

## L'ACHEVEMENT DE LA RÉFORME DES ORGANES LOCAUX DU POUVOIR ET DE L'ADMINISTRATION EN POLOGNE

*Adam Łopatka*

Le 28 mai 1975 la Diète de la R.P.P. a voté trois lois : une portant sur une nouvelle révision de la Constitution, une concernant la division administrative à deux degrés et modifiant la loi sur les conseils du peuple, et une créant le poste de ministre de l'Administration, de l'Économie locale et de la Protection de l'environnement<sup>1</sup>. Ces actes ont mis en vigueur, à compter du 1<sup>er</sup> juin 1975, la troisième et dernière, et en même temps la plus importante tranche d'une réforme substantielle de la division administrative du pays et de la structure des organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'État<sup>2</sup>. Une vingtaine d'actes d'application des lois susmentionnées ont également été édictés.

Pour la mise en oeuvre intégrale des principes de la réforme, un rôle essentiel a été joué par les décisions y relatives des partis politiques et des organisations sociales.

En quoi consiste le sens profond de la réforme, quels sont ses buts, quelles en étaient les causes, et dans quelles circonstances s'est-elle accomplie ?

### 1. LE SENS DE LA RÉFORME

La Pologne se trouve à l'étape finale de l'édification des bases du socialisme et entame celle de l'édification d'une société socialiste évoluée. Les résultats atteints en ce qui concerne la consolidation du système politique socialiste, les transformations de structure dans les classes et couches de la

---

<sup>1</sup>Ces lois ont été publiées dans Dziennik Ustaw PRL [Journal des, Lois de la R.P.P.], 1975, n° 16.

<sup>2</sup>Les deux étapes précédentes ont été exposées par J. Łętowski, *La réforme de l'administration locale en Pologne*, « Droit Polonais Contemporain », 1974, n° 1 (21), et par A. Łopatka, *Une nouvelle étape de la réforme des conseils du peuple et de l'administration locale*, « Droit Polonais Contemporain », 1974, n° 3 (23).

société, les dimensions et la qualité de la production, la conscience politique de la nation et, aussi, la consolidation de la communauté des États socialistes — tous ces résultats permettent à notre pays de se poser des tâches nouvelles, qualitativement supérieures, plus complexes. Les possibilités existantes aussi bien que les tâches posées exigent une adaptation de la superstructure à la nouvelle situation. Car les formes concrètes d'organisation des autorités de l'État et leurs méthodes d'action doivent changer à mesure que se raffermissent les rapports sociaux socialistes, que sont entreprises de nouvelles tâches socio-économiques et qu'augmentent les besoins et les possibilités de la société. Tout retard ou toute négligence dans ce domaine abaissent l'efficacité de la direction, favorisent la bureaucratie et restreignent le champ d'action de la démocratie socialiste<sup>3</sup>.

Le Parti Ouvrier Unifié Polonais — le principal parti gouvernant en Pologne — a vu en temps utile la nécessité de profonds changements dans la division administrative du pays ainsi que dans la structure et les méthodes d'action des organes locaux de l'État. Une conception de ces changements fut esquissée dans le rapport-programme du Bureau politique du Comité central du POUP, fait par le I<sup>er</sup> secrétaire du CC, E. Gierek, au VI<sup>e</sup> Congrès du Parti en 1971. L'orateur constatait que l'idée du changement dans la division administrative du pays était déjà mûre et qu'il fallait l'étudier avec pénétration. Il ajoutait que l'étape actuelle du développement de la Pologne exigeait le renforcement des rouages représentatifs aussi bien qu'exécutifs du pouvoir de l'État. Cela, précisait-il, entraînera une participation élargie des travailleurs au gouvernement, à l'exercice du contrôle de l'appareil de l'État, contribuera à perfectionner cet appareil en s'appuyant sur de bonnes solutions d'organisation et sur les cadres hautement qualifiés. Cela donnera à l'appareil de l'État un appui plus puissant dans la société et le rendra capable de résoudre avec efficacité les tâches nouvelles. Le renforcement souhaitable de l'État exige une association heureuse de la discipline sociale et de la démocratie, ainsi que la primauté à garantir à l'intérêt national général sur les intérêts locaux ou particularistes, de même qu'une intensification des initiatives locales.

En précisant les autres éléments de cette conception, E. Gierek a constaté que la tâche à la fois la plus urgente et la plus mûre à être mise en oeuvre consistait à élever l'importance et les compétences des conseils du peuple du niveau le plus bas. Il s'est prononcé aussi pour séparer, au sein des conseils du peuple, les fonctions des presidiums, en tant qu'organiseurs du travail des organes représentatifs, de la fonction de direction

---

<sup>3</sup> Cf. E. Gierek, *Reforma służyć będzie umocnieniu socjalistycznych zasad ustrojowych* [Le réforme servira la consolidation des principes du système socialiste], Trybuna Ludu du 13 mai 1975.

directe de l'administration de l'État. Cette conception trouva une totale approbation dans la résolution du VI<sup>e</sup> Congrès<sup>4</sup>.

En réalisant la première étape de la réforme ainsi conçue, la Diète adopta, le 29 novembre 1972, une loi portant création de communes et modifiant la loi sur les conseils du peuple. En vertu de cette loi, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1973, furent créées, à la place de 4315 communautés rurales, 2365 communes, organismes vigoureux au point de vue des compétences, de la puissance économique et des réserves humaines.

En même temps, dans les communes, les conseils du peuple — organes représentatifs — ont été séparés des organes de l'administration de l'État que sont les chefs de commune, organes composés d'une personne, nommés par les presidiums des conseils du peuple de voïvodie (les presidiums allaient être supprimés, comme nous le verrons ci-après). Cette étape de la réforme fit que le centre de gravité dans l'organisation territoriale de l'État s'est déplacé de l'arrondissement (unité médiane) vers la commune et la ville (unités de base).

Les résultats satisfaisants de la première étape de la réforme encourageaient à de nouveaux changements. Et c'est ainsi que la I<sup>re</sup> Conférence nationale du POUP, qui s'est tenue les 22 et 23 octobre 1973, a formulé une conception de la deuxième étape de la réforme. Cette conception concernait les changements dans l'organisation et le fonctionnement des conseils du peuple et de l'administration de l'État dans les arrondissements et les voïvodies<sup>5</sup>.

Se guidant par la déclaration de la I<sup>re</sup> Conférence susmentionnée sur le rôle et les tâches des conseils du peuple, la Diète a voté, le 22 novembre 1973, de nouvelles et importantes modifications de la loi sur les conseils du peuple. En vertu de cette loi, afin de renforcer les conseils du peuple, ont été créés les presidiums permanents des conseils, dont la tâche consiste à conduire les travaux des commissions du conseil, à préparer et à convoquer les sessions du conseil, à contrôler la réalisation de ses résolutions et à aider les conseillers dans l'exercice de leur mandat. En même temps, dans les arrondissements et les voïvodies ont été institués les organes de l'administration de l'État composés d'une personne: voïvodes, présidents dans certaines villes ainsi que chefs de ville et chefs d'arrondissement. A la même époque, la Diète a modifié la loi électorale concernant

---

<sup>4</sup> VI Zjazd PZPR, 6-11 XII 1971. *Podstawowe materiały i dokumenty* [Le VI<sup>e</sup> Congrès du POUP, 6-11 décembre 1971. *Matériaux et documents de base*], Warszawa 1972, p. 262.

<sup>5</sup> I Krajowa Konferencja PZPR, 22 - 23 X 1973. *Podstawowe dokumenty i materiały* [La I<sup>re</sup> Conférence nationale du POUP, 22 - 23 octobre 1973. *Documents et matériaux de base*], Warszawa 1973, pp. 277 - 279.

les conseils du peuple. Selon cette loi modifiée, le 9 décembre 1973 les élections ont eu lieu aux conseils du peuple de tous les degrés, fonctionnant dans les formes nouvelles. Simultanément, ont été nommés les organes de l'administration de l'État dans les arrondissements et les voïvodies et l'on a créé les bureaux qui leur sont subordonnés.

Les deux étapes de la réforme ont été accueillies avec satisfaction par la population, et les effets positifs des changements se sont généralement fait sentir. C'était une situation favorable à entreprendre la troisième et la plus importante étape de la réforme des organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'État.

C'est le XVII<sup>e</sup> Plénum du CC du POUP qui, en développant la résolution du VI<sup>e</sup> Congrès du Parti, a précisé le 12 mai 1975 la conception de cette étape, notamment dans les rapports de Piotr Jaroszewicz et de Edward Babiuch ainsi que dans le discours de Edward Gierek. Le Plénum a adopté à l'unanimité une résolution acceptant intégralement les principes de base de la réforme proposée. Il a estimé que celle-ci représenterait un nouveau pas — conséquence logique des étapes précédentes — vers la modernisation de l'organisation de la vie sociale, favorisant la réalisation de nouvelles tâches de l'édification socialiste.

Cette réforme se traduit par l'instauration, à la place de la division administrative à trois degrés (commune, arrondissement, voïvodie), d'une division à deux degrés, en unités de base et en voïvodies. Cela signifie un renforcement notable de la commune et de la ville, la suppression de l'arrondissement et une configuration nouvelle des voïvodies.

Les unités de base sont les communes, les villes et les quartiers des villes plus importantes. On compte actuellement 2362 communes et 836 villes. Il n'est pas exclu que, dans quelques cas particuliers, il faille grouper certaines communes. De telle façon, leur nombre peut diminuer plutôt qu'augmenter.

Les villes — sauf Varsovie, Łódź, Cracovie et Wrocław — sont traitées comme unités de base, mais on n'a pas pour autant négligé les différences qui existent entre elles. Ainsi, leur position et l'organisation de leur administration varient, partiellement, suivant le nombre d'habitants, et l'on distingue à cet égard les villes de plus de 300 000 habitants, de 150 000 à 300 000, de 50 000 à 150 000, de 20 000 à 50 000 et toutes les autres.

Les unités ayant le rang de voïvodie sont les voïvodies proprement dites, la ville-capitale de Varsovie ainsi que les villes de Cracovie, de Łódź et de Wrocław. Au lieu de 17 voïvodies et 5 villes ayant ce rang, existant avant le 31 mai 1975, nous avons actuellement 49 voïvodies, y compris la voïvodie-capitale de Varsovie, les voïvodies urbaines de Cracovie et de Łódź ainsi que la voïvodie de Wrocław. Dans cette dernière, l'organe local de l'autorité de l'État pour la voïvodie et la ville de Wrocław est le

Conseil du peuple de la voïvodie et de la ville de Wrocław — organe commun pour la voïvodie et la ville. Le nombre de communes varie de 12 dans la voïvodie urbaine de Łódź à 84 dans la voïvodie de Kielce. En moyenne, une voïvodie compte 48 communes. Au point de vue de la superficie, la plus grande est la voïvodie de Olsztyn —12 300 km<sup>2</sup>, et la plus petite, la voïvodie urbaine de Łódź —1500 km<sup>2</sup>. Quant au chiffre de la population, c'est la voïvodie de Katowice qui vient en tête avec 3 241 000 habitants, tandis que la voïvodie de Chełm, avec 219 000 individus, vient en dernière position. En moyenne, une voïvodie compte 660 000 habitants.

La réforme crée des stimulants supplémentaires de développement pour les nouveaux chefs-lieux de voïvodie. C'est une grande chance pour 27 villes et leurs régions. Du reste, la création de quelques voïvodies nouvelles relativement petites a été dictée, entre autres, par le désir de stimuler le développement, socio-économique des régions déterminées <sup>6</sup>.

## 2. LE RENFORCEMENT DES COMMUNES ET DES VILLES

« Le but essentiel et à long terme de la réforme — constatait au XVII<sup>e</sup> Plénum du CC du POUP E. Gierek — est le renforcement des communes et des villes, donc des unités qui s'occupent directement des questions de la production agricole, du développement des services, de l'industrie locale, de l'économie communale, du commerce, de la protection de la santé » <sup>7</sup>. De l'activité de ces unités dépend, dans une grande mesure, le sort de la politique économique et sociale de l'État. C'est là qu'ont lieu les contacts quotidiens des autorités publiques avec la société, avec les citoyens. C'est là que sont tranchés les principaux problèmes de l'instruction et de la culture générales. Du bon fonctionnement et du niveau de démocratie des organes communaux et municipaux dépend l'attitude des citoyens envers l'État et le système politique.

En quoi la réforme contribue-t-elle à renforcer les communes et les villes? Tout d'abord, elle établit le principe général que les décisions dans les affaires individuelles, relevant de l'administration de l'État, sont rendues en première instance par le chef de commune dans la commune, par le chef de ville et commune sur le territoire d'une ville et commune conjointes, par le chef ou président de ville dans une ville non divisée en quartiers et par le chef de quartier dans un quartier. C'est seulement dans des cas individuels exceptionnels relevant de l'administration de l'État,

<sup>6</sup> Cf. J. Wiczorek, *Reforma w toku [La réforme en cours]*, « Nowe Drogi », 1975, n° 7, p. 57.

<sup>7</sup> E. Gierek, *op. cit.*

que les décisions en première instance sont prises par le voïvode ou par les présidents des villes de Varsovie, de Cracovie ou de Łódź.

Avant la réforme, l'organe de première instance était en principe celui du niveau d'arrondissement.

Cela signifie que les tâches et les prérogatives ainsi que les affaires individuelles de l'administration de l'État qui, en vertu des dispositions antérieures, relevaient de la compétence des conseils du peuple d'arrondissement et des organes de l'administration de l'État au niveau d'arrondissement, relèvent désormais — sauf les exceptions strictement déterminées — de la compétence des organes respectifs du pouvoir et de l'administration de l'État dans les communes, les villes ou les quartiers. Les tâches et prérogatives ainsi que les affaires individuelles qui relevaient antérieurement de la compétence des autorités des villes au niveau d'arrondissement, relèvent sans exception de la compétence des organes respectifs du pouvoir et de l'administration de l'État dans ces villes. En ce qui concerne les compétences des organes des quartiers des villes où les quartiers ont été supprimés, elles appartiennent désormais aux organes municipaux dans ces villes. C'est le cas de Poznań, de Gdańsk et de Szczecin. Conformément au principe du renforcement des unités de base, les présidents des villes non divisées en quartiers et les chefs des villes et des quartiers se sont vus attribuer les compétences du chef de l'office de l'état civil. Les chefs des communes et ceux des villes et communes ont, bien entendu, conservés intégralement ces compétences.

La réforme a substantiellement étendu les tâches des conseils du peuple des communes en les obligeant à aider les coopératives agricoles de production et les autres formes d'exploitation collective, et aussi à assurer la bonne exploitation des terres, à protéger les fonds agricoles et forestiers. Les conseils sont tenus à assurer le développement des établissements, institutions et aménagements destinés à satisfaire les besoins économiques, sociaux, éducatifs, culturels et de santé. Ils sont aussi obligés d'encourager la construction à la campagne et d'assurer l'exécution des tâches en matière de construction et d'entretien des routes communales.

Dans des cas justifiés par le caractère ou l'envergure des tâches entreprises, les conseils du peuple peuvent coopérer avec les conseils des territoires limitrophes. A cet effet, ils peuvent conclure des ententes sur la réalisation et le financement d'un objectif déterminé et, aussi, instituer des organismes appelés à la mise en oeuvre des initiatives communes. Les conseils ont également le droit de jouir en commun des installations et ouvrages déterminés, d'accumuler des ressources destinées au financement des initiatives communes, d'organiser en commun des actions bénévoles de la population en faveur d'une oeuvre d'intérêt commun et d'entreprendre conjointement des actions dans le domaine social, culturel ou de la santé.

Ils peuvent, en vue de réaliser leurs initiatives, tenir des sessions communes, organiser un contrôle commun de l'exécution, etc. Tout cela est de nature à servir notablement le renforcement des conseils, et notamment des conseils au niveau de base.

Les conseils du peuple au niveau de base ont acquis le droit d'élire les assesseurs aux tribunaux régionaux. Les chefs des communes, des villes et des quartiers sont devenus des organes exécutifs dans le recouvrement administratif forcé des prestations pécuniaires, dans l'exécution forcée des obligations non pécuniaires et dans certaines autres matières. Auprès des chefs des communes, des villes et des quartiers ont été institués les collèges statuant en premier ressort sur les contraventions. Les conseils du peuple des communes, des villes et des quartiers élisent les membres des commissions locales d'arbitrage ainsi que ceux des commissions de recours dans le domaine des conflits du travail. Toutes ces compétences des autorités locales au niveau de base apportent un changement qualitatif de celles-ci, puisqu'elles deviennent des organes influant sur les questions de l'administration et de la consolidation de la légalité.

### 3. LE NOUVEAU CARACTÈRE DES VOÏVODIES

La réforme n'a pas fait qu'accroître le nombre des voïvodies, elle en a aussi modifié le caractère. La commune et la ville sont des unités de base, « Tandis que les voïvodies — déclarait le premier ministre Piotr Jaroszewicz dans son rapport au XVII<sup>e</sup> Plénum du CC du POUP — rempliront les fonctions de programmation, de coordination et de contrôle ainsi que d'organe de recours dans la procédure administrative »<sup>8</sup>. Un tel caractère des voïvodies correspond aux besoins actuels et futurs du pays; il remplit aussi les conditions de l'organisation scientifique du travail.

Les voïvodies ont été découpées de telle façon que chacune d'elles ait un caractère à la fois industriel et agricole. Même les trois agglomérations urbaines ayant le rang de voïvodie — Varsovie, Łódź et Cracovie, sont étroitement associées à leur arrière-pays agricole immédiat. Car une directive immuable de la politique du POUP est de ne pas isoler les problèmes de l'industrie de ceux de l'agriculture, le développement des agglomérations urbaines du progrès dans les régions agricoles. C'est en cela entre autres que se manifeste la politique de la consolidation de l'alliance des

---

<sup>8</sup> P. Jaroszewicz, *Koncepcja dwustopniowej organizacji władz i administracji terenowej oraz nowego podziału terytorialnego kraju* [La conception de l'organisation à deux degrés des autorités et de l'administration locales ainsi que de la nouvelle division administrative du pays], Trybuna Ludu du 13 mai 1975.

ouvriers et des paysans et du renforcement du rôle directeur de la classe ouvrière dans cette alliance.

L'appareil de l'État dans les différentes voïvodies est différencié quant à son importance et, partiellement, quant à sa structure. Cette différenciation est fondée sur les indices tels que le potentiel socio-économique et le degré d'industrialisation, l'intensité du réseau de peuplement, la densité de la population, le nombre de communes et de villes, les directions envisagées du développement de la voïvodie, etc. Il s'agit, comme le soulignait au XVII<sup>e</sup> Plénum du CC du POUP Piotr Jaroszewicz, d'utiliser convenablement les cadres, d'éviter la pléthore administrative, d'élever la spécialisation et le niveau professionnel des cadres. Conformément à ces principes, certains organismes de l'appareil de l'État assureront leurs services à plus d'une voïvodie. Ainsi, un tribunal régional de travail et d'assurances sociales desservira lu plupart du temps plusieurs voïvodies. Ces tribunaux sont au nombre de 17. Il en est de même en ce qui concerne les tribunaux de voïvodie dont on compte 37, les services locaux délégués de la Chambre suprême de contrôle, les bureaux régionaux de l'Inspection d'État de l'achat à la production et de la transformation des articles agricoles, et aussi quelques autres genres d'organes locaux de l'État. De même, les directions régionales des recettes de l'État et du contrôle financier subordonnées au ministre des Finances et, en conséquence, indépendantes des bureaux de voïvodie, couvrent en général le territoire de plus d'une voïvodie, puisqu'elles existent au nombre de 23. Elles fonctionnent en tant qu'organes compétents en matière de fixation des créances fiscales ou non du budget sur les unités de l'économie socialisée et sur le secteur non socialisé, ainsi qu'en matière de contrôle de l'exécution des obligations fiscales.

Les organes de l'Inspection sanitaire d'État sont, eux aussi, indépendants des organes locaux de l'administration de l'État et placés directement sous l'autorité du ministre de la Santé et de la Protection sociale.

Les journaux locaux et les centres régionaux de radiodiffusion et de télévision sont également gérés au niveau central.

L'étendue des tâches de l'État réalisées au niveau local par les organes non intégrés dans les bureaux de voïvodie a augmenté. Les divisions du territoire de l'État à des fins spéciales ont un rôle accru et elles sont plus différenciées qu'auparavant. Cela donne à l'activité de l'État une souplesse indispensable à l'échelle régionale et rend l'organisation de l'État plus adéquate aux tâches qu'il entreprend.

Ce qui a également modifié le caractère des voïvodies, c'est le fait qu'elles ont pris en charge environ le dixième des compétences des arrondissements préexistants et que, d'un autre côté, certaines compétences des voïvodies antérieures ont été transférées au ministre nouvellement insti-

tué de l'Administration de l'Économie locale et de la Protection de l'environnement.

En somme, la nouvelle voïvodie est une unité qualitativement différente de l'ancienne.

#### 4. *L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DES ORGANES CENTRAUX*

« Nous nous attendons à ce que la réforme des autorités locales ait pour effet une nouvelle et substantielle amélioration du fonctionnement de l'État dans son ensemble, les rouages centraux y compris » — a déclaré E. Gierek<sup>9</sup>.

Il serait difficile à présent de préciser tous les changements, même essentiels seulement, que la réforme a provoqués dans le fonctionnement des autorités centrales. Aussi nous bornerons-nous à en indiquer quelques-uns.

Le fonctionnement de la Diète n'est pas directement touché par les effets de la réforme. En revanche, ces derniers touchent le Conseil de l'État, la Cour Suprême, le Procureur Général, la Chambre suprême de contrôle et surtout le Gouvernement. Comme nous l'avons déjà mentionné, certains services locaux des ministères des Finances, de la Santé et de la Protection sociale, du Commerce extérieur et de l'Économie maritime, de l'Industrie alimentaire et de l'Achat à la production, ainsi que de certains offices centraux tels que l'Office central de Statistiques, sont subordonnés directement aux ministres compétents. Cela a dû modifier essentiellement le fonctionnement des ministères en question. Le rôle du Conseil des ministres a changé, en ce sens que s'est rétréci le champ de ses décisions en matière de coordination des activités des organes locaux de l'administration de l'État et d'orientation de leur travail. Le rôle du Président du Conseil des ministres en ce qui concerne l'exercice du pouvoir de surveillance sur les organes de l'administration de l'État a changé en partie, en ce sens qu'il se borne aux matières les plus importantes. Ces changements résultent de la création d'un nouveau ministère de l'Administration, de l'Économie locale et de la Protection de l'environnement qui n'a pas fait que reprendre les compétences de l'ancien ministère de l'Économie locale et de la Protection de l'environnement. Ses compétences englobent aussi désormais les questions qui, antérieurement, relevaient en partie de la compétence du Conseil des ministres, du Président du Conseil des ministres et aussi des organes au niveau de voïvodie. Plus précisément, de la compétence du nouveau ministère relèvent, entre autres, l'organisation et le fonctionnement

---

<sup>9</sup> E. Gierek, *op. cit.*

des organes locaux de l'administration de l'État, la coordination courante et le contrôle de l'activité de ces organes, la solution des litiges surgissant entre eux au niveau de voïvodie, etc. Ce ministère est compétent pour créer, réunir et liquider les communes, modifier leurs frontières, établir leur nom et fixer le siège de leurs organes. Il modifie les frontières des villes, établit et change les noms des localités et des unités physiographiques. Le nouveau ministre peut également faire des propositions concernant des changements de la division du pays en voïvodies et la création de villes.

Un changement évidemment important, c'est le fait aussi que presque chaque organe central aura désormais des contacts directs avec 49 unités au niveau de voïvodie, au lieu de 22.

##### 5. *CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE ET LE FONCTIONNEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES ORGANISATIONS SOCIALES*

Le XVII<sup>e</sup> Plénum du CC du POUP a autorisé le Bureau politique à prendre toutes décisions et mesures courantes garantissant la mise en application de la conception de la réforme adoptée par le Plénum. Cela concernait notamment les décisions adaptant la structure du POUP à la nouvelle division administrative et, aussi, les principes de travail des comités de voïvodie et municipaux durant la période transitoire allant du 1<sup>er</sup> juin 1975 aux conférences électorales au niveau de voïvodie et de ville en automne 1975. La conception de la structure du POUP et des organisations sociales adaptée à la nouvelle division administrative a été exposée au XVII<sup>e</sup> Plénum par E. Babiuch, membre du Bureau politique et Secrétaire du CC.

Les changements dans la structure du Parti ne concernent pas les organisations de base. En revanche, ont été notablement renforcées les organisations au niveau de commune, de ville et aussi de quartier là, où les quartiers subsistent, donc à Varsovie, à Łódź, à Cracovie et à Wrocław. Leur rôle augmente en même temps que celui de la commune ou de la ville, car les tâches, les compétences et les possibilités des communes et des villes sont plus vastes qu'avant le 1<sup>er</sup> juin 1975. Par suite de la liquidation des organisations du Parti au niveau d'arrondissement et, partant, des comités d'arrondissement du POUP, la grande majorité des militants de ce niveau viennent renforcer les rangs des organisations de commune et de ville. Les comités communaux et municipaux ont en effet repris la majorité des compétences et des tâches des comités anciens d'arrondissement. Cela concerne notamment la responsabilité pour les questions d'ad-

hésion au Parti, pour la direction du travail des organisations de base, pour l'organisation du travail du parti et l'exercice de la direction politique dans leur ressort. Ainsi augmente nettement l'autonomie des comités communaux et municipaux. En effet, la commune et la ville offrent un terrain bien plus propice qu'avant la réforme à l'exercice du pouvoir, aux initiatives économiques et d'organisation. « En conséquence — déclarait E. Babiuch au XVII<sup>e</sup> Plénum — la réforme doit renforcer le rôle et la position des instances du Parti qui travaillent directement avec les organisations de base, en contact le plus proche avec les travailleurs »<sup>10</sup>.

Des changements sont intervenus dans la structure et les méthodes de travail des organisations du Parti à l'échelon de la voïvodie et des comités de voïvodie du POUP. Ces derniers ont conservé toutes leurs compétences d'avant la réforme et repris quelques-unes de celles des anciens comités d'arrondissement. Les comités de voïvodie dirigent à présent directement les comités de commune, de ville et de quartier. Ils ne sont pas seulement des instances de programmation et de travail de conception mais aussi, à un degré plus élevé qu'avant la réforme, des organisateurs de l'activité du parti dans la voïvodie. Leurs tâches d'instruction et de contrôle sont elles aussi plus importantes qu'auparavant. Également la structure interne des comités de voïvodie a été modifiée comme il se devait, du fait que les problèmes de fond et les questions politiques se posent sur un plan différent et que le nombre des organisations que les comités dirigent directement a sensiblement augmenté. La réforme exige d'améliorer le style de travail du parti et d'appliquer des méthodes nouvelles de ce travail. Les organismes du Parti exerçant l'activité idéologique, éducative et culturelle se sont notablement renforcés. Ils deviennent des centres de rayonnement dans leur milieu et groupent autour d'eux non seulement les membres du Parti, mais aussi les militants sociaux les plus divers.

Les autres partis politiques, à savoir le Parti Paysan Unifié et le Parti Démocrate ont eux aussi adapté leur structure à la nouvelle division administrative du pays. En ce qui concerne le Front d'Unité Nationale et les organisations sociales, leurs maillons communaux et municipaux sont restés inchangés, tandis que ceux d'arrondissement ont été liquidés et ceux de voïvodie progressivement adaptés à la nouvelle division en voïvodies. A cette division ont conformé leur structure les syndicats, les organisations coopératives, les associations plus importantes, les organisations de jeunesse et quelques autres.

---

<sup>10</sup>E. Babiuch, *Aktualne zadania instancji i organizacji partyjnych w realizacji reformy* [Les tâches actuelles des instances et des organisations du Parti dans la réalisation de la réforme], Trybuna Ludu du 13 mai 1975.

## 6. LES BUTS DE LA RÉFORME

Les principaux buts de la réforme consistent à adapter la division administrative de l'État aux besoins du développement socio-économique accéléré du pays, à créer les conditions d'une gestion de l'économie nationale et du fonctionnement des organes du pouvoir et de l'administration de l'État plus efficaces, à assurer une meilleure satisfaction des besoins croissants de la société.

La réforme crée des conditions propices à une vaste participation des travailleurs à la gestion. Elle élargit la plate-forme de la coopération et de la coparticipation de larges milieux de la population à la gestion d'un village, d'une commune, d'une ville ou d'un quartier. Elle fait augmenter le contrôle par la société de l'appareil de l'État, fait s'accroître l'auto-gestion. « Nous désirons — a déclaré E. Babiuch au XVII<sup>e</sup> Plénum du CC du POUP — que la réforme contribue à améliorer encore les services assurés aux citoyens par les organes du pouvoir et l'appareil de l'administration, que dans leur nouvel agencement les communes et les villes soient des rouages dotés de compétences indispensables liées au service à assurer aux citoyens. Nous désirons offrir aux organes du pouvoir et de l'administration dans les communes et les villes toutes les conditions nécessaires pour continuer à développer leur activité » <sup>11</sup>. Car, par suite de la réforme, le pouvoir devient plus proche des citoyens, des problèmes de la production et des conditions de vie de la population. La réforme a aussi pour but de mieux utiliser les cadres tant des militants politiques que des employés de l'appareil de l'État. La suppression de l'arrondissement a simplifié l'organisation de l'État et, partant, a amélioré son fonctionnement.

Un but essentiel et à long terme de la réforme, est de remplir d'un contenu conforme aux besoins présents et futurs de la Pologne les principes fondamentaux de l'enseignement de Lénine sur l'État socialiste. Il s'agit notamment de renforcer le rôle directeur du parti marxiste-léniniste dans la vie de la nation et de l'État, de faire convenablement fonctionner le principe du centralisme démocratique, de remplir de contenus appropriés les postulats de démocratie socialiste.

« Toute la réalité du présent, — a constaté P. Jaroszewicz au XVII<sup>e</sup> Plénum du CC du POUP — le dynamisme du développement de la Pologne contemporaine, les desseins pour un avenir proche et plus éloigné — tout cela exige que les conseils du peuple et l'appareil de l'administration au niveau local fonctionnent avec toujours plus d'efficacité et de rendement, qu'ils s'acquittent toujours mieux de leurs devoirs envers l'État » \*

---

<sup>11</sup>E. Babiuch, *ibidem*.

et la société, en s'attachant de plus en plus étroitement à leur milieu et en améliorant leurs services destinés aux citoyens »<sup>12</sup>.

Les deux étapes précédentes (en 1972 et 1973) de la réforme des autorités locales portent leurs fruits et il y a lieu de prévoir que sa dernière étape, celle de 1975, comblera les attentes. Néanmoins, il ne faut pas se faire l'illusion qu'après l'entière mise en application de la réforme — ce qui demandera un temps assez long — tout se fera sans effort ou que l'on n'aura plus besoin de nouveaux changements. Le processus du perfectionnement de l'État, y compris de ses organes locaux, est ininterrompu et comporte divers éléments. On en trouve tels que le perfectionnement des structures et de la division administrative, mais il y en a aussi tels que l'élévation des qualifications, de la culture politique et professionnelle des cadres, l'accroissement des possibilités matérielles de l'État, l'amélioration de l'équipement technique des organes et des institutions d'État, l'attachement croissant des citoyens au système socialiste et nombre d'autres. Perfectionner un domaine n'est pas résoudre automatiquement tous les problèmes. Aussi la réforme décrite ne marque-t-elle aucunement la fin des efforts tendant à perfectionner l'État populaire, ses organes locaux y compris.

### 7. LES CIRCONSTANCES DE LA RÉFORME ET SON SUCCÈS

Le succès de toute réforme dépend essentiellement des circonstances dans lesquelles elle est accomplie, des procédés et de l'époque de sa mise en oeuvre. Toute réforme, et notamment une réforme aussi profonde que celle dont nous parlons ici, est une certaine secousse pour l'État. Il est important que ses effets à caractère temporairement négatifs — effets non envisagés, certes, mais difficiles à éviter — soient ressentis le moins possible par l'État et ses citoyens.

Dans ce contexte, il convient de se rappeler que la réforme a été réalisée progressivement, en trois étapes qui se sont situées respectivement en 1972, 1973 et 1975<sup>13</sup>. Elle n'a jamais porté sur tout l'appareil local de

<sup>12</sup> P. Jaroszewicz, *op. cit.* Le premier ministre a développé cette idée en rapportant les projets des lois introductives de la réforme à la session de la Diète le 28 mai 1975. Cf. P. Jaroszewicz, *Nowa struktura władzy i administracji czynnikiem unowocześnienia państwa [La nouvelle structure du pouvoir et de l'administration — facteur de modernisation de l'État]*, Trybuna Ludu du 29 mai 1975.

<sup>13</sup> Cf. K. Siarkiewicz, *Trzeci etap reformy terenowych organów władzy i administracji państwowej w PRL [La troisième étape de la réforme des organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'État en R.P.P.]*, « Państwo i Prawo », 1975, n° 6, p. 5.

l'État simultanément. La réforme des conseils du peuple et des organes de l'administration locale était conjuguée avec les changements dans le système de gestion de l'économie nationale et dans la planification économique, de même qu'avec les changements dans la structure et le fonctionnement de l'autogestion, des partis politiques, des organisations sociales, et en particulier des syndicats et des organisations de jeunesse. Elle était accompagnée de larges consultations de la population. Elle a été effectuée à un moment où le système juridique de la R.P.P. a atteint un haut niveau de développement, à un moment aussi où l'on comptait déjà un nombre relativement important de militants et de spécialistes préparés à l'accomplissement des tâches posées par la réforme. Celle-ci s'appuie aussi sur des suggestions scientifiques. Citons, à titre d'exemple, parmi les études mises à profit lors de la préparation de la réforme, les résultats des recherches effectuées par le Comité d'aménagement du territoire de l'Académie Polonaise des Sciences <sup>14</sup> et de l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie <sup>15</sup>.

L'étape finale de la réforme a été réalisée très rapidement. Le 12 mai 1975, le Plénum du CC du POUP, après les consultations préliminaires du personnel de grands établissements de travail et de quelques autres milieux, a formulé la conception de la réforme et adopté à ce propos les décisions qu'il fallait. En quelques jours, les organes directeurs des partis alliés — du Parti Paysan Unifié et du Parti Démocrate — ainsi que le Comité Polonais du Front d'Unité Nationale ont donné leur appui à cette conception et à ces décisions. Déjà le 28 mai 1975, la Diète de la R.P.P. a pris les décisions législatives et d'organisation requises, et le 1<sup>er</sup> juin 1975, la réforme est entrée en vigueur. Cette rapidité ne signifie pas que la réforme ait été faite précipitamment. Comme le démontrent les matériaux du VI<sup>e</sup> Congrès du POUP, sa conception générale était prête déjà en décembre 1971. Les travaux préparatoires à sa dernière étape ont été menés depuis trois ans, sans toutefois être largement divulgués de façon à ne pas susciter chez les intéressés un sentiment d'incertitude quant à leur position. Dans ces circonstances, la réalisation si rapide de la réforme était non pas son point faible, comme cela pouvait paraître à première vue, mais son atout.

---

<sup>14</sup> Cf. la publication de ce Comité: *Problematyka podziału terytorialnego kraju* [La problématique de la division administrative du pays], Warszawa 1974.

<sup>15</sup> Les résultats de ces recherches sont successivement publiés dans le périodique « Problemy Rad Narodowych », édité par l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences. En septembre 1974, cet Institut a organisé une conférence internationale à laquelle furent exposées les réformes des autorités locales dans plus de 30 pays. De cette manière, de nombreux matériaux comparatifs ont pu être réunis.

A la bonne réalisation de la réforme a également contribué le fait qu'elle n'a pas nécessité de nouvelles élections aux conseils du peuple. Les conseillers des conseils du peuple de voïvodie existant avant le 1<sup>er</sup> juin 1975, sont devenus conseillers des conseils de voïvodie nouvellement créés, suivant leur domicile ou la situation géographique de la circonscription électorale où ils avaient été élus. Là où il le fallait, dans la composition de nouveaux conseils de voïvodie sont entrés aussi les membres des présidiums des anciens conseils d'arrondissement de leur ressort, et même certains conseillers d'arrondissement. En ce qui concerne les conseillers d'arrondissement qui n'ont pas été incorporés aux conseils du peuple de voïvodie, ils sont devenus conseillers des conseils de commune ou de ville. De cette manière, aucun conseiller ne fut privé de son mandat, seulement une partie des conseillers ont changé de conseil<sup>16</sup>.

Le moment choisi pour la réalisation de la troisième étape de la réforme semble aussi avoir été optimal. Les résultats des quatre ans et demi du plan quinquennal de développement socio-économique pour les années 1971 -1975 étaient bons et, par conséquent, on n'avait pas à faire des efforts supplémentaires à cet égard. Au printemps 1975, tout montrait que la réalisation de la réforme n'était pas de nature à menacer l'exécution des tâches de la dernière année ou de tout le quinquennat.

En revanche, les objectifs du plan quinquennal pour les années 1976 -1980 devaient être adaptés à la nouvelle division administrative et aux nouveaux principes de direction et de gestion. On savait que la réalisation des tâches du nouveau quinquennat devrait être nécessairement, dès le début, hautement opérationnelle et qu'elle exigerait une recrudescence d'initiatives chez les autorités locales fonctionnant déjà dans les structures modernisées. Ensuite, on savait qu'à la fin de 1975, se tiendrait le VII<sup>e</sup> Congrès du POUP. Or, la campagne avant ce Congrès devait — comme le soulignait E. Babiuch<sup>17</sup> — être une bonne occasion pour la constitution, avec l'élection des délégués au Congrès, des autorités du POUP au niveau de voïvodie.

Enfin, on pensait que l'achèvement de la réforme des autorités locales et de la structure territoriale de l'État en 1975 permettrait de concentrer en temps utile l'attention sur les changements indispensables dans l'organisation et le fonctionnement des autorités centrales, et notamment de l'administration centrale de l'État.

Un trait particulier de la réalisation de la troisième étape de la réforme

<sup>16</sup> Cf. Z. Jarosz, *Ukształtowanie składu rad narodowych w związku z reformą podziału administracyjnego państwa* [La composition des conseils du peuple en relation avec la réforme de la division administrative de l'État], « Państwo i Prawo », 1975, n° 7, p. 16 et suiv.

<sup>17</sup> E. Babiuch, *op. cit.*

était le souci dont on a fait preuve à l'égard des militants politiques et des employés inférieurs des rouages liquidés de l'appareil local. Leur activité antérieure a été hautement appréciée. Ils ont tous eu la possibilité d'être employés dans les unités de base, exigeant un renfort en personnel, dans les bureaux et instances au niveau de voïvodie — en particulier dans les voïvodies nouvellement créées — et dans les organismes économiques. C'était là un facteur favorisant la bonne atmosphère politique dans laquelle la réforme était réalisée.