

*LE SERVICE JURIDIQUE DES ORGANES D'ÉTAT ET DES UNITÉS  
DE L'ÉCONOMIE SOCIALISÉE EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE  
DE POLOGNE*

*Edmund Wengerek*

Dans la vie économique contemporaine, où un rôle de premier plan est joué par de grands organismes économiques, les formes traditionnelles de l'assistance juridique prêté le plus souvent individuellement à des personnes physiques par les juristes y appelés que sont les avocats, ne suffisent plus pour assurer l'assistance juridique permanente, nécessaire pour protéger la loi et les intérêts de puissantes unités économiques. Cela exige le concours d'un juriste spécialisé dans les actes juridiques à prendre au sein de l'entreprise et dans les mesures garantissant la conformité des actes de l'entreprise avec la loi. Dans ces conditions, l'assistance juridique traditionnelle exercée par les avocats et consistant à représenter l'entreprise devant le tribunal, fait place au nombre d'autres mesures que comporte le service juridique dans son ensemble. Ce service consiste à assurer l'assistance juridique permanente, sous tous ses aspects, à un organisme exerçant ordinairement une activité économique.

Le service juridique joue un rôle particulier dans l'État socialiste. Cela résulte des principes fondamentaux de la Constitution de la R.P.P., tels que la protection de la propriété sociale (art. 8) et le principe de la légalité populaire (art. 4). A leur lumière, il y a nécessité évidente d'organiser un service juridique efficace des dizaines de milliers d'entreprises socialisées où le conseiller juridique doit être « l'oeil vigilant » ou « le gardien » de la légalité.

Pour ces raisons ont été adoptés plusieurs actes normatifs ayant pour but d'assurer le service juridique. On compte parmi les plus importants d'entre eux: l'arrête n° 294 du Conseil des ministres du 2 juin 1954 sur la représentation en justice et le service juridique des organes locaux du pouvoir d'État (Monitor Polski n° A 55, texte 752) et les arrêtés d'application y relatifs, ainsi que l'arrêté n° 533 du Conseil des ministres du

13 décembre 1961 sur le service juridique des entreprises d'État, de leurs unions et des banques d'État (Monitor Polski n° 96, texte 406) et les arrêtés d'application y relatifs.

La réglementation du service juridique n'embrasse pas tous les sujets socialisés mais, d'une part, les organes locaux de l'administration de l'État (voïvodes et bureaux de voïvodie, présidents et bureaux des villes et, d'autre part, la plupart des organismes de l'économie socialisée, y compris les entreprises et les banques d'État, les unions, les coopératives et les organisations sociales qui exercent une activité économique. La réglementation est basée sur la déconcentration du service juridique consistant en ce que le service est exercé par les conseillers juridiques ou les autres personnes qui y sont appelées et directement rattachées aux unités desservies. Avant l'entrée en vigueur des dispositions précitées, le système appliqué était celui de la concentration du service juridique, où le rôle principal était joué par l'Office de défense des intérêts de l'État qui, dans rentre-deux-guerres et quelques années après la guerre, remplissait la fonction de mandataire exclusif du Fisc et des entreprises d'État dans la procédure judiciaire. La concentration du service juridique, limitée d'ailleurs en pratique seulement à la procédure judiciaire, ne pouvait satisfaire aux besoins du service juridique de plusieurs milliers d'entreprises d'État fondées dans les années cinquante. Dans le nouveau système, les unités d'État ont elles-même le droit d'organiser leur représentation judiciaire.

## II

Le service juridique des organes locaux de l'administration de l'État est organisé de telle manière qu'auprès des voïvodes et bureaux de voïvodie ainsi qu'auprès des présidents et bureaux des villes fonctionne un conseiller juridique, tandis qu'auprès des sections de ces offices peut être institué un conseiller spécial pour la représentation en justice. Les bureaux municipaux peuvent (sans y être tenus) avoir un poste de conseiller juridique, tandis que les bureaux de commune bénéficient des services d'un fonctionnaire préposé à cette tâche. Les tâches du conseiller juridique des organes locaux de l'administration de l'État consistent avant tout à assurer la conformité avec la loi des résolutions des conseils du peuple et des décisions prises par ces organes ainsi que d'autres actes juridiques qu'ils adoptent. Les fonctions consultatives et de contrôle des actes des conseils du peuple au point de vue de leur conformité à la loi jouent ici un rôle primordial. Dans les devoirs de ces conseillers rentrent la coordination des actes juridiques entre les organes respectifs, les renseignements et la rédaction d'un bulletin officiel. En outre, le conseiller juridique prend part

aux séances des conseils du peuple et aux collèges des organes locaux de l'administration de l'État. Par contre, la représentation judiciaire n'est pas à la charge du conseiller juridique de l'organe local de l'administration de l'État, mais d'un conseiller spécial pour la représentation en justice. Le champ d'activité du conseiller juridique des bureaux municipaux dépend du statut du bureau; il ressemble à celui du conseiller juridique du bureau de voïvodie, avec cette différence qu'on peut lui confier la représentation en justice. Celui qui sollicite le poste de conseiller juridique doit justifier des études juridiques supérieures et d'un stage professionnel déterminé (de 3 à 6 ans).

A l'exercice du service juridique des organes locaux de l'administration de l'État participent également les fonctionnaires préposés à cet effet, principalement aux niveaux inférieurs de l'administration de l'État ou comme assistants des conseillers juridiques. Ils doivent eux aussi justifier des études juridiques.

La réglementation du service juridique des organes de l'administration de l'État est fragmentaire. Elle n'embrasse ni les organes suprêmes de l'administration de l'État ni les unités non subordonnées aux organes locaux de l'administration de l'État (universités, écoles supérieures, etc.). Il n'existe d'ailleurs pas d'acte normatif unique qui règle en détails les qualifications, les tâches, les prérogatives et les obligations des conseillers juridiques de ces organes.

Les ministres des Finances, de l'Intérieur, de la Défense nationale et quelques autres ont pris des arrêtés en vigueur dans leurs départements et qui règlent le service juridique des unités particulières. Le défaut d'acte normatif uniforme sur le service juridique est critiqué et l'on réclame l'adoption d'une telle loi.

### III

1. L'organisation du service juridique des entreprises d'État, des banques et des unions industrielles a été réglée par l'arrêté n° 533 du Conseil des ministres, qui recommande aux autres unités de l'économie socialisée de s'y conformer (voir ci-après). L'arrêté prévoit plusieurs formes du service lesquelles peuvent être choisies, selon les besoins de l'entreprise, par le directeur ou le gérant d'une unité de l'économie socialisée. La forme fondamentale est le service juridique permanent qui consiste en ce qu'il est exercé par un conseiller juridique à plein emploi. La deuxième forme est le service assuré à plusieurs entreprises par un conseiller juridique à plein emploi d'une seule entreprise (entreprise-mère). Cette entreprise

passé un accord avec les autres entreprises, concernant l'exercice chez elles du service juridique par le conseiller juridique de l'entreprise-mère.

Une autre forme, c'est le service juridique de l'union d'entreprises qui peut conclure un accord avec l'une des entreprises qui y sont groupées sur l'exercice du service juridique par le conseiller juridique de l'union.

Une forme particulière du service juridique est prévue par les principes sur les services juridiques *ad hoc*. L'entreprise d'État peut confier l'accomplissement d'un service concret au conseiller juridique d'une autre entreprise ou à un groupement d'avocats en vertu d'un contrat de mandat. Cela ne peut intervenir qu'à titre exceptionnel dans le cas où l'entreprise n'a pas de service juridique permanent, vu que ses besoins à cet égard sont insignifiants ou quand l'entreprise ne peut bénéficier des services de son conseiller juridique du fait qu'il est malade, en congé ou empêché d'une autre façon. Cette forme est défendue si la rémunération au titre des services urgents dépasse le montant de trois mois de salaire du conseiller juridique à plein emploi.

Une autre forme du service juridique, c'est « la représentation *ad hoc* en justice » quand l'affaire n'est pas jugée dans la ville du siège de l'entreprise mais, par exemple, dans une ville éloignée. Dans ce cas, l'union d'entreprises peut décider que le conseiller juridique de l'entreprise qui a son siège dans la même ville que le tribunal, représente l'entreprise ayant son siège dans une autre ville.

En outre, les dispositions légales prévoient comme type particulier du service, le service juridique spécialisé dont on peut charger le conseiller spécialisé qui agit alors à côté du conseiller juridique permanent. Il dépend de l'entreprise d'engager, selon ses besoins, un conseiller juridique ou plus.

La loi permet de cumuler les postes de conseiller juridique dans plusieurs entreprises — quatre au maximum — mais sans qu'au total ces postes puissent dépasser un emploi à plein temps et demi.

Il arrive souvent dans la pratique que les entreprises moyennes (les coopératives) choisissent la forme du service juridique permanent en engageant un conseiller juridique à mi-temps seulement (moitié du temps d'emploi d'un travailleur). Les conseillers juridiques passent d'ordinaire les contrats avec 2 ou 3 entreprises.

Précisons à ce propos qu'en règle générale, il s'agit d'un contrat de travail.

2. L'arrêté n° 533 classe parmi les tâches du service juridique les consultations, avis et éclaircissements, l'étude et la consultation des projets de contrats et d'autres actes, la représentation dans la procédure judiciaire, arbitrale et administrative. L'arrêté cite plusieurs actes dont l'accomplissement exige l'avis du conseiller juridique. Ce sont, entre autres, la conclusion d'un contrat non typique, l'élaboration des modèles de contrats-

types et de projets de règles, d'instructions et de règlements concernant l'entreprise, la décision de saisir un tribunal ou une commission d'arbitrage,, l'appréciation si une prétention patrimoniale d'un travailleur ou d'un tiers est fondée, la résiliation du contrat de travail sans préavis, l'extinction d'une créance, l'ouverture d'une procédure d'expropriation, etc. L'arrêté statue que la représentation par le conseiller juridique dans la procédure judiciaire ou arbitrale est obligatoire, ce qui nous autorise à affirmer que les unités de l'économie socialisée sont soumises dans la procédure civile à l'obligation d'être représentées par un conseiller juridique, obligation qui ressemble au ministère obligatoire d'avocat prévu par les lois processuelles dans certains États occidentaux.

Selon l'arrêté n° 533, le service juridique doit être, en règle générale,, exercé par le conseiller juridique. C'est pourquoi ses dispositions consacrent beaucoup d'attention à ce poste. Le conseiller juridique est un juriste qualifié, inscrit sur la liste des conseillers juridiques tenue par le président de la commission régionale d'arbitrage, exerçant sur la base du contrat de travail un service juridique permanent, occupant dans la structure de l'entreprise un poste de travail indépendant et subordonné directement au directeur d'entreprise. Il faut souligner que les dispositions sur le service juridique attachent une importance particulière à ce que le conseiller juridique soit lié à l'entreprise par un rapport de travail permanent. Le contrat de mandat, comme base du rapport entre l'entreprise et le conseiller juridique, n'est admis qu'à titre d'exception dans le cadre de ce qu'on appelle les services juridiques *ad hoc*. On confie généralement ces services au conseiller juridique d'une entreprise-soeur, et exceptionnellement à un avocat membre du groupement d'avocats. L'élément important du statut du conseiller juridique est son indépendance, ce qui signifie que le conseiller juridique n'obéit qu'au directeur ou directeur adjoint de l'entreprise.

Le contrôle du service juridique est exercé, en premier lieu, par le directeur d'entreprise. Cependant il n'a pas le droit d'imposer au conseiller juridique de délivrer une opinion d'un contenu déterminé. Sous ce rapport, le conseiller juridique est indépendant. Il est défendu aussi de charger le conseiller juridique d'une activité dépassant le domaine propre du service juridique.

Le problème de l'avis indépendant du conseiller juridique est une question centrale du service juridique des unités de l'économie socialisée en Pologne populaire, car il est important que les opinions des conseillers juridiques soient conformes à la loi. Le directeur d'entreprise ne peut imposer au conseiller que son opinion juridique ait la teneur qu'il veut. L'indépendance du conseiller juridique en ce qui concerne ses opinions a pour

but de réaliser le principe de la légalité populaire, en soumettant l'activité de l'entreprise aux dispositions de la loi.

En prononçant son avis, le conseiller juridique est tenu de se guider par les principes de la légalité populaire ainsi que par les intérêts de l'économie nationale et de l'entreprise.

Le conseiller juridique n'a pas à rendre compte d'avis contraire au voeu du directeur. Si le directeur ne partage pas l'avis du conseiller juridique, il doit l'exprimer par écrit, notamment quand il prend une décision contraire à l'avis du conseiller.

Dans la discussion sur la question de l'avis indépendant du conseiller juridique, on a attiré l'attention sur le défaut de garanties suffisantes de la protection du conseiller juridique, puisque le directeur qui est mécontent de l'avis du conseiller peut le congédier. En prenant en considération les postulats de l'Association des Juristes Polonais qui groupe, entre autres, les conseillers juridiques, le projet de loi sur le service juridique des unités de l'économie socialisée prévoit la conclusion et la résiliation des contrats de travail avec le conseiller juridique par l'unité supérieure de l'entreprise dans laquelle doit travailler ou travaille le conseiller juridique.

Le contrôle du service juridique est aussi exercé par l'union industrielle qui a les droits et les devoirs déterminés à l'égard du service juridique de l'entreprise (voir infra).

Le conseiller juridique est également soumis au contrôle du président de la commission régionale d'arbitrage, qui décide de l'inscription du conseiller juridique sur la liste des conseillers juridiques et peut aussi engager la procédure disciplinaire, visant un conseiller juridique, devant un collègue près la Commission Centrale d'Arbitrage (voir infra). En outre, le conseiller juridique est soumis, dans une certaine mesure, au contrôle du ministère public et du président de la cour de voïvodie.

Parmi les qualités requises du candidat au poste de conseiller juridique, on compte les études juridiques supérieures, un stage de trois ans dans une unité de l'économie socialisée ou dans les organes d'État, un stage judiciaire ou dans l'arbitrage et l'examen professionnel. Les personnes qui, pendant un temps déterminé, remplissaient les fonctions de juge ou autres, sont exemptées de cet examen.

Les fonctions de conseiller juridique sont incompatibles avec celles de juge, de procureur, de notaire et d'agent des commissions d'arbitrage, ainsi qu'avec l'exercice de la profession d'avocat. L'arrêté n'interdit pas à l'avocat inscrit au barreau, mais n'exerçant pas la profession, d'exercer les fonctions de conseiller juridique. Environ 800 avocats (c.-à-d. 10% des conseillers juridiques) qui n'exercent pas une profession, sont inscrits sur la liste des conseillers juridiques et exercent comme tels. Il est défendu de conclure le contrat de travail avec un conseiller juridique non inscrit

sur la liste des conseillers. Les dispositions de l'arrêté indiquent le nombre d'heures que le conseiller juridique doit consacrer au travail au siège et en dehors de l'entreprise (au tribunal, à l'arbitrage, etc.), en précisant combien d'heures de travail comprend, respectivement, le plein emploi, l'emploi à mi-temps ou à quart-temps.

Le directeur d'entreprise peut conclure le contrat de travail avec le conseiller juridique après son inscription sur la liste des conseillers. La liste est tenue par le président de la commission régionale d'arbitrage, qui examine les qualifications du candidat et vérifie si son travail antérieur et son attitude sociale garantissent une exécution convenable de ses devoirs. En prenant la décision sur l'inscription, le président examine le projet de contrat de travail entre l'entreprise et le conseiller juridique ainsi que le nombre d'heures de travail du conseiller dans toutes les entreprises où il est employé.

L'embauchage d'un conseiller non inscrit sur la liste des conseillers est passible d'une sanction disciplinaire.

La décision du président de la commission régionale d'arbitrage est susceptible de recours devant le Président de la Commission Centrale d'Arbitrage et devant un collège près la Commission Centrale d'Arbitrage.

3. Les conseillers juridiques n'ont pas une organisation professionnelle autogérée à l'instar de l'ordre des avocats. La seule organisation qui les groupe, c'est une section de l'Association des Juristes Polonais. Ces dernières années, on a créé des groupements consultatifs près les présidents des commissions régionales d'arbitrage et près le Président de la Commission Centrale d'Arbitrage. Les membres de ces groupements sont nommés librement par les présidents des commissions d'arbitrage. Les groupements ne sont que des corps consultatifs, sans pouvoir de décision. Dans le projet de loi sur le service juridique des unités de l'économie socialisée, on prévoit l'élection des membres de ces groupements par une assemblée des conseillers juridiques. Les groupements auront en certaines matières la voix décisive.

4. Les dispositions en vigueur déterminent les devoirs et les droits des conseillers juridiques.

En dehors des devoirs généraux résultant du code du travail et concernant tous les travailleurs, les dispositions susmentionnées citent avant tout les devoirs consultatifs; elles distinguent les avis et les explications consistant en renseignements sur le droit en vigueur. Dans le travail du conseiller juridique, un rôle très important est joué par la fonction qui consiste à signaler au directeur d'entreprise les cas d'inobservation dans celle-ci des dispositions sur le service juridique, notamment l'accomplissement d'actes juridiques sans consulter le conseiller, les défauts dans le fonctionnement de l'entreprise susceptibles de faciliter divers abus ainsi

que les violations de la loi. Le conseiller juridique est tenu de conserver les preuves, de faire engager la procédure pénale lorsque sont révélés des dommages causés à l'entreprise par suite des infractions, de coopérer dans la procédure pénale et d'intenter l'action civile dans le procès pénal, d'examiner les chances de réussite dans une affaire et de donner son avis quant à l'opportunité d'engager une procédure arbitrale ou administrative, d'examiner en détail une affaire avant d'introduire un recours, de veiller sur la procédure d'exécution. Il appartient aussi au conseiller juridique de donner à la direction d'entreprise et aux organes de l'autogestion ouvrière des renseignements sur le contenu de nouvelles dispositions juridiques, et aux services compétents — sur les délais de poursuite des prétentions.

Parmi les droits du conseiller juridique, on compte la rémunération du travail fixée selon le taux prévu pour le chef de la section économique. De plus, le conseiller juridique a droit à des suppléments s'il travaille exclusivement à plein temps dans une seule entreprise ou est employé dans une entreprise subordonnée au ministère du Commerce extérieur, ou encore comme chef des conseillers juridiques d'une entreprise. Le conseiller a droit à une part des frais du procès gagné pour son entreprise.

Les dispositions du code de procédure civile prévoient certaines facilités aux conseillers juridiques qui sont en même temps des avocats, car ils sont soumis aux dispositions sur les avocats. Le conseiller juridique a également tous les droits dont bénéficient les autres employés de l'entreprise; il a, en outre, le droit de demander une aide de bureau et les revues juridiques principales.

5. Si l'on constate que le conseiller juridique ne s'acquitte pas convenablement de ses devoirs, qu'il ne respecte pas l'interdiction du cumul de postes ou si des circonstances sont révélées qui portent atteinte à la confiance envers le travailleur exerçant les fonctions de conseiller juridique, ce dernier encourt une responsabilité disciplinaire. La procédure disciplinaire devant le collège qui fonctionne près le Président de la Commission Centrale d'Arbitrage, peut être engagée à la requête du président de la commission régionale d'arbitrage ou d'autres organes d'État (du président de la cour de voïvodie, du procureur de voïvodie, des organes de la Chambre Suprême du Contrôle). Le collège qui se compose d'un représentant du Président de la Commission Centrale d'Arbitrage et des représentants des ministères et de l'Association des Juristes Polonais, peut, après l'examen de l'affaire, adresser un avertissement ou une réprimande au conseiller, le menacer de radiation de la liste des conseillers juridiques ou le radier de cette liste.

Les conseillers juridiques — avocats encourt la responsabilité dis-

ciplinaire devant les commissions disciplinaires de l'organisation autogérée des avocats.

6. Le travail des conseillers juridiques dans les entreprises subordonnées à une même union est coordonné et contrôlé par le conseiller juridique de l'union lequel, en dehors des services qu'il assure à l'union, doit, entre autres, déposer un projet sur l'organisation du service juridique des entreprises, notamment celles où le service n'est pas bien organisé, analyser le fonctionnement du service juridique dans les entreprises groupées au sein de l'union, contrôler le travail des conseillers juridiques, examiner les informations des conseillers juridiques concernant la violation de la loi, donner dans les cas douteux des éclaircissements et des conseils professionnels ainsi qu'organiser les conférences des conseillers juridiques en vue de discuter les précédents et les affaires essentielles pour le département ministériel concerné. La fonction du conseiller juridique de l'union peut être exercée seulement par un conseiller juridique, et non par une autre personne.

7. Outre le conseiller juridique, les devoirs découlant du service juridique peuvent être remplis, dans les affaires de moindre importance, par un employé préposé à cet effet. 11 doit avoir les qualifications juridiques. L'entreprise qui n'a pas un contentieux important peut n'employer qu'un tel préposé. Dans le cas où l'entreprise emploie un conseiller juridique, le préposé est un aide du conseiller juridique.

Le préposé ne peut être occupé qu'à plein temps et ne bénéficie pas des prérogatives du conseiller juridique, notamment du temps abrégé de travail à l'entreprise. Le directeur peut lui confier également les fonctions qui n'entrent pas dans le domaine du service juridique.

L'entreprise doit faciliter au préposé sa préparation professionnelle au poste de conseiller juridique et lui accorder deux jours libres par semaine pour un stage à l'arbitrage. En outre, le préposé a droit à un congé de préparation à l'examen.

8. La préparation à la profession du conseiller juridique consiste à faire un stage à l'arbitrage ou au tribunal et à travailler en qualité de conseiller juridique. Le stage dure 2 ans et se termine par un examen professionnel devant un jury près le président de la commission d'arbitrage.

#### IV

1. L'arrêté n° 533 du Conseil des ministres est obligatoire pour les entreprises d'État, les banques et les unions, ainsi que pour les organismes économiques équivalents. L'arrêté recommande aux autres unités de l'économie socialisée d'appliquer chez elles les principes d'organisation du

service juridique qui y sont prévus. Conformément à cette recommandation, le Présidium du Conseil Suprême de Coopératives a, dans sa résolution du 2 janvier 1963 sur le service juridique des coopératives et de leurs unions, recommandé aux unions de coopératives d'appliquer les dispositions de l'arrêté à l'organisation du service juridique des coopératives groupées dans ces unions. Les administrations (directions) centrales de ces unions ont adopté des résolutions sur le service juridique des coopératives qui leur étaient subordonnées. Ces résolutions ont emprunté à l'arrêté n° 533 les principes du service juridique, avec certaines particularités liées à la fonction des coopératives respectives. Ainsi, entre autres, la Direction de l'Union Centrale des Coopératives de Travail a recommandé d'organiser des groupes de conseillers juridiques fonctionnant comme les établissements exerçant leur activité conformément aux règles de la comptabilité économique. Ces groupes fonctionnent près les unions de voïvodie et servent aux coopératives groupées. La Direction centrale de la Coopérative ouvrière de publication « La Presse » compte aussi parmi les devoirs des conseillers juridiques la rédaction des rubriques destinées aux conseils juridiques dans les journaux publiés par la coopérative.

2. Le Présidium de la Commission de coordination de l'activité économique des organisations sociales a également recommandé aux organisations coordonnées d'organiser le service juridique conformément aux principes prévus par l'arrêté n° 533 du Conseil des ministres. En conséquence, aussi bien les conseillers juridiques de ces organisations que ceux des coopératives doivent être inscrits sur la liste des conseillers juridiques.

## V

Comme il résulte de l'état du droit présenté ci-dessus, la réglementation du service juridique n'englobe pas tous les sujets socialisés et n'est pas uniforme. Cet état est critiqué et l'on réclame une loi réglant le service juridique dans tous les organes d'État et les unités de l'économie socialisée. Par suite d'une très vaste discussion on a préparé un projet de loi sur le service juridique, dont les versions successives subissent diverses modifications. Ces projets cherchent à tenir compte des postulats avancés dans la discussion. Les principes fondamentaux de la structure du service juridique, prévus dans les projets, ont été empruntés à l'arrêté n° 533 du Conseil des ministres.