

ACADÉMIE POLONAISE DES SCIENCES
CENTRE SCIENTIFIQUE A PARIS

CONFÉRENCES

FASCICULE 26



JERZY STAROŚCIAK

PROBLÈMES
DE LA CODIFICATION
DU DROIT ADMINISTRATIF
EN POLOGNE

PAŃSTWOWE WYDAWNICTWO NAUKOWE
WARSZAWA

Ocd
1370
26

Rédacteur en chef:

Prof. Paweł Szulkin

Directeur du Centre Scientifique
de l'Académie Polonaise des Sciences à Paris

74, rue Lauriston, Paris 16^e
Tel. KLÉ. 51-91

Secrétaire de la Rédaction:

Helena Devechy

Varsovie, PKiN, XXI, 21-20

Imprimé en Pologne sur l'ordre des éditions Państwowe Wydawnictwo
Naukowe Warszawa dans l'imprimerie Drukarnia im. Rewolucji
Październikowej. Zam. 691.



ACADÉMIE POLONAISE DES SCIENCES
CENTRE SCIENTIFIQUE A PARIS

CONFÉRENCES

FASCICULE 26



MOYENS D'AMÉLIORATION DE L'ADMINISTRATION
JERZY STAROŚCIAK

La large discussion qui s'est déroulée en Pologne en 1956—1957, portant sur les mesures propres à rendre plus efficace l'activité de l'administration, a démontré que la légalité de l'activité de ces organes n'est point seulement un problème de contrôle correctement organisé dans ce domaine — mais que ce problème est très vaste et complexe. Il s'agit de la codification du droit administratif existant et de la création d'un droit administratif moderne. Les autorités administratives doivent être soumises à un contrôle rigoureux par les tribunaux de droit administratif. Les tribunaux de droit administratif doivent être réorganisés et leur compétence étendue. Les tribunaux de droit administratif doivent être réorganisés et leur compétence étendue. Les tribunaux de droit administratif doivent être réorganisés et leur compétence étendue.

**PROBLÈMES
DE LA CODIFICATION
DU DROIT ADMINISTRATIF
EN POLOGNE**

Il s'agit de la codification du droit administratif existant et de la création d'un droit administratif moderne. Les autorités administratives doivent être soumises à un contrôle rigoureux par les tribunaux de droit administratif. Les tribunaux de droit administratif doivent être réorganisés et leur compétence étendue. Les tribunaux de droit administratif doivent être réorganisés et leur compétence étendue. Les tribunaux de droit administratif doivent être réorganisés et leur compétence étendue.

La nécessité de trouver des mesures d'une très large portée pour renforcer la légalité et l'efficacité du fonctionnement de l'administration, a obligé de les orienter dans quatre directions principales: améliorer l'organisation de l'appareil d'Etat, élever le niveau des qualifications professionnelles des fonctionnaires, renforcer le contrôle de l'administration et mettre au point la législation administrative.

La loi de 1958 concernant les conseils populaires a servi de point de départ pour la mise au point de l'appareil administratif.

PAŃSTWOWE WYDAWNICTWO NAUKOWE
WARSZAWA

O col 1370 26

11111

ACADÉMIE POLONAISE DES SCIENCES
CENTRE SCIENTIFIQUE A PARIS

TABLE DES MATIÈRES

CONTENTS



JERZY STAROŚCIAK

PROBLÈMES

CONFÉRENCE FAITE AU CENTRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES
AUPRÈS DE LA FONDATION NATIONALE
DES SCIENCES POLITIQUES A PARIS, PAR JERZY STAROŚCIAK,
PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE VARSOVIE,
le 8 Novembre 1961

PAŃSTWOWE WYDAWNICTWO NAUKOWE
WARSZAWA

0 13 10 13

MOYENS POUR AMÉLIORER L'ADMINISTRATION

La large discussion qui s'est déroulée en Pologne en 1956—1957, portant sur les mesures propres à rendre plus efficace l'activité de l'administration, a démontré que la légalité de l'activité de ces organes n'est point seulement une question de contrôle correctement organisé dans ce domaine — mais que ce problème est très vaste et que les moyens propres à améliorer ou à changer l'état de choses existant doivent être nombreux. Renforcer le contrôle sur l'activité de l'administration — tout en adoptant une attitude passive par rapport aux causes de son mauvais fonctionnement — risquerait d'approfondir le mal et de freiner cette activité; ce serait combattre les symptômes et non les sources de la maladie. Il serait d'autant plus dangereux de la freiner que dans les pays de type socialiste, dont la Pologne fait partie, l'administration crée non seulement des conditions favorables pour résoudre certaines questions par l'intermédiaire de l'initiative privée, mais elle entreprend, elle-même, une large activité en vue de satisfaire les besoins sociaux. L'important, ce n'est pas d'accorder des concessions de magasins privés, qui ne sont pas nombreux, mais de gérer directement et d'une façon experte le réseau des magasins d'Etat.

La nécessité de trouver des mesures d'une très large portée pour renforcer la légalité et l'efficacité du fonctionnement de l'administration, a obligé de les orienter dans quatre directions principales: améliorer l'organisation de l'appareil d'Etat, élever le niveau des qualifications professionnelles des fonctionnaires, renforcer le contrôle de l'administration et mettre au point la législation administrative.

La loi du 25.I.1958, concernant les conseils populaires, a servi de point de départ pour améliorer l'organisation de l'appareil admi-

nistratif¹. Cette loi a remplacé la loi semblable de 1950, trop générale, dont les solutions inadéquates empêchaient l'établissement de la responsabilité personnelle pour les résultats de l'action administrative. La nouvelle loi a fixé en premier lieu les compétences des organes de l'administration à différents échelons, en empêchant que les tâches des organes inférieurs ne soient interceptées par les organes supérieurs — ce qui se produit certainement dans tous les Etats du monde. Au contraire, cette loi a prévu qu'il était possible de transmettre aux organes inférieurs certaines tâches des organes supérieurs. Aussi, cette loi limite-t-elle les possibilités des organes supérieurs de donner des directives administratives aux organes inférieurs, notamment dans le domaine économique². On a augmenté l'autonomie des organes inférieurs, en premier lieu leur indépendance financière. La loi a également renforcé la responsabilité de l'administration en attribuant aux différents départements des présidiums des conseils populaires (organe exécutif du conseil populaire) le rôle d'organes administratifs particuliers. Il convient d'ajouter que les compétences des présidiums en matière de la coordination ont été précisées légalement tant par rapport aux organes de l'administration qu'aux organisations non subordonnées aux conseils populaires³. Pour élever le niveau des qualifications des fonctionnaires, les dispositions juridiques suivantes ont été introduites en 1958—1959:

a) Certains postes, en particulier les postes dirigeants de l'administration locale, ne peuvent être occupés que par des candidats ayant l'instruction et le stage déterminés par la loi (p. ex. pour un chef de service du conseil populaire de district — instruction supérieure et 2 ans de stage de travail ou instruction secondaire et 5 ans de stage dans l'administration);

b) Des suppléments de traitement représentant 5 à 15% ont été prévus pour les personnes ayant travaillé de longues années dans l'administration et pour celles qui ont terminé des études supérieures.

¹ «Journal des Lois», 1958, n° 5, texte 16.

² Le nombre de directives économiques centralement établies, auxquelles les organes locaux devaient se conformer en réalisant leurs tâches économiques, a été réduit de 1500 à une vingtaine.

³ Ces réformes ont été analysées en détail par l'auteur dans son ouvrage *Decentralizacja Administracji* (La décentralisation de l'Administration), Varsovie 1960. L'ouvrage contient un résumé en français.

Les fonctionnaires qui n'auront pas obtenu l'instruction requise dans certains services de l'administration, se verront obligés de quitter leur poste au bout de 4 à 5 ans. Pour qu'ils puissent obtenir l'instruction nécessaire, des cours par correspondance ont été organisés dans les universités ainsi que des études administratives supérieures spéciales (de trois ans) près les facultés de droit⁴. L'organisation de ces études spéciales d'administration auprès des facultés de droit et sous contrôle du Conseil de ces facultés, peut être considérée comme une solution extrêmement importante. C'est une des garanties que la science administrative, qui commence maintenant en Pologne à jouer un certain rôle, sera influencée par la pensée juridique. Les solutions de ce genre servent aussi à assurer le respect du droit dans l'activité de l'appareil administratif. Ces décisions ont favorisé non seulement une influence effective du droit sur la préparation des fonctionnaires, mais ont créé une atmosphère de respect pour les aptitudes professionnelles. C'est pourquoi, nous sommes témoins en Pologne d'un grand développement d'éditions spécialisées, destinées au personnel de l'administration (1956—1959). Les problèmes de son fonctionnement sont aussi abordés dans des revues politiques et même dans des revues littéraires. Ainsi, dans le domaine des sciences administratives également, la Pologne est considérée, à juste titre, comme «le pays des hommes qui s'instruisent»⁵.

⁴ Arrêté du Ministre des Ecoles Supérieures du 13.XI.1959 («Journal des Lois», n° 62, texte 369 et Ordonnance du 2.XI. 1959 — «Journal Officiel du Ministre des Ecoles Supérieures», 1959, n° 11, texte 42). Ces études sont organisées auprès des cinq facultés de droit des universités, en tant qu'études spéciales délimitées. Les candidats doivent être bacheliers et avoir accompli un stage de 3 ans dans l'administration. Les cours sont donnés le soir ou par correspondance. Les étudiants bénéficient de facilités spéciales pendant leur travail professionnel. L'achèvement de ces études donne les mêmes droits que le diplôme de l'école supérieure professionnelle. Les programmes sont adaptés aux besoins de la formation des employés de l'appareil administratif. Les deux premières années d'études comportent des cours d'application relativement large, par exemple: économie politique, droit constitutionnel, droit administratif. Le programme de la troisième année d'études est spécialisé, adapté à diverses branches de l'administration (par exemple: direction de l'administration des affaires intérieures, direction de l'administration communale, méthodes de planification etc.).

⁵ Quelques chiffres: sur le nombre total d'environ 190,000 employés des conseils populaires, près de 5,000 s'instruisent dans des écoles supérieures et près de 15,000 dans des écoles secondaires, tout en bénéficiant des facilités réservées dans les établissements de travail aux personnes poursuivant des études.

Parmi les moyens mis en oeuvre pour régler et élargir le contrôle de la légalité du fonctionnement de l'administration, il convient de citer:

a) la création, en 1957, de la Chambre Suprême de Contrôle, organisme indépendant correspondant à la Cour des Comptes, instituée pour le contrôle de l'administration à tous les échelons⁶;

b) la réaction plus énergique des tribunaux par rapport aux délits commis par des fonctionnaires, et, en particulier, aux abus du pouvoir;

c) la création d'une série d'organes quasi judiciaires à l'échelon de voïvodie, constitués pour examiner, suivant une procédure semi-contentieuse, des plaintes en matière de légalité de l'administration. Ces organes sont composés de fonctionnaires de l'administration et de représentants des organisations sociales. Ce sont notamment: les commissions spéciales de voïvodie constituées pour statuer en cassation dans les affaires administratives en matière pénale, si le jugement en cause «est incompatible avec la loi ou nettement injuste»⁷. (L'affaire est examinée sur proposition de la personne intéressée ou d'office);

d) l'élargissement des droits du procureur dans l'exercice de la surveillance générale, par rapport aux organes de l'Administration⁸.

⁶ Loi du 13.XII.1957 «Journal des Lois», 1957, n° 61, texte 330. Le Ministère du Contrôle, dont le chef faisait partie du gouvernement, était précédemment l'organe suprême de contrôle dans ce domaine.

⁷ La situation légale de ces organes quasi-judiciaires est analysée par l'auteur dans l'article intitulé: *Les nouveaux éléments du contrôle de l'administration*, «Państwo i Prawo», 1961, n° 1, p. 20

⁸ En vertu de la loi de 1950 sur le parquet «Journal des Lois», 1950, n° 38, texte 346) le procureur, à côté de ses fonctions liées à la poursuite des délits, exerce une surveillance générale sur l'administration territoriale. Le procureur a le droit d'attaquer chaque acte de l'organe de l'administration devant l'organe supérieur ou d'attirer l'attention sur les déficiences qui se sont manifestées dans le travail des organes de l'administration quant à la légalité du fonctionnement de l'administration. Le code de procédure administrative de 1960 «Journal des Lois», 1960, n° 30, texte 168) a élargi ces compétences du procureur, en l'autorisant à prendre part à la procédure dans chaque affaire administrative, en jouissant des droits de partie. En Pologne, il n'y a pas, actuellement, de tribunaux administratifs dans le sens strict du mot, fonctionnant suivant le principe de clause générale de compétence. Ces tribunaux ne statuent que dans le domaine des assurances sociales. De plus, tous les conflits résultant des rapports de droit civil entre les organes de l'administration et le citoyen sont tranchés par les tribunaux de droit commun.

NÉCESSITÉ DE CODIFICATION DU DROIT ADMINISTRATIF

En introduisant toutes ces réformes on se rendait pourtant compte qu'elles ne pourraient à elles seules assurer la pleine conformité du fonctionnement de l'administration avec le droit. L'analyse des infractions à la loi par l'administration a prouvé que celles-ci ne résultaient pas toujours de la mauvaise volonté ou de l'abus conscient du droit, mais plutôt de l'ignorance du droit, ce qui très souvent n'était pas de la faute du fonctionnaire. Les dispositions étaient parfois si vastes et si compliquées, qu'un fonctionnaire non spécialisé n'arrivait pas à les démêler. Dans cette situation le droit risquait de perdre son rôle d'instrument dirigeant de la vie sociale et économique. Les dispositions détaillées étaient si nombreuses qu'il était difficile de se rendre compte de ce qui était changé et de ce qui était resté en vigueur⁹. Il est alors devenu indispensable de réformer le droit administratif.

A ces raisons d'autres encore sont venues s'ajouter. Le droit administratif de la Pologne Populaire des années 1950—1956 était un ensemble de lois provenant de quatre périodes différentes: de la période du libéralisme — c'est-à-dire des années 1920—1928; de la période pendant laquelle les éléments fascistes commençaient à se consolider dans la régime (1930—1939); de la période des débuts de l'Etat Populaire (1945—1949) et de la période de la centralisation excessive du pouvoir (1950—1955). L'uniformité du système du droit laissait par conséquent beaucoup à désirer. Les dispositions étaient pour la plupart chargées de défauts de la période de la centralisation de l'administration, elles étaient trop minutieuses; elles attribuaient des compétences à des organes d'un échelon trop élevé. Cette situation a obligé à chercher des solutions énergiques.

Dans ces recherches, les publications juridiques et les discussions, en particulier celles qui se sont déroulées à l'Association des Juristes Polonais, ont joué un grand rôle. Dans les résolutions votées au cours des congrès de cette organisation, on a maintes fois insisté sur le fait qu'il était nécessaire de procéder aux travaux de codification¹⁰. Des commissions créées à cet effet dans les différents ministères ont avant

⁹ Le relevé des dispositions concernant la gestion d'automobiles d'Etat a formé un recueil de 500 pages environ.

¹⁰ Cf. Résolution du IV^e Congrès National de l'Association des Juristes Polonais du 19.XII.1956, en particulier les points 6 et 7 ainsi que le rapport du Prof. J. Jodłowski — Ve Congrès de l'A.d.J.P. «Prawo i Życie», 1959, n^o 12. L'auteur

tout évalué l'utilité et la validité de toutes les normes juridiques, instituées par les ministères respectifs et dont l'amendement ou l'abrogation était de la compétence du ministre. Au cours de la vérification dans quelques ministères, plus de 1500 décrets ont été supprimés. Ce n'est qu'après ce travail préliminaire que l'on a commencé à mettre de l'ordre dans les lois, cette mise en ordre étant conçue de diverses manières. Deux conceptions extrêmes ont été rejetées. La première était celle d'un «code administratif». Ce code devait, dans sa partie générale, comporter des dispositions concernant l'organisation de l'administration, la procédure administrative et le contrôle de l'administration, sa partie spéciale devant comprendre diverses branches spéciales: le droit des eaux, du commerce, de la circulation, etc. Cette conception a été rejetée en raison de son ampleur — parce que les dispositions administratives doivent nécessairement être concrètes. Le deuxième projet, entièrement opposé, ne tendait pas à une codification totale. Il devait seulement corriger la législation en vigueur par certains amendements. Son rejet était motivé par la crainte qu'il peut apporter une confusion encore plus grande. Si enfin, ce n'est pas une troisième conception, de «codes particuliers, par branches du droit administratif» qui a triomphé, on s'est du moins décidé de procéder à l'élaboration des codifications législatives parallèles constituant des réglementations globales par matières déterminées.

Les discussions sur l'idée générale de la réforme de la législation administrative, dans les publications et les ouvrages scientifiques, ont conduit à la réglementation juridique de cette question. En 1958, le Président du Conseil des Ministres a convoqué une commission consultative inter-ministérielle pour mettre au point cette législation administrative. Après environ deux années de travail, la Commission centrale a présenté au gouvernement le plan des travaux de codification, intégré plus tard dans le cadre d'une disposition obligatoire pour tous les ministères. Ce plan prévoyait pour chaque ministère les matières qui devaient être codifiées et le délai dans lequel les

a également abordé cette question et notamment dans ses articles: *O system nowego prawa administracyjnego* (Pour le système d'un nouveau droit administratif), «Prawo i Życie», 1958, n° 14, p. 6; *Czy nie nadmiar prawa?* (La surabondance des lois), «Prawo i Życie», 1957, n° 3, p. 2; *W prawie administracyjnym brak jeszcze porządku* (Il n'y a pas encore d'ordre dans le droit administratif), «Prawo i Życie», 1957, n° 3.

projets des différents actes législatifs devaient être élaborés. Ce plan comprenait 75 points concernant les plus importants domaines de l'administration comme: droit d'exercice de l'artisanat, droit sur la construction de bâtiments, droit des eaux, droit administratif en matière pénale, droit des associations, etc. Pour accomplir ce grand travail, tous les ministres ont constitué des commissions ministérielles chargées d'élaborer les projets législatifs. Elle étaient composées de théoriciens et praticiens des branches déterminées du droit. La commission centrale veillait sur l'ensemble des travaux et coordonnait les principes des projets.

PRINCIPES DES TRAVAUX DE CODIFICATION

Les travaux devaient se poursuivre jusqu' à 1961 ou même au-delà. Nombre de projets présentés sont déjà devenus lois, d'autres le deviendront prochainement. Avant de passer à l'analyse des solutions législatives il convient de remarquer que la décision ci-mentionnée du Conseil des Ministres (de 1959) contenait non seulement l'harmonogramme des travaux législatifs, mais aussi des directives en matière de ces travaux.

Voici les plus importantes de ces directives.

Les lois projetées devaient tendre à embrasser le maximum des problèmes. Les matières apparentées ne devaient pas être dispersées dans plusieurs lois. Ce principe a permis de réduire sensiblement le nombre de textes législatifs. On pourrait à titre d'exemple citer la loi de 1960 sur les chemins de fer qui a abrogé 10 actes législatifs dont le plus ancien datait de 1874. Afin de restreindre le nombre des actes législatifs on a recommandé de ne pas élaborer de projets de lois fragmentaires, trop spécialisés, et on a suggéré de les intégrer dans des projets législatifs plus généraux. Du point de vue théorique, la plupart des projets ont été adaptés d'une manière satisfaisante à ces directives. On ne saurait nier cependant que les ministères ont encore toujours une certaine tendance à prendre des dispositions qui concernent des secteurs trop étroits de l'administration. Cette tendance est sans doute fondée sur les besoins de la pratique de l'administration centrale, étroitement spécialisée. Mais de pareilles solutions présentent des inconvénients pour le fonctionnement des organes régionaux et locaux qui doivent prendre des décisions du point de vue « plus

pratique», plus complexe, mieux adapté aux conditions locales. Un grand nombre d'auteurs partagent le point de vue des hommes d'action de l'administration locale. Il est donc à prévoir que ces tendances d'étroite spécialisation pourront être éliminées dans la deuxième étape des travaux.

Etant donné que l'amendement des lois, en particulier de celles d'entre les deux guerres, rend difficile l'application de leur texte complet on a préconisé d'en élaborer plutôt de nouvelles. Les lois peuvent être amendées uniquement lorsque les modifications ne touchent pas les principes fondamentaux de l'acte. Aussi, les auteurs des projets ont-ils été obligés de rédiger un texte uniforme. Ceci répond au principe que les travaux de mise au point de la législation administrative doivent être orientés de manière à remplacer par de nouvelles lois les actes législatifs de la période d'entre les deux guerres (et antérieures) et à abroger tous les actes législatifs périmés en raison du changement de la situation.

Les projets de lois ne doivent pas intégrer des détails variables (d'organisation, techniques, etc.). Cependant, dans les lois, prévoyant la nécessité des actes exécutoires, il faut toujours donner la solution essentielle.

C'est en fonction de ce principe que s'est formé — dans le domaine du droit administratif — le style assez spécifique des lois polonaises. En le caractérisant, il convient de constater qu'en Pologne fait autorité le principe suivant lequel l'ingérence de l'administration dans le droit et les libertés civiles ne peut avoir lieu qu'en vertu de la loi¹¹. Il en résulte que cette matière est réglée assez précisément par les lois à l'exception des affaires de caractère procédural intégrées dans une loi spéciale du code de procédure administrative. Les questions détaillées de l'organisation de l'administration, de l'activité économique de l'Etat déployée dans une sphère déterminée d'affaires, ne sont réglées que par rapport aux principes essentiels. Les solutions ne deviennent détaillées que dans certains secteurs de réglementation législative, ce qui permet d'éviter les généralisations tout en limitant les renvois aux actes législatifs plus détaillés. Dans la législation du groupe d'Etats socialistes ce style est assez spécial.

¹¹ Cf. St. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza* (La Constitution en tant que loi fondamentale), Varsovie 1961, p. 275, ainsi que J. Starościak, *Prawne formy działania administracji* (Les formes juridiques de l'activité de l'administration), Varsovie, p. 120, ainsi que 25 et les suivantes.

Les résultats obtenus ont prouvé qu'il est juste de soumettre à l'opinion des présidium des conseils populaires locaux et régionaux les projets de lois, c'est pourquoi la décision du gouvernement stipule qu'il est nécessaire d'avoir largement recours à cette pratique quant aux projets d'actes concernant l'activité des conseils populaires. On a, de plus, recommandé de soumettre à la discussion publique les projets des lois les plus importantes ou le plus largement appliquées. Cette discussion a précédé l'élaboration et l'adoption de projets du code de procédure administrative, du droit des coopératives, du droit sur la construction de bâtiments; à l'heure présente elle porte sur le droit administratif en matière correctionnelle. Pour comprendre l'importance sociale de cette recommandation pour le système politique de la Pologne Populaire, on doit se rendre compte de ce qu'elle a contrecarré la création des projets au sein de l'appareil administratif, qu'elle a rompu avec le caractère secret de la procédure législative, qu'elle a intégré la communauté dans les travaux législatifs. Après quelques années on peut constater que cette procédure législative, si importante pour la démocratisation de la vie publique, réussit parfaitement.

Il est évident que les travaux législatifs fondamentaux, ainsi conçus, ne peuvent faire obstacle aux amendements de moindre importance jugés indispensables. Mais l'actualité des dispositions les plus importantes fait que leur amendement ne se pose pas dans le présent; leur nombre a d'ailleurs diminué de 10 à 20% par rapport à la période précédente des travaux de codification. Si toutefois, il est indispensable de les amender, le nouveau texte uniforme et essentiel doit être publié in extenso dans un bref délai. L'absence d'un tel texte uniforme entrave l'application de la loi et entraîne des difficultés pour les organes locaux et même centraux. Si ces difficultés se produisent, il vaut mieux en charger un seul organe que de les faire surmonter par des organes nombreux. Cela est dicté aussi bien par des raisons d'économie du temps que par la nécessité d'une jurisprudence administrative qui doit être uniforme dans tout le pays.

CARACTÉRISTIQUES DES CHANGEMENTS EFFECTUÉS

Comme il a déjà été mentionné, les travaux poursuivis pendant deux ans en vue de régler la législation administrative, ont déjà donné des résultats. Quelques nouvelles lois sont caractéristiques des chan-

gements intervenus dans le droit administratif de la Pologne Populaire. Nous essayerons de présenter quelques problèmes qu'elles concernent¹².

1. Le premier problème est celui de la stabilité des dispositions administratives. Dans un Etat édifiant un système politique nouveau s'ajoute aux facteurs généralement connus qui influent sur ce phénomène de stabilité la nécessité de changement fondamental de certains rapports sociaux qui — bien que stabilisés dans le passé — doivent être progressivement transformés et améliorés par l'Etat dont cette transformation constitue un des principes de base. Il n'est point facile de résoudre ce dilemme: stabilité et progrès. En Pologne, on ne prend pas le citoyen au dépourvu. Les lois sur les licences dans le domaine du commerce privé et de l'industrie privée,¹³ en sont un exemple classique. Elles prévoient que la licence n'est pas donnée pour un temps indéterminé mais, en principe, pour un délai de 6 mois à 3 ans. Le requérant a la priorité en ce qui concerne la prolongation de la licence — si les rapports entre le secteur nationalisé et le secteur de l'initiative privée demeurent inchangés.

2. Ce problème s'accompagne de celui de la protection des droits acquis. Il concerne les dommages qu'entraîne pour le citoyen la modification de la décision définitive, contrairement à sa volonté ou en raison de l'expropriation. Dans les deux cas, on prévoit une indemnité qui, dans le premier cas, peut être revendiquée par la voie judiciaire. Le montant de l'indemnité est caractéristique. Jusqu'à 1959, ce montant était plutôt symbolique. En effet, la loi de 1958, portant amendement du décret de 1949 sur les expropriations («Journal des Lois», n° 17, texte 702), a augmenté le montant des indemnités.

3. Le troisième problème concerne la démocratisation de l'administration qu'il serait difficile d'analyser brièvement. Dans la législation administrative de ces dernières années, il faut citer la loi de 1958, sur les conseils populaires, déjà mentionnée, qui élargit sensiblement le domaine des compétences des conseils populaires d'échelons inférieurs et leur autonomie.

¹² Nous omettons par la suite l'analyse — peut-être la plus intéressante du point de vue juridique — du code de procédure administrative, étant donné que le Prof. G. Langrod l'a déjà discutée dans des revues en langue française («Revue des sciences administratives», Bruxelles 1960, n°4, p. 397).

¹³ «Journal des Lois», 1958, n° 45, texte 224.

Il est vrai que l'on peut constater dans tous les pays du monde un phénomène généralisé de la «concentration de soucis», allant dans le sens de la responsabilité croissante de l'Etat pour l'économie nationale, la santé publique, pour le niveau culturel du pays¹⁴. Mais, cette «concentration de soucis», de même que l'influence de la conception d'unité du revenu national, ne doivent pas aboutir à la centralisation du pouvoir de l'Etat. Nous avons affaire à un cadre nouveau pour l'accroissement de la responsabilité des pouvoirs locaux et, dans ce cadre existent des bases pour leur autonomie — et ceci même là, où l'économie suit un plan central. Le plan central, portant sur les principes fondamentaux pour l'action de tous les organismes publics, n'est pas en contradiction avec les diverses formes d'autonomie, mais devient l'instrument fondamental de coordination de toute activité sociale, donc de toutes les administrations publiques. L'évolution du rôle des conseils populaires en Pologne pendant les dernières cinq années en est témoin. Une évolution pareille, en ligne générale, a lieu également dans d'autres pays socialistes de l'Europe. C'est pourquoi, il y a des doutes quant à la thèse pessimiste des partisans de l'autonomie sociale avancée dans la «Revue Internationale des Sciences Administratives»: «ce n'est pas un hasard que, dans presque tous les pays, le déclin de l'autonomie locale s'accroît malgré les protestations platoniques et les fleurs de rhétorique¹⁵».

En outre, la législation des années 1957—1958 introduit des organes élus dans les ordres professionnels des avocats, des artisans, elle assure l'autonomie ouvrière dans les entreprises d'Etat, elle accentue le rôle des organisations sociales, particulièrement en ce qui concerne les affaires publiques¹⁶. Ce changement de rôle des organisations sociales est un nouvel aspect de l'évolution de la législation administrative polonaise.

POSITION DES ORGANISATIONS SOCIALES

Pour illustrer pratiquement le domaine étudié, c'est-à-dire la position des organisations sociales, il convient de souligner que près de 40,000 (sans compter les organisations religieuses) déploient leur

¹⁴ Cette idée très intéressante a été formulée par Fr. Mayers dans son excellent article *L'évolution de l'administration* («Revue Internationale...», 1960, n° 2, p. 121).

¹⁵ Editorial, «Revue Internationale...», 1960, p. 118.

¹⁶ L'auteur a exposé ces changements dans son ouvrage, déjà cité, *Decentralizacja Administracji* (La décentralisation de l'Administration).

activité en Pologne. Ajoutons que plusieurs d'entre elles disposent de quelques milliers de sections régionales (par ex. Ligue des Femmes). Le développement de la vie sociale est tel que le nombre total des membres de toutes les organisations sociales est proche à celui de la population adulte.

Les rapports des associations avec l'administration d'Etat ont une signification essentielle pour la situation juridique et sociale de celles-ci. Ce phénomène important se manifeste sous les formes suivantes:

1. Les lois réservent aux organisations sociales le droit de participer au processus législatif. Ces compétences — particulièrement larges — ont été accordées, entre autres, aux organismes syndicaux.

2. Les organisations sociales ont le droit de déléguer leurs membres aux différents collèges des organes de l'administration. Les délégués des syndicats y participent souvent. Mais il arrive que certaines organisations paysannes, de commerce privé, ou de l'artisanat, s'y font aussi représenter. Leur participation confère aux associations une position spéciale et change le caractère de l'organe administratif lui-même, car de tels représentants ne sont pas subordonnés aux éventuelles dispositions d'un organe d'un échelon supérieur, ce qui accroît par là-même l'autonomie de l'organe administratif.

3. Les organes des organisations sociales peuvent être autorisés à prendre des dispositions administratives. Cette autorisation ne peut, bien entendu, concerner que certains cas bien déterminés et ne peut être accordée que sur une base légale. Ces cas sont d'ailleurs assez rares. Le Code Polonais de Procédure Administrative de 1960 approuve en général l'évolution de la politique législative dans ce sens à l'égard des associations, en prévoyant que dans ces cas les organes des associations et les organes de l'administration publique sont liés par les mêmes dispositions procédurales.

4. La loi stipule que, dans certains types d'affaires individuelles, la décision administrative ne peut être prononcée sans proposition ou sans l'audition de l'organisation sociale du domaine donné.

5. Le Code de Procédure Administrative non contentieuse (art. 28) prévoit que «l'organe de l'Administration d'Etat peut admettre une organisation sociale à participer en qualité de partie en cause à la procédure qui concerne une autre personne, si une telle participation est justifiée par les fins statutaires de cette organisation». Ainsi, par exemple, le représentant d'une organisation féminine, le représentant d'un syndicat ou d'une autre organisation a le droit de participer,

en qualité de partie en cause, lorsqu'il s'agit de délivrer une licence autorisant la vente des boissons alcoolisées. Le représentant de l'organisation sociale est dans ce cas le porte-parole de l'intérêt social.

6. Les affaires de gestion, assumées jusqu'à présent par l'Etat, sont transmises aux organisations sociales. Du moment qu'une telle activité n'a pas le caractère des actes du pouvoir de l'Etat et qu'elle n'est pas déployée par les titulaires de ce pouvoir elle perd en général le caractère étatique et devient une activité sociale. Ce qui ne veut point dire que les organes de l'administration d'Etat ne s'y intéressent plus. Au contraire, cette activité peut être subventionnée par l'Etat et par conséquent d'autant plus strictement contrôlée au point de vue économique et quant au fond. Les solutions de ce genre concernent avant tout l'activité culturelle et sociale (propagation des principes de l'hygiène publique, protection des monuments historiques, protection de la nature).

Les réformes sus-mentionnées qui établissent une situation juridique particulière des différentes organisations sociales n'épuisent pas toutes les possibilités dans ce domaine. On en trouve d'autres, par exemple un projet de loi qui prévoit que les associations pourront, sans autorisation spéciale, organiser des réunions publiques.

En ce qui concerne l'élargissement des fonctions des organisations sociales qui vient d'être présenté, on peut distinguer assez nettement trois secteurs différents du point de vue juridique, et notamment: A) le premier secteur, qui n'est pas encore très large, comprend la fonction de rendre les dispositions administratives; B) le secteur des activités subventionnées, par conséquent en quelque sorte confiées, mais effectuées sous des formes d'activité n'ayant pas le caractère des actes du pouvoir; C) le troisième secteur — celui des activités déployées directement sur l'initiative des associations «pour leur propre compte» et n'ayant pas le caractère des actes du pouvoir. Ce secteur prédomine dans les associations de moindre importance sociale (p.ex. la Société des Cultivateurs des Roses). Il est contrôlé par les pouvoirs d'Etat uniquement du point de vue de la conformité de cette activité avec la loi et leur statut.

La législation polonaise des dernières années tend à régler l'activité des organes et des entreprises d'Etat. Prenons, à titre d'exemple, le droit sur la construction de bâtiments. L'essentiel de ce droit dans un Etat de système non socialiste concerne le problème des concessions de construction. En Pologne Populaire, toute la construction indu-

strielle et le gros de la construction de logements sont effectués par l'Etat et ses organismes. Aussi les anciens problèmes existent, mais la concession change de destinataire. Elle devient l'instrument qui sert en premier lieu à diriger la construction d'Etat, ce qui implique toute une série d'autres problèmes, tels que la responsabilité de l'auteur du projet pour la solution économique du projet, la responsabilité du collaborateur pour les fournitures dans le délai fixé, la responsabilité pour l'implantation correcte des constructions, etc. Dans la législation concernant les chemins de fer, le nouveau domaine est celui qui résulte de l'autorisation donnée aux organes des chemins de fer pour coordonner les transports confiés par les organismes d'Etat et pour refuser de les effectuer s'ils ne sont pas justifiés par des raisons économiques valables, etc. Comme on le voit, le nouveau caractère de l'économie implique de nouveaux problèmes juridiques et oblige de changer le texte des dispositions administratives élaborées dans le cadre des travaux entrepris pour mettre au point la législation administrative.

PROBLÈMES À RÉSOUDRE

Les exemples cités caractérisent les problèmes qui se posent devant les spécialistes du droit administratif au cours des travaux poursuivis en vue de mettre au point la législation nouvelle. Une partie de ces problèmes est déjà résolue, d'autres restent encore à étudier. Par exemple, pour ce qui concerne la bureaucratie dans l'administration, il va de soi que les organes administratifs, en exécutant les lois, ont le devoir de la combattre de même que le législateur lorsqu'il établit des règles générales du fonctionnement du mécanisme de l'Etat. Le cours des affaires doit être établi par la loi-même de manière à ce que l'on puisse se présenter devant l'organe administratif une fois seulement et qu'après avoir remis la requête on reçoive la décision dans le plus bref délai. Tout le cours ultérieur des affaires ne devrait concerner que l'administration elle-même, sans en charger le demandeur. Cette manière de régler les affaires élèverait le niveau de l'activité de l'administration et déchargerait considérablement le bilan social établi en fonction du temps perdu par les intéressés, bilan qui est fatalement limité dans chaque société. Des travaux dans ce domaine sont déjà entrepris en Pologne. Les méthodes propres à régler et à accélérer

le cours des affaires administratives font l'objet de diverses analyses¹⁷. Le nouveau mode d'activité des différents organes donne déjà certains effets. Mais le postulat de fonder l'action de l'administration dans les lois-mêmes, sur les principes de l'organisation scientifique du travail, reste encore une question ouverte.

Les travaux entrepris pour mettre au point la législation administrative sont en plein développement. La Diète, élue en Avril 1961, a commencé sa session qui sera probablement celle des grands travaux législatifs. D'autant plus, qu'à côté du droit administratif, l'élaboration des projets de codes du droit civil et pénal touche à sa fin.

Il convient de souligner le rôle de la Diète pendant les travaux législatifs en cours du fait que la Constitution polonaise prévoit deux voies législatives: la voie ordinaire par la Diète et la voie extraordinaire par des décrets-lois du Conseil de la République. De 1950 à 1955, la proportion des décrets rendus, par rapport aux lois, était d'environ 1 à 9. Depuis 1956, la proportion est inversée au profit de la Diète. La voie de législation par décret-loi est une voie réellement extraordinaire.

L'ensemble de ces travaux et la discussion qui se déroule en cette matière ont fait que le large public s'intéresse de plus en plus au droit. Ces travaux ont permis d'arriver à ce qui était particulièrement difficile à réaliser dans les premières années d'après-guerre. Ils ont créé des conditions dans lesquelles le respect du droit s'est consolidé et, par la suite, une situation favorable pour renforcer le rôle social des juristes.

¹⁷ Cette activité est dirigée, en premier lieu, par l'Etablissement de l'Organisation et de la Technique du Travail Administratif, lié au Ministère des Finances, qui publie le mensuel «Organizacja, metody i technika» (Organisation, méthodes, technique). Il ne concerne que les affaires de l'administration d'Etat.



EDITIONS DU MINISTRE SCIENTIFIQUE A PARIS

Bulletins:

Fasc. 1-18.

Conférences:

Fasc. 19. WITOLD PODKOZIELSKI, L'activité scientifique de la section des mathématiques intégrales de l'Institut Mathématique de l'Académie Polonaise des Sciences, p. 14.
ARLEQUINE PIRAZZI, Sur l'effet de la nouvelle distribution de ses sièges dans la chambre des communes anglaise, p. 2.

TABLE DES MATIÈRES

Fasc. 20. JANINE LEON JAKUBOWSKA, Moyens pour améliorer l'administration	3
Fasc. 21. NÉCESSITÉ DE CODIFICATION DU DROIT ADMINISTRATIF	7
Fasc. 22. PRINCIPES DES TRAVAUX DE CODIFICATION	9
Fasc. 23. CARACTÉRISTIQUES DES CHANGEMENTS EFFECTUÉS	11
Fasc. 24. POSITION DES ORGANISATIONS SOCIALES	13
Fasc. 25. PROBLÈMES À RÉSOUDRE	16
<i>Les questions posées à cette conférence, p. 16.</i>	
Fasc. 26. JACEK ANTONIEWICZ, Le statut des citoyens en droit pénal polonais, dell'attività della commissione di studi per l'abolizione della pena di morte.	
Fasc. 27. JACZYŃSKI, Les principes de la législation de l'État et le problème celtique en Pologne (sous presse).	
Fasc. 28. JACEK ANTONIEWICZ, Problèmes de la codification du droit administratif en Pologne, p. 26.	
Fasc. 29. STANISŁAW KALINOWSKI, Le statut de Stanisław Wąpczyński, p. 24.	
Fasc. 30. JACEK ANTONIEWICZ, Les aspects administratifs sous les régimes administratifs et les tribunaux de droit commun d'après le projet de loi polonais de 1967 (sous presse).	
Fasc. 31. WITOLD PODKOZIELSKI, L'abolition de la peine de mort en droit polonais (sous presse).	
Fasc. 32. KAZIMIERZ SZCZEPANOWSKI, Les principes et leur position au cours de l'évolution législative régionale (sous presse).	



ÉDITIONS DU CENTRE SCIENTIFIQUE À PARIS

Bulletin:

Fasc. 1-18.

Conférences:

- Fasc. 19. WITOLD POGORZELSKI, *L'activité scientifique de la section des équations intégrales de l'Institut Mathématique de l'Académie Polonaise des Sciences*, p. 10.
ARKADIUSZ PIEKARA, *Sur l'effet de la saturation diélectrique et son rôle dans la chimie des composés organiques*, p. 5.
- Fasc. 20. JANUSZ LECH JAKUBOWSKI, *Aperçu des recherches scientifiques concernant la technique des hautes tensions à Varsovie*, p. 24.
- Fasc. 21. KAZIMIERZ LEPSZY, *La Renaissance en Pologne et ses liaisons internationales* (sous presse).
- Fasc. 22. JÓZEF HURWIC, *Les méthodes de vulgarisation scientifique dans les pays de l'Est*, p. 20.
- Fasc. 23. JÓZEF HURWIC, *Recherches diélectriques sur les interactions moléculaires dans les systèmes liquides à deux composants*, p. 16.
- Fasc. 24. IGOR ANDREJEW, *Le refus des aliments en droit pénal polonais, délit consistant à se soustraire à l'obligation alimentaire* (sous presse).
- Fasc. 25. JANINA ROSEN-PRZEWORSKA, *Les sculptures de Słęża et le problème celtique en Pologne* (sous presse).
- Fasc. 26. JERZY STAROŚCIAK, *Problèmes de la codification du droit administratif en Pologne*, p. 20.
- Fasc. 27. STANISŁAW KOLBUSZEWSKI, *Le théâtre de Stanisław Wyspiański*, p. 24.
- Fasc. 28. JÓZEF LITWIN, *Les conflits d'attributions entre les organes administratifs et les tribunaux de droit commun d'après un projet de loi polonais de 1962* (sous presse).
- Fasc. 29. WITOLD CZACHÓRSKI, *L'obligation alimentaire d'après le droit polonais* (sous presse).
- Fasc. 30. KAZIMIERZ SMULIKOWSKI, *Les éclogites et leur genèse au cours du métamorphisme régional* (sous presse).



ACADÉMIE POLONAISE DES SCIENCES
CENTRE SCIENTIFIQUE A PARIS

74, rue Lauriston, Paris 16^e

Tél. KLÉ. 51-91

ACADÉMIE POLONAISE DES SCIENCES
CENTRE SCIENTIFIQUE A PARIS

CONFÉRENCES

FASCICULE 28



JÓZEF LITWIN

LES CONFLITS D'ATTRIBUTIONS
ENTRE LES ORGANES ADMINISTRATIFS
ET LES TRIBUNAUX DE DROIT COMMUN
D'APRÈS UN PROJET DE LOI POLONAIS
DE 1962

PAŃSTWOWE WYDAWNICTWO NAUKOWE
WARSZAWA

Ocd
1370
98

Rédacteur en chef:

Prof. Paweł Szulkin

Directeur du Centre Scientifique
de l'Académie Polonaise des Sciences à Paris

74, rue Lauriston, Paris 16^e

Tel. KLÉ. 51-91

Secrétaire de la Rédaction:

Helena Devechy

Varsovie, PKiN, XXI, 21-20

Imprimé en Pologne sur l'ordre des éditions Państwowe Wydawnictwo
Naukowe, Warszawa, dans l'imprimerie Drukarnia im. Rewolucji
Październikowej. Zam. 1142/62. H-69.