

LE CONTRÔLE D'ÉTAT DANS LE SYSTÈME DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION

Janusz Łętowski

I

Pour qu'un système de contrôle de l'administration puisse, en tant qu'un tout fonctionnel, être efficace, il faut qu'il soit complet, autrement dit qu'il comporte tous les organes et les unités nécessaires à l'exercice d'un contrôle approprié de l'ensemble de l'activité administrative¹. La théorie de la science de l'administration construit divers modèles de système de contrôle en fonction des besoins pratiques courants. Car il n'y a pas un modèle fixe, immuable de contrôle, tout comme il n'y a point de modèle immuable d'État ni d'un système de l'administration qui soit valable pour toutes les époques et pour tous les besoins de l'administration. Le droit constitutionnel et le droit administratif confèrent à ce modèle d'organisation une forme législative, tandis que les disciplines de ces branches du droit y ajoutent une base théorique indispensable, en justifiant l'adoption de telles solutions et non pas de telles autres et en éclaircissant les questions qui suscitent des doutes ou qui ne sont pas assez clairement formulées par les dispositions légales.

La science polonaise du droit constitutionnel et du droit administratif admettait avec assez d'empressement la classification des organes de contrôle de l'administration en unités exerçant leurs fonctions uniquement sous l'angle de la légalité des activités de l'administration¹ et en unités exerçant ce contrôle du point de vue de l'opportunité, de l'honnêteté, de l'efficacité, etc. de ces activités². On a pris coutume de lier le contrôle de

¹ Sur le système de contrôle de l'administration en Pologne, v. la monographie de l'auteur de l'article : *Le contrôle de l'administration en Pologne*, Paris 1978, Editions du CNRS. Au sujet du contrôle de la légalité, v. en allemand *Probleme der Gesetzlichkeit im Staatsapparat der Volksrepublik Polen*, Berlin Oust, Duncker und Humblot, 1977.

² Par exemple M. Jaroszyński dans son ouvrage *Polskie prawo administracyjne* [Le droit administratif polonais], Warszawa 1956, p. 437.

la légalité des activités de l'administration à des unités séparées, fonctionnant « à l'extérieur » de l'administration, donc principalement aux parquets, aux tribunaux et jusqu'à ces derniers temps au contrôle d'État. Car, aussi loin qu'aille notre confiance dans l'autocontrôle de l'administration, il serait difficile d'y voir un modèle idéal. Comme le fait remarquer un des éminents théoriciens, « l'appareil de l'État organise la vie courante de l'État et, en règle générale, se trouve contraint d'agir vite et énergiquement. Cette énergie et cette célérité passent en quelque sorte pour être des vertus spécifiques de l'administration, mais c'est précisément dans cette " opérativité " que réside la cause d'une tendance à enfreindre la loi considérée comme un sacrifice nécessaire au profit de l'opportunité »³.

Il est vrai que le système socialiste implique — puisqu'il part du principe de liquidation de l'antagonisme des classes — l'existence d'un ordre juridique correspondant aux buts et besoins objectifs de toute la société. Mais c'est justement la raison pour laquelle les règles du droit socialiste approuvées par les masses laborieuses devraient être considérées comme l'expression la plus complète de la volonté de ces masses, et la démocratie socialiste — comme le procédé objectivement le meilleur de manifestation et de satisfaction des aspirations socialement acceptées. En conséquence donc, le fait de respecter la loi par l'administration traduit sa dépendance vis-à-vis de la volonté sociale, tandis que les garanties du respect de la loi sont non seulement des limites à la liberté d'action des organes spécialisés de l'administration dans des cas concrets mais aussi un ensemble des institutions stabilisant le fonctionnement de l'État socialiste en général⁴. Le rôle de ces garanties est donc bien plus important que cela ne résulterait d'une analyse qui voudrait voir en elles uniquement des éléments de fonctionnement de l'administration. Elles sont en effet un des fondements du système étatique socialiste. L'auteur que nous avons déjà cité, écrit avec raison que « beaucoup de torts ont été causés par l'opinion erronée selon laquelle les gens assumant les fonctions gouvernementales dans un État socialiste offrent, en raison de leur attitude idéologique et politique et sans qu'il soit nécessaire d'instituer des garanties institutionnelles, une pleine garantie de l'application consciencieuse des normes constitutionnelles et légales. L'observation d'Aristote que le droit est institué pour dompter le mal résidant en l'homme, con-

³ A. Burda, *Gwarancje instytucjonalne praworządności i ich rola w państwie* [Les garanties institutionnelles de la légalité et leur rôle dans l'État], rapport pour une conférence à l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences, 1971, texte dactylographié et polycopié.

⁴ Cf. *System prawa administracyjnego* [Système de droit administratif], vol. III, Wrocław 1978, p. 346 - 347.

serve jusqu'à nos jours sa valeur universelle. Ceux qui pensent autrement semblent professer l'opinion que le contenu d'une idéologie détermine la psychologie et les mobiles de comportement de ses adeptes »⁵. C'est pourquoi dans l'État socialiste on insiste particulièrement sur le développement d'un système de contrôle extérieur, notamment en matière de légalité, qui ne soit pas rattaché à l'appareil administratif par des liens d'organisation ou fonctionnels. De nombreuses dispositions, généralement connues, de la nouvelle Constitution de l'Union Soviétique en sont un exemple pertinent.

En ce qui concerne les tâches des organes du contrôle d'État en Pologne, on peut dire — si l'on se place sur le terrain de la théorie — qu'elles échappaient en quelque sorte aux qualifications rigides de contrôle de la légalité et de contrôle de l'opportunité, ce qu'on expliquait volontiers autrefois par leurs fonctions spécifiques à l'échelle nationale. Aucun doute ne subsistait sur le point de savoir qu'il s'agissait d'un contrôle extérieur, indépendant de l'administration sur le plan d'organisation. Mais si nous parlons de la légalité et de l'opportunité d'action de l'administration comme des éléments qui peuvent, quoique pas nécessairement, se faire concurrence, il faut faire remarquer que dans une administration de type socialiste, ou plus exactement dans une importante partie de celle-ci, cette distinction peut être considérée comme superficielle. Elle est relativement facile à déceler dans la sphère où l'administration entre en contact direct avec le citoyen et où il s'agit principalement de décisions administratives à rendre suivant la procédure administrative. Par contre, il est plus difficile de la voir aussi nettement dans la sphère d'activité de l'administration concernant l'économie nationale, l'organisation de la vie sociale sur une grande échelle (d'une ville ou d'une voïvodie par exemple). Or dernièrement, cette sphère d'activité s'étend et la doctrine semble y attacher toujours plus d'importance. Dans cette sphère, le droit lui-même exige la plupart du temps une action non seulement légale (c'est une condition *sine qua non* de toute action de l'administration), mais aussi efficace, opportune, utile. Du reste, toujours plus fréquentes sont les dispositions qui le disent expressément^{5 6}.

S'il en est ainsi, on peut essayer de formuler la thèse qu'une action erronée, inopportune ou irrationnelle est en soi une violation de la loi régissant les droits et les compétences de l'administration socialiste.

⁵ A. Burda, *Urzeczywistnianie praw i wolności obywatelskich w PRL* [La matérialisation des droits et des libertés civiques en RPP], rapport à une conférence à l'Institut de l'État et du Droit, 1978, texte dactylographié et polycopié.

⁶ La loi polonaise sur les conseils du peuple ou les dispositions fixant les obligations des travailleurs de l'administration en sont des exemples, pour ne mentionner que ces textes.

Cette thèse, peut-être encore quelque peu risquée du point de vue juridique purement théorique, n'en est pas moins tentante à beaucoup d'égards. La pratique, du reste, confirme peu à peu cette tendance. Pendant des années, l'interdiction de la « co-administration » par les tribunaux et le parquet en tant qu'organes contrôlant le fonctionnement de l'administration uniquement au point de vue de la légalité, a été la base du raisonnement juridique en cette matière ^{7 8}. Aujourd'hui cependant, cette nette ligne de démarcation semble s'estomper peu à peu dans certains cas. Dans la jurisprudence, on trouve des directives d'action pour les organes de l'État, fondées exclusivement sur le critère de l'opportunité, tandis que le parquet apprécie dans son contrôle le fonctionnement d'ensemble de l'organe contrôlé, en abandonnant le modèle en quelque sorte mécanique de raisonnement qui se résume comme ceci : « c'est un problème de légalité, nous pouvons donc prendre position ; l'acte que nous examinons est, à vrai dire, insensé mais comme il rentre dans le cadre général du droit, il n'est pas soumis au contrôle ». Il semble que c'est là une opinion rationnelle et juste. Or c'est le principe qui est à la base de la séparation du contrôle d'État en tant que type particulier de contrôle dans le système de contrôle de l'administration : ce contrôle doit porter sur le fonctionnement d'une unité donnée dans son ensemble, en prenant en considération aussi bien les éléments de légalité que ceux d'opportunité.

II

Le terme « contrôle d'État » est, à dire vrai, un terme abrégé, conventionnel (tout comme l'est le terme « contrôle social »). Il est en effet difficile d'admettre que p.ex. le contrôle judiciaire ou de parquet n'ait pas un caractère étatique, tout comme il serait difficile de croire que les contrôles et les interventions de députés aient un caractère purement social. Cependant, la doctrine polonaise a pris coutume d'appeler le contrôle exercé par la Chambre Suprême de Contrôle et ses organes « contrôle d'État » ⁸. Nous adopterons donc ce terme, bien que nous sachions qu'il ne soit pas pleinement adéquat.

L'institution de la Chambre Suprême de Contrôle a d'assez longues traditions en Pologne. L'idée d'organes de contrôle indépendant du gouvernement et subordonnés au Parlement, dont la naissance remonte encore

⁷ Cf. J. Łętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji* [Les tribunaux de droit commun et la légalité dans l'administration], Warszawa 1967.

⁸ V. par exemple les auteurs de manuels universitaires, tels que Jaroszyński, Starościak et d'autres.

au milieu du XIX^e siècle et se rattache aux conceptions d'un État juridique libéral, a été assez tôt acceptée dans la Pologne indépendante. La première loi sur le contrôle d'État date encore de 1921. Dans un État de type socialiste, fondé sur le principe de la grande économie nationalisée le rôle du contrôle de ce genre ne diminue pas mais s'accroît. L'idée d'une Inspection ouvrière et paysanne autonome, cristallisée dès les premières années du pouvoir soviétique par Lénine, en est une preuve expresse⁹.

Dans la Pologne Populaire, la Chambre Suprême de Contrôle a assez tôt repris son activité. Au cours d'une première période après la libération fonctionnait, auprès du Présidium du Comité Polonais de Libération Nationale et ensuite auprès du Conseil de l'État un Bureau spécial de Contrôle. La première loi d'après-guerre sur le contrôle d'État, reconstituant la Chambre Suprême de Contrôle, date de 1949. Dans les années 1952 - 1957, à l'époque de la centralisation de l'économie nationale, on jugea opportun de confier les fonctions de contrôle au Gouvernement. La Chambre Suprême de Contrôle a été abolie et ses fonctions ont été confiées à un ministère du Contrôle. Une loi de 1957 sur la Chambre Suprême de Contrôle reconstituait cet organisme^{10 11}.

Cette loi est restée en vigueur jusqu'en 1976, quand au cours des travaux préparatoires à une révision de la Constitution de la RPP, on trouva juste de modifier la position de la Chambre Suprême de Contrôle et de lier davantage son activité aux travaux du Conseil des ministres. La grande ligne de ces changements a été tracée par la loi du 10 février 1976 portant révision de la Constitution¹¹. Ces changements ont été pleinement mis en oeuvre par la loi du 27 mars 1976 sur la Chambre Suprême de Contrôle avec les dispositions d'application¹².

Conformément à la Constitution, la Chambre Suprême de Contrôle doit, dans son activité, assister la Diète, le Conseil de l'État et le Conseil des ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Elle est appelée à contrôler l'activité économique financière et administrative des organes supérieurs et locaux de l'administration de l'État, des organisations sociales et coopératives ainsi que des unités qui en relèvent, du point de vue de l'exécution des tâches du plan socio-économique, de la légalité, de la bonne gestion, de l'opportunité et de la probité. La Chambre Suprême de Contrôle peut également procéder au contrôle des unités de l'économie non socialiste en relation avec les tâches qui leur sont confiées par des organes de l'État

⁹ V. plus amplement à ce sujet deux recueils : *Lenin o socjalistycznym gospodarstwie i prave*, Moskva 1969, et *Lenin o narodnom kontrole*, Moskva 1957.

¹⁰ Loi du 13 décembre 1957, J. des L. n° 61, texte 330.

¹¹ J. des L. n° 5, texte 29. Le texte de la Constitution a été publié au numéro 31/32 (3-4/1976) du « Droit Polonais Contemporain ».

« J. des L. n° 12, texte 66.

ou des organismes de l'économie socialiste ; elle examine aussi l'activité de ces unités sous l'angle de sa conformité avec la loi et l'intérêt social. La Chambre procède au contrôle d'office ou à la demande de la Diète (au nom de laquelle agit son président), du Conseil de l'État (au nom duquel agit son président), du Conseil des ministres ou du Présidium du Gouvernement (au nom desquels agit le Président du Conseil des ministres). Le Président du Conseil assume également la surveillance sur l'activité de la Chambre.

Comme il résulte de la teneur des derniers amendements, la position de la Chambre a subi une évolution caractéristique. Dans l'activité de la Chambre on peut distinguer des éléments d'indépendance envers les organes ministériels de l'administration, d'autant plus que le cercle des sujets soumis au contrôle de la Chambre est plus large. Il comprend non seulement les organes de l'administration *sensu stricto*, mais aussi les entreprises, les établissements, les coopératives et même les organisations sociales ou les unités de l'économie non socialiste. Néanmoins, conformément à la teneur littérale de la loi, le Président de la Chambre Suprême de Contrôle est un organe supérieur de l'administration de l'État et fait partie du Conseil des ministres. Il est donc, à l'égal des autres membres du Conseil, subordonné à la direction et à la surveillance du Président du Conseil des ministres. Une telle position du Président de la Chambre doit être envisagée dans le contexte d'autres solutions constitutionnelles qui visent à renforcer le rôle du Président du Conseil des ministres en tant que celui qui dirige directement l'ensemble des travaux du système entier des organes administratifs de l'État. La Chambre Suprême de Contrôle devient en quelque sorte un des instruments utilisés par le Premier ministre dans la mise en oeuvre de ses compétences constitutionnelles. Cela résulte également de la disposition selon laquelle la Chambre peut apprécier, avec le consentement du Premier ministre et dans les limites fixées par lui, l'activité des organes supérieurs et centraux de l'administration de l'État. Cela résulte aussi de la règle que les plans d'activité trimestriels de la Chambre sont approuvés par le Premier ministre.

Cette modification apportée à la position constitutionnelle de la Chambre Suprême de Contrôle a suscité et suscite toujours des discussions et des doutes dans la doctrine. Certains auteurs sont prêts à approuver cette réforme, en l'expliquant par la nécessité d'extension du contrôle d'État, par la « désutilité économique » de l'instauration, à côté de l'organe « parlementaire » de contrôle, d'un organe « gouvernemental », et enfin par la nécessité d'harmoniser l'évolution du système de contrôle avec celle

du système administratif ¹³. On ne saurait contester la justesse de ces arguments, notamment du troisième. Néanmoins, on peut dire également qu'au cours de la discussion du projet de réforme constitutionnelle, on a exprimé l'opinion que « l'expérience historique démontre la valeur de donner au contrôle d'État la forme d'une Chambre Suprême de Contrôle, institution indépendante du gouvernement »* ¹⁴. Après la réforme, on signalait les nombreuses inconséquences juridiques résultant de la nouvelle position de la Chambre, et l'on qualifiait de respectables mais non d'irréfragables les arguments en faveur de la solution adoptée ¹⁵. En somme, la doctrine n'est pas concordante en cette matière.

III

La Chambre Suprême de Contrôle et ses organes contrôlent avant tout l'activité économique et financière, en appréciant l'exécution du plan, l'observation des dispositions de la loi et des instructions. Ils effectuent ordinairement des contrôles courants (au cours de l'exercice de son activité par l'unité contrôlée) ou *ex post* (contrôle des actes déjà accomplis et des documents). Le Président du Conseil des ministres peut également charger la CSC d'un contrôle préliminaire et faire dépendre l'accomplissement d'un acte des résultats de ce contrôle.

Suivant le genre du cas, la CSC informe des résultats du contrôle la Diète, le Conseil de l'État, le Président du Conseil des ministres ou les ministres compétents. Elle soumet chaque année à la Diète un rapport général d'exercice. Conformément à une pratique établie jusque-là, elle était tenue de soumettre à la Diète ses observations concernant les comptes rendus du gouvernement en matière d'exécution du plan économique et du budget de l'État, conjointement avec la proposition approuvant l'activité du gouvernement (le quitus). Les nouvelles dispositions ne le prévoient plus. La CSC coopère étroitement avec les commissions parlementaires au cours de l'exercice par elles du contrôle d'activité des différents ministères et des organismes qui leur sont subordonnés. Pratiquement, toute appréciation par la commission compétente de l'activité

¹³ Par exemple K. Siarkiewicz, *Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli* [La position constitutionnelle de la Chambre Suprême de Contrôle], « Państwo i Prawo », 1976, n° 10, pp. 11 - 12.

¹⁴ W. Zakrzewski, *Struktura wewnętrzna konstytucji i problemy jej optymalizacji* [La structure de la constitution et les problèmes de son optimalisation], « Państwo i Prawo », 1972, n° 11, p. 32.

¹⁵ W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 roku* [La Constitution de la RPP après les modifications de 1976], Warszawa 1978, p. 126.

d'un ministère était liée à une analyse antérieure effectuée par la CSC, servant de point de départ aux débats. A titre d'exemple, signalons que 324 analyses de cette sorte ont été faites durant la 3^e législature, 235 pendant la 4^e, 224 au cours de la 5^e et 239 pendant la 6^e. L'appréciation de ces analyses et de la coopération de la CSC avec les commissions parlementaires a été très favorable. Pour le moment, nous ne disposons pas d'informations sur cette activité au cours de la législature actuelle.

Les offices (bureaux) locaux de contrôle, ayant leur siège en règle générale dans d'importants centres urbains et industriels, sont des organes locaux de la CSC. Ils sont au nombre de 14. Les directeurs de ces offices sont nommés par le Président du Conseil des ministres. Les opérations de contrôle prévues par les dispositions sur le CSC sont exécutées par des inspecteurs professionnels de la Chambre et des offices locaux, par des inspecteurs experts (nommés *ad hoc* pour une affaire ou un acte donnés) et par des inspecteurs sociaux désignés parmi les militants sociaux.

Le Président de la CSC et les directeurs des offices locaux de contrôle sont des supérieurs hiérarchiques des inspecteurs et sont responsables de leur activité. Cela est important en ce sens que les employés de la CSC n'encourent de responsabilité pour leurs actes de service que devant les organes de la CSC. Ils ne peuvent être traduits en justice en relation avec leurs actes de service sans le consentement du Président de la CSC ou du directeur de l'office de contrôle local. Ils continuent à bénéficier de cette immunité même après l'extinction du rapport de service.

Les inspecteurs de la CSC ont le droit d'accès à tous les locaux des unités contrôlées, le droit de demander tout éclaircissement, de consulter les dossiers, etc. Les chefs des unités contrôlées sont tenus d'informer la CSC de l'exécution des recommandations post-contrôle ou des causes de leur inexécution. Les inspecteurs peuvent prendre des décisions provisoires, conclure à des mesures disciplinaires à l'encontre de coupables et aussi demander qu'une action civile soit intentée contre les personnes coupables d'avoir causé des dommages. La nouvelle loi a encore attribué aux organes de la CSC une compétence très importante : les inspecteurs professionnels peuvent appliquer aux personnes coupables d'atteintes à la loi ou de négligences, des peines pécuniaires jusqu'à 5000 zlotys. La décision en cette matière d'un inspecteur de la CSC est susceptible de recours devant le Président de la CSC ; celle de l'inspecteur d'un office local de contrôle — devant le directeur de cet office.

Lorsque des irrégularités particulièrement graves sont constatées, des peines plus fortes peuvent être appliquées par les directeurs des offices locaux (jusqu'à 10 000 zlotys) ou même par le Président de la Chambre Suprême de Contrôle (jusqu'à 25 000 zlotys). Les recours peuvent être

formés dans les mêmes conditions, sauf que la décision du Président de la CSC n'est pas susceptible de recours. Il y a lieu de croire que le Président de la CSC peut appliquer une peine dans des situations où l'on peut parler de scandale, lorsque les négligences sont évidentes et les dommages causés à l'économie ou à d'autres valeurs sociales (l'environnement, les biens culturels, etc.) — immenses. On peut s'attendre aussi à ce qu'une discussion apporte des éclaircissements sur la position de cette procédure pénale administrative (dans ce cas, cette terminologie semble justifiée, puisque le caractère administratif de la CSC a été confirmé par le législateur) par rapport à d'autres procédures — pénale, contraventionnelle, voire réparatrice. La pratique aussi sera certainement intéressante (conformément à l'interprétation donnée au Parlement par le rapporteur de la loi, le paiement de la peine pécuniaire est à la charge de la personne visée par la peine et non du budget de l'entreprise).

La CSC est l'organe de contrôle le plus important mais non unique. Le Président de la CSC a donc, aux termes de la loi, le droit de coordination des activités de contrôle, d'inspection et de vérification subordonnées aux organes supérieurs et centraux de l'administration de l'État et aux unions centrales de coopératives. Pareillement, les directeurs des offices locaux de contrôle coordonnent l'activité de contrôle des organes locaux de l'administration de l'État, des unités locaux de contrôle, d'inspection et de vérification. La coopération avec les organes locaux a du reste un caractère plus large. Les directeurs des offices locaux de contrôle informent les conseils du peuple de voïvodie des résultats essentiels des contrôles effectués, ils coopèrent aussi avec les voïvodes en ordonnant, sur la demande de ces derniers, des contrôles déterminés ¹⁶.

IV

Plus de deux ans d'expérience des organes de contrôle d'État réorganisés permettent de formuler quelques réflexions générales. Indépendamment des discussions juridiques sur la place de la CSC parmi les organes centraux, il y a lieu de constater qu'à l'échelle locale le rôle du contrôle d'État, en raison entre autres de son caractère universel et de l'absence de liens avec les milieux locaux, est très important. L'activité des organes du contrôle d'État s'étend à tous les secteurs fondamentaux de l'activité

¹⁹ Cf. le Règlement du Conseil des ministres du 24 juillet 1976 concernant la procédure des opérations de contrôle effectuées par la CSC (J. des L. n° 28, texte 165).

économique. Le plan d'activité de la CSC et de ses organes pour 1978 comprenait quelques dizaines de thèmes répartis en neuf grands groupes ¹⁷. Il y avait là des problèmes aussi importants que le contrôle de l'accomplissement des mesures visant à renforcer l'équilibre du marché, de l'amélioration de la qualité des marchandises et des services, le contrôle des effets de la réorganisation, en 1976, du réseau commercial, le contrôle des prix dans les cas où ils sont fixés par les unions et les entreprises. Des contrôles ont porté sur la réalisation des plans de l'agriculture et de l'économie alimentaire, sur la rationalisation des importations. Des contrôles ont été effectués des investissements dans le bâtiment, de la bonne et efficiente utilisation de la main-d'oeuvre et des ressources destinées à la rémunérer. Enfin, parmi les questions plus spéciales, citons à titre d'exemple le contrôle du fonctionnement du système des transports, du travail des établissements du service de santé et aussi — *last but not least* — de la régularité et de l'exactitude des rapports économiques et des informations statistiques. Ces thèmes, cités à titre d'exemple, indiquent l'étendue des problèmes abordés par la CSC. Il n'y a pas dans le système polonais de contrôle un autre organe qui ait des compétences aussi étendues et un programme de travail d'une telle envergure.

Si les sanctions personnelles ne sont pas le principal objet d'activité de la CSC, elles n'en témoignent pas moins de l'efficacité des organes de contrôle. En 1977, des mesures disciplinaires ont été prises à l'égard de 3766 personnes, dont 355 ont été licenciées. Les peines pécuniaires d'un montant global de 1 257 000 zlotys ont frappé 313 personnes. Dans le premier semestre 1978, les sanctions disciplinaires ont touché 2074 personnes, tandis que les peines pécuniaires d'un montant global de 1.466 000 zlotys ont été appliquées à l'égard de 405 personnes ¹⁸.

Une forme particulière de l'activité de la CSC sont des études d'ensemble caractérisant les différents phénomènes révélés au cours du contrôle. Ces études sont soumises à la direction du POUP, au Présidium du Gouvernement, aux ministres. Dans ces études, la CSC essaie d'informer couramment des questions que le contrôle a révélées et qui concernent les problèmes socio-économiques clés. C'est une source importante et permanente d'une information sérieuse ¹⁹.

La signification et les acquis de l'activité de la CSC sont très importants dans la pratique. Cette institution occupe une place unique dans le

¹⁷ D'après T. Sołdkowski, *Zadania planu kontroli NIK na 1978 rok* [Le plan de contrôle de la CSC pour 1978], « Kontrola Państwowa », 1978, n° 1, p. 22.

¹⁸ Chiffres cités par M. Moczar, président de la CSC dans : *W 60-lecie niepodległości Polski* [Le 60^e anniversaire de l'indépendance de la Pologne], « Kontrola Państwowa », 1978, n° 5, p. 11.

¹⁹ V. supra, p. 11.

système polonais de contrôle de l'administration. Il serait même difficile de la qualifier d'organe séparé du contrôle de la légalité. Il se peut même que dans les appréciations globales par la CSC de l'activité des unités économiques, l'élément d'opportunité et d'efficacité occupe une place prépondérante, en se substituant à un point de vue étroitement formaliste, comptable. C'est, sans doute, une tendance juste, dès que l'on se rappelle que le principal champ d'activité de la CSC est l'économie d'État. Néanmoins, le contrôle effectué du point de vue du respect de la loi est aussi une des grandes tâches de la CSC, sauf qu'à la différence de plusieurs autres organes de contrôle de l'administration, la CSC doit mettre l'accent sur des appréciations complexes, qui tiennent compte des effets de l'activité d'un organe ou d'une unité dans leur ensemble. On pourrait donc dire que le principal point de vue de la CSC doit être l'intérêt social et économique largement entendu et envisagé dans une vaste perspective. Et quant à la teneur d'une disposition de la loi, elle est toujours le principal mais non pas l'unique élément de l'appréciation du contenu de cette disposition.