les organes ayant une position différente dans le système des organes étatiques (un gouvernement ou un organe suprême présidentiel). Le problème réside dans la solution de la question de savoir si le plan de l'activité productive du droit doit être un plan gouvernemental, ou bien un plan national. On a postulé que le plan législatif comprenne l'activité de tous les sujets dotés du droit d'initiative législative, car ce n'est que le document de cette sorte qui peut remplir les exigences du caractère complexe du plan. L'acte juridique préjugeant pour la période de quelques années les directions de l'activité législative du parlement peut-il être voté en dehors de cet organe (même en cas où cela est fait par un organe constitutionnellement subordonné au parlement) ? Étant donné

la divergence d'opinions à ce sujet, certains discutants ont répondu négativement à cette question, d'autres par contre ont souligné le rôle du gouvernement en tant qu'organe qui prépare réellement la plupart des lois.

On n'a pas obtenu une pleine concordance d'opinions en ce qui concerne la question de l'horizon temporel du plan de la législation. Une partie des orateurs ont été d'avis que les meilleurs sont les plans de moyenne durée (3-5 ans), d'autres se sont prononcés en faveur de l'opinion qu'il faut viser à la planification de longue durée, pour que les plans répondent aux programmes de 10-15 ans du développement social et économique. Les adversaires de la création des plans de l'activité productive du droit pour les périodes si longues ont argumenté que l'état de nos connaissances dans le domaine de la planification n'est pas satisfaisant. En dehors de cela, les connaissances obtenues à ce sujet jusqu'à présent concernent en règle générale la planification économique, démographique, etc., et elles ne peuvent pas être transférées mécaniquement dans la sphère de la planification de l'activité productive du droit où dominent les problèmes axiologiques.

On a indiqué l'existence du rapport entre l'horizon temporel du plan et son caractère légalement obligatoire (ou non). Le prof. S. Zawadzki a proposé l'adoption des plans quinquennaux et dans le cadre de ceux-ci des plans annuels, plus concrets et ayant la force obligatoire plus grande. Ce serait réalisé sur la base de la planification « marchant ». L'adoption de telles conceptions rendrait possible — d'une part, la liaison entre les plans de la création de droit avec les plans économiques, d'autre part — donnerait la chance d'établir les plans ayant le caractère plus obligatoire.

Du point de vue de l'effectivité de la planification de l'activité productive du droit, le fait de trouver un degré approprié de la généralité du plan a de l'importance extrêmement essentielle. Des expériences polonaises résulte que le danger du caractère détaillé allant trop loin du plan est plus réel. Pour l'éviter, dans le processus de préparation du plan pour les années 1974 - 1980, on a renoncé à l'incorporation dans le plan des actes d'application et de certaines lois ayant le caractère d'un amendement. En juillet 1977, le Conseil des ministres de la RPP a pris une décision concernant la concentration des travaux législatifs dans les 12 projets de loi choisis dont la préparation dans le cadre de l'exécution du plan tout entier a été reconnue pour la plus importante. Cette question a été discutée en détail dans le rapport présenté par le prof. J. Bafia.

Le problème de la force obligatoire des délais de la préparation des actes particuliers constitue également une question importante pour l'effectivité du plan. Ladite question n'est pas réglée d'une manière uniforme dans les différents États. Lors de la discussion, on a avancé la thèse qu'en cas de changement des conditions rendant impossible la préparation du projet dans le délai prévu, un organe intéressé ne peut pas agir d'après sa propre appréciation, mais qu'il doit présenter à l'institution autorisée à effectuer le changement dans le plan, les arguments appropriés et obtenir le consentement de celle-ci. Le plan législatif doit avoir le caractère « ouvert », c'est-à-dire il faut prévoir la possibilité de compléter « le contenu » du plan au cours de sa réalisation. On a souligné qu'en cas du plan législatif ce qui a de l'importance, c'est sa réalisation qualitative et non pas quantitative.

La planification de l'activité productive du droit ne constitue pas le but en soi, mais seulement l'un des moyens du perfectionnement du système socialiste du droit. Cette thèse a été contenue notamment dans les rapports du prof. J. Bafia et du prof. S. Zawadzki, en trouvant la confirmation et étant largement analysée lors de la discussion. Ces derniers temps, dans les pays socialistes ont été créées plusieurs institutions appelées à perfectionner le processus créatif de droit (les Conseils Légis-

latifs, les commissions des parlements pour les questions législatives ou juridico-constitutionnelles, les établissements scientifiques qui s'occupent de la théorie de la création de droit). Leur activité a été largement discutée, notamment en ce qui concerne la question de détermination des conditions de la planification effective de l'activité productive du droit. Étant donné un large caractère de cette problématique, il n'est pas possible d'en rendre compte dans ce compte rendu.

Dans toutes les interventions, on a reconnu la planification de l'activité productive du droit pour un moyen extrêmement important du perfectionnement de la procédure législative. On a constaté que la planification rend possible : 1) d'orienter l'activité législative en vue de réaliser les objectifs sociaux déterminés à l'avance, 2) d'examiner les processus créatifs de droit d'une manière complexe et de concentrer les travaux législatifs sur les actes socialement les plus importants, 3) de limiter l'activité productive du droit qui est superflue, 4) de viser à réaliser les travaux législatifs par les institutions le mieux adaptées à cela, 5) de prévenir le doublage et la dispersion des travaux législatifs, 6) de concerter les plans du travail des organes étatiques de différente sorte et de différent échelon, 7) d'adapter le travail des institutions scientifiques aux plans législatifs, 8) de liquider la hâte dans les travaux législatifs, de créer les conditions pour le travail de qualité convenable, de mener les travaux préparatoires de différente sorte exigeant beaucoup de travail, des études et analyses (les études de droit comparé approfondies, une consultation authentique et sociale du projet, une expérimentation législatif et autres).

Jacek Mazur

LA RENCONTRE INTERNATIONALE DES JURISTES D'ORIGINE POLONAISE (VARSOVIE, 11-17 AOUT 1978)

Une occasion historique pour organiser la rencontre ont été : le 400^e anniversaire de l'institution du Tribunal de la Couronne en Pologne, le premier tribunal suprême de droit commun basé sur des principes modernes, célébré solennellement par l'ensemble des juristes polonais, ainsi que le 60^e anniversaire, très important pour toute la nation polonaise, du recouvrement de l'indépendance par l'État polonais après la Première Guerre mondiale. Ces deux anniversaires ont coïncidé en 1978.

Trois institutions particulièrement intéressées se sont chargées de la préparation de la rencontre : l'Association des Juristes Polonais, organisation nationale professionnelle représentant l'ensemble des juristes polonais ; l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences, centre de recherches scientifiques dans le domaine du droit ; la Société de Liaison avec les Polonais résidant à l'étranger « Polonia », organisation sociale qui a pour but d'aider les milieux et les organisations de Polonais résidant à l'étranger à maintenir et à développer les contacts avec le pays.

On a admis une large notion de « juriste d'origine polonaise », laissant la possibilité de participer à la rencontre à tous les intéressés liés d'une manière quelconque avec la Pologne, ne fut-ce que même dans un passé lointain. Ont pu donc y participer les juristes qui ont gardé la nationalité polonaise, comme ceux qui se sont fait naturalisés, ceux qui parlent couramment la langue polonaise, et ceux qui ne la connaissent que faiblement (aussi, a-t-on assuré la traduction en langue anglaise), ceux qui se considèrent Polonais, et ceux qui, tout en étant conscients de leur origine

polonaise, se considèrent avant tout comme membres d'autres communautés nationales. Il s'agissait de rassembler tous les juristes résidant à l'étranger, qui, en raison des liens culturels et affectifs qu'ils maintiennent, appuyés en général par la connaissance de la langue, démontrent un intérêt particulier au droit polonais contemporain.

Ont participé à la rencontre 40 juristes (sans compter les personnes accompagnantes) venus de neuf pays (Canada, Danemark, États-Unis, Éthiopie, France, Grande-Bretagne, Hollande, RFA, Tchécoslovaquie). Les juristes d'origine polonaise venus des États-Unis représentaient le plus grand nombre. Parmi les participants à la rencontre diverses professions juridiques étaient représentées : avocats, conseillers juridiques, juges, professeurs en droit. Certaines personnes invitées n'ayant pu, pour diverses raisons, participer personnellement à la rencontre ont envoyé des rapports préparés spécialement à cette occasion.

La rencontre organisée avait pour but :

- de fournir aux participants des informations complètes sur le droit en vigueur en Pologne, sur son contenu, et sur la pratique de son application,

- de discuter sur les possibilités de comparer les systèmes du droit des pays à différents régimes économiques et politiques, et d'examiner les problèmes actuels de la théorie et de la pratique juridique en Pologne sur la toile de fond des tendances apparaissant dans d'autres pays,

- de resserrer les contacts mutuels entre les juristes d'origine polonaise, qu'entre eux et les juristes de Pologne et de leur faciliter un échange de points de vue sur les affaires d'intérêt commun, résultant du fait d'exercer des professions juridiques.

Ces buts ont été atteints. Etant donné la grande diversité des centres d'intérêt des participants à la rencontre, son programme a été réalisé partiellement aux réunions générales, et en partie dans de petits groupes spécialisés, favorisant un échange d'opinions non formalisé. Nous commencerons le compte rendu du déroulement de la rencontre par deux réunions générales de tous les participants.

Les débats ont été ouverts par le prof. A. Łopatka — directeur de l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences, et Président de l'Association des Juristes Polonais. J. Topisz — adjoint au Secrétaire Général de la Société « Polonia » a prononcé le discours de bienvenue.

Le rapport intitulé : « Contenus progressistes, humanistes et patriotiques du droit polonais au cours des siècles », a été présenté par le prof. Z. Resich — doyen de la Faculté de Droit et d'Administration de l'Université de Varsovie. L'idée générale de ce rapport était de démontrer, à l'appui d'exemples concrets, que la recherche de nouvelles solutions, répondant aux idées du progrès, de l'humanisme, de l'humanitarisme, du patriotisme et de la liberté, constitue un élément commun apparaissant dans toute l'évolution historique du droit polonais — à partir de la naissance de l'État polonais jusqu'à nos jours.

Ensuite, a été présenté le rapport du prof. B. Leśnodorski, membre correspondant de l'Académie Polonaise des Sciences, intitulé : « Grandeurs et misères de la renaissance nationale — en Pologne dans les années 1918 -1919 ». L'auteur, en se fondant sur des faits historiques peu connus, a mené à la conclusion que le recouvrement de l'indépendance par la Pologne en 1918 était en même temps une victoire remportée sur la domination étrangère et sur les faiblesses intérieures. Le recouvrement de l'indépendance nationale avait une importance considérable pour la vie de la nation — indépendamment du fardeau des phénomènes négatifs hérités du passé, que l'on ne pouvait rejeter d'un jour à l'autre, indépendamment des anciens et

nouveaux conflits de classe et de nationalité, de nouvelles conditions de son existence ont fait leur apparition.

Le rapport suivant intitulé : « La réalité et les illusions dans les opinions sur la délinquance et l'administration de la justice dans les affaires pénales », a été présenté par Sir Leon Radzinowicz, professeur en droit à Trinity College, Cambridge, Grande-Bretagne, membre de l'Académie Britannique. Il justifiait l'opinion qu'en dépit des statistiques parfois inexactes, la délinquance augmente dans tous les pays du monde. Son accroissement n'est pas freiné par le progrès socio-économique, bien au contraire, l'accroissement du nombre des délits semble être le prix de ce progrès. On ne peut donc — de l'avis de l'orateur — a priori admettre une plus grande efficacité, dans la lutte contre la délinquance, d'un système constitutionnel défini. L'orateur, dans la partie suivante de son énoncé, motivait la nécessité de discerner les nombreuses et diverses causes de délinquance, et parmi elles les causes en relation avec la personnalité de l'auteur du délit. En terminant, il a indiqué la nécessité d'associer, dans la lutte contre la délinquance, une approche réaliste, tenant compte de l'état réel de la chose (la réalité) avec l'approche idéaliste, prenant avant tout en considération l'état que l'on veut atteindre — qui est en attendant cette illusion.

Le thème : « Le système et le mode de création du droit en République Populaire de Pologne » a été analysé par le prof. A. Łopatka. L'orateur a mis les participants au courant du développement des branches fondamentales du droit à partir de l'année 1944, lorsque le nouveau système a hérité de l'ancien — sur le principe de la continuité tant de l'étatisme polonais que du système juridique — d'un grand nombre d'actes juridiques. En 1971, il a été procédé à une appréciation complexe du droit en vigueur, déterminant le besoin de changements. Les projets de lois réalisant les postulats de cette époque sont élaborés par le gouvernement, selon un programme adopté par lui. Ainsi, l'on introduit progressivement la planification de l'activité législative. On obtient une meilleure efficacité des nouvelles dispositions à travers l'accroissement de l'influence de la science sur les décisions législatives, l'activité de la Commission de Travaux Législatifs instituée par la Diète, qui examine les projets de toutes les lois du point de vue de leur conformité aux principes de la politique et de la technique législative, et à travers l'activité du Conseil Législatif près le Président du Conseil des ministres, composé de théoriciens et de spécialistes du droit.

Le prof. L. Bar (Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences) a présenté la rapport intitulé : « Le droit en tant qu'instrument réglant l'économie nationale et stimulant la croissance économique en Pologne ». Le rapport a souligné la relation essentielle du contenu du droit en vigueur dans le domaine économique (on ne distingue pas en Pologne le droit économique en tant que branche distincte) avec le principe de la planification centrale de l'économie nationale et de la promotion sociale. Sont applicables dans ce domaine les dispositions aussi bien du droit administratif que du droit civil, mais on note ces dernières années une tendance à appliquer plus largement ces dernières. On voit s'accroître le rôle du contrat passé entre les entreprises d'État pour réaliser les tâches fixées par chacune d'elles.

Au cours de la deuxième réunion générale, le prof. J. Krzeczunowicz (Faculté de Droit de l'Université d'Addis Abeba, Éthiopie) a présenté le rapport intitulé : « Remarques sur quelques aspects des causes initiales de la révolution éthiopienne de 1974 dans le domaine du droit et de l'éducation », tout en soulignant les difficultés à faire adapter le système juridique très incohérent aux besoins sociaux changeants.

Le juge Paul I. B. Staniszewski (Canada), dans son rapport intitulé : « Le tribunal de famille uniforme », a renseigné les délégués sur les difficultés que pose au Canada l'absence de concentration, dans un seul tribunal, de toute la juridiction dans les affaires de la famille et de la tutelle. Il existe divers projets de réformes dans ce domaine, tandis que dans certaines régions sont constitués expérimentalement des tribunaux de famille uniformes. Le rapporteur a présenté les résultats d'une telle expérience et les a estimés favorables.

Le prof. S. Zawadzki (Université de Varsovie), membre correspondant de l'Académie Polonaise des Sciences a présenté un rapport intitulé : « La réforme de la structure des pouvoirs locaux en République Populaire de Pologne dans les années 1972 - 1975 ». Après avoir amplement analysé les changements intervenus dans la division territoriale du pays et dans la position constitutionnelle des conseils du peuple et des organes locaux de l'administration, l'orateur en est venu à la conclusion, que ces changements étaient favorables, car ils rapprochent le modèle du pouvoir local démocratique (facilitant aux citoyens la participation dans la prise de décisions dans les affaires de leur région), dynamique (associant l'intérêt local à l'intérêt national) et effectif (créant des conditions pour établir une hiérarchie régulière des tâches et choisir les moyens appropriés de leur réalisation).

Le rapport intitulé : « La réalisation des contrats internationaux par le droit de la République Populaire de Pologne », a été présenté par Mme le dr M. Regent-Lechowicz, vice-ministre de la justice et vice-présidente de l'Association des Juristes Polonais. L'auteur a posé un accent particulier sur les mesures prises par le législateur polonais en vue de la pleine réalisation par la Pologne des obligations découlant de la signature de l'Acte Final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (Helsinki) et de la ratification des Pactes internationaux des Droits de l'Homme.

Le dernier rapport intitulé : « La contribution de la Pologne au développement du droit international et des organisations internationales », a été présenté par le prof. R. Bierzanek (Université de Varsovie). Le rapport avait un caractère principalement historique et rappelait les initiatives gouvernementales et les propositions des scientifiques polonais qui ont influé sur la forme du droit international. L'énoncé a prouvé que la Pologne est un membre réellement actif de la communauté internationale.

Le prof. A. Łopatka a prononcé le discours de clôture.

Outre les réunions générales, les participants à la rencontre ont débattu dans trois groupes spécialisés : 1) commerce extérieur, 2) administration judiciaire de la justice, 3) science et enseignement du droit.

Le groupe du commerce extérieur a discuté sur les thèmes : La licence d'exploitation et la licence know-how en droit polonais (le groupe était dirigé par le prof, agrégé S. Sołtysiński — Université Adam Mickiewicz de Poznań) ; Les aspects juridiques des accords économiques à long terme dans le commerce extérieur polonais (exposé introductif du prof, agrégé H. de Fiumel — Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences) ; Règlement des litiges dans les échanges économiques internationaux sur le fond du droit polonais (discours introductif du dr A. Burzyński — Institut de l'État et du Droit de l'A.P.S.) ; Imposition des transactions dans le domaine de la coopération internationale selon le droit polonais (exposé introductif du prof. M. Weralski — Université de Varsovie).

Certaines discussions étaient accompagnées de visites dans les institutions faisant l'objet de l'intérêt des participants de ce groupe. Ils ont visité l'Institut Maritime

de Pêche à Gdynia, l'entreprise de commerce extérieur « Centromor » à Gdańsk et la Chambre Polonaise du Commerce Extérieur à Varsovie.

Le groupe de l'administration judiciaire de la justice a discuté sur deux problèmes : L'organisation des tribunaux, du parquet et du barreau en Pologne — résultat de l'évolution historique (présenté par le dr Z. Czeszejko-Sochacki — Président du Conseil Suprême du Barreau) et : Les principes généraux de la procédure judiciaire polonaise dans les affaires pénales et civiles (présenté par le prof, agrégé J. Skupiński, Institut de l'État et du Droit de TAPS). Le problème essentiel était d'expliquer les questions résultant du fait de la ressemblance du système juridique en Pologne au droit européen continental et des profondes différences par rapport aux systèmes juridiques basés sur le *common law*. Les participants ont visité Piotrków Trybunalski où ils ont pris part aux célébrations du 400^e anniversaire du Tribunal de la Couronne.

Ils ont visité également l'Institut du Travail, où ils ont entendu des informations sur l'activité de ce centre scientifique, et discuté sur le thème : La protection juridique du rapport de travail et règlement des litiges dans ce domaine, présenté par le prof, agrégé M. Matey de l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences.

Le groupe de l'administration judiciaire de la justice s'est réuni en commun avec le groupe de la science et de l'enseignement du droit. La discussion a porté sur les rapports : « L'enseignement du droit dans les facultés autres que celles du droit en Grande-Bretagne » (auteur : prof. W. Świeńczyk-Pyka, École Polytechnique d'Aberdeen, Écosse, Grande-Bretagne) ; « Acquisition et déchéance de la nationalité polonaise » (auteur : dr S. Gebert — directeur du Bureau Juridique de la Chancellerie du Conseil d'État et prof, agrégé de l'Institut de l'État et du Droit de l'APS) ; « Les principes du droit polonais des successions » (auteur : prof. J. St. Piąkowski, Institut de l'État et du Droit de TAPS) ; « Les principes du juge passif et du juge actif dans la problématique de la réforme de la procédure civile » (auteur : doc. J. Houtappel, Rijksuniversiteit Leiden, Hollande). Les problèmes de l'application pratique des dispositions polonaises en matière de succession, ainsi que celles concernant la nationalité ont provoqué de nombreuses questions et ont suscité des controverses.

Le groupe de la science et de l'enseignement du droit a tenu un colloque scientifique portant sur le thème : « Le droit polonais sur le fond d'autres systèmes juridiques ». Trois rapports y ont été présentés : « Le droit polonais et le droit des pays occidentaux — possibilité et limitation des études comparées » (auteur : prof. J. Wróblewski, Université de Łódź) ; « Perfectionnement des procédures législatives en Pologne » (auteur : prof. W. Zakrzewski, Université Jagellonne de Cracovie) ; « Organisation et problèmes de recherche sur le droit polonais en République Fédérale d'Allemagne » (auteur : dr S. Lammich, Université de Cologne, RFA).

Le groupe a visité la Faculté de Droit et d'Administration de l'Université de Varsovie, l'Institut de l'État et du Droit de TAPS et l'Université Nicolas Copernic de Toruń. Ces visites ont permis de prendre connaissance de l'activité de ces établissements et ont été suivies de discussions portant sur les thèmes : Organisation et orientations principales des recherches scientifiques en matière de droit en Pologne (énoncé introductif prononcé par le prof, agrégé L. Kubicki, vice-directeur de l'Institut de l'État et du Droit de TAPS) et Protection des droits du citoyen dans la procédure administrative (présenté par le prof, agrégé J. Łętowski, vice-directeur de l'Institut de l'État et du Droit de TAPS). On a examiné la possibilité de faire contribuer les juristes d'origine polonaise habitant à l'étranger à l'élargissement ultérieur

des contacts internationaux des centres polonais scientifiques. Les participants ont attaché une attention particulière à la perspective de soumettre au contrôle judiciaire un plus grand nombre d'affaires tranchées dans la procédure administrative

Il convient d'ajouter qu'aux travaux de ce groupe se rattachaient les rapports imprimés ou photocopiés, et distribués parmi les participants, dont les auteurs n'étaient pas présents à la rencontre : « Tendances fondamentales des réformes des structures et des procédures administratives » (préparé par Mme Céline Wiener de l'Institut Français des Sciences Administratives), « Réglementation juridique du mouvement touristique en Pologne » (préparé par le prof, agrégé J. Szreniawski, Université Marie Curie-Skłodowska de Lublin) et « Organisation et programme des études de droit en Pologne » (auteur : prof. W. Lang, Université Nicolas Copernic de Toruń).

Tous les rapports des auteurs polonais (19 au total) ont été rassemblés en un volume intitulé : *Le droit en Pologne*, qui a été publié avant la conférence, en deux versions : française et anglaise. Le livre a été remis à chacun des participants à la rencontre.

Les participants ont eu la possibilité de visiter la Diète de la République Populaire de Pologne, où ils se sont rencontrés avec le député Franciszek Sadurski, président de la Commission parlementaire des Affaires Intérieures et de l'Administration de la Justice, et vice-président de l'Association des Juristes Polonais. Us ont également visité le Conseil Suprême du Barreau ainsi que des centres d'études : l'Institut des Problèmes de la Criminalité près le Parquet Général de la RPP ainsi que l'Institut des Recherches sur le droit judiciaire près le ministère de la Justice. Les participants ont été reçus par Tadeusz W. Młynczak, Président de la Société de Liaison avec les Polonais résidant à l'étranger « Polonia », vice-président du Conseil d'État de la République Populaire de Pologne et Président du Comité Directeur du Parti Démocrate, et par le prof. Jerzy Bafia — ministre de la Justice.

Wojciech Sokolewicz

*LA RENCONTRE SCIENTIFIQUE POLONO-AUTRICHIENNE CONSACREE
AUX DROITS CIVIQUES ET A L'ADMINISTRATION DE L'ETAT
(ŁAŃCUT, 6 - 8 SEPTEMBRE 1978)*

La rencontre polono-autrichienne qui s'est tenue à Łańcut en septembre a été déjà un troisième symposium successif dans le cadre des symposiums bilatéraux organisés alternativement en Pologne et en Autriche. Les deux premières rencontres ont eu pour objet : les garanties de la légalité d'action des organes de l'État et la procédure administrative. Cette fois-ci les spécialistes du droit constitutionnel, de la théorie de l'État et du Droit, du droit du travail, du droit civil et du droit administratif, représentant l'Université de Vienne, l'Université de Marie Curie-Skłodowska de Lublin, l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences, s'occupaient de la problématique des droits civiques en Pologne et en Autriche. On a présenté les rapports : 1) R. Walter — « La conception des droits civiques en Autriche », 2) A. Łopatka — « La conception socialiste et bourgeoise des droits et devoirs civiques », 3) E. Melichar — « Les libertés politiques, individuelles et autres », 4) J. Ziemiński — « Les libertés fondamentales, individuelles et politiques, des citoyens en RPP », 5) T. Ohlinger — « Les droits sociaux fondamentaux », 6) Z. Kędzia, J. Łętowski — « Les droits socio-économiques des citoyens et l'administration

de l'État », 7) H. Rossmann — « Le droit à l'instruction », 8) A. Burda, W. Skrzydło — « Le droit à l'instruction », 9) F. Ermacora — « La protection du consommateur en Autriche », 10) E. Łętowska — « La protection du consommateur et les droits socio-économiques de l'homme », 11) L. Adamovich — « La protection de l'environnement », 12) K. Sand, St. Strachowski — « Le droit constitutionnel des citoyens à la protection de l'environnement et sa réalisation en Pologne », 13) J. Pruszyński — « Les droits culturels des citoyens en droit polonais ».

Les droits et libertés civiques définissent le statut de l'homme et du citoyen dans l'organisation sociale et étatique et témoignent de l'attitude de la communauté (de l'État) à l'égard de l'individu (du citoyen). La conception des droits et devoirs civiques dans le système d'une organisation politique d'une société est en même temps une conséquence de la conception de l'État en général, de son essence et de ses buts, des systèmes des valeurs en vigueur au sein de chaque société. L'institutionnalisation des droits et libertés a été l'oeuvre des constitutions du XIX^e siècle. Ainsi, l'idée qui inspirait pendant plusieurs siècles les transformations politiques et sociales a été reconnue comme base juridique de l'action de l'État et proclamée par les organes de l'État. Primitivement, c'étaient la liberté, la propriété, la sécurité, la résistance à l'oppression qui étaient considérées comme droits fondamentaux. Ce n'est qu'avec le temps que s'affermissait la conscience de l'indispensabilité d'un catalogue des droits de l'homme et ce catalogue s'élargissait progressivement. La conception générale a été l'objet d'une analyse détaillée faite par deux rapports : R. Walter (Autriche) et A. Łopatka (Pologne).

La conception des droits de l'homme contient les éléments qui, tout en étant harmonisés les uns avec les autres, ont pourtant des plans d'action différents : 1) une conception idéologique, 2) sa réalisation sous forme des droits conférés par l'État à ses ressortissants, 3) une réalisation effective des droits formulés dans les actes normatifs. Cette problématique étant tout d'abord régie par les constitutions des États particuliers de même que par les lois de rang inférieur, a dépassé avec le temps ce cadre étroit, en devenant une question de portée régionale, européenne, et ensuite internationale.

La genèse des droits de l'homme et du citoyen doit être recherchée dans l'absence de synchronisation entre la tendance naturelle de l'homme à assurer ses aspirations, ses besoins et ses ambitions, et les possibilités sociales de leur réalisation. L'époque du libéralisme a mis au premier plan les libertés, tandis que la nécessité des droits politiques et sociaux est le fruit des années suivantes. La typologie n'est pas pourtant simple et elle suscite parfois des controverses. Ce fait a été souligné aussi bien dans les rapports polonais qu'autrichiens (E. Melichar, J. Ziemiński). Les difficultés sont provoquées par la différenciation considérable des critères de classification. La nature complexe des droits et des libertés (les libertés, les droits, les compétences), l'absence d'unanimité en ce qui concerne la fonction que doivent remplir les dispositions constitutionnelles ou législatives sont en outre compliquées — selon les auteurs — par les différences terminologiques.

Indépendamment de l'absence des critères précis permettant de faire la distinction entre les droits et les libertés, il est permis d'admettre en général que les droits publics subjectifs dont jouissent les citoyens à l'égard de l'État, ont un triple caractère : 1) ils assurent à l'individu une certaine sphère de liberté où l'interdiction d'ingérence par les organes de l'État est obligatoire (en doctrine autrichienne elle est dénommée par le terme *status negativus*), 2) ils décident de la participation du citoyen à la prise de décisions étatiques, ils rendent possible la participation active à la vie politique (on les appelle les droits /les libertés/ politiques), 3) ils

ordonnent les prestations de la part de l'État au faveur du citoyen (les droits socio-économiques, en doctrine autrichienne — *status positivus*). Les catalogues des droits et des libertés des citoyens s'appuient en principe, indépendamment des différences constitutionnelles, sur la liste traditionnelle de ces droits. Les différences concernent leur importance dans la vie publique, les limites d'exercice, les garanties institutionnelles. Intéressantes sont donc toutes les comparaisons résultant de la lecture des rapports au sujet des différents droits et libertés, de leur contenu et leur fonctionnement et de la garantie de leur réalisation. De la complexité de la problématique en question témoignent également les propos tenus au sujet des droits sociaux des citoyens, c'est-à-dire des droits à la réalisation directe des conditions d'existence et du développement physique et intellectuel ainsi qu'à la participation à la formation de la vie sociale. Les auteurs autrichiens (H. Rossmann, T. Ohlinger) soulignent que les catalogues classiques et libéraux des droits fondamentaux ne sont pas suffisamment adaptés aux conditions contemporaines ; certains doutes et controverses résultent aussi du caractère non adéquat des solutions légales. Les auteurs polonais (Z. Kędzia, J. Łętowski) voient la réalisation des droits sociaux et économiques dans leur introduction dans la législation interne en vigueur, en indiquant que c'est uniquement ce droit qui constitue la base légale directe dans le système administratif des organes de l'État.

Les sujets des rapports ont été conçus de manière que cette question soit présentée sous tous ses aspects possibles. Or, par suite d'une analyse détaillée de la conception, de la notion et de l'évolution des droits et libertés, suivie d'un débat général relatif à l'ensemble des droits et libertés et, enfin, par un débat sur les droits particuliers, comme le droit à l'instruction ou les droits culturels, on aboutit à une image plus complète des droits et libertés. Dans plusieurs interventions, on a répété que le catalogue actuel des droits doit subir des modifications. Cette idée n'est pas seulement une revendication. On relève donc au rang des droits les besoins des citoyens n'ayant pas jusqu'à présent ce caractère. De même, on explique ainsi les origines du problème de la protection du consommateur (E. Łętowska). Si donc, une satisfaction adéquate des besoins est un droit fondamental de l'homme, elle est en rapport direct avec les droits sociaux. La protection du consommateur fonctionne dans les États à différents systèmes politiques, mais cela a lieu également sur la base des différents principes. Cela entraîne la diversité des mécanismes de protection, des possibilités de protection créées par les dispositions juridiques, de l'efficacité et de la réalité des garanties, ainsi que des propositions et des revendications devant servir une meilleure satisfaction des besoins du consommateur et une réglementation plus appropriée de sa position dans les rapports avec les fournisseurs des prestations. Nouvelle est aussi, en rapport avec la problématique des droits de l'homme, la question de la protection de l'environnement. Le droit à bénéficier de la valeur de l'environnement a élargi le catalogue polonais des droits civiques et il a été en quelque sorte lié au devoir civique de la protection de l'environnement. Il est l'un des instruments essentiels de l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens, étant à la fois une garantie du développement harmonieux et continu de l'économie nationale (K. Sand, St. Strachowski). En Autriche, le terme « protection de l'environnement » n'est pas lié à la notion « des droits civiques », des libertés ou des droits sociaux fondamentaux, bien qu'on estime que le procédé d'intégration des droits qui régissent la protection de l'environnement dans le système des droits civiques est possible et conforme au Pacte de l'ONU sur les droits économiques, culturels et sociaux imposant à l'État le devoir des soins relatifs à l'hygiène de l'environnement (L. Adamovich).

Les rapports et les propos tenus au cours de la discussion ont été subordonnés à une idée maîtresse de la conférence. Bien que leur caractère ait été différent, ils ont permis d'effectuer une appréciation à tous les égards du rôle particulier que joue l'activité de l'administration de l'État dans le domaine de la réalisation, des transformations et garanties indispensables à l'exécution des droits civiques. Les débats ont apporté plusieurs nouvelles idées qui serviront certainement le développement ultérieur de la théorie des différents domaines du droit.

Teresa Górzyńska

LES ACTES LÉGISLATIFS

DROIT POLONAIS
CONTEMPORAIN
1979 n° 1/2 (41/42)
PL ISSN 0070 - 7325

LOI DU 27 MARS 1976 SUR

LA CHAMBRE SUPRÊME DE CONTRÔLE

Dziennik Ustaw [Journal des Lois] de 1976, n° 12, texte 66

Art. 1^{er}. Il est créé une Chambre Suprême de Contrôle.

Art. 2. 1. La Chambre Suprême de Contrôle est appelée à aider par son activité, la Diète, le Conseil de l'État et le Conseil des ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

2. La Chambre Suprême de Contrôle effectue des contrôles dont elle est chargée par la Diète et par le Conseil de l'État, informe des résultats de ces opérations et soumet des rapports périodiques au Conseil de l'État.

3. La Chambre Suprême de Contrôle effectue des contrôles d'office et des contrôles dont elle est chargée par le Conseil des ministres, le Présidium du Gouvernement et le Président du Conseil des ministres.

4. Des contrôles peuvent être ordonnés et leur objet fixé par :

a. Le Président de la Diète, au nom de celle-ci ;

b. Le Président du Conseil de l'État, au nom de ce dernier ;

c. Le Président du Conseil des ministres, au nom de ce dernier et du Présidium du Gouvernement.

Art. 3. Le Président du Conseil des ministres exerce la haute surveillance sur la Chambre de Contrôle.

Art. 4. 1. Le Président de la Chambre Suprême de Contrôle est un organe supérieur de l'administration de l'État.

2. Le Président de la Chambre Suprême de Contrôle est nommé et révoqué par la Diète, sur une proposition du Président du Conseil des ministres faite de concert avec le Président du Conseil de l'État.

Art. 5. 1. Les offices locaux de contrôle sont des organes de la Chambre Suprême de Contrôle.

2. Le Président du Conseil des ministres déterminera par voie de règlement le champ d'activité et les sièges des offices locaux de contrôle.

3. Le directeur d'un office local de contrôle est nommé et révoqué par le Président du Conseil des ministres sur proposition du Président de la Chambre Suprême de Contrôle.

Art. 6. 1. Le champ d'activité de la Chambre Suprême de Contrôle comporte le contrôle des activités

1) des organes de l'administration de l'État et des offices qui leur sont subordonnés ;

2) des entreprises d'État, de leurs unions et des banques ;

3) des autres unités d'organisation de l'État ;

4) des coopératives et de leurs unions ;

5) des cercles agricoles et de leurs unions ;

6) des institutions et des organisations sociales et professionnelles en ce qui concerne l'exercice des fonctions qui leur sont confiées par l'État ;

7) des autres organisations sociales bénéficiant d'une aide financière de l'État ou disposant de fonds provenant des actions ou des cotisations bénévoles.

2. La Chambre Suprême de Contrôle effectue également le contrôle des unités de l'économie non socialiste à l'occasion de l'exécution des tâches qui leur sont confiées par les organes de l'État ou par les organismes de l'économie socialiste, et examine la conformité de l'activité de ces unités, en particulier de leur activité économique avec le droit en vigueur et l'intérêt social.

3. En effectuant un contrôle d'office, la Chambre Suprême de Contrôle peut contrôler l'activité des organes supérieurs et centraux de l'administration de l'État, avec le consentement du Président du Conseil des ministres et dans la mesure déterminée par lui.

4. Le champ d'activité des offices locaux de contrôle comporte le contrôle de l'activité des organes locaux de l'administration de l'État et des offices qui leur sont subordonnés ainsi que des unités énumérées à l'alinéa 1, pts 2-7.

Art. 7. 1. La Chambre Suprême de Contrôle a pour tâche de contrôler l'activité économique, financière et administrative des organes et des unités énumérés à l'art. 6 du point de vue de la légalité, des règles de bonne gestion, de l'opportunité et de la probité.

2. Dans l'exécution de sa tâche formulée à l'ai. 1, la Chambre Suprême de Contrôle examine notamment

1) l'exécution des plans socio-économiques et du budget de l'État ;

2) la conformité de l'activité de l'organe ou de l'unité contrôlée avec les lois et les actes normatifs rendus sur leur base ;

3) l'exécution des lois ainsi que des actes normatifs et des autres actes juridiques rendus sur leur base.

3. Le Conseil des ministres

1) établira par voie de règlement les modalités des opérations de contrôle ;

2) confèrera un statut à la Chambre Suprême de Contrôle.

Art. 8. 1. La Chambre Suprême de Contrôle effectue

1) des contrôles courants qui consistent à examiner les actes en cours d'exécution et la situation économique de l'unité contrôlée ;

2) des contrôles *ex post* qui consistent à examiner les actes déjà accomplis et les documents.

2. Le Président du Conseil des ministres peut charger la Chambre Suprême de Contrôle d'effectuer un contrôle préliminaire.

Art. 9. 1. La Chambre Suprême de Contrôle effectue des contrôles prévus par des plans périodiques de travail et des contrôles *ad hoc*. Les plans périodiques de travail doivent être approuvés par le Président du Conseil des ministres.

2. La Chambre Suprême de Contrôle inclut dans ses plans périodiques de travail les tâches découlant des résolutions de la Diète et de ses organes, du Conseil de l'État et du Conseil des ministres, des décisions du Présidium du Gouvernement, des actes juridiques et des décisions du Président du Conseil des ministres.

Art. 10. 1. Le Président de la Chambre Suprême de Contrôle soumet au Président du Conseil des ministres et aux ministres compétents l'information sur les résultats du contrôle effectué avec des conclusions.

2. Sur proposition de la commission parlementaire intéressée faite par l'intermédiaire du Président de la Diète, le Président de la Chambre Suprême de Contrôle

informe cette commission des résultats des contrôles effectués de l'activité d'entreprises, d'établissements et d'autres unités.

Art. 11. Les directeurs des offices locaux de contrôle

1) fournissent aux conseils du peuple de voïvodie des informations sur les résultats essentiels des contrôles effectués dans les secteurs relevant de la compétence des conseils du peuple ;

2) sur proposition des voïvodes ordonnent des contrôles de l'activité des unités ou des organes locaux, portant sur des problèmes déterminés, et communiquent leur plans périodiques de contrôle.

Art. 12. 1. Le Président de la Chambre Suprême de Contrôle coordonne l'activité, en matière de contrôle, des unités de contrôle, d'inspection et de révision soumis aux organes supérieurs et centraux de l'administration de l'État ainsi que des unions centrales de coopératives.

2. Les directeurs des offices locaux de contrôle coordonnent l'activité en matière de contrôle des organes locaux de l'administration de l'État, des unités locales de contrôle, d'inspection et de révision subordonnés aux organes supérieurs, centraux et locaux de l'administration de l'État ainsi que des unions locales de coopératives.

3. Le Président du Conseil des ministres déterminera par voie de règlement les règles et le mode de la coordination dont il est question aux alinéas 1 et 2.

Art. 13. 1. Les opérations de contrôle prévues par la présente loi et par les actes normatifs édictés sur la base de celle-ci sont exécutées :

1) par des inspecteurs professionnels ;

2) par des inspecteurs experts désignés parmi les personnes non employées à la Chambre Suprême de Contrôle, hautement compétentes dans les domaines déterminés de l'économie nationale, de la science, de la technique, de l'instruction publique et de la culture ;

3) des inspecteurs sociaux désignés parmi les militants sociaux.

2. Les inspecteurs experts et les inspecteurs sociaux sont désignés pour un temps déterminé et révoqués par le Président de la Chambre Suprême de Contrôle ou par le directeur d'un office local de contrôle.

3. Les inspecteurs professionnels et les inspecteurs experts ont, dans l'exercice de leurs fonctions, le droit :

1) d'examiner l'ensemble de l'activité de l'organe ou de l'unité contrôlés ;

2) d'entrer dans tous les locaux et dans les autres lieux occupés par l'organe ou l'unité contrôlés ;

3) de demander la présentation de documents et des explications ainsi que de mettre en sûreté des documents et d'autres preuves nécessaires ;

4) de convoquer et d'interroger des employés de l'organe ou de l'unité contrôlés et aussi d'autres personnes, suivant les dispositions du code de procédure administrative.

4. Dans l'exercice de leurs fonctions, les contrôleurs sociaux examinent des problèmes déterminés dans les différents domaines de l'économie nationale relevant du champ d'activité de l'organe ou de l'unité contrôlés. Les inspecteurs sociaux ont les droits définis à l'alinéa 3, pts 2 et 3.

5. Les employés de l'unité contrôlée sont tenus de donner aux inspecteurs toutes explications orales et écrites sur les questions concernant l'objet de contrôle, en respectant les dispositions sur le secret d'État.

6. Le Président du Conseil des ministres déterminera par voie de règlement les règles détaillées de désignation des inspecteurs dont il est question à l'alinéa 1,

pts 2 et 3, leurs compétences de contrôle et les règles de la rémunération des inspecteurs experts.

Art. 14. A l'occasion de l'exercice du contrôle, les organes de contrôle peuvent :

1) recommander aux unités contrôlées d'éliminer tous les défauts et irrégularités ou demander aux unités supérieures de donner des ordres en ce sens ;

2) demander aux organes compétents d'arrêter l'exécution des décisions ou des actes déterminés, lorsque leur exécution apparaît inopportune ou contraire aux règles de bonne gestion, ou serait contraire au droit ;

3) de demander aux voivodes de suspendre les directeurs (chefs) d'unités d'organisation non subordonnées aux conseils du peuple, coupables de négligences, notamment de celles qui risquent de causer un préjudice à l'intérêt social ;

4) demander aux organes compétents de frapper d'une sanction de service ou disciplinaire les personnes coupables de négligences ou d'atteintes aux devoirs, de suspendre les personnes autres que celles énumérées sous pt 3, et dans des cas graves demander la destitution du coupable.

Art. 15. 1. Au cas où ils constatent des négligences ou des atteintes aux devoirs, les inspecteurs de la Chambre Suprême de Contrôle et des offices locaux de contrôle peuvent appliquer envers les coupables des pénalités pécuniaires jusqu'à 5000 zlotys. Une telle sanction appliquée par un inspecteur de la Chambre Suprême de Contrôle est susceptible de recours devant le Président de la Chambre Suprême de Contrôle, et celle appliquée par l'inspecteur d'un office local de contrôle, de recours devant le directeur de cet office dans un délai de 14 jours.

2. Au cas où des négligences ou des atteintes graves aux devoirs sont constatées, les directeurs des offices locaux de contrôle et les directeurs des groupes de travail spécialisés de la Chambre Suprême de Contrôle peuvent appliquer, par voie de décision, aux coupables une pénalité pécuniaire jusqu'à 10 000 zlotys, et le Président de la Chambre Suprême de Contrôle jusqu'à 25 000 zlotys. La décision prise en cette matière par le directeur d'un office local de contrôle ou par un groupe de travail spécialisé est susceptible de recours devant le Président de la Chambre Suprême de Contrôle dans un délai de 14 jours à compter de la notification de la décision.

La décision prise par le Président de la Chambre Suprême de Contrôle n'est pas susceptible de recours.

3. Le Président du Conseil des ministres déterminera par voie de règlement les règles détaillées relatives à l'application des pénalités énumérées aux alinéas 1 et 2 et la procédure à suivre.

4. Les pénalités pécuniaires non acquittées sont recouvrables suivant les modalités prévues par les dispositions sur la procédure d'exécution forcée dans l'administration.

5. Les inspecteurs experts et les inspecteurs sociaux peuvent introduire des requêtes visant à la punition des personnes coupables de négligences ou d'atteintes aux devoirs auprès du directeur d'un office local de contrôle ou auprès du Président de la Chambre Suprême de Contrôle.

Art. 16. Les employés de la Chambre Suprême de Contrôle sont subordonnés au Président de la Chambre Suprême de Contrôle, et les employés des offices locaux de contrôle aux directeurs de ces offices et sont responsables devant eux d'une exécution consciencieuse de leurs devoirs, et notamment d'une formulation et d'une documentation consciencieuses des résultats du contrôlé.

Art. 17. Sauf disposition contraire de la présente loi ou des prescriptions spéciales, les dispositions concernant les employés des offices d'État sont applicables aux employés de la Chambre Suprême de Contrôle'.

Art. 18. Les employés de la Chambre Suprême de Contrôle exerçant ou surveillant des opérations de contrôle ne peuvent encourir de responsabilité pénale à cause de leurs actes de service sans le consentement préalable du Président de la Chambre Suprême de Contrôle.

Art. 19. 1. Les employés de la Chambre Suprême de Contrôle sont tenus de garder le secret sur les informations obtenues directement ou indirectement à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, lorsque ces informations sont considérées comme confidentielles ou lorsque l'intérêt public ou l'intérêt de service l'exigent.

2. L'employé est tenu au secret aussi bien pendant qu'après la durée de son emploi.

3. Le Président de la Chambre Suprême de Contrôle ou la personne autorisée par lui peuvent, dans des cas déterminés, dispenser un employé de la Chambre Suprême de Contrôle ou d'un office local de contrôle de l'obligation au secret.

Art. 20. Les dispositions des art. 18 et 19 sont applicables aux inspecteurs experts et aux inspecteurs sociaux.

Art. 21. Les employés antérieurement employés dans la Chambre Suprême de Contrôle deviennent employés de la Chambre créée par la présente loi, tandis que les employés des bureaux des délégués locaux de la Chambre Suprême de Contrôle deviennent employés des offices locaux de contrôle.

Art. 22. Les dispositions de la présente loi concernant les conseils du peuple de voïvodie sont applicables également aux conseils du peuple des villes-voïvodies, et les dispositions concernant les voïvodes, aux présidents de ces villes.

Art. 23. 1. La loi du 13 décembre 1957 sur la Chambre Suprême de Contrôle (J. des L. n° 61, texte 330) cesse d'être en vigueur.

2. Aussi longtemps que ne seront pas édictées les dispositions d'application prévues par la présente loi, les dispositions antérieures restent en vigueur pour autant qu'elles ne sont pas en contradiction avec cette loi.

Art. 24. La loi entre en vigueur le jour de son adoption.

ADRESSE DE LA RÉDACTION
POLSKA AKADEMIA NAUK — INSTYTUT PAŃSTWA I PRAWA
00-330 Warszawa — Pałac Staszica
Nowy Świat 72

Prenumeratę na kraj przyjmują Oddziały RSW „Prasa—Książka—Ruch” oraz urzędy pocztowe i doręczyciele w terminach:

- do dnia 25 listopada na I półrocze roku następnego i na cały rok następny,
- do 10 czerwca na II półrocze roku bieżącego.

Cena prenumeraty:

półrocznie 50,— zł

rocznie 100,— zł

Jednostki gospodarki uspołecznionej, instytucje, organizacje i wszelkiego rodzaju zakłady pracy zamawiają prenumeratę w miejscowych Oddziałach RSW „Prasa—Książka—Ruch”, w miejscowościach w których nie ma Oddziałów RSW — w urzędach pocztowych.

Czytelnicy indywidualni opłacają prenumeratę wyłącznie w urzędach pocztowych i u doręczycieli.

Prenumeratę ze zleceniem wysyłki za granicę przyjmuje RSW „Prasa—Książka—Ruch” Centrala Kolportażu Prasy i Wydawnictw, ul. Towarowa 28, 00-958 Warszawa, konto NBP XV Oddział w Warszawie Nr 1153-201045-139-11.

Prenumerata ze zleceniem wysyłki za granicę jest droższa od prenumeraty krajowej o 50% dla zlecających indywidualnych i o 100% dla zlecających instytucji i zakładów pracy.

SPRZEDAŻ NUMERÓW BIEŻĄCYCH I ARCHIWALNYCH

— w Księgarni Ośrodka Rozpowszechniania Wydawnictw Naukowych PAN; płatność gotówką, przelewem lub za zaliczeniem pocztowym. Adres: OR PAN, Pałac Kultury i Nauki, 00-901 Warszawa, konto PKO 15-912 I Oddział Warszawa,

— w PPDK Księgarni Ossolineum nr. Wr. 93-009 Rynek 8, 50-106 Wrocław, konto NBP IV O/M Wrocław 93044-55.

Pour commande à l'étranger s'adresser à “Ars Polona”, Krakowskie Przedmieście 7, 00-068 Warszawa, Polska, ou à:

— Kubon Sagner, Inhaber Otto Sagner D8 München 34, Postfach 68, Bundesrepublik Deutschland;

— EarlsCourt Publications Ltd., 130 Shepherd Bush Centre, London W 12, Great Britain;

— Licosa Commissionaria Sansoni, Via Lamarmora 45, 50 121 Firenze, Italy;

— La Boutique Polonaise, 25 rue Drouot Paris IX^e, France;

— Agence et Messageries de la Presse S.A., 1, rue de la Petit-île, 1070 Bruxelles, Belgique,