

Z Katedry Prawa Administracyjnego UMCS

Gustavo VIGNOCCHI

Le système administratif politique italien depuis l'unification jusqu'à nos jours

1. On ne peut pas expliquer clairement les phénomènes qui ont d'abord accompagné, sur le plan social et administratif, le mouvement d'unification politique de l'Italie, si l'on ne considère pas — même en abrégé — quelle était la situation réelle des États avant l'unification, à la veille du grand événement. Il ne serait peut-être pas correct, à ce propos, de s'abandonner à des interprétations et à des visions extrêmement apocalyptiques des systèmes caractérisant l'organisation et la vie administrative des États italiens avant le „Risorgimento”, au moins des plus éclairés. Au contraire, une reconstruction et une objective recherche historiographique et critique de ces systèmes ne pourrait sous-évaluer la présence de certains aspects positifs, surtout dans les États avec des systèmes plus avancés, tels que le Piémont, le Grand-Duché de Toscane, le Duché de Parme et — dans ses premières phases, puis dégradées — le Royaume de Naples. Sans parler de la sagesse de certains gouvernants qui, à la suite aussi de particulières traditions du siècle des lumières, avaient modernisé et rationalisé les structures de leurs États, suivant aussi l'encouragement et le conseil des penseurs et des juristes sages et de larges vues, le fait est que le frémissement de liberté et de nouveauté qui avait envahi le pays à l'époque des conquêtes napoléoniennes, ne pouvait ne pas avoir laissé des traces et des empreintes sensibles dans les anciens systèmes d'administration et de gouvernement.¹

¹ Le phénomène a été du reste commun à la plupart des États européens, où, à la suite des vicissitudes politiques et militaires, reliées avec l'époque napoléonienne, il ne manqua pas de se développer, sous l'influence des idées nouvelles, un mouvement rénovateur des institutions et des rapports sociaux mêmes, associé cependant à des effets parfois douloureux et funestes. Il suffit de penser, en ce qui concerne la Pologne, aux aspects juridiques et politiques reliés avec la cam-

Il est vrai que, tout d'abord, quelques gouvernants, se faisant des illusions sur la possibilité d'un retour automatique au passé et de l'effacement total d'une douloureuse parenthèse, avaient cru pouvoir annuler les fruits de la révolution avec le rétablissement pur et simple des systèmes préexistants. Ces tentatives artificieuses ne pouvaient pourtant contraindre le cours naturel des événements ni le développement spontané de l'histoire, si l'on considère que — comme le faisait bien remarquer Schupfer² — les peuples avaient vécu une vie fiévreuse et intense, leurs tendances et aspirations s'étaient profondément développées et modifiées, même pendant les quelques années de cette liberté qu'ils avaient conquise. C'était ainsi que, dans plusieurs des ex-États italiens, déjà avant les fatidiques événements de l'unification nationale, les princes et les gouvernants, passé les moments les plus durs et les plus douloureux des restaurations, avaient dû moderniser plus ou moins largement les structures et les régimes de leurs gouvernements, parfois spontanément et parfois sous la contrainte des mouvements et des bouleversements qui, ça et là, dans les différentes parties d'Italie, serpentaient et annonçaient l'épilogue désormais proche du grand événement du „Risorgimento”. C'était ce qui arrivait, tout d'abord, p. ex. dans le Royaume de Naples, à la suite des réformes de 1817 pour les provinces continentales, que des juristes de profonde doctrine et de large ascendant sur l'opinion publique et du gouvernement, sollicitèrent en ces temps-là; même si par la suite les situations du royaume subiront des crises despotiques, conservatrices et de régression qui justifieront, quelques dizaines d'années après, de violentes attaques des patriotes et des plus grands artisans du „Risorgimento”, comme Cavour. On dut accorder, en certains secteurs, des réformes analogues: dans les États Pontificaux — par la promulgation de l'édit Gamberini du 25 juillet 1835, dans le Grand-Duché de Toscane — par celle qu'on appelait Présidence du bon gouvernement, dans le Duché de Parme, où, pour des raisons dynastiques, les règlements français n'étaient jamais venus à manquer et surtout au Piémont, à la suite de l'édit de Charles-Albert du 18 août 1831, ainsi que des Lettres Patentes de 1842. On introduisait ainsi dans

pagne de Napoléon de 1806—1807 et au développement de la nation après la paix de Tilsit et celle de Vienne de 1809. Dans ces circonstances-là et dans le cadre de si nombreux et importants événements de l'histoire européenne, les rencontres et les contacts entre les deux nations ont été fréquents et significatifs (citons p. ex. l'épopée des légions polonaises du général Dąbrowski pendant la campagne d'Italie et de Rome en 1798—1800 et celle de Francesco Nullo qui mourut glorieusement en Pologne en 1863).

² Schupfer: *I precedenti del diritto amministrativo vigente in Italia*, [dans:] *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di Vittorio Emanuele Orlando, t. I, 1897, pp. 1097, ss.

ces États quelques réformes assez remarquables qui — tout en n'invalisant pas encore au fond les principes traditionnels d'ordre constitutionnel et tout en gardant quelque caractère paternaliste, à cause des répugnances et des craintes substantielles des gouvernements — s'efforçaient toutefois en partie (au moins quant aux principes d'administration) d'aller au-devant des aspirations de nouveaux courants innovateurs, surtout dans le secteur de la justice administrative, introduisant des tribunaux du contentieux aux formes et aux dénominations les plus différentes, des conseils des communes aux conseils d'intendance, aux chambres des comptes, aux consultes générales, au conseil d'État. L'évolution de ce dernier organisme est extrêmement significative: sa solidité plus ou moins grande a été, peut-on dire, strictement liée avec le développement de la liberté et des garanties administratives et constitutionnelles, de sorte qu'il résulta, comme on l'a souvent remarqué, le baromètre du degré d'évolution et de maturité des règlements respectifs.

2. Il est bien symptomatique, à ce propos, de remarquer comment le Conseil d'État se transforma radicalement justement au Piémont, où il était né précédemment en 1831 avec des fonctions simplement consultatives et où l'on sentit le plus profondément et le plus directement le souffle rénovateur des instances visant à donner une nouvelle forme aux structures et aux règlements traditionnels. Plus précisément, par les décrets royaux de 1859, inspirés aux propositions de Rattazzi, promulgués en vertu des délégations conférées au Gouvernement à l'occasion de la deuxième guerre d'indépendance, le règlement du contentieux s'adaptait aux principes du nouveau régime constitutionnel et d'après les traditions françaises le Conseil d'État s'élevait aussi, outre qu'au suprême organe consultatif, à la dignité des fonctions juridictionnelles dans les principales matières intéressant les relations entre État et citoyens, comme on le souhaitait depuis longtemps.³

C'était là un des aspects fondamentaux de la nouvelle législation (mais, certes, pas le seul) qui témoignait d'une rapide adaptation des

³ Les lecteurs polonais voudront bien remarquer dès maintenant que l'organe en question, pratiquement encore en vigueur dans notre système italien avec des fonctions consultatives (au bénéfice des administrations publiques) et juridictionnelles (dans le secteur très ample et très important de la justice administrative) avait, et il a encore, des caractéristiques tout à fait différentes de l'actuel organisme suprême du pouvoir d'État en Pologne, qui a le même nom, mais correspond en effet à notre présidence de la république. Le Conseil d'État polonais a été prévu et créé à zéro par la constitution du 22 juillet 1952 (qui remplaçait la „petite constitution” de 1947), à la suite de l'élimination de la charge de président de la république. Il est essentiellement un organe collegial, mis au contrôle — au niveau le plus élevé — de toutes les activités de l'exécutif, avec l'autorité qui lui dérive du fait que tous ses membres sont choisis au sein de la chambre législative unique (la Diète).

structures administratives et de gouvernement de l'État sarde-piémontais, sur lequel en grande partie se modela, comme chacun sait bien, l'État italien. Déjà les dernières dix années de Charles-Albert — qui se révéla, contre toute prévision, un tenace promoteur des réformes (peut-être grâce aux suggestions des réminiscences libertaires du début du siècle, aux exemples voisins, à la nécessité profondément sentie d'adapter les règlements administratifs à la nouvelle conscience juridique populaire) — ont été caractérisées par un changement, radical et bienfaisant, de toutes les institutions les plus importantes de l'administration publique. La loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, celle que nous venons d'indiquer du contentieux administratif, la nouvelle discipline des ministères et particulièrement des ministères militaires, la loi municipale et provinciale — et nous ne citons que les principales — ont été le produit et l'apport le plus heureux de la mémorable concession du Statut.

L'administration même alla s'approchant des plus modernes schèmes français et, sous différents aspects, elle marqua même une amélioration sur eux, sachant adapter les nouveautés nécessaires au maintien de quelques traditions utiles, offrant l'avantage de rendre les réformes plus efficaces et plus acceptables. Les dix années suivantes, correspondant à la première partie du règne de Victor-Emmanuel II, ont été caractérisées, au début, par une période de coordination et d'expérimentation. Peu après cependant, quand la fortunée guerre d'indépendance était imminente et que le grand but de l'unification était déjà en vue, on reprit le travail de réforme du système administratif et surtout, grâce aux initiatives de Rattazzi qui obtint à cet effet les pleins pouvoirs, on approuva des lois organiques dans plusieurs secteurs essentiels de l'organisation et de la vie publique, lois qui ne diffèrent pas beaucoup par rapport à quelques-unes des législations fondamentales en vigueur encore de nos jours. Sur le plan politique Cavour avait pris l'engagement magnanime de gouverner un petit État comme s'il était une grande nation, lui conférant un haut mandat représentatif de tout le pays et cela au sein même de l'assemblée de grandes puissances, forcées par son habileté de reconnaître le problème de la cause italienne comme un problème européen.

3. Après l'unification politique de l'Italie, si d'un côté le rêve de l'unité et de l'indépendance nationale était réalisé, de l'autre — une suite de graves problèmes se posait sans délai aux nouveaux gouvernants. En effet la variété des législations et des règlements hérités du passé, en relation aussi aux systèmes les plus évolués et les plus appréciables (bien plus, à plus forte raison, en tant que tels et pour le naturel problème des choix!), donnait lieu à des questions difficiles et délicates d'unification, peut-être plus ardues que celles-là mêmes qui s'étaient pré-

sentées aux artisans de l'unité politique. Enthousiasme, amour de la patrie et culte des libertés civiques, qui avaient été à la base des idéals communs de l'unité, constituaient un lien efficace et une raison de sacrifice réciproque pour les meilleures consciences. Dans le domaine plus strictement juridique et administratif il était pourtant plus difficile, sous certains aspects, de réunir, sous un dénominateur commun, des schèmes organisateurs parfois profondément différents et qui s'étaient adaptés graduellement avec le temps à des situations locales de nature tout à fait particulière. C'est ce qui explique comment les instances, s'opposant à l'annexion inconditionnée au Piémont et à la monarchie de la maison de Savoie, étaient plus fortes dans l'Italie du sud qu'ailleurs pour la persistance des traditions millénaires des régimes relatifs et pour l'existence d'un climat politique et culturel avec des caractères autonomes et indépendants. Et ces caractères se retrouveront, même par la suite, dans l'Italie unifiée, dans les phénomènes bien connus du „napoletanisme” et de „l'indépendantisme sicilien”.

Un des nombreux exemples des difficultés de transplatement et d'adaptation de nouveaux systèmes a été donné, à un certain moment, par les réactions ayant été provoquées par l'extension de la conscription militaire obligatoire à toute la péninsule et par conséquent à l'Italie méridionale aussi (où ce système était inconnu ou atténué sous différentes formes), avec les relatifs phénomènes d'insoumission, de rébellion et parfois même de brigandage.

À tout cela il faut ajouter les opinions de nature différente que les hommes les plus responsables — et entre eux Cavour aussi — partageaient. Selon eux il fallait: a) que le système du nouvel État — tout en utilisant la plupart des structures du pays (le Piémont) qui avait contribué le plus par son apport à la cause de l'unité — acquit toutefois une physionomie nationale et la plus représentative possible des instances et des exigences de toutes les régions et de toute la population; b) que, du point de vue technique et juridique, les nouvelles législations marquassent une phase de perfectionnement et de progrès et pas celle de déclin en comparaison aux législations des ex-États, dont plusieurs, comme nous avons déjà remarqué, n'étaient, en ce temps-là, pas du tout déplacées et qui représentaient alors des réalisations non négligeables de modernes principes de rationalisation des pouvoirs publics et de garantie des citoyens; c) qu'on évitât les systèmes opposés d'une rigoureuse centralisation administrative — telle qu'on pouvait calquer de tout proches exemples français — et, d'autre côté, d'une excessive accentuation des pouvoirs locaux (on craignait en effet que cette accentuation, s'accordant trop avec les tendances autonomistes, ne pût compromettre, dans le jeune royaume, le principe unitaire péniblement et miraculeusement atteint,

et qui avait juste alors prévalu historiquement sur les thèses fédéralistes et néo-guelfes, grâce à l'oeuvre de ses plus grands défenseurs, Cavour, Spaventa, Pisanelli, Scialoja, De Sanctis etc.).

Par conséquent on peut bien comprendre quelles graves difficultés les législateurs du nouvel État devaient affronter pour l'unification de tant de règlements souvent si différents entre eux. C'étaient des difficultés qui s'étaient accrues à cause de l'existence d'un problème fondamental (celui de la disproportion entre le nord et le sud) qui alors se présenta aussitôt dans toute son étendue et qui constitua ensuite une hypothèque permanente sur notre pays, pas encore entièrement éteinte; difficultés que d'inévitables fractions et jalousies entre les hommes et les institutions de différentes régions augmentèrent: d'où l'observation bien connue que l'unité d'Italie faite, il fallait faire les Italiens.

4. Il faut reconnaître cependant que la ténacité et l'enthousiasme de nos pères étaient grands si, quelque temps après l'unification, déjà en 1865, seulement après quatre ou cinq ans d'orientations profitables et de discussions parlementaires, naquit une florissante législation. Celle-ci traça les lignes de conduite du nouveau système dans les secteurs les plus vitaux de l'organisation sociale et administrative de la nation, harmonisant le mieux les traditions passées avec les principes et les fondements des plus modernes courants de pensée, qui avaient parcouru l'Europe dans le fervent réveil juridique et politique de la première moitié du XIX-e siècle.

La seule loi No. 2248 du 20 mars 1865 a été dédiée justement à l'unification administrative du règne (avec ses différentes annexes sur la loi municipale et provinciale, la loi sur la police de surêté, la santé publique, le Conseil d'État, le contentieux administratif, les travaux publics, dont quelques-unes, à cent ans de distance, sont encore en vigueur). Elle réalisait en fait un code de droit administratif qui, en procédant à la fusion des plus importantes — sinon de toutes les anciennes — lois des ex-États, témoignait d'une vitalité, d'une sagesse et d'une audace du législateur de l'époque peut-être ignorée, pour ses dimensions, et capable d'affronter les durs problèmes du moment et les embûches et l'usure du temps.

La même loi des garanties de 1871 — constituant, pour son contenu extrêmement délicat et brûlant, l'objet de vives polémiques dont l'écho se prolongea longtemps — fut au fond, au delà d'une évaluation purement idéologique de la politique de la droite historique qui l'inspira, un instrument juridiquement et techniquement valable (on dit qu'elle était „la meilleure qu'on pût faire, vu les circonstances”). Elle servit au fond, en ces temps-là si difficiles, à attribuer, bien que dans le cadre d'un „giurisdizionalismo” discutable, un système avantageux de garanties

pour la position du Pape et du Saint-Siège et pour les relations de l'État avec l'Église.

5. On simplifia beaucoup l'imposant travail législatif en utilisant, comme on fit justement, les schèmes législatifs et les structures fondamentales du système juridique de l'État sarde-piémontais qui, évidemment — soit pour son évolution déjà remarquée (qui l'avait conformé plus que tout autre aux modernes conceptions juridiques et politiques), soit pour la contribution toute particulière qu'il avait donnée à l'unification du pays dans le domaine militaire, politique et diplomatique — ne pouvait se passer d'offrir les instruments, les meilleurs et les plus abondants, pour la nouvelle organisation de l'État italien. Ainsi il arrivait que, p. ex., de la législation piémontaise, outre les principes généraux inspirateurs des textes mentionnés de 1865, on tirait entièrement: la loi sur les corps moraux (née, comme chacun sait, dans le but de réprimer les dangers de la mainmorte), celle de 1853 sur l'administration centrale (dont Cavour avait été le promoteur et qui constitua le point d'appui de la réglementation successive des ministères de l'État italien), celle de 1859 sur les monopoles industriels et la loi Casati de 1859 sur l'instruction publique (avec la charge de l'instruction scolaire gratuite à toutes les communes et qui cependant n'obtint qu'une faible réalisation dans l'Italie méridionale, en l'absence de la condition obligatoire générale et pour les conditions locales tout à fait particulières).

Ce fut là une simplification du travail de réunification législative qui — tout en étant fondée sur une réelle et supérieure efficacité et modernité de la législation piémontaise sur celles d'autres régions italiennes, comme il arrive presque toujours pour toute chose — amena cependant quelques désavantages. C'était surtout la transposition, dans le nouvel État italien, de profondes orientations centralistes, propres au système piémontais et dérivées de la France. Celles-là ne furent pas atténuées même par les toutes bonnes intentions de Cavour, désireux de contenter sous cet aspect, au moins en partie, les instances autonomistes (dans sa lettre du 13 juillet 1860, Costantino Nigra écrivait de Paris à Cavour d'avoir assuré l'empereur qu'il n'était certes pas dans les intentions du Gouvernement du Roi d'unifier l'Italie de la même manière dont on avait unifié la France).

Ces orientations centralistes, utiles peut-être, tout d'abord, pour neutraliser d'éventuels mouvements centrifuges, dans un État si différemment composé et d'une unification récente et imprévue, furent, à la longue, peu aptes à assurer un utile développement des institutions périphériques (surtout à cause des hégémonies particulières d'abord du Piémont et puis de la Toscane et de la Lombardie). Par conséquent on ne put garantir complètement ni une effective adaptation des structures

administratives et de gouvernement aux exigences de différentes zones et des populations, ni une relative maturation et évolution de toutes les classes sociales, écartées en partie de la direction effective de la chose publique.

6. Faisons abstraction de la répercussion particulière que cette politique centraliste eut dans certains secteurs, comme celui des finances et des contributions (à la suite, p. ex., de l'unification générale de la dette publique par la loi de 1861 et de remarquables dépenses politiques et militaires à la charge du midi, économiquement éprouvé aussi par l'abolition des douanes et la libéralisation des échanges). Ce n'est pourtant pas au hasard qu'un des problèmes les plus discutés dans les milieux de culture et dans les assemblées parlementaires pendant le cours de l'histoire italienne de ces derniers cent ans fut justement celui de l'adaptation des lois administratives, et particulièrement municipales et provinciales, à des systèmes de décentralisation, de représentation et d'autonomie plus grandes. Les esprits les plus éclairés de gouvernants, politiques, juristes se dédièrent à ce problème si délicat, qui a été et qui est encore peut-être le problème-clé de la vie italienne. À la suite des lignes inspiratrices de Cavour, Pantaleoni, Minghetti, Farini, qui n'avaient pu trouver à l'origine une réalisation appropriée aux circonstances historiques que nous avons indiquées, ils visèrent à obtenir une autonomie effective pour les différents organismes intermédiaires. Toujours valable et actuel est l'avertissement d'éloquents paroles de Minghetti, contenues dans les relations sur ses projets de réforme, où, en proclamant la réalité historique et géographique de principaux organismes intermédiaires, il affirmait que les libertés locales étaient „la véritable sauvegarde du régime constitutionnel. Puisque si, en quelques parties de l'Europe, les organisations constitutionnelles n'ont pas bien réussi, le fait est principalement que la commune et la province n'y étaient pas bien préparées ni assez libres; par conséquent, comme l'individu se trouve isolé devant l'énorme puissance de l'État, on parvient non pas à la démocratie, mais à la dictature et au despotisme”.⁴

En réalité les démarches n'ont pas été, comme il arrive souvent, trop rapides. Seulement en 1888 on parvenait à l'élection des maires des communes les plus grandes et des présidents des députations provinciales, en reconnaissant ainsi une principe d'autonomie qui dans la précédente loi Rattazzi de 1859, malgré les bonnes intentions des promoteurs, était pratiquement, surtout pour les provinces, presque complètement absent.

⁴ *Relazioni ai 4 progetti di legge sul decentramento e sulle amministrazioni locali (Atti parlamentari della Camera dei deputati, Roma, Marzo 1861, p. 86).*

Le mouvement autonomiste progressa ensuite avec le temps, comme on sait bien, jusqu'aux agitations du premier après-guerre (alimentées par les républicains et les populaires) et à la reprise vitale de la dernière période d'histoire italienne après la parenthèse fasciste, avec les ultérieures instances de décentralisation régionale. On peut dire qu'il correspondait, avec le problème de la justice dans l'administration, à un des thèmes les plus profonds et les plus permanents, dans un certain sens le „leitmotiv" de la vie politique et administrative italienne.

7. À part les considérations que nous venons de faire, il reste toutefois indubitable que la nouvelle législation organique, centrée sur les lois fondamentales de 1865, constituait une effective pierre milliaire non seulement pour l'État unitaire, de récente formation, mais aussi au cours de l'évolution historique des législations civiles. Marquée par des critères de liberté, de garantie des droits fondamentaux des citoyens, d'abolition d'anciens privilèges, de rationalisation (pour cette époque-là) de différentes structures organisatrices, elle constitua non seulement un digne couronnement, sur le plan juridique, des événements politiques menant à l'unification, mais aussi la base solide où devaient reposer, pendant un siècle, systèmes, structures, organismes du nouvel État.

Le même système, tout à fait nouveau, de justice administrative, par la courageuse abolition d'anciens tribunaux du contentieux (acte de véritable audace pour ces temps-là) et l'introduction du système de juridiction unique, emprunté aux libres systèmes anglo-saxons et belges, laissait libre cours aux nouveaux principes de liberté et de garantie des citoyens par rapport à l'administration publique. Cette dernière était soumise, d'abord avec plusieurs lacunes, à loi unique et à juge unique, comme un citoyen quelconque, donnant lieu à la réalisation, dans ce secteur délicat, des principes de l'État de droit, plus complètement réalisés par les réformes successives (Crispi) de 1889 (créations des juridictions du Conseil d'État et des Commissions Administratives Provinciales — en italien: G. P. A. = Giunta Provinciale Amministrativa). En rappelant aussi ces étapes législatives ultérieures et décisives, il vaut la peine de mentionner les paroles toujours actuelles de Silvio Spaventa (qui fut avec Marco Minghetti un des plus passionnés et des plus vigoureux défenseurs de nouveaux systèmes de justice) contenues dans son célèbre discours électoral à l'association constitutionnelle de Bergamo: „[...] L'État doit être et il est justement pour cette raison que l'intérêt d'un groupe, d'une classe, d'un individu ne prédomine pas injustement sur l'intérêt des autres. Cela ne peut arriver qu'avec la distinction entre le gouvernement et l'administration. C'est au gouvernement de pourvoir que la direction générale de l'État, l'orientation de sa politique intérieure et extérieure, les idées des lois et des réformes administratives et sociales correspon-

dent aux idées et aux besoins de la plupart du pays. Mais cette direction que l'État donne au parti ou aux partis prédominants, ne doit pas être en contradiction avec la justice et l'égalité juridique, qui est le principe qui l'anime. [...] L'administration doit être selon la loi et la loi doit être appliquée à tout le monde avec justice et équanimité." ⁵ En 1889 Crispi, bien que d'abord pas enclin et orienté pour l'abolition du système du contentieux et pour l'instauration de nouvelles institutions de justice administrative, montrait cependant son admiration pour Spaventa, lui confiant la présidence de la nouvelle IV-e section juridictionnelle du Conseil d'État. C'était sur la base de ces principes que l'année sus-mentionnée constituait, pour ces temps-là, une étape extrêmement significative et le sceau d'un louable chemin ascensionnel, qui se couronnait de la pleine approbation du Conseil d'État comme juge suprême et tuteur des exigences de justice dans l'administration, aujourd'hui mises en valeur et encore plus solennellement garanties par les énonciations de la nouvelle constitution. ⁶

⁵ S. Spaventa: *Discorso elettorale alla Associazione costituzionale di Bergamo*, Roma 1880.

⁶ Dans le règlement polonais actuel, le système de justice administrative est au fond assez différent. Abstraction faite des contrôles hiérarchiques intérieurs, on peut remarquer plus précisément ce qui suit:

a) Ce système se fonde sensiblement sur une sorte de contrôles politiques et sociaux: un contrôle parlementaire exercé par la Diète, ses commissions et chaque député; un contrôle social (discipliné par des lois de 1944, 1950, 1958) exercé localement par les conseils populaires sur tous les organes, les institutions, les entreprises, de l'État aussi, agissant dans les circonscriptions relatives; un contrôle collectif exercé, en termes très généraux, par la presse, les moyens de radiodiffusion, des groupes professionnels sociaux et culturels dans les limites permises à ces expressions d'opinion.

b) Parmi les contrôles strictement techniques et juridiques il faut compter ceux qu'exerce la Chambre Suprême de Contrôle (disciplinée par la loi constitutionnelle de 1957 et correspondant, plus ou moins, à notre cour des comptes) qui, sous la surveillance du parlement, vérifie la réalisation des budgets et des plans économiques, ainsi que les actes de tous les organismes de l'État et, en général, des institutions subventionnées par l'État (c'est l'affinité évidente avec les contrôles analogues exercés par la cour des comptes italienne). Il faut aussi remarquer, dans le domaine des contrôles juridiques non juridictionnels, celui que le parquet d'État exerce au sujet de la légitimité des actes des organes locaux de l'État avec les parquets de voïvodies et de districts, munis dans ce but des pouvoirs d'instruction et d'enquête les plus étendus et pouvant aussi, éventuellement, attaquer les actes considérés illégitimes, devant les organes exécutifs responsables.

c) Les contrôles judiciaires sont axés sur le contrôle des tribunaux ordinaires (d'ailleurs lui aussi pas trop étendu), pour la révision directe des décisions de l'administration ou l'annulation d'actes reliés au fonctionnement d'organismes administratifs où se sont manifestées des irrégularités ou des illégitimités. Au contraire, le contrôle des tribunaux administratifs — par rapport au système

8. Dans le cadre de ces motifs inspirateurs essentiels et permanents qui nous venaient des plus pures traditions de notre „Risorgimento”, la jeune nation italienne poursuivait cependant son chemin. En 1876 l'avènement des gauches au pouvoir, avec le premier ministre De Pretis, plaçait les germes pour un vaste travail législatif qui devait se prolonger avec les gouvernements successifs. Ce travail se traduisit dans: les nouvelles lois municipales et provinciales (inspirées à des critères graduellement plus amples de représentation et d'autonomie), l'élargissement du suffrage (qu'on a obtenu en 1882 comme correctif et dépassement des tendances différentes de la droite historique), la loi sur la police des carrières et des tourbières, la loi sanitaire et celles sur les institutions de bienfaisance, les achats des organismes locaux (dans le but traditionnel d'éviter la formation de la mainmorte), les assurances obligatoires, la protection du travail des femmes et des enfants, l'état juridique des employés civils. On créait ainsi les premiers noyaux d'une législation sociale qui — bien qu'on ne pût dire à cette époque-la qu'elle était tout à fait à l'avant-garde entre les différents systèmes les plus évolués — indiquait pour sûr que les classes et les esprits les plus éclairés se sensibilisaient de plus en plus (dans le cadre d'une industrialisation à ses débuts) aux problèmes fondamentaux de la production et du travail.

C'étaient aussi les temps où l'agrandissement de l'appareil administratif par la création, entre autres, de quelques ministères nouveaux (en 1878 — de l'agriculture, en 1889 — des postes et télégraphes, la même année — celui du trésor, élevé à une nouvelle autonomie), révélait une tendance graduelle vers une plus grande participation de l'État à la vie productive et économique de la société. Cette tendance s'accentuera de plus en plus avec l'avènement de ce siècle, adressant, plus ou moins, tous les systèmes politiques (ceux à structures et à inspirations non collectivistes aussi) vers des formes de programmation de principales activités économiques et d'engagement direct des services publics fondamentaux de la part de l'État (dans le secteur des transports, des télé-

italien — est bien rare, se bornant à la connaissance des questions concernant les assurances sociales (il semble que ceux qui cultivent ou qui de toute façon s'intéressent au droit public remarquent cette lacune et aspirent à des formes d'une plus grande garantie juridictionnelle). Dès maintenant, toutefois, des intégrations aux contrôles juridictionnels susdits sont prévues et disciplinées, sur la base de commissions d'arbitrage économique (visant à mettre fin à des conflits entre les organisations économiques socialisées, par des procédures plus rapides que d'habitude), et d'autres associations particulières à composition sociale et professionnelle, telles que les commissions en matière d'occupation de logements, d'accidents, d'expropriation, de responsabilité du corps médical, d'impositions fiscales, d'entreprises de l'État.

communications, de quelques-unes des sources principales d'énergie, des monopoles fiscaux et, en partie, du crédit aussi), ou de la part des organismes publics les plus petits (municipalisation des services fondamentaux, dès la loi Giolitti de 1903).

9. Le renouvellement législatif fut interrompu pendant la guerre de 1915—1918, où naturellement les différentes préoccupations de caractère militaire donnèrent lieu à un système d'empirisme dans les activités parlementaires et dans le fonctionnement de l'État. Cela pourtant n'empêcha point qu'on ne parvînt à certaines conquêtes, comme, p. ex., la législation sur les eaux et la loi municipale et provinciale de 1915 — avec l'élargissement de l'électorat administratif — qui maintenant est provisoirement et en partie rentrée en vigueur. On ne peut pas oublier que du tourment de la guerre devaient naître des mouvements et des forces au caractère populaire⁷, non seulement dans le domaine traditionnel du socialisme, mais aussi dans les nouveaux courants des catholiques organisés, pour la première fois, à la suite de la cessation du *non expedit*. Ce fait n'était pas sans conséquences sur le même plan des révisions critiques des systèmes traditionnels de gouvernement et d'administration, en vue de nouvelles instances sociales et des revendications autonomistes dans le domaine des administrations locales publiques, que ces nouvelles forces avançaient.

Ces revendications ne trouvèrent pas à ce moment-là, pour les vicissitudes bien connues, un terrain mûr et les événements tournèrent temporairement à d'autres buts. Il arriva ainsi le système et la législation des vingt ans du fascisme, qui marquèrent, sous plusieurs aspects, une régression et une séparation du domaine des principes traditionnels du système hérité du „Risorgimento”. Il s'ensuivit l'abolition de la représentation des organismes administratifs et, en fait, des organismes politiques aussi, la priorité et l'autoritarisme du pouvoir exécutif, qui s'étaient déjà imposés (avec les formes marquées de centralisation hiérarchique et institutionnelle qui — pas du tout, à tort peut-être — avait trouvé un aliment valable, disait-on, dans les structures excessivement centralisées, dominantes encore dans l'appareil bureaucratique de ces temps-là), la transformation radicale des institutions parlementaires qui ne pouvaient naturellement vivre sur des bases qui n'étaient pas naturelles. À cette caractérisation administrative et politique correspondait la compression des libertés fondamentales de la vie et de la pensée, et — dans

⁷ Il serait intéressant, à ce propos, de faire des approfondissements comparatifs prenant en considération le développement démocratique caractéristique du même après-guerre en Pologne et les expériences des coalitions démocratiques à l'époque d'Ignacy Daszyński, de la constituante de 1919 et de la constitution du 7 mars 1921.

le domaine économique — la rigide structuration corporative qui ne pouvait avoir d'ailleurs le levain et le souffle de l'esprit d'anciennes corporations des arts et métiers, comme il manquait de climat de dialectique spontanée et de libre autoorganisation, qui avait été leur caractéristique et leur mérite.

Il s'agit donc d'une période surtout de parenthèse, sur la voie des traditions les plus vives de notre unité nationale, de sorte que les différents mérites techniques et juridiques qu'on peut partiellement accrédi-ter au législateur de cette époque-là, ne suffisaient pas à compenser leur vice intrinsèque d'inspiration. Et cela, il faut bien le remarquer, même si à cette époque-là s'annonçaient des tendances destinées par la suite à devenir des données plutôt permanentes et caractéristiques de l'organisation de presque tous les États modernes, telles que l'intervention conforme aux programmes dans le domaine de l'économie, le développement des entreprises publiques, etc. L'effort que le système traditionnel de l'organisation politique et administrative devait faire, ne pouvait pourtant ne pas donner lieu — à un certain point — à une crise de rupture, crise — dans un certain sens — qui ne pouvait être éliminée et que le rythme pressant des événements ne contribua peut-être qu'à hâter.

10. En 1945 notre pays (comme bien d'autres, du reste, de l'Europe) devait aborder la dure réalité d'une dévastation matérielle et spirituelle et le problème grave et énorme de la reconstruction des choses et des institutions. Ce dernier problème n'était pas moins difficile que le premier, et peut-être même plus difficile encore. Il s'agissait en effet de reconstruire, sur des bases nouvelles, un État et une société où toute valeur, peut-on dire, s'était dramatiquement dispersée. On devait reconstruire, en outre, sans cette aide et ce modèle si efficace qui était représenté, pour nos pères à l'époque de l'unité, par l'instrument politique et d'organisation des institutions piémontaises dont la rencontre avec les classes bourgeoises et populaires donna la naissance, il y a plus de cent ans, du nouveau Royaume d'Italie. Ce fut pourtant encore sur cette ligne idéale que nous avons retrouvé — pendant cet après-guerre si tourmenté et pendant la fatidique année zéro — la force de reconstruire notre pays des ruines matérielles et morales. À ce propos il faut reconnaître aussi qu'à cette occasion, tellement dramatique qu'il peut rarement s'en présenter une autre semblable dans l'histoire d'un peuple, l'appareil bureaucratique et humain de l'État, bien que déchiré et épuisé, trouva la force pour suppléer au manque de pouvoirs, pour préparer les premiers actes de réorganisation, pour coopérer avec les nouvelles forces politiques, dans le but de correspondre à la nécessité pressante de la reconstruction générale.

Ce fut tout d'abord aux mêmes schèmes des législations anciennes et traditionnelles — accomodées cependant aux temps nouveaux — que fit appel la nouvelle démocratie dans son premier effort de réorganisation. Au sommet cela se manifestait dans: l'acquisition des formes et des principes du gouvernement parlementaire, la réorganisation des chambres électives et, partiellement, du Conseil d'État et de la cour des comptes, l'abolition ou la réorganisation de quelques ministères ou institutions semi-publiques. À la périphérie — dans la remise en vigueur de la législation de 1915 sur les organes électifs des communes et des provinces, la recomposition de plusieurs collèges locaux sur des bases représentatives. Soulignons en même temps que les premières lois électorales, politiques et administratives de 1945—1946 rétablissaient les garanties fondamentales du suffrage universel, direct, libre et secret (étendu déjà aux femmes aussi), premier fondement irremplaçable de tout état de droit et garantie de représentation effective et complète de libres institutions.⁸

⁸ Les problèmes que l'État polonais avait à débattre après la seconde guerre mondiale, ont été assez semblables du point de vue technique et d'organisation (la Pologne avait subi des destructions même plus grandes et plus dramatiques dans son économie et dans le tissu juridique et politique de l'État). Sous certains aspects, certaines solutions offertes pour la réorganisation des pouvoirs publics furent aussi analogues, bien que dans un cadre général évidemment différencié, à cause des influences des orientations socialistes bien marquées en Pologne. Déjà avant la fin de la guerre, les différentes organisations démocratiques, en prévision de prochains événements politiques et militaires, avaient préparé et ensuite réalisé un organisme de large représentation populaire (Conseil National Populaire) auquel ont été confiées tout d'abord des charges législatives et de gouvernement. Quelque temps après, la loi constitutionnelle du 19 février 1947 créa le Conseil d'État, organe collégial, comme on a vu, de direction suprême de l'exécutif, sujet à la Diète et, à son tour, pourvu de larges attributions, non seulement sur tout l'appareil de l'exécutif de l'État, mais encore sur les administrations territoriales locales (conseils populaires).

En Pologne aussi — pendant et après la dernière guerre — on ressentait vivement l'exigence d'un règlement des organismes locaux, autant que possible décentralisé et représentatif. Déjà en 1943 le Conseil National Populaire, pendant sa première séance, avait prévu les lignes fondamentales des activités des conseils populaires locaux auxquels on confia, dès lors, en fait, même la préparation de nouvelles structures à venir.

Les aspects d'organisation et les attributions des conseils populaires (au niveau des voïvodies, arrondissements, villes, quartiers, villages) ont été officiellement disciplinés par la loi du 11 septembre 1944. Renforcés dans leurs structures organisatrices et leurs attributions, d'après les lois successives de 1950, 1954 et 1958, les conseils populaires sont devenus, dans le nouveau système polonais, le centre d'influence de toute la vie locale, exerçant en fait le „contrôle social” sur toutes les affaires du ressort du gouvernement dans les circonscriptions respectives, puisque les mêmes conseils avaient déjà absorbé, entre-temps, les fonctions qui étaient

11. La nouvelle constitution italienne, élaborée par l'assemblée constituante, solennellement promulguée le 27 décembre 1947 et entrée en vigueur le 1 janvier 1948, en coïncidence vraiment fatidique avec le centenaire du statut de Charles-Albert, fixait le nouveau visage et les lignes essentielles de l'État italien, érigé en libre République à la suite du référendum du 2 juin 1946. Cela établissait un pacte irrévocable, tirant cette fois sa validité pas seulement d'une concession octroyée, mais du libre consentement populaire. Dans ce document qui représente la conciliation idéale entre l'État et le peuple, se placent avant tout les énonciations des principes fondamentaux de garantie et de défense des libertés civiles, religieuses et politiques, dans leurs nombreuses expressions, et la fixation des lignes essentielles de l'organisation juridique et politique de l'État italien. Cela s'exprime dans le libre parlement, le

déjà du ressort des autorités gouvernementales locales (les voïvodes au niveau des voïvodies et les starostes au niveau des arrondissements), que la loi de 1950 avait abolis). L'ampleur des attributions conférées de cette façon aux conseils populaires (à celles qui sont caractéristiques pour les administrations locales en Italie il faut aussi ajouter le contrôle social sur les institutions locales, le pouvoir d'impulsion et de contrôle sur toute l'économie locale et quelques attributions concernant la planification) et les nouveaux systèmes électifs, introduits à la suite de l'arrêté électoral pour les conseils populaires du 31 octobre 1957, dénotaient des aspirations sensibles à une forte décentralisation, tant administrative que gouvernementale et une tendance à des rapports plus étroits entre les populations locales et les organes du gouvernement. La loi du 25 janvier 1958 sur les conseils populaires précise dans l'art. 3, que ces conseils „dirigent, dans leur territoire, l'activité économique, sociale et culturelle et mènent toutes les questions, intéressant sur place le pouvoir et l'administration de l'État, qui ne résultent pas réservées à la compétence d'autres organismes.” Il faut remarquer toutefois que ce système de décentralisation (validé, sur le plan financier, par les dispositions de la loi du 1 juillet 1958 sur les budgets, qui attribua aux conseils populaires une plus grande autonomie dans la gestion financière) trouve sa limite dans le contrôle que le gouvernement exerce, à son tour, sur les organismes locaux, surtout par les organisations supérieures (conseils populaires de voïvodies). Ce qui arrive, avant tout, par l'exercice d'amples pouvoirs, par directives, examens, contrôles, annulation et dissolution des conseils populaires (loi du 25 janvier 1958); et encore par le pouvoir de directives, contrôle, assistance exercée par le Conseil des Ministres (gouvernement), qui a aussi la faculté de suspendre et d'annuler les actes contraires non seulement aux normes juridiques, mais aussi aux lignes politiques fondamentales de l'État. C'est là — comme on voit bien — que le système polonais diffère sensiblement (en ce qui concerne le principe aussi) du système italien, où les organismes locaux territoriaux, bien que disciplinés encore par des normes pleines de lacunes et imparfaites, sont toutefois autonomes, selon les lignes générales et les garanties inaliénables de la constitution de 1948, dans la poursuite de leurs buts. Ces organismes peuvent aussi prendre des lignes politiques ne correspondant pas aux orientations générales du gouvernement et au-delà des limites d'ordre technique et économique conséquentes à l'adoption de la politique de plan, selon les dispositions actuellement à l'examen du parlement.

gouvernement représentatif, l'ordre judiciaire indépendant, la responsabilité de l'administration, les autonomies locales, la participation active des pouvoirs publics dans l'évolution et le progrès économique et social, la garantie suprême de la cour constitutionnelle.

12. La constitution pourtant doit — en outre et surtout — stimuler continuellement la mise à point des institutions, la meilleure rationalisation des structures de l'État, la construction d'une organisation qui serait de plus en plus proportionnée à l'essence et aux buts des normes constitutionnelles. Sous cet aspect, il faut remarquer que le renouvellement a été peut-être plus sensible dans le secteur strictement économique et social où n'ont pas manqué des initiatives et des lois organiques (dans le domaine des assurances mutuelles et de la sécurité sociale, dans le secteur de l'industrialisation, surtout grâce à la législation pour les zones du midi, dans le secteur du commerce, des transports, du bâtiment populaire, et plus récemment — de l'agriculture, sans parler de la ratification et de l'application des traités économiques de C. E. C. A., C. E. E., Euratom). Au contraire, on ne peut pas dire la même chose et avec la même conviction, au moins jusqu'ici, à propos des initiatives visant à moderniser et à rationaliser les structures fondamentales du système administratif et de l'appareil bureaucratique. À ce propos, en effet, il y avait de louables tendances à former et à organiser de nouveaux organismes bien importants — comme les ministères du commerce avec l'étranger, le ministère du budget, des participations de l'État, de la santé publique, ou bien le conseil national de l'économie et du travail et le conseil supérieur de l'administration publique (à l'exemple du pareil „conseil supérieur de la fonction publique” existant déjà en France). On doit pourtant reconnaître que l'oeuvre de renouvellement législatif dans les secteurs les plus vitaux et ressentant le plus l'exigence de réformes ne s'est pas encore révélée complète.

13. Un des cas d'action organique dans ce sens a été celui qui a porté à la nouvelle discipline de la carrière et de l'état juridique des fonctionnaires de l'État (pour le perfectionnement duquel on a même prévu et organisé une école supérieure d'administration publique). Dans bien d'autres secteurs cependant nous sommes encore en état d'attente. Que cela soit dû au fait que l'attention des organes législatifs s'est concentrée sur les problèmes graves et immédiats de la reconstruction et du renforcement des structures économiques, ou aux instabilités relatives des majorités du gouvernement, qui se sont produites surtout pendant les dix dernières années, il est vrai que, jusqu'aujourd'hui, une partie des secteurs même importants de l'organisation publique attend une résolution de ses problèmes. Il en est de même des organismes territoriaux, où, seulement après plusieurs années d'attente et de discussion,

il semble maintenant qu'on présente à l'approbation des chambres une loi municipale et provinciale qui pourra être bien accueillie, même si elle ne pourra probablement pas résoudre tous les problèmes les plus importants de la vie des organismes locaux. On reste toujours dans l'attente d'opportunes intégrations législatives, concernant: l'organisation et les pouvoirs normatifs du gouvernement (disciplinés en partie encore par les lois même du siècle passé), les finances locales (par des normes organiques et générales attribuant des pouvoirs et des responsabilités plus amples aux organismes territoriaux), les tribunaux régionaux de justice administrative, la revision des procès administratifs particuliers, les garanties et les principes fondamentaux des procédures administratives en général (actuellement à l'examen des chambres). D'autres secteurs importants — comme celui de l'instruction publique et de la recherche scientifique, des travaux publics et de l'urbanisme, de la comptabilité de l'État, de l'assistance et de la bienfaisance, des organisations et des procédures fiscales, des limites et des servitudes publiques, et nous ne citons que les principaux — attendent une discipline plus agile et plus approprié, correspondant aux caractères fonctionnels et dynamiques qu'un État moderne ne peut pas négliger.⁹

⁹ Pendant les derniers vingt ans, la législation polonaise, dans certains secteurs tout à fait importants, a été — au contraire — très ample et s'est exprimée dans des textes bien organisés et remarquables. Il faut tout d'abord mentionner plus précisément des lois au contenu surtout économique, en matière de réforme agraire (texte unique de 1945), de nationalisation de l'industrie, des mines, des banques, avec l'apport financier de l'État (loi de 1946), de planification économique et financière (premier acte législatif de 1947), de trafic commercial et approvisionnement (loi de 1952), de réglementation des prix, des rétributions et des tarifs (loi de 1953), d'organisation de l'artisanat privé (loi de 1956). De plus, on a aussi donné d'importantes définitions législatives au sujet de l'expropriation pour cause d'utilité publique (loi 1958, prévoyant la possibilité de l'expropriation de biens immeubles et, exceptionnellement, de biens meubles aussi, non seulement pour des raisons d'utilité publique et de défense de l'État, mais aussi pour la réalisation des plans économiques nationaux, fixant les procédures relatives d'imposition et d'opposition devant les commissions spéciales); de la standardisation de la production (loi de 1961), avec les plans relatifs, où se manifeste cependant une certaine tendance critique, inspirée par des buts de nationalisation plus effective, de critères de production plus marqués et d'autonomie de gestion; des inventions et des perfectionnements de méthodes de travail du côté des travailleurs des entreprises socialisées (texte unique de 1958), de la planification territoriale urbaniste (loi de 1961), de la discipline du service civil de l'État (texte unique de 1949), avec des réglementations successives particulières pour des catégories déterminées d'employés.

Il faut particulièrement signaler l'initiative du nouveau code de procédure administrative, qui a été donné par la Diète le 14 juin 1960 et qui est entré en vigueur le 1 janvier 1961, abrogeant les dispositions de 1928 qui disciplinaient précédemment cette matière en Pologne. Pour les hommes d'étude italiens, ce

Le même problème de la bureaucratie et de l'état juridique du personnel public — surtout des fonctionnaires — ne peut être considéré que partiellement résolu par la législation de 1956—1957 que nous avons déjà mentionnée. Celle-là en effet, visant surtout à la mise à jour des critères juridiques d'encadrement et de discipline hiérarchique, n'a pu évidemment permettre ce renouvellement plus radical, apte à proportionner les appareils bureaucratiques dans les secteurs, pour ainsi dire, traditionnels et fondamentaux de l'État, avec les appareils — souvent bien plus doués et modernisés — d'institutions semi-publiques ou

système de normes de procédure est d'un grand intérêt à cause aussi de la récente préparation d'un texte unique de normes au sujet analogue, actuellement à l'examen du parlement italien. Il a été motivé par l'exigence d'adapter les textes précédents au nouveau type d'organisation locale de l'État, d'offrir plus de garanties aux parties dans la phase d'instruction, d'introduire le contrôle des organes du parquet d'État, d'uniformiser davantage les mêmes procédures en plusieurs secteurs d'application. Dans la première section du code sont en outre énoncés les différents principes auxquels doit s'inspirer l'action des organismes préposés au développement des procédures administratives (principe de la légalité; de l'opportunité — dans le sens de la réalisation progressive du système socialiste; de l'initiative d'office; de l'adaptation de l'intérêt légitime du citoyen à l'intérêt social; de l'information préventive des intéressés au sujet des caractéristiques des procédures et des devoirs reliés avec les mêmes procédures; de la participation des parties; de la simplicité et de la rapidité du procès; de la forme normale écrite; du double degré du procès, avec le recours de ceux qui en ont l'intérêt aux organes supérieurs; de la stabilité de la décision définitive, sauf des situations spéciales, autorisant exceptionnellement le renouvellement du procès). Pour d'efficaces illustrations à ce sujet, cf. S. Rozmaryn: *Sur les principes généraux du procès administratif*, relation au congrès franco-polonais („Państwo i Prawo”, 1961, n. 12 pp. 887 et s.), ainsi que *L'administration publique dans la république fédérale allemande et en Pologne*, Archivio I. S. A. P., 1965, t. 4, Milan 1965, éd. Giuffrè, pp. 194 et s.). Des dispositions particulières sont en vigueur sur les procès pénaux administratifs (loi de 1951 et ses ultérieures modifications), sur la juridiction pénale administrative, prévoyant, entre autres, des collèges pénaux administratifs, installés aux praesidia des conseils populaires des voïvodies et des districts et infligeant des sanctions principales (censure, amende, arrestation) ou accessoires (confiscations de l'objet de l'infraction, moyens éducatifs supplémentaires).

Nous croyons que le rapport entre les problèmes juridiques et politiques des systèmes italien et polonais et entre les respectives juridictions *hinc-inde* offertes, a servi non seulement à illustrer concrètement les évolutions législatives spécifiques, mais aussi à montrer qu'au-delà des différences des lignes directrices politiques offertes par les deux types de régime, il y a toutefois, sous un aspect technique d'organisation, quelques problèmes fondamentaux communs, auxquels les juristes sont appelés à donner des solutions concrètes, sur des bases souvent similaires. Cela d'ailleurs est dans la nature des choses, étant donné que tout type de société a néanmoins toujours un plus petit dénominateur commun d'exigences et d'intérêts qui ne peuvent être satisfaits que par le perfectionnement d'instruments juridiques communs.

d'autres administrations publiques ou privées. Ce fait permet de dire, pas à tort, qu'il existe en Italie deux bureaucraties, traitées et considérées sur deux plans tout à fait différents.

Ce n'est pas qu'il manque les études et les projets à ce sujet, car, au contraire, en certains secteurs, il y en a beaucoup qui présentent des analyses profondes et des intentions appréciables. Il suffirait de rappeler les actes et les documents volumineux et importants sur l'état des travaux pour la réforme de l'administration publique, fruit des travaux intenses et profitables réalisés — à la suite de premières expériences de la commission Forti — par les organismes chargés de la réforme de l'administration. Ces organismes ont fonctionné — sous la successive direction des ministres MM. Petrilli et Piccioni et avec la collaboration très efficace du sous-secrétaire M. Lucifredi — à la présidence du conseil, particulièrement qualifiée à ces charges (l'art. 95 de la constitution confie justement au président du conseil la fonction de garder l'unité d'orientation politique et administrative). Ce qu'il faut à ce point c'est une volonté politique appropriée et efficace qui traduise en réalité les schèmes, les principes que nous avons indiqués (et dont quelques-uns sont aujourd'hui vraiment à un stade d'examen parlementaire déjà avancé), en réalisant, sur la base d'une plate-forme parlementaire douée d'un minimum d'homogénéité et de stabilité, un audace programme législatif pour le renouvellement des structures les plus vitales de l'État, selon quelques principes fondamentaux. Il faut remarquer ici surtout l'assouplissement de la bureaucratie et des contrôles, la garantie des procédures, la décentralisation des fonctions de l'État, pas seulement sous un simple aspect instrumental, mais aussi substantiel, c.-à-d. au bénéfice des communautés intermédiaires pourvues de véritables autonomies de charges et de buts et bien distinguées par conséquent des simples organismes auxiliaires, instruments des fins de l'État en plusieurs secteurs administratifs et économiques.

14. La décentralisation de l'organisation de la vie publique surtout semble avoir une importance particulière et de toute actualité, si l'on veut que l'action de l'État, tendant à intéresser des secteurs de plus en plus vastes de la société, constitue un ressort et pas un délai pour atteindre les buts les plus importants de la vie économique et sociale. Il n'est pas vrai, comme quelques-uns pensent encore, que l'accroissement des dimensions extérieures des groupes et des collectivités (qui aujourd'hui visent à atteindre les dimensions continentales et mondiales), postule nécessairement une plus grande centralisation des fonctions. Au contraire — comme dans le monde physique la recherche du plus grand est accompagnée de l'analyse et de l'approfondissement du microcosme — dans l'organisation juridique et sociale le perfectionnement des structures

et des méthodes d'action se vérifie par l'élargissement des secteurs et des aires d'action (l'évolution historique nous porte des municipales aux principautés, aux nations et enfin aux organisations continentales et mondiales). Ce perfectionnement se confirme pourtant aussi dans l'articulation simultanée, toujours plus grande et autonome, des structures périphériques (dont un exemple significatif nous est offert par les systèmes de travail et de production des plus modernes entreprises non publiques).

Il en est de même — soit sur le plan hiérarchique, soit surtout sur le plan institutionnel et de l'autarchie — des attributions, c.-à-d. des fonctions administratives autonomes à des organismes pourvus d'une personnalité et d'une vie à eux (communes, régions, organismes institutionnels agissant dans plusieurs secteurs de la vie économique et sociale). De cette façon la formation libre et spontanée, à base de l'expérience concrète et immédiate, des décisions sur les différents problèmes directement abordés et vécus par les différentes communautés (avec l'aide aussi de nouveaux apports du monde culturel et intellectuel et de mêmes tendances modernes de l'historiographie), pourra porter à une heureuse osmose entre le centre et la périphérie, à un harmonieux entrelacement d'initiatives et d'impulsions. Les meilleures traditions anglo-saxonnes (avec les arrondissements, bourgs, paroisses, comtés) qui, à leur tour, trouvent leur origine significative dans nos anciens systèmes communaux, sont là pour révéler et confirmer, historiquement aussi, quelles particulières exubérances et quel épanouissement de la vie locale peuvent être offerts par les systèmes de gouvernement autonome, respectant les principes d'autonomie et de liberté. En effet, il appartient aux exigences naturelles de toute société bien ordonnée, qu'aux collectivités les plus petites ne soient pas soustraits ces pouvoirs qu'elles-mêmes peuvent utilement exercer, dans un système pluraliste qui ne compromet pas l'unité de l'État, mais, au contraire, assure son intervention stimulante, aidant à la fois la maturation spontanée d'une conscience populaire plus responsable et plus instruite. Cela correspond d'ailleurs aux principes sanctionnés non seulement par notre constitution, mais aussi par la charte européenne des libertés communales, proclamées solennellement le 18 octobre 1953 pendant les premiers états généraux des communes d'Europe à Versailles.

15. Il est juste d'invoquer, dans les souhaitables réformes législatives, une deuxième orientation: une distribution plus rationnelle et plus précise, entre parlement et gouvernement, des compétences dans le secteur normatif. La multiplicité des charges attribuées à l'État moderne ne permet désormais plus au parlement, occupé souvent des débats concernant la politique intérieure et internationale, de s'intéresser aux problèmes de

détail et de matières où prévale la réalisation technique des normes et des principes généraux prédéterminés. Même le système des procédures abrégées dans le travail des chambres et les mécanismes de la législation déléguée ne seront pas, par eux-mêmes, suffisants à assouplir les travaux parlementaires. Il est pourtant inévitable le recours à des critères ultérieurs de décentralisation qui, abstraction faite des attributions normatives prévues par la constitution pour les régions à statut ordinaire ou spécial, peuvent faire appel à un emploi sage et efficace du pouvoir réglementaire. L'attribution de ce pouvoir à plusieurs autorités de l'exécutif, outre et *in primis* au chef de l'État, est un fait désormais reconnu dans la pratique constante établie dans plusieurs systèmes modernes (entre lesquels le nôtre) avec une suite d'autres différentes attributions semblables (directives, instructions, dispositions générales dans les différentes matières, surtout de nature économique et technique).¹⁰

Cet ensemble multiforme de normes doit être plus profondément et plus exactement discipliné et situé dans un système précis de garanties,

¹⁰ Le phénomène de la décentralisation de l'activité législative, que nous venons de décrire, trouve sa vérification aussi dans le système juridique polonais actuel. Cela arrive, avant tout, par l'attribution, au Conseil d'État, de la publication des décrets qui, aux termes de l'art. 26 de la constitution, doivent être présentés au parlement (la Diète) pour la ratification pendant la session immédiatement suivante.

D'autres formes d'attributions des pouvoirs normatifs aux organismes de l'exécutif ont lieu dans le cas des règlements qui constituent de véritables actes sources, mis à jour sur la base de prévisions de loi spécifiques et qui doivent être publiés au Journal Officiel avec la mention expresse de la loi qui le permet (le pouvoir réglementaire est discipliné par la constitution et la loi générale du 30 décembre 1959). Les délibérations et les arrêtés ont aussi un caractère normatif, mais à l'efficacité plus limitée: ils n'exigent pas toutefois nécessairement une autorisation législative expresse, bien qu'ils doivent se conformer à la loi, puisque leur fondement peut se retrouver aussi dans les attributions générales de compétence aux organismes intéressés. Les délibérations et les arrêtés peuvent en outre être donnés non seulement par les organismes suprêmes de l'exécutif, mais aussi par les chefs des organes centraux autonomes (comités et commissions), se plaçant, par conséquent, par rapport à l'Italie, dans une position intermédiaire entre les règlements du gouvernement et les simples circulaires ministérielles.

Les directives, les circulaires et les instructions que les organismes de l'exécutif donnent pour discipliner et orienter les activités des bureaux subordonnés ou le fonctionnement de différentes unités économiques socialisées, ne constituent pas, au contraire, de véritables actes sources dans le système polonais, même si leur signification est remarquable, vu aussi l'importance qu'on attribue aux indications des organismes centraux, dans une administration et une économie distinctement planifiées et orientées dans le sens socialiste, typiques de l'État polonais, et si l'on considère encore que les attributions et les compétences des organismes de l'État et des différentes unités sociales et économiques trouvent leur prévision et leur réglementation de base dans les mêmes lois de plan promulguées par le parlement.

afin que ce qui représente un aspect nouveau et intéressant dans l'articulation de l'État moderne, ne se transforme pas dans une prolifération chaotique et incontrôlée à tout détriment de l'eurythmie du système et de la garantie des droits des citoyens. Cette discipline devrait intervenir à la suite de la loi sur les attributions de la présidence du conseil des ministres, élaborée et proposée depuis quelques années, mais jusqu'ici inutilement attendue.

16. La dernière question qui nous vient spontanément à la conclusion de nos considérations est celle qui concerne le caractère organique des réformes législatives. Ici la comparaison avec ce que nos pères ont fait après l'unification, avec une rapidité et une audace vraiment exceptionnelles pour ces temps-là si difficiles, doit réfléchir sur la nécessité d'abandonner le système en grande partie fragmentaire (sauf quelques louables exceptions) qui caractérise souvent, au moins dans les secteurs qui nous intéressent, le système actuel de production législative. L'emprisme de lois et de petites lois trop fréquentes, partielles et provisoires, avec plusieurs renvois en chaîne, l'emploi — si souvent introduit — des plus commodes lois provisoires et l'ajournement des solutions définitives qui finissent d'ailleurs fréquemment par être mises de côté, ne servent pas, mais nuisent à la bonne organisation des pouvoirs publics. Cet état, de choses crée les difficultés d'interprétation, l'incertitude dans le droit, les difficultés pour les opérateurs et, en définitive, l'instabilité des institutions. On peut donc bien comprendre, sinon justifier, les amères considérations de Montaigne qui disait que, si — pour améliorer les lois françaises et les sauver de la désagrégation — il avait pu enfoncer un pieu dans la roue du char des institutions et l'arrêter à ce point-là, il l'aurait fait de tout son coeur, puisqu'il voyait le grand mal de ces lois dans l'instabilité, tandis que la grande norme de la prudence civile semblait, à son avis, avoir émigré en Angleterre, pays où l'on pouvait compter une réforme tous les demi-siècles.

En réalité, le scepticisme trop amer de Montaigne à part, il est cependant vrai que seulement des lois profondes, audaces et organiques de réforme — destinées à durer et à se consolider avec le temps pour le phénomène du règlement naturel des normes à travers leur constante interprétation et application — pourront vraiment tonifier et rajeunir nos institutions. Elles offriront au pays et aux citoyens le double don du développement, de la tranquillité sociale et de la certitude juridique, qui constituent peut-être les aspects les plus essentiels et — dans un certain sens — le secret de la prospérité d'un système. Ce fait à son tour suppose une solidité et une cohésion politique qui trouvent dans le parlement l'expression d'un minimum de forces homogènes, visant à un

développement — démocratique, mais dynamique — de toutes les institutions sociales les plus importantes.

17. Si les organes de législation et de gouvernement — qui ont bien mérité sous plusieurs autres aspects pendant le cours de ces derniers vingt ans — voulaient bien accueillir ces appels qui se lèvent des meilleures consciences et voulaient, surtout, transporter dans le domaine de l'organisation administrative et politique aussi l'élan qui s'est manifesté dans d'autres secteurs (p. ex. dans celui de l'économie et de la production), considérant que la bonne organisation des pouvoirs publics est, au fond, la base et la condition de la prospérité définitive de toute autre institution et du développement progressif de la justice et de la liberté, on ferait des pas de géant dans l'histoire de notre pays. Cette proposition contient aussi un avertissement et une incitation valables, en principe et avec les adaptations opportunes, pour tout organisme de l'État, et politique en général, étant donné que les problèmes énoncés sont, sans doute, dans les modernes organisations sociales, parmi les plus difficiles à résoudre, dans un cadre de synthèse et d'équilibre entre le respect des libertés, des autonomies particulières et l'unité et l'homogénéité des impulsions et des orientations générales. Il nous semble que cet engagement, comme proposition, constitue en outre le meilleur moyen pour évoquer et célébrer dignement un centenaire d'histoire italienne, de législation et d'institutions qui offrent, en pratique, comme on a pu voir, l'occasion à des comparaisons utiles, sous un aspect juridique et administratif, avec les modèles respectifs des systèmes polonais.

Nous souhaitons pourtant que des analyses ultérieures et plus approfondies, relatives à ce sujet, puissent être de quelque utilité pour des plus précises considérations et des mises à point scientifiques d'ordre historique et comparatif.

Ustrój administracyjno-polityczny Włoch od zjednoczenia do chwili obecnej

Streszczenie

W pracy autor przedstawia zmiany i ewolucje ustroju administracyjno-politycznego Włoch biorąc za podstawę analizy podstawowe instytucje polityczne i najważniejsze przepisy prawne, określające go od r. 1860 (okres zjednoczenia).

Obraz zmian przedstawiony jest w ścisłej korelacji z analogicznymi przejawami ewolucji, jakie można stwierdzić w polskim ustroju polityczno-administracyjnym, na którego cechy wspólne i różniące stara się autor zwrócić uwagę w przypisach, najbardziej zaś charakterystyczne akty

normatywne i niektóre instytucje oraz organy omawiane są bardziej dokładnie: (np. istniejąca aktualnie w Polsce Rada Państwa, która nie jest odpowiednikiem noszącego tę samą nazwę doradczego organu włoskiego, ale jest naczelnym organem władzy państwowej, uzależnionym z kolei od zgromadzenia ustawodawczego albo sejmu; rady narodowe różnych szczebli i o poważnych uprawnieniach, koncentrujące całą niemal administrację i kontrolę we wszystkich praktycznie dziedzinach życia administracji lokalnej, instytucja prokuratury państwowej, uprawnienia do kontroli nad legalnością aktów administracyjnych, itd.).

Co się tyczy ustroju włoskiego, będącego głównym i zasadniczym przedmiotem rozprawy, to po wstępnym omówieniu charakterystycznych cech i przemian w zakresie ustroju w różnych państwach włoskich przed zjednoczeniem, autor zwraca uwagę i podkreśla trudności, jakie zaistniały w dziedzinie ustroju administracyjno-politycznego, wynikłe w następstwie niespodziewanego połączenia tylu i tak różnych, częściowo obcych, systemów prawnych.

Trudności te jednak zostały w znacznym stopniu przewyciężone w rezultacie fundamentalnej działalności legislacyjnej z r. 1865 w najważniejszych dziedzinach administracji publicznej: organizacji gmin i prowincji, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego, Rady Państwa, sądów administracyjnych, robót publicznych; wkrótce potem weszły w życie prawa gwarancyjne z r. 1871, regulujące stosunki pomiędzy Państwem i Kościołem. Analizując treść i znaczenie tych i innych fundamentalnych praw, ustanowionych w owym czasie (zaliczyć do nich trzeba przepisy o sądownictwie administracyjnym Rady Państwa i prowincjonalnych rad administracyjnych — GPA — z lat 1889—1890; utworzenie bądź zreorganizowanie ministerstw i różnych komitetów zajmujących się sprawami socjalnymi, co wprowadza się w następstwie dojścia lewicy do władzy od r. 1876 i w okresie następnym; rozszerzenie praw wyborczych; rozwój instytucji gminnych i prowincjonalnych), autor omawia ich istotne cechy, zwracając uwagę na ich stały, stopniowy, ewolucyjny rozwój i wykazując jak, pomimo różnych niedostatków i zahamowań, rozwój ten przyczyniał się każdorazowo do zmian w ustroju włoskim, zmierzających do coraz większego demokratyzmu i nowoczesności, co ostatecznie przypieczętowane zostało w sformułowaniach nowej konstytucji z r. 1948. Zamykając okres odznaczający się do pewnego stopnia autokratyzmem i centralizmem, nakreśliła ona zasadnicze linie ustroju prawno-politycznego, u którego podstaw leży system gwarancji podstawowych praw obywatelskich oraz zadośćuczynienie potrzebom socjalnym i kolektywnym.

Autor podkreśla jednak, że ustawa konstytucyjna oczekuje nadal na swoje pełne urzeczywistnienie także i w dziedzinie ustawodawstwa, które

doprowadziłyby do bardziej wszechstronnego i nowoczesnego uregulowania takich podstawowych problemów, jak np. organizacja, funkcjonowanie i zakres władzy normatywnej aparatu rządowego, finansów lokalnych, nauki i badań naukowych, opieki społecznej i dobroczynności, wymiaru podatków, uporządkowania procedur administracyjnych; należy zresztą dodać, że wiele z tych problemów omawia się właśnie w organach parlamentu. Dokonując porównania autor zwraca także uwagę na to, że w ostatnich czasach, również i w Polsce, daje się stwierdzić ożywioną i rozległą działalność ustawodawczą, czego dowodem są wydane istotne akty normatywne, regulujące różne dziedziny życia, których uporządkowanie pod względem prawno-socjalnym jest dla kraju szczególnie ważne. Analityczne ich omówienie ma dać czytelnikowi możliwość dokonania konkretnych porównań.

Zamiarem autora, przewijającym się przez całą pracę, jest zwrócenie uwagi na istniejące w obu ustrojach, polskim i włoskim, obok niewątpliwych różnic, będących z konieczności następstwem odmiennych generalnych rozwiązań politycznych, także szeregu elementów podobnych i zbieżnych. Jest to w rzeczy samej następstwo zjawiska o wiele bardziej ogólnego — wspólnoty, tj. podobnych potrzeb różnych systemów prawnych, które obok odrębnych właściwości i swoistych cech szczegółowych mają zawsze pewien zespół zagadnień i problemów wspólnych, przy czym nie mogą być one rozwiązane i zrealizowane w inny sposób jak tylko drogą doskonalenia instrumentów prawno-ekonomicznych i socjalnych, które w znacznej części są do siebie podobne. I stąd właśnie wypływa potrzeba i korzyści, jakie dają studia komparatystyczne oraz konieczność odpowiedniego wzrostu środków wymiany kulturalnej i badań naukowych, prowadzących do powszechnej współpracy międzynarodowej.

Административно-политический строй Италии от объединения до настоящего времени

Резюме

В настоящей работе автор рассматривает изменения и эволюцию административно-политического строя Италии, беря за основу анализ, главные политические институты и важнейшие правовые нормы, определяющие его с 1860 года (период объединения).

Картина произошедших изменений представлена в тесной корреляции с аналогичными проявлениями эволюции, которые наблюдались в польском политико-административном строе, на общие и различающиеся черты которого автор обращает внимание в сносках; наиболее же характерные нормативные акты, некоторые учрежде-

ния и органы рассматриваются более подробно (например, существующий в настоящее время в Польше Государственный Совет, который не соответствует имеющему такое же название итальянскому консультативному органу, но соответствует органу наивысшей исполнительной власти, подчиненному в свою очередь Учредительному Собранию или Сейму, Народные Советы различных ступеней со значительными полномочиями, концентрирующие почти всю администрацию и контроль практически во всех областях жизни местной администрации, учреждения государственной прокуры, право контроля над легальностью административных актов и т. д.).

Во вступительной части работы, рассматривающей характерные черты и изменения в устройстве итальянских государств перед объединением, автор подчеркивает те трудности, которые возникли в области административно-политического устройства вследствие неожиданного объединения многочисленных, но различных и даже частично чуждых друг другу правовых систем.

Благодаря фундаментальной законодательной деятельности 1865 г. в важнейших областях общественной администрации эти трудности в значительной степени были преодолены путем организации общин и департаментов, общественной безопасности, общественного здравоохранения, Государственного Совета, административных судов, общественных работ. Вскоре после этого вошли в жизнь гарантийные законы 1871 года, регулирующие отношения между государством и церковью. Анализируя содержание и значение фундаментальных законов, установленных в то время (к ним следует отнести законодательные нормы административного судопроизводства Государственного Совета и административных советов департаментов от 1889—1890 гг., создание или реорганизацию министерств и различных комитетов, занимающихся социальными вопросами, введение которых происходило благодаря приходу к власти левых, начиная с 1876 г. и в последующие годы расширение избирательных прав, развитие института общин и департаментов), автор рассматривает их существенные черты, обращая внимание на их постоянное, последовательное и эволюционное развитие. Автор доказывает, что не смотря на недостатки и торможения, это развитие способствовало изменениям в устройстве Италии, происходящими в направлении все большей демократизации и модернизации, что было утверждено формулировками новой конституции 1948 года. Заканчивая период, характеризующийся в некоторой степени автократизмом и централизмом, эта конституция наметила основные черты правового и политического устройства, в основу которого легла система гарантии основных гражданских прав, а также удовлетворение социальных и коллективных потребностей.

Автор работы, однако, подчеркивает, что конституция еще ждет своей полной реализации и в области законодательства, которая привела бы к всестороннему и современному урегулированию таких основных проблем, как организация, функционирование и границы законодательной власти правительственного аппарата, местных финансов, науки и научных исследований, социальной опеки и благотворительности, размеры налогов, упорядочение административных процедур. Следует добавить, что многие из вышеперечисленных вопросов рассматриваются в парламентских органах. Автор обращает внимание на оживленную и широкую законодательную деятельность в Польше за последнее время, что подтверждается изданием ряда важных нормативных актов, регулирующих различные области жизни, упорядочение которых с социально-правовой точки зрения является для страны очень важно. Тщательное рассмотрение их дает читателям возможность проведения сравнительного анализа.

Мыслью автора, проходящей через всю работу, является существование в двух строях, польском и итальянском, рядом с несомненными различиями, которые являются следствием различных основных политических решений, ряда схожих и близких элементов. По сути дела это является следствием значительно более всеобщим — общности, т. е. схожих потребностей различных правовых систем, которые вместе с особенными и своеобразными детальными чертами всегда обладают некоторой совокупностью общих вопросов и проблем, притом они не могут решаться и реализоваться только путем усовершенствования экономическо-правовых и социальных институтов. Отсюда собственно и вытекают необходимость и польза, которые дают сравнительные изучения, а также потребность соответствующего расширения культурного обмена и совместных научных исследований, ведущих к всеобщему международному сотрудничеству.

