

NOUVELLE ÉTAPE DU DÉVELOPPEMENT DE L'INSTITUTION DE CONTRÔLE SOCIAL

Janusz Łętowski

1. Le 26 mai 1978 la Diète a voté la loi sur l'amendement de la loi relative aux conseils du peuple¹ dont le contenu prévoyait la création d'une nouvelle institution de contrôle de l'administration en Pologne : les comités de contrôle social. L'arrêté du Conseil d'État du 2 juin 1978 relatif aux comités de contrôle social² précise et développe les dispositions de la loi. Le présent article a pour but de présenter la situation qui a causé la nécessité de créer cette nouvelle institution dans le système des conseils du peuple ainsi que de concrétiser les principes fondamentaux de son rôle, de sa structure et des principes de fonctionnement.

2. La proposition d'effectuer une analyse générale de la situation dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement du système de contrôle social dans notre pays a été avancée par les organes suprêmes du Parti. A la II^e Conférence nationale du POUP, le I^{er} Secrétaire du CC, Edward Gierek, présentant le rapport du Bureau politique du POUP a constaté entre autres :

« Le développement du contrôle social exige le perfectionnement de toutes ses formes : contrôle de parti, contrôle des conseils du peuple, contrôle des organisations sociales ainsi que des institutions de plaintes et motions. Il ne s'agit pas de créer de nouvelles institutions, il faut avant tout élever l'effectivité des institutions existantes. Aussi, la question de la coordination des activités du contrôle social, ainsi que de la réalisation des recommandations résultant du contrôle est-elle soulevée de plus en plus souvent. Je pense que les conseils du peuple, en raison de leur position constitutionnelle, en tant qu'organes représentatifs du pouvoir d'État et de l'autogestion sociale, sont les plus compétents à assumer cette fonction.^{1 2}

¹ Dziennik Ustaw [Journal des Lois], n° 14, texte 61.

² Moniteur Polonais, n° 20, texte 69.

« Il semble donc opportun de créer auprès des conseils du peuple des organes spéciaux sous forme de comités de contrôle social. Ces comités coordonneraient l'ensemble du contrôle social sur leur territoire et, sur ordonnance du présidium du conseil entreprendraient des mesures déterminées de contrôle. Il faudrait doter les présidents des comités de mandats particuliers de représentants du contrôle social et leur confier la surveillance sur la réalisation effective des recommandations après le contrôle. Les citoyens auraient droit de s'adresser aux comités de contrôle social et à leurs présidents avec des demandes d'intervention en cas de règlement impropre des affaires par les institutions d'État, sociales et économiques. La surveillance générale sur l'activité du contrôle social serait exercée par le Conseil d'État.

« Ces propositions exigent évidemment d'être discutées et mises au point, mais il est évident que leur réalisation signifiera un nouveau et important pas sur la voie du développement de la démocratie socialiste »³.

3. Pour mieux comprendre l'essence des changements proposés au cours de la II^e conférence du POUP, il vaut la peine de caractériser brièvement le système des organes de contrôle social agissant dans notre pays. Il est difficile d'ailleurs d'apprécier si le terme « système » est ici le plus exact, car il suggère l'idée d'un ensemble cohérent, organisé et coordonné d'organes se complétant mutuellement. On ne saurait parler d'un tel ensemble harmonisé à l'échelle de tout l'appareil d'État, il est fort douteux qu'une conception semblable soit approuvée par tous. Comme la force particulière et la valeur essentielle du fonctionnement du contrôle social doivent être, d'une part, son caractère universel (rien de ce qui se passe dans l'administration ne peut être exempt du contrôle social), et, d'autre part, le manque de formalisme dans son activité, la systématisation et la formalisation rigoureuses d'un tel contrôle pourraient le bureaucratiser et lui faire perdre l'élément qui est considéré comme particulièrement important : la spontanéité spécifique de ce contrôle, sa liaison avec le mouvement le plus large de l'initiative civique, son autonomie et son caractère social réel.

Le contrôle social peut être compris de différente manière. Si l'on s'accorde à concevoir le plus largement cette notion, tout comportement du citoyen ou d'un groupe de citoyens qui peut produire une amélioration de l'activité d'un organe, d'une institution ou entreprise quelconque, sera une manifestation du contrôle social. Dans le cadre du contrôle social ainsi conçu peuvent être alors prises des initiatives comme la visite d'un citoyen chez un député ou un conseiller, l'inscription dans le livre de

³ Rapport du Bureau Politique du CC du POUP, prononcé par Edward Gierek à la IX^e Conférence nationale du POUP, « Nowe Drogi », 1978, n^o 2, p. 33.

réclamations dans un magasin ou la rédaction d'une lettre adressée à la presse. En particulier, l'activité des mass media ne peut être sous-estimée : les résultats de leurs interventions sont maintes fois très avantageux, et la preuve de l'appréciation de leur importance est la résolution du Bureau Politique du CC du POUP, concernant l'augmentation de l'efficacité de la critique de presse et la création de facilités dans le travail des mass media⁴.

Néanmoins, si l'on parle de l'organisation d'un contrôle social institutionnel, on a en principe à l'idée le contrôle exercé par les organes assumés au système des conseils du peuple (les commissions des conseils), soit aux associations et organisations sociales et autogestionnaires agissant en Pologne. L'acquis de ces institutions de contrôle est notable. S. Zawadzki attire l'attention que le contrôle social est la forme la plus massive aussi bien du point de vue du nombre de citoyens qui y participent, que du nombre d'inspections effectuées et de son efficience, et il indique que 57 620 contrôles ont été réalisés en 1976 par les commissions des conseils du peuple, que les commissions ont déposé 83 727 propositions visant à perfectionner différents domaines de la vie publique, économique et sociale⁵ ⁶. Et pourtant le contrôle exercé par les commissions des conseils ne constitue qu'une des formes du contrôle social. Dans le cadre du contrôle social agissent également des institutions telles que le contrôle social des établissements de commerce, de gastronomie et de services exercé depuis 1964 par les syndicats, le contrôle social exercé par les organes de l'autogestion des habitants sur le fonctionnement des unités satisfaisant les besoins sociaux et culturels des habitants, et dans le cadre des entreprises de travail — le contrôle exercé par l'autogestion ouvrière. Parmi les autres genres de contrôle social on peut compter le contrôle des prix réalisé par les contrôleurs sociaux des syndicats, le contrôle du travail des établissements du service de santé industriel exercé par les syndicats, ou tout le système de contrôle agissant dans le cadre de l'autogestion coopérative⁶. On peut apprécier le poids de ce contrôle, si l'on tient compte du fait que dans le domaine de la gastronomie, du commerce et des services les contrôleurs des syndicats ont effectué en 1976 182 000 contrôles et en 1977 — déjà 228 000, et qu'à l'issue de ces contrôles, rien que l'année dernière, 86 000 motions disciplinaires ont été déposées, 4500

⁴ La résolution du Bureau Politique du CC du POUP a été publiée par « Nowe Drogi », 1977, n° 3.

⁵ S. Zawadzki, *Komitety kontroli społecznej [Les comités de contrôle social]*, « Ideologia i Polityka », 1978, n° 7/8, p. 29,

⁶ E. Boratyński, *Komitety kontroli społecznej [Les comités de contrôle social]*, « Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja », 1978, n° 13, p. 4.

motions aux organes de poursuite, 3500 aux services sanitaires-épidémiologiques et env. 6000 à d'autres organes⁷.

En appréciant les réalisations incontestables des organes de contrôle social et sa grande portée, on ne peut ne pas remarquer certaines faiblesses dans son fonctionnement. On compte qu'environ 50 différents types d'organes et d'institutions de contrôle social agissent en Pologne^{8 9}. La question se pose de savoir si une activité aussi dispersée permet d'assurer une action effective simultanée de tous les organes, d'éviter la création de simulacres organes de contrôle, d'utiliser rationnellement les ressources et les forces de l'initiative sociale active qui, bien que considérables, ne sont pas inépuisables (en particulier à l'échelle d'une unité territoriale ou de production). On ne saurait ne pas remarquer que l'étendue des affaires dans lesquelles le contrôle social peut intervenir, est, pour maintes raisons, limitée. En principe le contrôle peut discerner les indices extérieurs des irrégularités, réagir contre les lacunes qui se sont déjà produites, alarmer lorsque le dommage a déjà été causé. Il n'aura que rarement ou presque jamais la possibilité de vérifier le processus de l'action à l'issue de laquelle des irrégularités apparaissent, les sources et les causes des infractions, des échecs et des anomalies seront dissimulées. Je ne parle pas ici du contrôle des représentants de l'autogestion ouvrière dans l'entreprise, mais on ne peut ne pas donner raison au journaliste de l'organe central du Parti, lorsque — en parlant du contrôle du commerce — il déclare sans ambages : « le contrôle social — organisé, de masse — n'englobe pas les problèmes fondamentaux du marché décidant de la satisfaction des besoins sociaux. Il ne vérifie pas la grandeur et la qualité de l'approvisionnement, la régularité de sa structure d'assortiment, ni le bien-fondé de la variation des prix. Il n'influe pas sur l'appareil du commerce, ni sur les producteurs, pour qu'ils déterminent et réalisent les commandes conformément à la demande sociale et aux principes de l'économie. Au-delà de son rayon d'action ont lieu des permutations d'assortiments, des introductions de fausses "nouveau-tés", des abaissements de la qualité des produits et des manipulations manifestes ou camouflées des prix par les producteurs »⁹. Il s'agit donc principalement de l'information que peut obtenir le contrôleur social, de l'effectivité réelle et non

⁷ Données citées d'après S. Zawadzki, op. cit., p. 29.

⁸ Voir discussion de rédaction sur le modèle du contrôle social, « *Gazeta Prawnicza* », n° 6/338/ de 1978.

⁹ *Spoleczna kontrola — obywatelski udzial [Contrôle social — participation des citoyens]*, « *Trybuna Ludu* », n° 84 du 10 avril 1978.

formelle de ses efforts, il s'agit de savoir ce qui a changé en mieux, ce qu'ont obtenu les citoyens concrets et toute la société^{10 11 12}.

Les signaux de presse concernant par ex. l'activité des autogestions des habitants des cités, à côté des activités sans nul doute positives, dénoncent également les négatifs, dont l'essentiel est la faiblesse de la position des organes de l'autogestion vis-à-vis de l'administration locale. Il est de règle, en effet, que le droit de décision revient à l'administration qui peut, mais n'est pas obligée d'accepter les desiderata sociaux¹¹.

Dans cette situation, la justesse de la constatation de Edward Gierek, citée plus haut, qu'il ne s'agit pas de créer de nouvelles institutions, mais avant tout d'élever l'efficacité des formes déjà existantes de contrôle social, est évidente. C'est ainsi qu'il faut comprendre l'idée principale de la création des comités de contrôle social. Il ne s'agit pas de créer un nouvel organe avec des compétences nouvelles et élargies. Ce n'est pas nécessaire dans l'état actuel. Il s'agit de créer une institution sociale dont la tâche consisterait à unifier et coordonner tous les efforts du contrôle social sur le territoire donné, de renforcer leur autorité et effectivité d'action, de surveiller la réaction convenable à la critique, d'organiser la coopération avec les autres organes de contrôle.

4. Conformément au principe adopté dans la Constitution de la RPP, de la large consultation sociale des plus importantes décisions, les projets des dispositions relatives aux comités de contrôle social ont été précédés par de nombreuses discussions. Elles ont eu lieu non seulement dans les milieux liés avec les conseils du peuple et les organes de l'administration, mais aussi aux réunions des militants syndicaux, des autres organisations sociales, des entreprises de travail, des représentants des cercles juridiques, etc. Près de 3000 réunions de ce genre se sont tenues. La discussion s'est déroulée également sur les colonnes de la presse et parfois des remarques très critiques y étaient formulées par les représentants de la société. En général, près de 300 postulats, opinions et propositions concrètes de modification du projet de loi ont été rassemblés¹². Le projet a été analysé à la Diète par les Commissions des Travaux Législatifs et de l'Administration, de l'Économie territoriale et de la Protection de l'Environnement. Le projet d'arrêté du Conseil d'État sur les comités de contrôle social a été soumis également à une discussion. On a mis à profit

¹⁰ Il convient d'attirer l'attention que la résolution du VIII^e Congrès des Syndicats (décembre 1976) a induit, *expressis verbis*, dans la sphère du contrôle syndical, la question de la fixation des prix et du changement dans la structure de l'assortiment de la production marchande. Le problème consiste à savoir dans quelle mesure ces directives peuvent être réellement mises en exécution dans la pratique.

¹¹ Voir note 7.

¹² S. Zawadzki, op. cit., p. 27;

l'expérience du comité de contrôle social près le conseil du peuple de voïvodie à Katowice, qui — en tant que premier — a été créé déjà en février 1978, afin de rassembler les premières expériences et de vérifier préalablement dans la pratique les principes de l'institution et du fonctionnement de ces organes.

5. Le principe fondamental d'organisation des comités de contrôle social est leur liaison et leur subordination aux conseils du peuple correspondants. Les conseils du peuple de l'échelon de voïvodie et de l'échelon fondamental créent les comités de contrôle social (de voïvodie, de ville, de quartier, de commune soit de ville et de commune). Le comité peut se composer (dépendamment de l'échelon et du nombre d'habitants) de 9 à 65 personnes.

Le comité se compose : du président, de ses adjoints (jusqu'à trois) et des membres. Conformément à la disposition de l'arrêté, la fonction du président du comité doit être confiée à l'un des suppléants du président du conseil du peuple ou un autre militant jouissant d'une autorité particulière sur le territoire donné. Dans la composition du comité doivent entrer les représentants des commissions permanentes du conseil du peuple ainsi que d'autres candidats proposés par les directions des organisations politiques, sociales, et autogestionnaires.

Le comité est un corps collégial, il agit donc aux assemblées qui doivent se tenir au moins une fois par trimestre. Il peut constituer dans son cercle des groupes de problèmes, en fixant l'étendue de leur activité et les principes de leur travail. Le travail du comité est dirigé par le président (avec l'aide des adjoints) qui assume aussi la fonction de représentant de l'intérêt du contrôle social sur le territoire donné. En tant que représentant il prend, au nom du comité, des décisions dans les affaires courantes, il entreprend des actions d'intervention urgente, il entretient des contacts avec les citoyens qui lui signalent des faits exigeant des interventions immédiates. Il peut aussi demander l'aide des organes de contrôle d'Etat, il peut demander de faire encourir la responsabilité par les personnes coupables de négligences, il peut envoyer les affaires aux organes de la Chambre Suprême de Contrôle ou au parquet. L'auteur attire nettement l'attention que la tâche du représentant n'est pas de se substituer à d'autres organes de contrôle, de mener à bonne fin les motions des citoyens non réglées par les autres organes, etc.¹³. La tâche du comité doit être avant tout le contrôle et l'analyse générale de l'ensemble des affaires réglées par les autres organes, l'action prophylactique, coordonnatrice et inspiratrice. Bien que ce soit là une conception claire et logique, cette séparation essentielle des comités des affaires individuelles

¹³ *Ibidem*, p. 32.

peut être questionnée. Il peut en effet apparaître qu'une institution ainsi conçue s'avérera être un organe supplémentaire, enregistrant à nouveau ce qu'ont déjà réglé d'autres unités, faisant le bilan de leur activité et, dans cette situation — *via facti* — se concentrant plus sur l'exercice à l'intérieur de l'administration. Il faut également se rendre compte de ce danger.

Comme nous l'avons constaté plus haut, les conseils du peuple assument une fonction supérieure vis-à-vis des comités. Non seulement ils désignent tous les membres du comité y compris son président, mais ils adoptent le règlement de travail du comité (le modèle du règlement cadre constitue l'annexe à l'arrêté du Conseil d'État précité) — les directives concernant leur activité et examinent les comptes rendus de leur travail. Par contre, la surveillance courante sur l'activité du comité est assumée par le présidium du conseil du peuple qui, dans ce cadre, approuve les plans de travail périodiques du comité, veille à la coopération harmonieuse entre le comité et les autres organes du conseil, apprécie périodiquement le travail du comité, lui accorde son aide et éventuellement des recommandations concrètes si, en résultat de l'activité du comité, étaient révélés des faits négatifs exigeant des interventions ; le présidium présente au conseil le projet de résolution requis. Il examine également les « recours » (l'arrêté emploie l'expression « signaux »), lorsque le destinataire de la résolution du comité n'accepte pas son contenu et exige son annulation ou sa modification. De telles situations sont possibles et probables.

Nous avons déjà indiqué que, conformément à la conception de la loi, développée ensuite par l'arrêté du Conseil d'État, la tâche des comités ne consiste pas à effectuer directement le contrôle, ni à recevoir les plaintes et signaux de la population. De tels cas peuvent se produire et les dispositions ne les excluent pas (le comité peut par ex. ordonner d'effectuer le contrôle aux groupes créés par des organisations sociales ou des comités d'autogestion, ou enfin il peut lui-même désigner un groupe de contrôle sommaire), mais ce ne sont que des cas exceptionnels. Le rôle principal des comités est d'inspirer, coordonner et veiller à l'efficacité de toutes les autres formes de contrôle social (nous en avons mentionné certaines d'entre elles) et la tâche fondamentale de leur activité doivent être les affaires portant sur la bonne gestion des unités d'État et coopératives ainsi que la satisfaction des besoins des citoyens. Ceci englobe donc l'activité des unités de commerce et de la gastronomie, les questions de la qualité des articles de marché et des services, les questions de l'habitat, de l'économie communale, de la protection de la santé, de l'assistance sociale. Dans le domaine de l'activité des comités des corn-

munes rurales figurent avant tout les questions liées à l'économie agricole et d'élevage, au rachat et aux droits des agriculteurs.

Les comités doivent coopérer avec les organes de contrôle d'État et du parti, avec les organes de la milice et du parquet, leur signalant les plus importantes irrégularités constatées par le contrôle social. Tous les organes d'État, coopératifs et sociaux sont tenus de coopérer avec les comités de contrôle social, de leur porter aide et de leur accorder toutes les informations nécessaires.

Les membres du comité agissent à titre gracieux, selon les principes du travail social. Leur position en matière de rapport de travail (congé, remboursement des frais, protection du rapport de travail) est analogue à celle du conseiller. Le présidium du conseil du peuple est tenu de protéger le membre du comité contre toutes les conséquences injustes liées à son activité. La protection juridique des membres des comités est identique à la protection attribuée aux fonctionnaires publics.

Cette présentation très générale des principes d'organisation et de fonctionnement des comités de contrôle social incite toutefois à quelques réflexions. Le mouvement en faveur de la création des comités de contrôle social est lié à une lutte renforcée, recommandée par le parti, contre tous les symptômes sociaux négatifs : mauvaise gestion, corruption, protectionnisme, avantage personnel, etc. Il s'agissait sans nul doute de redoubler la vigilance de toute la société sur ces phénomènes négatifs, de créer de nouveaux stimulants, un nouveau fondement, une inspiration politique plus large pour renforcer la lutte contre ceux-ci. Le caractère social des solutions des dispositions juridiques examinées est très visible. L'intention du législateur et du parti qui inspire de nouvelles solutions, est d'animer le mouvement du contrôle social, de créer un nouveau forum sur lequel cette activité sociale nécessaire a toutes les chances de se révéler et de se réaliser. Je hasarderai même l'opinion que le côté organisationnel et structurel des nouvelles solutions, la création de tels ou autres organes est, dans ce cas, sans doute moins important (bien que très essentiel) que le caractère social d'inspiration, que la discussion universelle sur le rôle du contrôle social et l'atmosphère des changements opérés. Les changements structurels et les réorganisations ne sont toujours qu'une partie de l'ensemble de la question. Ils créent la possibilité d'introduire un nouveau style de travail, d'animer l'activité, d'attirer l'attention de la société sur le poids d'une problématique déterminée, mais ils ne conduiront pas par eux-mêmes aux transformations s'ils ne sont pas remplis d'un nouveau contenu et ne sont pas suivis par des modifications dans les méthodes et le style de travail. Les nouvelles solutions structurales dans le domaine du contrôle social ne changeront pas d'elles-mêmes l'aspect de ce contrôle. Aucuns changements organisationnels ne

peuvent le faire. Ils peuvent cependant créer des conditions favorables pour de tels changements, pour la constitution de nouveaux secteurs d'activité sociale, pour un mouvement civique authentique. Si l'on réussit à l'avenir à remplir ce juste cadre d'un contenu réel — et de telles chances existent — les changements opérés constitueront effectivement un pas important sur la voie du développement ultérieur de la démocratie socialiste, visant à la coparticipation de masses de plus en plus larges de citoyens au gouvernement du pays.