

*Działalność gminnych rad narodowych po reformie. Problemy praktyki i teorii [L'activité des conseils du peuple de commune après la réforme. Problèmes de la pratique et de la théorie]*, ouvrage collectif sous la direction de Barbara Zawadzka (« Problemy Rad Narodowych », 1978, n° 41), Warszawa, Wyd. Ossolineum.

Les études sur les conseils du peuple ont déjà une longue et riche tradition en Pologne. Aussi, l'acquis dans ce domaine est considérable. Ceci permet de confronter les résultats des étapes successives d'exploration avec l'état existant dans le passé, illustrant les changements qui s'opèrent dans le fonctionnement de cette institution, la plus dynamique du système politique socialiste. L'obtention de l'image dynamique des organes locaux du pouvoir et de l'administration est, comme il semble, le résultat le plus précieux des études menées depuis une douzaine d'années.

Le but fondamental des études sur les conseils du peuple était et consiste à établir à quel point le modèle compris dans les dispositions du droit est soumis aux corrections de la pratique, ce qui les provoque et quelles sont les conséquences de cet état de choses. La méthode juridico-empirique a confirmé pleinement son utilité ; elle lie harmonieusement l'approche dogmatique et sociologique et permet de percevoir les aspects multiples de la réalité étudiée. Comme l'a démontré bien à propos S. Zawadzki, « la problématique des conseils du peuple est dans son ensemble l'un des exemples les plus expressifs illustrant le besoin d'intégrer les sciences sociales, de rompre les barrières existant entre elles et d'aborder d'une manière complexe le thème étudié »<sup>1</sup>. L'application de cette directive méthodologique donne la possibilité de saisir le dynamisme local du processus politique.

Les auteurs de l'ouvrage analysé ont réussi à atteindre pleinement l'effet escompté. L'ouvrage montre les changements dans le fonctionnement du pouvoir local de la commune, au cours de la période de 1973 à 1976, donc des quatre premières années qui se sont écoulées depuis la première étape de la réforme. Les matériaux des études empiriques réalisées sur le plan national ont servi de base à d'intéressantes généralisations, permettant de percevoir les avantages et les lacunes de l'activité des institutions politiques communales. La valeur utilitaire de l'ouvrage est, comme il semble, sa qualité principale ; en effet, il n'est pas seulement un registre des réalisations, mais indique également les principales directions de perfectionnement du mécanisme du pouvoir politique dans la commune.

Les remarques de Z. Janku sur le caractère de la commune (ville et commune) constituent le point de départ pour les considérations sur le système politique communal. L'auteur la conçoit sous trois aspects : en tant qu'unité de la division territoriale, unité socio-économique territoriale et terrain d'activité des organes d'État constituant le maillon de base dans l'appareil local du pouvoir et de l'administration (p. 12 et suiv.). Ce point de vue complexe permet de saisir le poids du problème de la structure territoriale du pouvoir d'État pour le mécanisme d'exercice de ce pouvoir. La littérature polonaise n'a pas consacré jusqu'ici beaucoup d'attention à cette problématique, bien que dans la conception politique de la réforme elle soit nettement accentuée<sup>2</sup>. Z. Janku, examinant la notion de microrégion socio-économique arrive à la conclusion qu'« une partie notable des communes peut être déterminée aujourd'hui comme microrégions socio-économiques dans toute l'acception du

<sup>1</sup>S. Zawadzki, *Kierunki i metody bada nad radami narodowymi [Directions et méthodes de recherches sur les conseils du peuple]*, « Problemy Rad Narodowych », 1964, n° 1, p. 14.

<sup>2</sup>V. la VI<sup>e</sup> Session plénière du CC du POUP du 27 septembre 1972, *Documents et matériaux de base*, Warszawa 1972, p. 18 ainsi que la XVII<sup>e</sup> session plénière du CC du POUP du 12 mai 1975, *Documents et matériaux de base*, Warszawa 1975, pp. 42 - 43.

terme » (p. 25), mais il indique simultanément les phénomènes qui peuvent freiner ce processus ainsi que la mise en vigueur du principe que la commune constitue l'échelon de base. De l'avis de l'auteur, avec lequel il convient de s'accorder pleinement, se sont avant tout : la multiplicité et l'hétérogénéité des divisions spéciales ainsi que l'inconscience dans la décentralisation des compétences<sup>3</sup>.

Le fonctionnement du conseil du peuple de commune est examiné par B. Zawadzka. L'auteur traite cette notion largement, entendant par celle-ci la session du conseil du peuple de commune, les commissions ainsi que l'activité individuelle des conseillers. La direction de l'analyse a été déterminée dans cette élaboration par la question fondamentale de savoir à quel point l'organe représentatif de la commune associe l'efficacité d'action avec l'introduction du principe de démocratisation. Ce n'est pas une dépendance que l'on réalise automatiquement, ce qui a été confirmé à maintes reprises au cours des études. Ainsi par exemple l'amélioration des indices formels de l'activité de l'organe représentatif (nombre de sessions, présence aux sessions, etc.) n'est pas accompagnée d'un accroissement dynamique adéquat de l'efficacité d'action du conseil, tant en ce qui concerne la prise de décisions que le contrôle. « Il advient très rarement que les remarques et les propositions, avancées aussi bien par les commissions que par les conseillers pendant les discussions, exercent une influence sur le contenu des décisions prises » (p. 62). Il se peut que l'une des causes de cet état de choses est l'adoption dans la pratique d'action des organes représentatifs, n'excluant pas la Diète, du modèle de discussion sans conflit et l'admission du principe de ne pas susciter de tensions sur la ligne organe représentatif-administration, comme base du système de rapports entre ces sujets<sup>4</sup>. Même si du point de vue politique c'est là une pratique commode, elle n'élève pas pour autant l'autorité de l'organe du pouvoir et ne permet pas de dégager toutes les possibilités qu'il renferme d'élever l'efficacité de gestion. Elle entrave également la possibilité d'assumer par le conseil la fonction d'organe de base de l'autogestion sociale, dont la réalisation, de l'avis de l'auteur, laisse toujours encore beaucoup à désirer (pp. 72 - 75).

Le chapitre suivant de l'ouvrage, des auteurs. W. Smoktunowicz et B. Zawadzka, est consacré à la position du présidium du conseil du peuple de commune dans, la système politique communal. Le rôle que cet organe joue dans la pratique justifie pleinement la distinction de cette problématique des considérations sur le fonctionnement du conseil du peuple. En effet, aussi bien à la lumière du droit que de la pratique politique surtout, on ne peut traiter le présidium comme un organe interne du conseil du peuple de commune, tel qu'il devait l'être, conformément aux directives de la première étape de la réforme. Différents facteurs en ont décidé, en premier lieu l'inadaptation de l'étendue peu importante des compétences, prévue par la loi, à sa composition formée des représentants de la direction politique locale, y compris le premier secrétaire de l'instance communale du POUP. Cela fait que les droits attribués par la loi et concernant l'organisation du travail du conseil sont réalisés dans une étendue bien plus étroite que les décisions politiques dépassant les limites du modèle normatif du présidium. Pourtant, je polémiquerai avec la thèse sur la nécessité d'une interprétation extensive des dispositions précisant les

<sup>3</sup> V., à ce sujet M. Op a ło, *Perspektywy rozwoju terytorialnego a pozycja ustrojowa terenowych organów władzy i administracji państwowej* [Les perspectives de développement territorial et la position constitutionnelle des organes locaux du pouvoir et de l'administration d'État], "Państwo i Prawo", 1973, n° 11, pp. 48 - 50 et 54 et suiv.

<sup>4</sup> Cf. Particle de Z. Jarosz concernant la pratique d'action de la Diète : *Dwa czytania projektów ustaw w regulaminie Sejmu i w praktyce* [Deux lectures des projets de lois dans le règlement de la Diète et dans la pratique], « Studia Prawnicze », 1976, n° 1, pp. 33-37, 40 et suiv.

compétences du présidium, comme le font à certains endroits les auteurs (p. 88)<sup>5</sup>. Cela est justifié également à la lumière de ce qu'ils perçoivent eux-mêmes ; les études de 1976, contrairement à la situation de 1973, ont dévoilé l'existence du modèle de présidium « autocratique », dominé par son président — le premier secrétaire du comité de commune du POUP (p. 133). Bien que ce modèle ne prédomine pas, il comporte trop de dangers pour que l'on puisse les renforcer par une interprétation extensive de l'étendue des droits de l'organe du présidium<sup>6</sup>.

Si dans les recherches de 1973 au premier plan des institutions politiques de commune s'avancé résolument l'administration, et surtout le chef de commune, en 1976, elle n'occupait plus une position de premier rang. J. Borkowski traite largement du fonctionnement des offices de commune et du chef de commune, indiquant les problèmes les plus essentiels de nature tant théorique que pratique. Il ne faut pas oublier que les solutions organisationnelles dans le système de l'administration territoriale n'ont pas, après la réforme, leurs homologues dans les autres États socialistes, ce qui impose le renforcement des propres recherches doctrinales. En cette matière, deux remarques de l'auteur me semblent très importantes : l'indication du renforcement de l'influence des organes de voïvodie par rapport aux initiatives qui leur sont adressées par l'administration communale (pp. 170 et 179) ainsi que l'atténuation, dans la pratique, de la différence entre les unités subordonnées et non subordonnées, différence à laquelle la loi attache une grande importance (p. 162).

La revue des institutions politiques communales se termine par les considérations de T. Fuks sur le thème de l'autogestion rurale. Soulignant son rôle dans la réalisation du principe de la participation des masses dans l'administration, l'auteur examine les différentes formes de l'autogestion, percevant dans leur activité un élément d'enrichissement réel du contenu du processus de direction du développement socio-économique de la commune. Il attire cependant l'attention sur le phénomène inquiétant de domination des communes par les exploitations agricoles d'État, où prédomine l'économie socialiste (pp. 218 - 219). Cette tendance peut affaiblir l'importance des institutions autogestionnaires, dont le rôle dans la société socialiste développée devrait croître constamment et systématiquement.

L'étendue de la présente analyse ne permet que de signaler certains problèmes soulevés par l'auteur dans cet intéressant et précieux ouvrage. Le choix approprié des problèmes permet de passer en revue le fonctionnement du mécanisme du pouvoir communal dans toute sa complexité et ses aspects multiples. Les recherches effectuées à deux reprises, pour la plupart dans les mêmes unités, ont permis également de saisir les principales tendances des changements. Aussi, l'ouvrage constitue une base solide pour des réflexions théoriques ultérieures ainsi que pour des corrections réalistes de la pratique, qui n'est pas toujours façonnée dans la direction souhaitée.

*Andrzej Antoszewski*

<sup>5</sup> Autrement W. Sokolewicz, à mon avis bien à propos : *Postanowienie prezydium rady narodowej* [Résolution du présidium du conseil du peuple], « Organizacja — Metody — Technika », 1974, n° 12, p. 1.

<sup>1</sup> J'écris plus largement sur ce thème dans : *Rola prezydium w wypełnianiu zadań ustrojowych rady narodowej* [Le rôle du présidium dans la réalisation des tâches étatiques du conseil du peuple], « Problemy Rad Narodowych », 1979, n° 44, p. 20 et suiv.