

*LA CONFÉRENCE SUR LE SUJET : « LES ASPECTS THÉORIQUES ET
PRATIQUES DU PERFECTIONNEMENT DU FONCTIONNEMENT DES ORGANES
LOCAUX DU POUVOIR ET DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT »
(RZESZÓW, AVRIL 1977)*

A partir de 1972, les réformes de l'administration, accomplies par la méthode de changements progressifs, poursuivaient généralement deux objectifs. Il s'agissait à la fois de renforcer le rôle et l'autorité des éléments représentatifs dans le système des conseils du peuple ainsi que de perfectionner et de moderniser l'administration locale. Pour être plus précis, il s'agissait entre autres d'enrichir les compétences de coordination des conseils et de leurs organes, de fonder la démocratie sur des possibilités plus vastes qu'auparavant, offertes à la population, de participer à la gestion locale, ainsi que d'activer le contrôle social de l'administration locale. Dans le souci de faire fonctionner l'administration en liaison plus étroite avec le développement socio-économique du pays, aussi bien la loi portant amendement de la Constitution de la R.P.P. que celles instituant les communes ou modifiant la loi sur les conseils du peuple, ont créé une base juridique de l'activité des conseils à tous les niveaux en tant qu'organes du pouvoir d'État et éléments de base de l'autogestion sociale, avec un degré d'autonomie plus élevé que jusque-là dans l'exercice et aussi dans l'organisation des fonctions assumées *. La mise en place d'un nouvel ordre juridique pose généralement des difficultés

* Les réformes de l'administration en Pologne ont fait l'objet d'articles publiés dans notre revue par les auteurs suivants: J. Łętowski, *Le réforme de l'administration locale en Pologne*, 1974, n° 1 (21); A. Łopatka, *Une nouvelle étape de la réforme des conseils du peuple et de l'administration locale*, 1974 n° 3 (23), et *L'achèvement de la réforme des organes locaux du pouvoir et de l'administration en Pologne*, 1976, n° 1 (29).

de nature technique, psychologique, etc., et la nécessité de les surmonter. Aussi, après quelque temps, le besoin apparaît-il de voir comment le domaine réformé de la vie a réagi aux changements, d'évaluer si ces derniers s'avèrent justes, s'ils sont appliqués conformément à leur idée directrice, s'ils provoquent des effets escomptés.

La nécessité d'une telle confrontation a incité le milieu scientifique de la filiale à Rzeszów de l'Université M. Curie-Skłodowska de Lublin à organiser une conférence sur les aspects théoriques et pratiques du perfectionnement du fonctionnement des organes locaux du pouvoir et de l'administration. Elle s'est tenue le 28 avril 1977 à Rzeszów, et était conçue non seulement comme une plate-forme de confrontation des solutions théoriques et juridiques avec leurs résultats pratiques, mais aussi comme une occasion d'échanges de vues entre les représentants de la doctrine et les praticiens qui exercent leur activité dans le système administratif réformé. A la rencontre ont pris part de nombreux représentants des milieux universitaires, de l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences — spécialistes du droit constitutionnel, du droit administratif, des sciences politiques et sociales, les représentants des autorités politiques, des organes locaux du pouvoir et de l'administration.

Les organisateurs estimaient à juste titre que les rapports seraient suivis de discussions, et que la rencontre permettrait d'évaluer ce qui a déjà été accompli et de formuler des propositions pour l'avenir.

Les rapports suivants ont été prononcés :

- 1) Les aspects théoriques et pratiques du perfectionnement du fonctionnement des organes locaux du pouvoir et de l'administration (rapporteur général, J. Chwistek) ;
- 2) Les bases doctrinales et les tendances d'évolution de l'institution des conseils du peuple en R.P.P. (A. Burda) ;
- 3) Le facteur représentatif dans le mécanisme de fonctionnement du pouvoir local (B. Zawadzka) ;
- 4) La position juridique des organes locaux de l'administration de l'État (J. Szreniawski) ;
- 5) Le système de l'autogestion sociale des habitants des villes et de la campagne (F. Fuks) ;
- 6) Problèmes de formation de la division administrative en Pologne Populaire (L. Zukowski) ;
- 7) La coordination à l'échelon local (M. Szpringer) ;
- 8) La gestion du secteur agricole par les conseils du peuple et les organes de l'administration de l'État (K. Sand) ;
- 9) Problèmes de la direction politique dans le système des organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'État (J. Chwistek) ;
- 10) Problèmes juridiques de la direction dans les organes locaux de l'administration de l'État (J. Łętowski) ;
- 11) Les principes de la responsabilité (notamment politique) du personnel de direction des organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'État (M. Jełowicki) ;
- 12) Les aspects d'organisation du contrôle exercé par les conseils du peuple de voïvodie sur les conseils de base (J. Markiewicz) ;
- 13) Les formes d'exercice du contrôle sur les organes locaux de base de l'administration et l'assistance qui leur est prêtée (H. Stefanik) ;
- 14) Le rôle de la Chambre Suprême de Contrôle dans le perfectionnement du fonctionnement des organes locaux de l'administration de l'État (J. Ziemiński).

Il s'agit, en somme, d'une sorte de bilan d'activité des organes locaux du pouvoir et de l'administration dans le cadre de la nouvelle réglementation normative.

Le réforme complexe d'envergure, prévoyant des changements essentiels dans la structure et les compétences, a en même temps révolutionné la division administrative laquelle, désormais, est à deux, et non à trois degrés comme précédemment, ce qui implique deux instances dans l'organisation des organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'État. La portée de la réforme s'étend au-delà du pouvoir local. Son champ d'application comporte également les problèmes des rapports entre le Parti Ouvrier Unifié Polonais et les organes du pouvoir et de l'administration, ou encore les formes et les méthodes d'activité de l'administration centrale. Comme l'a

constaté le rapporteur général, « les processus de perfectionnement témoignent du fait que l'on comprend la nécessité d'une administration efficiente, capable de réaliser avec efficacité les tâches de l'État et de résoudre des problèmes locaux, de remplir les fonctions d'organisation croissantes de l'État socialiste ».

Le sujet de la conférence, nous l'avons dit, a permis de passer en revue un grand nombre de problèmes : l'évaluation de l'institution des conseils du peuple du point de vue de sa signification politique et constitutionnelle, la confrontation avec les principes idéologiques, les tendances d'évolution, l'analyse des structures, des nouveaux principes de perfectionnement de la nouvelle division administrative, l'évolution de la position juridique des organes locaux du pouvoir et de l'administration, la problématique de la direction et du contrôle.

Dans le rapport consacré aux principes doctrinaux de l'institution des conseils du peuple, issue de la Révolution russe de 1917 en tant que forme d'exercice du pouvoir du peuple, son auteur exprime la conviction que les principes directeurs de la réforme 1972 - 1975, la plus importante depuis 1950, sont conformes à la base doctrinale de l'édification de l'appareil de l'État dans la société socialiste. Par ailleurs, ils sont parfaitement en accord avec le principe proclamé par la Constitution, que les citoyens de la R.P.P. participent à l'exercice du contrôle social, aux consultations et aux discussions sur les problèmes décisifs du développement du pays, et présentent leurs propositions (art. 86 al. 1^{er} de la loi du 10 février 1976 modifiant la Constitution).

En ce qui concerne la position juridique du conseil du peuple en tant qu'organe du pouvoir d'État et organe de base de l'autogestion sociale, l'auteur du rapport relatif à ce problème écrit : « Il semble que le cadre juridique de l'activité de la représentation locale est à présent suffisant. Par ailleurs, les principes d'organisation du travail de cette représentation (présidium, bureau) et de sa direction politique par le présidium, subissent favorablement l'épreuve du temps ».

Une des institutions dont l'activité est indissolublement liée aux conseils du peuple, est l'autogestion sociale des habitants des villes et des campagnes. Elle fonctionne dans le cadre de l'ordre juridique en vigueur, mais son activité n'a pas de caractère étatique. Elle n'est pas tenue de faire exécuter la loi, en revanche, elle est obligée de faire appliquer les règles de la vie en société. Les avis de l'autogestion devraient être utilisés dans une large mesure par les conseils. L'auteur formule plusieurs postulats visant à renforcer l'influence mutuelle des conseils du peuple et de l'autogestion des habitants des villes et des campagnes.

L'auteur du rapport sur la division administrative écrit : « Le sens et les fonctions de la division administrative semblent évidents, car la logique même d'exercice du pouvoir et de l'administration de l'État exige une division du territoire de l'État appropriée aux besoins des organes qui assument ce pouvoir et exercent cette administration ». Cependant, la forme définitive de cette division est déterminée par divers facteurs : historiques, géographiques, nationaux, politiques, psychologiques. La justesse de la nouvelle configuration de la division administrative se confirmera lorsqu'il se sera avéré qu'elle favorise le bon fonctionnement du pouvoir et de l'administration.

La problématique des compétences des conseils du peuple et des organes locaux de l'administration a été, elle aussi, largement discutée. On a notamment évoqué les compétences de coordination et en matière de gestion de l'agriculture. L'art. 46 de la Constitution proclame que « Les conseils du peuple dirigent le développement socio-économique et culturel dans son ensemble, exercent une action sur toutes les unités administratives et économiques situées sur leur territoire, imposent et coordonnent l'activité de ces unités et en assument le contrôle. Les conseils du peuple rattachent

les besoins locaux aux buts et aux tâches de l'État tout entier ». L'amendement du 10 février 1976 de la Constitution a donc reconnu le rang constitutionnel de la coordination locale. Le renforcement des fonctions de coordination des organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'État est, d'une façon générale, une condition du perfectionnement de la gestion économique. Il y a lieu d'en conclure que la coordination locale a sérieusement gagné en importance, tandis que l'adoption des principes de la construction hiérarchique des organes locaux de l'administration et de la direction unipersonnelle a rendu plus opérationnelle l'application des décisions gouvernementales ». Les discutants ont favorablement apprécié les changements d'organisation et de structure apportés par la réforme en ce qui concerne la gestion du secteur agricole, du fait qu'ils facilitent un accroissement accéléré de la production agricole et sa modernisation.

Une condition incontestable d'une activité efficace de l'administration est une direction appropriée. Trois rapports étaient consacrés à ce problème. La question de la direction politique a été exposée en liaison directe avec les principes fondamentaux du système politique. L'administration joue un rôle de serviteur de l'État, elle est un instrument de la politique. La Constitution récemment amendée affirme le principe qui fonctionne en fait du rôle directeur du Parti Ouvrier Unifié Polonais, qu'elle reconnaît pour « la force politique dirigeante dans l'édification du socialisme ». Le Parti n'exerce pas le pouvoir d'État, mais il indique aux organes de l'État la direction à suivre. Il remplit un rôle de direction vis-à-vis de toutes les activités des organes du système des conseils du peuple, tout en reconnaissant leur entière autonomie, mais se réservant en même temps le droit à une certaine ingérence.

D'importants changements sont également intervenus dans le domaine de la direction sur le plan d'organisation, donc des rapports entre les organes de l'administration, et sur le plan de service, donc entre les employés. Le renforcement du système vertical de la direction, la réforme des règles d'organisation et de perfectionnement de l'administration locale, ont modifié le rapport de forces dans les centres de direction. La préférence donnée au modèle d'organe unipersonnel répond au besoin social de solution des affaires sans délai et conformément aux règles en vigueur.

En revanche, le problème de la responsabilité des employés de l'administration n'a pas été en principe abordé, à l'exception du rapport sur les règles de la responsabilité du personnel de direction, et notamment de la responsabilité politique, dont les limites, conformément à la théorie de l'État et du droit, vont au-delà de la responsabilité juridique *sensu stricto*. Les critères en sont, entre autres, la conformité du comportement de l'employé avec le programme politique, et par cela même avec la ligne principale de la politique de l'État, le respect de la loi, les rapports souhaitables entre l'administration et la population, celle-là étant au service de celle-ci.

Les problèmes du contrôle et de la surveillance ont été largement discutés.

D'une façon générale, les discutants ont exprimé leur approbation aux changements intervenus dans le système de l'administration. Cependant, plusieurs critiques ont été formulées, qui sont de nature à aboutir à des propositions visant au perfectionnement des processus administratifs. Par ailleurs, on a postulé la nécessité d'organiser de nouvelles rencontres afin d'aborder les problèmes qui n'avaient pu, faute de temps, être évoqués. En somme, c'était une rencontre utile et fructueuse, donnant satisfaction à la fois aux scientifiques et aux praticiens.

Les matériaux de la conférence, comportant les sténogrammes des débats, les rapports et les conclusions finales, ont été publiés dans un volume édité par les soins de la Société scientifique d'organisation et de gestion de Rzeszów.

Teresa Górzyńska