

*NOUVELLE LOI SUR LE SYSTÈME DES CONSEILS DU PEUPLE
ET DE L'AUTOGESTION TERRITORIALE*

Witold Zakrzewski

1. Le 20 juillet 1983, la Diète de la République Populaire de Pologne a voté la loi *Sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale*¹. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1984 à la place de la loi antérieure sur les conseils du peuple du 25 janvier 1958 plusieurs fois amendée². Simultanément elle a aboli deux autres lois, notamment la loi du 25 février 1964 sur l'édition des dispositions juridiques par les conseils du peuple³ et du 28 mai 1975 sur la division administrative de l'État à deux échelons⁴.

L'importance constitutionnelle de la nouvelle loi est essentielle. Elle concerne des problèmes à intérêt fondamental pour le fonctionnement de l'État, ce qui lui donne un caractère d'acte directement subordonné à la Constitution et lié, quant au fond, avec la problématique constitutionnelle.

Dans l'État contemporain organisant activement la vie sociale, culturelle et économique, les problèmes de la division territoriale et du système des organes locaux d'État ont pris une importance nouvelle et particulière. L'étendue élargie des tâches de l'État contemporain prenant à sa charge la responsabilité pour l'état de satisfaction des besoins sociaux et, en conséquence, administrant et développant une large activité de services, n'entre plus dans le cadre des modèles organisationnels traditionnels. Elle oblige à modifier son rapport juridique à l'égard des

¹ Journal des Lois n° 41, texte 185.

² Texte unique J. des L. de 1975, n° 26, texte 139. Les amendements à cette loi introduits par la loi du 29 novembre 1972 (J. des L. n° 49, texte 312), étaient publiés dans le numéro 1/1974 (21) de cette revue. Ils ont été analysés par J. Łętowski dans l'article *La réforme de l'administration locale en Pologne*, « Droit Polonais Contemporain », 1974 n° 1, (21), p. 5 et suiv. Les amendements ultérieurs ont été examinés par A. Łopatka dans l'article *Une nouvelle étape de la réforme du système des conseils du peuple et de l'administration locale*, « Droit Polonais Contemporain », n° 3 1974 (23), p. 5 et suiv.

³ J. des L. n° 8, texte 47.

⁴ J. des L. n° 16, texte 91. Cf. A. Łopatka, *L'achèvement de la réforme des organes locaux du pouvoir et de l'administration en Pologne*, « Droit Polonais Contemporain », 1976 n° 1, (29), p. 5 et suiv.

actions locales ou régionales, restant auparavant en dehors de ses préoccupations et devenant actuellement l'objet de sa responsabilité. La solution convenable de ces tâches exige l'adaptation des décisions de l'État, de la disposition des moyens matériels et de l'entreprise d'actions organisatrices conformément aux réalités socio-économiques du territoire. Cela signifie qu'aussi bien la délimitation rigoureuse des sphères d'activité de l'État et de l'autogestion, propre à l'État libéral de la moitié du XIX^e siècle, que les tendances à optimaliser l'activité de l'État par voie de pouvoirs bureaucratiques centralisés conférés à des administrateurs qualifiés, sont déjà des survivances.

L'État socialiste oppose au modèle de centralisme bureaucratique le modèle de centralisme démocratique. La difficulté consiste pourtant en ce que ce modèle est soumis à des déformations bureaucratiques. Lénine apercevait déjà leur prémices et les critiquait sévèrement. Au cours du demi-siècle dernier elles se manifestaient dans différents États socialistes avec une diverse intensité et étaient combattues de différente manière. En Pologne Populaire, elles provoquaient des tensions croissantes entre les principes démocratiques du régime et les réalités de la pratique bureaucratifiée. Leur critique se manifestait avec une force particulière aussi bien pendant la crise d'octobre 1956 qu'au cours de la crise d'août 1980. Les décisions politiques du IX^e Congrès Extraordinaire du Parti Ouvrier Unifié Polonais de juillet 1981, ainsi que les résolutions convergentes des comités directeurs du Parti Paysan Unifié et du Parti Démocrate, ont constaté la nécessité de transformations essentielles de l'appareil territorial d'État, devant lier l'activité de l'appareil d'État avec l'autogestion sociale. Elles doivent conduire à un renforcement essentiel du rôle constitutionnel des conseils du peuple en tant qu'organes représentatifs de la population des unités territoriales réalisant par leur intermédiaire l'autogestion sociale, et permettre de baser l'autogestion territoriale sur une décentralisation profonde de la gestion des affaires dont la solution doit relever de la compétence des conseils du peuple en tant qu'organes locaux de l'autogestion sociale de la population.

2. L'un des problèmes clés pour la position constitutionnelle réelle des conseils du peuple et de leur rôle en tant qu'organes du pouvoir d'État et de l'autogestion de la population, est la question de l'étendue de leurs compétences ainsi que la possibilité de leur réalisation autonome à l'aide de l'appareil exécutif subordonné aux conseils.

La loi de 1950 définissant les conseils du peuple comme des « organes locaux du pouvoir d'État uniforme » leur a attribué des compétences juridiquement limitées avec une autonomie limitée de leur réalisation. La loi de 1958, décrétée dans des conditions où l'on critiquait l'impuissance des conseils du peuple, « visait à renforcer l'autonomie des conseils du peuple tout en fixant les droits de surveillance indispensables pour la réalisation de la politique uniforme de l'État », ainsi qu'à « définir le champ d'acti-

tivité des conseils du peuple et à élargir leurs droits ». Pour réaliser ces principes la loi adoptait la règle de la présomption générale de la compétence des conseils du peuple dans toutes les affaires du domaine du pouvoir et de l'administration d'État⁵. Cette présomption devait agir en faveur du conseil d'arrondissement dans les cas où les dispositions n'en statuaient pas autrement⁶. Cependant, la question de l'autonomie des conseils du peuple dans la réalisation des compétences ainsi déterminées n'était pas réglée uniformément. Si l'on admet que les principes généraux définissant les buts de la surveillance sur les conseils du peuple et leurs organes décidaient de l'exercice régulier par les organes de surveillance des compétences qui leur sont transmises, l'étendue de l'autonomie des conseils pouvait devenir considérable. Mais, si l'on admet que les dispositions attribuant au Conseil des ministres les droits d'orienter le travail des presidiums des conseils du peuple et de leur donner des directives⁷, et que des dispositions légales analogues autorisant les ministres à donner des directives aux sections correspondant à leur ressort⁸ pouvaient être appliquées indépendamment, l'autonomie des conseils devenait dans une grande mesure illusoire. L'étendue et le mode de réalisation de leurs résolutions et, en conséquence, le contenu réel de leur activité réglementaires, dépendaient des directives centrales transmises par voie administrative. L'amendement de la loi accompli en 1963 visait sans aucun doute, à renforcer l'influence des conseils du peuple et de leurs commissions sur l'activité de l'administration — il n'a cependant pas tranché le dilemme. Par contre, la pratique, à partir de la fin des années soixante a commencé à évoluer dans une direction tout à fait contraire. L'accroissement excessif de l'activité centrale donnant une orientation aux travaux des presidiums des conseils du peuple et de leurs membres respectifs, ainsi que le flux des directives affaiblissaient la fonction réglementaire des conseils du peuple et renforçaient la position réellement dominante par rapport à eux des presidiums dépendant des conseils d'une manière plus formelle que politique.

Les amendements des années soixante-dix ont donné une expression de ces tendances par la transformation essentielle de la position constitutionnelle des conseils du peuple. Les dispositions statuant sur la présomption des compétences des conseils du peuple en matière de pouvoir et d'administration ont été abolies. Elles ont été remplacées par des normes selon lesquelles les compétences générales ont été attribuées aux organes locaux de l'administration d'État agissant sur la base des dispositions du droit et conformément aux dispositions des organes su-

⁵ Art. 3 de la loi du 25 janvier 1958.

⁶ Art. 18 de la loi de 1958.

⁷ Art. 70 de la loi de 1958.

⁸ Art. 72 de la loi de 1958.

périeurs⁹. De cette façon, les tâches des conseils du peuple indiquées dans la loi ont pris une forme d'influence plus ou moins réelle des conseils du peuple sur l'administration. Cette influence était limitée par l'indépendance de la structure administrative locale, par rapport aux conseils, construite sur les principes de subordination hiérarchique et de responsabilité. Cette influence ne possédait un caractère autoritaire que dans la mesure où les dispositions concrètes du droit réservaient en faveur des conseils du peuple des droits de décision et où la réalisation de tels droits n'était pas liée par les dispositions des organes hiérarchiquement supérieurs ou bien par les droits des organes de l'administration d'effectuer indépendamment des changements dans le contenu des dispositions instituées par les résolutions des conseils du peuple¹⁰.

3. La nouvelle loi rejette les limitations des compétences des conseils du peuple introduites par les lois des années soixante-dix et les conçoit d'une manière juridiquement garantie dans une mesure plus grande que dans la loi de 1958. Le point de départ est la restitution des présomptions de compétence mentionnées plus haut — avec présomption en faveur des conseils de l'échelon de base. Cependant, lorsqu'auparavant, cette présomption pouvait être exclue par toutes dispositions du droit, selon la nouvelle loi, elle ne peut être limitée que par voie de lois. De plus, lorsqu'auparavant la présomption des compétences des conseils du peuple était séparée de l'étendue de leur autonomie légale, et ce d'une façon pouvant réellement limiter cette autonomie, dans le texte de la nouvelle loi les compétences et l'autonomie des conseils du peuple sont traitées conjointement — aux conseils du peuple appartient l'exclusivité de la compétence dans le cadre de leur domaine légal. Le changement de l'étendue des compétences ne peut s'opérer que sous forme de loi¹¹.

Il convient de souligner l'importance de cette expression. Elle signifie en effet l'autonomie des conseils du peuple dans la réalisation des compétences qui leur ont été attribuées légalement dans le cadre déterminé par les dispositions du droit généralement en vigueur, donc d'une manière ne pouvant être limitée par l'ingérence de l'administration non fondée sur une autorisation légale expresse.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'apprécier les définitions énumératives des compétences des conseils du peuple ou bien des conseils de différentes catégories, contenues dans la loi. Elles visent à renforcer la protection de l'étendue des compétences des conseils du peuple, étant donné que les questions énumérées ne peuvent être exclues de la gestion

⁹ Art. 48 de la loi dans le texte amendé.

¹⁰ En cette matière il convient de citer en particulier les virements budgétaires effectués par les organes administratifs dans un nombre et une étendue tels que la signification des résolutions des conseils du peuple concernant le budget était très douteuse.

¹¹ Art. 24 de la loi.

des conseils compétents autrement que par voie de dispositions légales amendant nettement la loi examinée. Par contre, lorsque l'autonomie des conseils du peuple se trouve sous la tutelle particulière de la Diète, il faut admettre qu'un amendement limitant les compétences des conseils; du peuple ne saurait être adopté par la Diète sans raisons socio-politiques particulièrement importantes et motivées.

4. En ce qui concerne les problèmes de la planification territoriale et; de l'économie financière des conseils du peuple, ainsi que le rapport des conseils du peuple à l'égard des unités de l'économie socialisée, le législateur a limité l'étendue de la régulation adoptée dans la loi¹².

La régulation de ces matières dans la loi examinée reste en rapport étroit avec les lois constituant la base juridique de la réforme de l'économie nationale. Ainsi, en particulier, on ne peut analyser les dispositions concernant la planification et l'économie financière sans se référer à la loi sur la planification socio-économique¹³, et la régulation concernant le rapport des conseils du peuple à l'égard des unités de l'économie socialisée, sans leur lien avec les lois sur les entreprises d'État et sur les coopératives.

La loi sur la planification socio-économique donne aux conseils du peuple une autonomie dans l'adoption des plans socio-économiques de développement du terrain et élimine les plans collectifs limitant en leur temps cette autonomie. Elle lie les conseils du peuple dans l'établissement de leurs plans par les objectifs de la politique socio-économique obligatoire à l'échelle nationale, par les moyens disponibles, ainsi que par les orientations concernant les investissements à importance capitale pour l'économie nationale. La loi sur les conseils du peuple règle le procédé concernant la planification de façon à assurer aux conseils du peuple, dans le cadre ainsi défini, le pouvoir de décider du contenu de leurs plans en donnant des directives aux organes de planification, définissant le choix de la variante du plan, en soumettant les projets des plans aux consultations sociales et de décider définitivement tant des plans pluriannuels qu'annuels. Pour éviter de subordonner les plans à la commodité et au bon gré des unités réalisant le plan, la loi exclue l'admissibilité de modification des plans pluriannuels dans le cadre des plans annuels, de même que l'introduction de changements dans les plans par les organes de l'administration — au cours de leur exécution. L'introduction de changements est admissible uniquement par voie de décisions requises, concrètes et spéciales des conseils du peuple.

Sont également réservées à la compétence des conseils du peuple les décisions concernant les plans d'aménagement de l'espace, dont les direc-^{12 1}

¹² Il a obligé aussi le Conseil des ministres à soumettre par voie de règlement, les entreprises, les établissements et autres unités, à la gestion des conseils du peuple dans les limites de leurs compétences légales.

¹³ Loi du 26 février 1982, J. des L. n° 00, texte 51.

tives lient l'administration lors de la prise de décision sur la destination, l'utilisation et l'exploitation des terrains.

L'autonomie des conseils dépend non seulement du pouvoir de décider librement de l'utilisation des fonds budgétaires, mais aussi dans une plus grande mesure de la possession de revenus définissant les dimensions des frais possibles. La loi a augmenté notablement l'étendue des propres revenus des conseils du peuple. Elle a prévu aussi que les participations aux recettes du budget central, indispensables pour le financement des tâches, doivent être fixées d'une manière stable pour des périodes quinquennales, ce qui augmentera réellement l'autonomie des conseils dans leur utilisation. Enfin, ayant conscience que les conditions actuelles de la crise économique ne permettent pas d'accroître les revenus nécessaires correspondant à l'ensemble des besoins, ceci ouvrira la voie pour leur élargissement ultérieur, lorsque les conditions le permettront¹⁴. Un élément essentiel pour l'autonomie de l'économie financière des conseils du peuple c'est la possibilité de constituer par ceux-ci de fonds d'affectation spéciale et d'en disposer.

Il ne semble pas utile d'analyser plus largement ici les rapports entre les conseils du peuple et les unités de l'économie socialisée. Parlant brièvement, les dispositions de la loi visent à rendre possible l'activation autonome du développement économique de la région, à exploiter ses possibilités pour la satisfaction croissante des besoins de la population, entre autres, par le façonnement, par les propres décisions des conseils du peuple, de l'activité des entreprises locales d'État. Puis, elles donnent les fondements juridiques pour exercer une influence sur l'activité d'autres unités de l'économie socialisée, surtout en matière de protection du milieu naturel et de la satisfaction convenable des besoins vitaux, sociaux et culturels de la population. Pour cette raison, les conseils du peuple ont été autorisés à assurer la participation requise de toutes les entreprises nouvellement créées ou agrandies, dans les frais communaux liés à leur activité, surtout en ce qui concerne l'infrastructure technico-économique et sociale.

5. La loi de 1958 omettait la problématique de la structure territoriale de l'État. Elle admettait le système existant d'organisation territoriale à trois échelons de l'appareil d'État — de même que les dérogations à celui-ci dans les régulations spéciales — en tant que réalité juridico-organisationnelle n'exigeant pas de faire l'objet des lois. La loi de 1975 sur la division administrative de l'État à deux échelons n'était pas non plus incorporée dans son cadre. Actuellement, il ne semblait pas possible d'omettre cette matière pour plusieurs raisons.

La division à deux échelons suscitait, depuis la naissance de sa conception jusqu'à sa réalisation juridique, de nombreux doutes et critiques.

¹⁴ Art. 50 al. 2 de la loi.

Elle est devenue ensuite la source de nouvelles perturbations résultant de la liquidation des arrondissements. Non seulement elle n'a pas éliminé l'excès des différentes divisions administratives et économiques particulières existant auparavant, mais a provoqué leur accroissement.

La localisation de nombre d'agences s'entrecroisant avec la division territoriale essentielle de l'État affaiblissait l'importance des organes locaux de base de l'administration, privés d'une partie de leurs compétences transmises aux organes régionaux. Elle limitait encore plus le rôle constitutionnel des conseils du peuple ne pouvant influencer sur les affaires de leur territoire résolues en dehors de leur compétence territoriale. Elle posait des difficultés particulières devant l'administration des agences des grandes villes, non désignées comme voïvodies urbaines et dépassant le cadre juridique propre aux unités de l'échelon de base.

Le législateur a admis que l'état du pays ne permet pas un bouleversement organisationnel que serait la nouvelle réorganisation territoriale générale. Il a donc stabilisé normativement — indépendamment des appréciations de justesse — le maintien de la division existante à deux échelons. On a cependant reconnu comme indispensable :

- de définir les principes que doivent constituer les critères fondamentaux de formation des communes, villes, quartiers et voïvodies,

- d'assurer une influence sociale sur l'évolution de la division existante, de consulter en cette matière la population et les conseils du peuple intéressés de l'échelon de base, de définir légalement l'influence des conseils du peuple compétents de l'échelon de voïvodie.

Il était particulièrement difficile de concilier le principe de la division territoriale à deux échelons avec la solution des besoins des grandes villes, dépassant 300.000 habitants. On a reconnu comme fondé, tant leur division en quartiers que le besoin d'élargir l'étendue de leurs agences plus que dans les villes moins importantes.

Dans ce cas on a adopté la possibilité d'instituer des conseils de villes et de quartiers aux tâches délimitées entre eux par les résolutions des conseils de voïvodie. Ceux-ci doivent transmettre aux conseils du peuple de villes les tâches exigeant une réalisation uniforme à l'échelle de la ville, et doivent aussi leur transmettre celles des compétences propres qui, à l'échelle d'une grande ville, peuvent déjà être assumées en principe d'une manière autonome.

La distinction organisationnelle ainsi que les divisions territoriales spéciales ne peuvent être exclues lorsqu'elles sont objectivement justifiées. Pourtant, si les conditions économiques ou sociales très importantes font défaut, il faut les éliminer et réagir contre la création de nouvelles.

Dans ce but on a admis que :

- les divisions spéciales peuvent être réalisées exclusivement par voie d'actes législatifs ;

- lorsque le législateur sanctionnera une division spéciale, la régio-

nalisation dans le cadre de la voïvodie doit être effectuée de façon : à englober par les unités créées les communes ou villes en tant qu'ensemble territorial et non pas les diviser entre différentes régions ;

— la division spéciale dans le cadre des voïvodies respectives doit être réalisée à l'appui de l'opinion des conseils du peuple de voïvodie ;

— on a reconnu comme indispensable d'effectuer la vérification des divisions spéciales actuellement existantes et l'on a imposé au Conseil des ministres un délai de deux ans pour la réalisation de cette tâche ¹⁵.

La tendance à renforcer le contrôle et l'influence sociale sur les unités agissant dans les divisions spéciales a trouvé une expression supplémentaire dans les dispositions sur leur contrôle par les commissions des conseils du peuple de voïvodie en coopération avec les commissions des conseils de l'échelon de base du territoire de la région ¹⁶.

6. La formation du droit local était la deuxième matière réglementée jusqu'à présent par une loi spéciale. Son inclusion dans le cadre de la réglementation générale était postulée depuis longtemps par la doctrine. Simultanément, on indiquait la nécessité de renforcer le rôle des organes représentatifs dans la formation du droit local et de limiter en cette matière l'autonomie des organes administratifs, jouant dans ce domaine, sur la base d'autorisations spéciales, un rôle prédominant.

Conformément à la nouvelle loi les principaux organes compétents à rendre des dispositions du droit local généralement obligatoires doivent être les conseils du peuple. L'activité normative des organes de l'administration ayant force obligatoire pour la société peut être admise à l'avenir uniquement dans des affaires détaillées, technico-organisationnelles et en cas d'urgence ces organes peuvent prendre des mesures indispensables pour assurer la sécurité et l'ordre public. Dans ce dernier cas les dispositions, si elles sont prises par les organes administratifs, exigent l'approbation à la plus proche session du conseil du peuple sous peine de nullité.

Dans les dispositions transitoires on a admis — pour réaliser ces principes — que les autorisations d'instituer le droit local, contenues dans la législation actuelle, sont transmises, en vertu du droit, aux conseils du peuple outre les cas où le Conseil des ministres, par voie de règlement, réservera cette compétence aux organes locaux de l'administration à compétence générale.

7. Enfin, la troisième matière incluse dans la nouvelle loi sont les questions de l'autogestion des habitants des villes et villages. Examinant le problème formellement, on pourrait contester une telle présentation de l'affaire, car la loi antérieurement en vigueur contenait un chapitre consacré à cette matière. Ce n'est pourtant pas par hasard que dans la

¹⁵ Art. 178 de la loi.

¹⁶ Art. 119 en relation avec l'art. 117 al. 2 de la loi.

discussion sociale-générale et dans la commission du Conseil de l'État qui préparait le projet de loi déposé ensuite à la Diète, on considérait que la régulation de ce problème était réalisée d'une façon nouvelle. C'est que les dispositions antérieures permettaient d'organiser des structures de l'autogestion des habitants, traitées en premier lieu comme les chaînons du Front d'Unité Nationale, utilisés pour examiner les affaires locales et pour coopérer dans l'organisation d'actions sociales. Elles ne leur donnaient donc pas de compétences concrètes définissant juridiquement l'étendue de leur participation et les moyens d'influence sociale sur le façonnement du développement du territoire et de la satisfaction des besoins locaux. Elles ne les intégraient pas non plus, avec les conseils du peuple, dans un système uniforme de l'autogestion territoriale.

La nouvelle loi vise à :

— permettre aux communautés locales d'organiser une activité collective en faveur de la satisfaction autonome des besoins sociaux, culturels et économiques à l'appui des moyens qui leur sont transmis à cette fin, des moyens acquis indépendamment et en mettant à profit l'initiative locale ;

— donner un caractère obligatoire à l'influence des organes de l'autogestion locale sur la mise à profit de l'activité de l'administration et des unités de services qui lui sont subordonnées, servant à satisfaire les besoins et à améliorer les conditions de vie de la population.

Dans ce deuxième aspect, une grande importance revêt la définition des affaires dans lesquelles l'avis des organes de l'autogestion des habitants a un caractère obligatoire ainsi que des questions dans lesquelles les résolutions de ces organes peuvent avoir un caractère obligatoire pour l'administration. Conformément à la loi, la coopération des institutions publiques avec la population représentée par les organes de l'autogestion est basée sur des principes selon lesquels :

— les unités organisationnelles locales doivent prendre en considération et réaliser dans le délai prévu les résolutions et opinions de l'autogestion des habitants,

— en cas où ces résolutions dépassent le domaine des compétences de l'autogestion, portent atteinte au droit ou aux intérêts sociaux fondamentaux, elles doivent — tout en refusant leur réalisation — informer de la position prise le présidium du conseil du peuple local compétent,

— les organes de l'autogestion ont été également autorisés — s'ils estiment l'activité des organes de l'administration ou des unités qui leurs sont subordonnées comme portant atteinte aux intérêts des habitants — à former contre ces activités une opposition devant les présidiums des conseils du peuple compétents,

— les présidiums des conseils du peuple sont tenus d'examiner ces oppositions et d'assurer leur règlement rationnel et, au cas où les diver-

gences d'opinions n'ont pas trouvé de solution, de soumettre l'affaire au conseil du peuple pour règlement définitif.

8. Enfin, la dernière question dépassant nettement le cadre de la régulation précédente est la problématique de la coopération des conseils du peuple et de leurs organes avec les autres formes d'autogestion de la population.

Jusqu'à présent, le problème de la mise à profit par les conseils du peuple de l'initiative et de la coopération des organisations politiques et sociales n'était conçu que d'une manière générale. Dans la loi, la coopération des conseils du peuple — surtout avec les organisations à caractère autogestionnaire — trouve une réglementation plus développée. Elle consiste non seulement en une coopération et une aide mutuelle, mais englobe l'obligation des conseils du peuple à protéger les organisations autogestionnaires contre la violation des droits à l'autonomie qui leur reviennent, ainsi que l'obligation des conseils du peuple à réagir dans les cas où les organisations autogestionnaires dépassent le domaine des compétences qui leur sont attribuées et portent atteinte au droit en vigueur. Ces tâches sont développées et concrétisées dans les dispositions détaillées de la loi, définissant l'activité du présidium du conseil du peuple et de ses commissions ¹⁷.

9. Ce qui constitue une nouveauté dans la loi devant réaliser les principes d'une large décentralisation et d'une autonomie correspondante des conseils du peuple, c'est la délimitation rigoureuse, non rencontrée jusqu'à présent dans la structure polonaise des organisations territoriales de l'appareil d'État, de la direction gouvernementale de la réalisation des tâches centralisées et de la surveillance du gouvernement dont l'ingérence dans le domaine des compétences des conseils du peuple est juridiquement limitée. Cela concerne la sphère de la réalisation des tâches décentralisées.

Le caractère autonome des conseils du peuple reste non seulement sous la tutelle générale de la Diète, mais doit être protégé juridiquement par la surveillance du Conseil de l'État. Celle-ci englobe quatre tâches interdépendantes qui consistent à :

- accorder une aide aux conseils du peuple,
- trancher les questions litigieuses entre les conseils du peuple,
- contrôler la légalité d'action des conseils du peuple,
- garantir le respect de l'autonomie et de l'autogestion des conseils du peuple par les autres organes d'État, donc en particulier par les organes administratifs.

La loi rejette le concept utopique du caractère non conflictuel de la réalisation des différents intérêts et besoins sociaux, aussi bien que des intérêts et tendances de différents groupes sociaux. La loi reconnaît

¹⁷ Art. 6 et articles 107, 116 et 117 de la loi.

également qu'il serait contraire aux principes de l'autonomie et de l'auto-gestion de continuer à trancher les cas litigieux où le point de vue des organes hiérarchiquement supérieurs est toujours décisif. Elle admet comme base de règlement des litiges que les organes de l'administration doivent réaliser les directives des conseils du peuple dont ils sont les organes exécutifs. Lorsque celles-ci sont contraires aux directives des organes administratifs supérieurs, le litige doit être tranché par le conseil du peuple de l'échelon supérieur en accord avec le voïvode, et, lorsque ces organes ne peuvent non plus concorder leur point de vue — par le Conseil de l'État en accord avec le Conseil des ministres.

Si là aussi se dessinaient des opinions contradictoires, compétente devient la norme selon laquelle le Conseil de l'État « constatant la non-conformité de l'acte juridique aux dispositions de la nouvelle loi, et surtout aux principes de l'autonomie et de l'autogestion des conseils du peuple, s'adresse à l'organe qui a publié l'acte juridique, lui demandant d'éliminer les divergences »¹⁸. Sans nul doute, il serait plus juste de soumettre les litiges juridiques de ce type au règlement définitif du Tribunal Constitutionnel. Cependant, aussi longtemps que les dispositions de la Constitution sur la création du Tribunal Constitutionnel ne sont pas concrétisées par une loi et réalisées dans la pratique, il n'était pas possible d'adopter, dans la loi analysée, une autre solution.

La surveillance sur l'appareil administratif local assumée par le Conseil des ministres, le Président du Conseil des ministres et les ministres a pour tâche :

- d'accorder une aide qualifiée dans la réalisation des tâches à quoi sont tenus les ministres compétents en la matière,
- de trancher les questions litigieuses entre les organes de l'administration,
- de contrôler la légalité d'action des organes locaux de l'administration et d'abolir les actes juridiques non conformes aux lois ainsi qu'aux dispositions rendues en vertu d'autorisations légales,
- de définir les principes de réalisation des tâches, en particulier par la mise à profit des instruments économiques et des moyens juridiques prévus par la loi.

Parmi ces quatre catégories de moyens de surveillance, la dernière, donnant la possibilité d'ingérence dans l'autonomie des conseils du peuple est limitée exclusivement à la compétence du Conseil des ministres. Elle n'appartient donc ni aux ministres des ressorts, ni au ministre compétent pour les questions de l'administration, ni au Président du Conseil des ministres. Cela limite notablement l'étendue de son application.

Les autorisations de contrôle de la légalité des actes des organes locaux sont bien plus étendues. Il convient cependant de souligner qu'en

¹⁸ Art. 144 al. 2 de la loi.

tant que critères de la légalité sont admises les dispositions des lois ainsi que des actes rendus sur leur base. L'observation et l'application de telles règles du droit est une obligation générale de tous les organes d'État. Elle ne peut donc être traitée comme étant en contradiction avec l'autonomie des conseils du peuple et le principe d'une profonde décentralisation de l'activité d'État proclamée politiquement.

10. Le conseil du peuple accomplit ses tâches en sessions par l'intermédiaire de ses organes qui sont : les presidiums et les commissions des -conseils du peuple ainsi que les organes locaux d'administration agissant en tant qu'organes exécutifs et gestionnaires des conseils du peuple. C'est ainsi que, dans le mécanisme d'action des conseils du peuple, doit être reliée la structure de la représentation de la population du territoire avec l'appareil administratif. La première réalisant l'autogestion territoriale de la population par une activité autoritaire et inspiratrice, le deuxième assumant la fonction de l'organisation opérationnelle de la réalisation des tâches de l'État. Aussi bien des tâches décentralisées, relevant du domaine des compétences des conseils du peuple, que centralisées, soumises seulement au contrôle social des conseils du peuple, mais réalisées en dehors du domaine de leurs compétences, dans le cadre de la subordination hiérarchique des organes administratifs à la direction gouvernementale.

Pour le rôle effectif des conseils du peuple en tant qu'organes locaux du pouvoir d'État — réalisant les tâches de l'autogestion territoriale de la population — la question clé est de savoir dans quelle mesure et par quels moyens juridiquement établis, le mécanisme social du conseil du peuple peut exercer une influence efficace sur la direction de l'activité de l'appareil exécutif. Le fait que de larges tâches et compétences sont transmises au conseil du peuple ne décide pas encore de son rôle constitutionnel véritable pour autant qu'il n'aura pas de possibilités juridiques et organisationnelles d'accomplir les tâches qui lui sont assignées. C'est là un danger réel conduisant à une activité apparente et spectaculaire des conseils du peuple, et faisant renaître des tendances à rétablir la construction dualiste de l'autogestion territoriale.

Pour réagir contre ces dangers, deux facteurs semblent être importants.

L'un consistant à donner au mécanisme représentatif un rôle principal dans les processus de la direction politique. L'autre façonnant des structures fonctionnelles permettant d'exercer un pouvoir et une surveillance réels sur l'administration.

Sans analyser dans son ensemble la régulation de la position juridique du conseiller, les moyens qui lui servent à la réalisation du mandat confié et lui assurent une protection juridique, il faut indiquer la nouvelle conception de la caractéristique du mandat représentatif. Il relie la responsabilité du représentant devant les électeurs et l'obligation d'agir

en faveur de la réalisation de leurs justes postulats, avec le droit et l'obligation d'une appréciation personnelle de l'ensemble des intérêts du terrain d'activité du conseil du peuple et des raisons, besoins et possibilités nationales¹⁹. Cela signifie que l'on perçoit aussi bien les possibilités de conflit de tendances et d'intérêts particuliers que le besoin d'une coopération consciente dans la solution socialement opportune des contradictions qui se manifestent. Cela exige donc une attitude non pas passive, déterminée par l'acceptation mécanique de la discipline du parti et des postulats des électeurs, mais un engagement actif des conseillers dans la réalisation des tâches des conseils du peuple et la recherche de voies de son optimalisation²⁰. Il convient aussi de remarquer que la nouvelle interprétation des tâches des présidiums des conseils du peuple doit servir, entre autres, à accroître l'effectivité de l'influence exercée par les conseillers sur l'administration²¹.

Bien plus loin vont les changements introduits dans la position des commissions des conseils du peuple. Non seulement parce que les droits des commissions, formellement maintenus, à contrôler et donner leur avis au sujet de la réalisation des tâches par les chefs de sections perdaient leur signification lorsque ceux-ci étaient uniquement les exécuteurs des dispositions des voïvodes et des chefs de villes, mais retrouvent leur signification lorsqu'ils deviennent de nouveau des organes de ressort de l'administration. Non seulement aussi parce qu'ont été liquidées les institutions des comités de contrôle social en tant qu'organes ne réalisant pas indépendamment le contrôle au nom du conseil du peuple et par leur existence limitant le plus souvent l'activité de contrôle des commissions des conseils du peuple. Mais avant tout, parce qu'ils tranchent normativement en faveur des commissions le conflit d'admissibilité du contrôle par celles-ci de l'activité des voïvodes et des chefs dans les limites des compétences qui leur sont conférées²². Et aussi parce qu'ils tranchent juridiquement la question du contrôle des unités agissant dans des systèmes distincts de la division territoriale. Enfin, parce que les changements essentiels dans les compétences du présidium du conseil du peuple et les problèmes de viabilité entre les activités des commissions et des présidiums, réglés juridiquement, accroissent notablement la signification des propositions et des opinions des commissions.

De cette façon, le travail courant et planifié des commissions, coordonné par le présidium du conseil du peuple, doit contribuer à formuler les

¹⁹ Art. 76 de la loi.

²⁰ Sur ce thème, cf. B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym* [La représentation dans l'État socialiste], Wrocław 1976 et, plus tôt, W. Zakrzewski, *Mandat przedstawicielski* [Mandat représentatif], rapport présenté à la session du droit constitutionnel, Iwonicz 1968.

²¹ Cf. les articles 105 et 109 de la loi.

²² Art. 118 point 1 de la loi.

appréciations et les opinions façonnant le point de vue du conseil du peuple et de son présidium et, en conséquence, contribuer à la réalisation des tâches du conseil du peuple.

11. Nous arrivons ainsi à l'un des problèmes clés : la nouvelle conception du rôle du présidium du conseil du peuple. Dans les solutions précédant l'amendement de 1975, le présidium du conseil du peuple organisait le travail du conseil du peuple et orientait le travail des sections en tant qu'organes de ressort et locaux de l'administration. Assumant le rôle d'organe gestionnaire et exécutif du conseil du peuple, il était hiérarchiquement subordonné au présidium du conseil de l'échelon supérieur, ainsi qu'au Conseil des ministres. Bien que désigné par le conseil du peuple, il dépendait en fait non pas tant du conseil que de la direction supérieure gouvernementale ou administrative. Cela se répercutait aussi très souvent sur son activité en ce qui concerne l'organisation du travail du conseil du peuple, subordonné par cette voie aux directives venues d'en haut et limité de cette façon dans son autonomie et capacité de diriger la réalisation des compétences qui lui sont prescrites.

La réforme de 1975 a rendu indépendants les présidiums des conseils du peuple de la subordination hiérarchique. Simultanément, elle les a privé juridiquement du rôle dirigeant à l'égard des organes de l'administration. L'étendue de leurs compétences a été limitée à représenter le conseil du peuple à l'extérieur et à organiser les travaux internes du conseil du peuple. Cela signifiait, à côté d'une cadence limitée des sessions des conseils du peuple, une limitation importante des possibilités réelles de réalisation par les conseils du peuple de leurs compétences. Cela conduisait donc à affaiblissement du pouvoir des conseils du peuple et de leur rôle en tant qu'organes de l'autogestion sociale, et à une indépendance plus grande du facteur représentatif des organes de l'administration.

L'augmentation réelle de l'influence des présidiums sur la réalisation des compétences des conseils du peuple par rapport à l'administration ainsi que la formation des processus de coopération de ces organes dans la réalisation des tâches des conseils du peuple devenait une nécessité, si les conseils du peuple ne devaient pas avoir un caractère de façade. C'est pourquoi le règlement modèle du conseil du peuple adopté par le Conseil de l'État, par l'extension de l'activité du présidium en matière de « représentation du conseil du peuple dans les rapports avec l'organe local de l'administration »²³, dépassait nettement les tâches des présidiums directement inscrites dans la loi. C'est aussi dans ce sens qu'allait le projet de loi soumis par le Conseil de l'État. Il a développé notablement le

²³ Règlement modèle du 31 mai 1975. Cf. aussi E. Smoktunowicz et B. Zawadzka, *Prezidium rady narodowej w świetle prawa i praktyki* [Le présidium du conseil du peuple à la lumière du droit et de la pratique], « Problemy Rad Narodowych », 1976, n° 35.

rôle du présidium du conseil dans l'organisation du travail du conseil ; dans la coordination et l'inspiration de l'activité de ses commissions ; dans le contrôle des rapports des organes locaux de l'administration à l'égard des propositions et opinions des commissions adressées aux chefs de sections, puis des interpellations et propositions des conseillers ainsi que des résolutions et opinions des organes de l'autogestion des habitants. Il limitait pourtant encore le présidium dans ses relations avec l'administration pour la coopération, tout en réservant l'exclusivité des compétences supérieures au conseil du peuple.

Par rapport aux actes indiqués ici, la nouvelle loi transforme et renforce effectivement la position du présidium du conseil du peuple. Cela trouve une expression dans deux de ses dispositions. L'article 100 al. 2 confère au présidium le rôle « d'organe de surveillance de la réalisation des tâches du conseil du peuple par ses organes et par les unités organisationnelles subordonnées au conseil du peuple ». L'article 106 statue que « le présidium, conformément aux besoins de la réalisation de ses compétences définies par la présente loi, de même que dans les affaires urgentes concernant la réalisation des tâches du conseil du peuple, peut donner, à l'organe local de l'administration d'État, des directives sous forme de décisions. L'organe local de l'administration d'État peut former un recours contre les décisions du présidium devant le conseil du peuple ».

A la lumière des régulations précitées, les présidiums sont devenus légalement des organes de surveillance sur l'activité de l'administration, et leurs décisions, des actes liant juridiquement — en matière de réalisation des tâches du conseil du peuple — les organes locaux de l'administration, outre les cas justifiant le recours devant le conseil du peuple. Si l'on compare cela avec les obligations déjà signalées des présidiums à veiller sur la régularité du règlement, par les organes de l'administration et les unités organisationnelles qui leur sont subordonnées, des opinions de l'autogestion des habitants, des propositions des conseillers, des opinions et propositions des commissions, l'étendue des possibilités juridiques d'ingérence du présidium dans les activités de l'appareil exécutif par voie de décisions s'avérera très importante. De cette façon, le présidium est en état — et a l'obligation juridique — de garantir l'efficacité de l'autogestion sociale locale.

En résultat de l'ensemble de la réglementation, le législateur rejette l'indépendance des organes de l'administration locale en tant que principe de la pratique, limitée uniquement par les résolutions des peu nombreuses sessions des conseils du peuple au cours de l'année. Il met en oeuvre les mécanismes juridiques d'une coopération systématique des organes du conseil du peuple, en tant que structure représentative réalisant l'autogestion territoriale de la population avec l'appareil de l'administration locale. Il façonne un système dans lequel la supériorité des organes

représentatifs sur l'administration ainsi que la possibilité juridique de son exécution ne peuvent éveiller de doutes.

De cette façon, le conseil du peuple a été doté d'un organe collégial de gestion. Il n'est pas doté d'un pouvoir administratif, car celui-ci étant soumis à une subordination hiérarchique, limiterait l'indépendance et l'autonomie du conseil du peuple dans la réalisation des compétences décentralisées qui lui ont été attribuées. Le conseil a obtenu non seulement un organe organisant et inspirant le travail du conseil du peuple, mais dirigeant les actions de surveillance sur l'administration, autorisé à une ingérence dans les activités de l'administration dans les limites des compétences conférées aux conseils du peuple. Le présidium, entreprenant et réalisant ces actions agit exclusivement en tant qu'organe du conseil du peuple et c'est pourquoi, dans cette activité, il est hiérarchiquement indépendant. Il n'en répond que devant son propre conseil du peuple. Cela renforce sérieusement la position des conseils du peuple en tant qu'organes de l'autogestion territoriale.

Il ne dépend pas du législateur que la pratique se développera dans cette direction, mais des conditions politiques de la vie sociale et de l'activité sociale effective déterminant l'étendue d'utilisation des possibilités juridiques.

12. Conformément aux dispositions de la nouvelle loi, les organes locaux de l'administration à compétence générale des deux échelons sont nommés dans le processus de coopération des conseils du peuple et des organes administrativement supérieurs. Cette coopération est cependant concrétisée autrement aux deux échelons.

A l'échelon de base, le conseil du peuple élit le président de ville, le chef de ville ou de commune. Les candidats sont présentés par le présidium du conseil du peuple de concert avec le voïvode²⁴. Il en est autrement à l'échelon de voïvodie. Ici, le candidat est présenté au Président du Conseil des ministres par le ministre compétent pour les affaires de l'administration, en accord préalable avec le présidium du conseil du peuple. Le candidat ainsi sélectionné est présenté au conseil du peuple et obtient la nomination du Président du Conseil des ministres seulement après avoir obtenu une opinion positive du conseil du peuple de voïvodie.

Conformément à ces dispositions, à la fonction d'organe de l'administration à compétence générale étant l'organe fondamental exécutif et administratif du conseil du peuple ne peut être désigné celui qui, à l'échelon de base n'a pas été élu par le conseil du peuple, éventuellement qui, à l'échelon de voïvodie, n'a pas obtenu une opinion positive du conseil du peuple. Il faut souligner ici l'expression « positive ». Elle signifie que la seule présentation de la candidature au conseil et l'autorisation à ex-

²⁴ Art. 128 al. 2 de la loi.

primer son opinion ne suffit pas. Cette opinion doit être exprimée dans une résolution spéciale du conseil du peuple.

La révocation du poste d'organe local de l'administration à compétence générale peut avoir lieu : sur la propre initiative de la personne exerçant la fonction, sur proposition du présidium du conseil du peuple compétent ainsi qu'en résultat d'une décision de l'organe de nomination. Il convient d'attirer l'attention sur le fait que dans les cas où le présidium du conseil du peuple n'avance pas lui-même une proposition sur la révocation, son opinion en cette matière doit toujours être consultée avant de prendre la décision. Cette opinion n'a pas, dans ces cas, de caractère obligatoire — elle doit cependant être toujours consultée et examinée par celui qui prend la décision.

Une importance essentielle revêt le principe juridique selon lequel, chaque année, l'objet des débats du conseil du peuple doit être la question du quitus accordé au voïvode, au président ou au chef de ville, dont le refus signifie sa révocation directe en vertu de la loi²⁵. Et inversement, la déchéance des fonctions d'une personne jouissant de la confiance du conseil du peuple, peut ou non apporter l'élection ou une opinion positive pour le candidat à ce poste.

Ainsi, garantissant une influence efficace des organes hiérarchiquement supérieurs sur le choix des cadres de direction dans l'administration, le législateur façonne les mécanismes de leur coopération nécessaire avec le facteur représentatif des conseils du peuple et de leurs présidiums. En conséquence, les organes locaux de l'administration, à mesure des progrès dans la réalisation des objectifs de la loi devront devenir conscients de trois moments essentiels pour la pratique :

Premièrement, de ce que dans les rapports réels avec les organes supérieurs, ils acquerront une importance politique et une signification dans la mesure où ils posséderont l'approbation sociale et la reconnaissance de la population pour leur activité.

Deuxièmement, si au cours de leur travail et au cours de l'activité de l'appareil qui leur est subordonné, ils ne façonneront pas de formes de coopération efficace, basée sur la compréhension et la confiance mutuelles, leur position officielle sera faible et éphémère — dépendante de l'efficacité des efforts à se voir accorder le quitus et menacée par son refus.

Troisièmement, que seul l'appui local ne peut donner de fondement à assumer la fonction, si elle n'est pas liée avec un niveau requis de qualifications professionnelles et une aptitude à réaliser les tâches administratives. Le rôle des organes hiérarchiquement supérieurs dans la nomination et la révocation des personnes exerçant les fonctions d'organes

²⁵ Art. 130 al. 2 de la loi.

locaux de l'administration à caractère général constitue en cette matière une garantie réelle.

De cette façon, le système des rapports entre les presidiums des conseils du peuple et les organes locaux de l'administration doit viser à leur coopération effective. Elle répond en effet au système, façonné légalement, des droits et des obligations mutuelles. C'est dans la mesure où le mécanisme de la pratique politique ira dans la direction indiquée par la loi que deviendra réel le développement de l'autogestion territoriale réalisé par les conseils du peuple et leurs organes, constituant la voie de l'accroissement de l'effectivité dans la satisfaction des besoins sociaux et le façonnement socio-économique du développement local, dans l'association de l'activité sociale autonome avec l'efficacité fonctionnelle de l'administration d'État.