

*UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA RÉFORME DU SYSTÈME
DES CONSEILS DU PEUPLE ET DE L'ADMINISTRATION LOCALE*

Adam Lopatka

Le 22 novembre 1973, la Diète a modifié le chapitre cinq de la Constitution de la République Populaire de Pologne du 22 juillet 1952, concernant les organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'État. Le même jour, la Diète a adopté une loi modifiant celle du 25 janvier 1958 sur les conseils du peuple. Les modifications apportées par cette loi sont la continuation, au niveau d'arrondissement et de voïvodie, des changements introduits par la loi du 29 novembre 1972 portant création de communes et modifiant la loi sur les conseils du peuple ¹. Le lendemain, soit le 23 novembre, le Conseil des ministres a adopté trois arrêtés d'application de la loi précitée du 22 novembre 1973. Ces derniers textes établissent en détail les règles d'exercice de la coordination par les organes locaux de l'administration de l'État ainsi que les règles de désignation d'agents de ces organes et celles d'organisation des bureaux des organes de l'administration de l'État ².

Le 27 septembre 1973, la Diète a modifié la loi du 31 octobre 1957 — loi électorale régissant les élections aux conseils du peuple. C'est en vertu de la loi électorale modifiée que le 9 décembre 1973 ont été élus les conseils du peuple fonctionnant dans les formes et les conditions nouvelles.

Quelles sont les causes de ces remaniements, en quoi consistent ces derniers et quels en sont les résultats?

I. *LES CAUSES DE LA RÉFORME*

L'organisation de l'État et la structure de son appareil ont été fixées il y a 22 ans, dans la Constitution de la R.P.P. du 22 juillet 1952 qui est toujours en vigueur. Depuis, de profonds changements sont intervenus tant

¹ Les changements apportés par cette loi ont été commentés par J. Łętowski, *La réforme de l'administration locale en Pologne*, « Droit Polonais Contemporain », 1974, n° 1 (21), pp. 5-16.

² Tous ces actes législatifs sont publiés au Journal des Lois n° 47 de 1973, textes 265, 276, 278, 279 et 280.

en Pologne que dans la situation internationale. Ils ont fait que les anciennes structures ne correspondent plus aux réalités ni ne conviennent à l'état d'esprit et aux aspirations de la société.

En 1952, la Pologne venait d'entrer seulement sur la voie du socialisme, tandis qu'à l'heure présente l'édification du socialisme est fortement avancée dans tous les domaines. Cela permet d'assigner la tâche consistant à édifier dans les vingt prochaines années une société socialiste développée, autrement dit de faire définitivement triompher la révolution socialiste et d'avancer loin les transformations propres au processus appelé révolution scientifique et technique³.

La substance sociale de l'État, telle que la représentent les classes, s'est profondément modifiée. C'est évidemment toujours un État de la dictature de la classe ouvrière, mais sans classes ou couches sociales vivant de l'exploitation du travail d'autrui. La société est uniforme, en ce sens qu'elle se compose uniquement de classes et de couches de travailleurs. La lutte des classes opposant le socialisme au capitalisme se concentre actuellement en Pologne sur le plan idéologique. La classe ouvrière s'est développée numériquement et qualitativement. Son rôle directeur dans la nation s'est nettement renforcé. Un notable rapprochement a eu lieu entre la classe ouvrière, l'intelligentsia et la paysannerie. Des changements positifs analogues se sont opérés au sein de la classe ouvrière aussi bien que de l'intelligentsia et de l'artisanat. L'urbanisme a fait des progrès marquants: plus de la moitié de la population vit dans les villes. Le niveau de l'instruction s'est énormément élevé, tout comme la maturité sociale et politique de toutes les classes et couches du peuple. L'union morale et politique de la nation s'est encore accentuée, la Pologne est devenue un pays nationalement intégré, elle ne connaît pas les contradictions de classes et de nationalités menaçant la force et la cohérence de l'État et de la société.

Dans les années cinquante, les effets de la révolution scientifique et technique sont restés chez nous inaperçus. Aujourd'hui, son influence se laisse sentir avec toujours plus de force dans tous les domaines de la vie. En même temps, augmente le rôle des besoins que cette révolution implique dans la production, l'organisation de la vie collective, l'opinion publique, l'instruction et la science et aussi dans les relations internationales. En Pologne, comme dans les autres pays socialistes, deux révolutions se font conjointement: la révolution socialiste et la révolution scien-

³ Le programme d'édification d'une société socialiste développée dans *Tezy KC PZPR na XXX-lecie PRL [Thèses du Comité Central du Parti Ouvrier Unifié Polonais pour le XXX^e anniversaire de la R.P.P.]*, « Trybuna Ludu » du 20 février 1974.

tifique et technique. Les transformations apportées par cette dernière sont appelées à servir les idéaux sociaux du socialisme scientifique.

La situation internationale de la Pologne et le rapport général des forces dans le monde ont connu d'importants et avantageux changements. La position du système socialiste mondial, dont la Pologne est un puissant maillon, s'est renforcée. Les frontières de la Pologne ne sont actuellement contestées par un État quelconque, à leur sauvegarde veille non seulement la force de la Pologne, mais celle de toute la communauté socialiste. Notre pays fait partie du système militaire intégré qu'est le Pacte de Varsovie et de l'organisation d'intégration économique — le C.A.E.M. Cela exerce une influence considérable sur tous les domaines de la vie du pays dont tous les voisins sont des pays socialistes et dont toutes les frontières sont celles d'amitié et de coopération.

A la base de l'organisation de la République Populaire de Pologne et de l'activité de l'État se trouve la doctrine marxiste-léniniste. Au cours des vingt dernières années, cette doctrine s'est notablement développée, notamment en ce qui concerne le rôle et l'organisation de l'État ainsi que les relations entre les partis communistes et entre les États socialistes. Les progrès rapides de ce développement marquent les documents des conférences mondiales des partis communistes et ouvriers de 1957, 1960 et 1969, le programme du Parti Communiste d'Union Soviétique adopté en 1961 au XXII^e Congrès de ce Parti, le rapport de L. Brejnev, prononcé le 21 décembre 1972 à l'occasion du cinquantenaire de l'U.R.S.S. et aussi les documents des IV^e, V^e et VI^e Congrès du Parti Ouvrier Polonais Unifié. L'idée que l'édification du socialisme et du communisme a des traits communs à tous les pays et, en même temps, des caractéristiques propres à chaque pays particulier, qu'il y a lieu de rechercher des solutions optimales en s'appuyant sur la doctrine marxiste-léniniste et l'expérience de tous les pays socialistes et du mouvement ouvrier mondial — cette idée donc à déclenché dans tous les pays socialistes des recherches fécondes en matière de système socio-politique. « Il ne peut pas y avoir de dogmatisme — a constaté L. Brejnev — dans les cas où le critère suprême et unique d'une doctrine est sa conformité avec le processus réel du développement socio-économique. Ces mots de Lénine devraient être le mot d'ordre de chaque marxiste »⁴. Quelques pays socialistes cherchant à optimiser leur système socio-politique ont procédé à plusieurs réformes constitutionnelles. Dans d'autres, tels que l'U.R.S.S. ou la Pologne, de telles révisions sont en préparation. La réforme des autorités locales en 1972 et

⁴Brejnev, *50 lat ZSRR [50 ans de l'U.R.S.S.]*, Warszawa 1973, Éditions Książka i Wiedza, p. 80.

1973 doit précisément être considérée dans le contexte de ces recherches d'optimisation propres à tout le système socialiste.

Quand, en 1952, on adoptait la Constitution de la R.P.P., l'expérience en matière d'édification socialiste était sensiblement plus restreinte que de nos jours. Entretemps, l'expérience soviétique s'est qualitativement enrichie, celle de l'édification du socialisme dans d'autres pays s'est différenciée, elle a été riche en Pologne. C'étaient des années de réussites mais non dépourvues d'expériences amères. Notre État socialiste compte trente ans, ce qui est déjà une tradition dont les différentes périodes peuvent tenir de référence. En 1966, la Pologne a célébré son millénaire, ce qui fut une occasion de réfléchir profondément sur l'histoire de la nation. Cette réflexion a abouti à la conclusion que la prospérité de la nation était toujours étroitement associée à la puissance et au bon fonctionnement de l'État. De là il n'y a qu'un pas à faire pour pouvoir affirmer que « le renforcement de l'État socialiste, en tant qu'instrument fondamental de cette activité dans le développement socialiste de tous les domaines de la vie, est la tâche essentielle du P.O.P.U. et des partis politiques alliés, dans l'intérêt de la classe ouvrière et de toute la nation »⁵. Ces idées sont à la base de la réforme dont nous nous occupons ici.

II. LA CONCEPTION DE LA RÉFORME

Le VI^e Congrès du P.O.P.U., en 1971, a tracé les principaux objectifs du Parti et de l'État pour les plus proches années. Il a en même temps reconnu que les conditions décisives de la réalisation des tâches à l'étape actuelle de l'édification du socialisme en Pologne sont:

— le rehaussement du rôle directeur du Parti, le renforcement permanent de ses liens avec la classe ouvrière, avec tous les travailleurs;

— une amélioration substantielle de l'organisation, de la direction et de la gestion ainsi que du travail de tous les organes et institutions de l'État socialiste;

— un engagement idéologique élevé, la conscience des tâches et des devoirs, l'unité d'action au sein du Parti et de toute la société⁶.

⁵ W 30 rocznicę powstania Krajowej Rady Narodowej, *Deklaracja Biura Politycznego KC PZPR, Prezydium NK ZSL i Prezydium CK SD z 31 XII 1973 r.* [Le 30^e anniversaire de la création du Conseil National du Peuple, Déclaration du Bureau Politique du C.C. du P.O.P.U., du Présidium du C.C. du P.P.U. et du Présidium du C.C. du P.D. du 31 décembre 1973], « Trybuna Ludu » du 31 décembre 1973 - 1^{er} janvier 1974.

⁶ VI Zjazd PZPR, 6-11 XII 1971, *Podstawowe materiały i dokumenty* [Le VI^e Congrès du P.O.P.U., les 6-11 décembre 1971, Matériaux et documents de base], Warszawa 1972, p. 131.

En même temps, le VI^e Congrès a reconnu que la Constitution en vigueur a joué son rôle, que plusieurs de ses dispositions ne correspondent plus au niveau actuellement atteint des relations socio-économiques et de la conscience sociale⁷. Le Congrès a également constaté qu'en perfectionnant le fonctionnement de l'État, il faut relever le rôle et l'autorité des conseils du peuple et créer des conditions propres à leur bon fonctionnement. A ce propos, E. Gierek a souligné que l'étape actuelle du développement socio-économique du pays exigeait le renforcement simultané tant des organes représentatifs qu'exécutifs du pouvoir de l'État⁸. Le Congrès a jugé que la tâche la plus urgente, c'était une réforme appropriée des conseils du peuple et de l'administration locale, notamment au niveau le plus bas. Il a en même temps formulé la directive tendant à séparer dans les conseils du peuple les fonctions du présidium du conseil du peuple, en tant qu'organisateur du travail des organes représentatifs, de celles de direction directe de l'administration de l'État⁹.

Cette dernière idée reflétait certaines expériences négatives dans le fonctionnement des anciens présidiums des conseils. En effet, une situation où le présidium du conseil du peuple était à la fois organe adoptant des résolutions et organe d'exécution et de gestion, ne favorisait guère le bon partage des compétences et gênait l'établissement même d'un tel partage dans le système des conseils du peuple. Les présidiums, composés de membres en exercice permanent et de membres dits invités, étaient l'expression de la conviction que les affaires publiques étaient susceptibles de gestion assurée bénévolement. Cette conviction s'est avérée non fondée. D'autre part, on assistait à une collégialité excessive dans les fonctions de gestion et d'exécution. Cela avait ceci pour effet que le présidium tenait de longues et fréquentes séances ou que, sous les apparences de décision collective, il y avait celle prise unilatéralement par le président. Ainsi, la responsabilité individuelle des décisions s'en trouvait affaiblie. En outre, la position du présidium favorisait son empiétement sur les compétences réservées aux services du présidium. La coordination territoriale en pâtissait également, car l'organe collégial ne jouissait pas d'un prestige suffisant auprès des personnes et des institutions dont il avait à coordonner l'activité. Le structure antérieure des autorités locales ne contribuait pas non plus à un degré suffisant à affermir le rôle directeur du P.O.P.U. dans les activités des organes locaux. In n'y avait pas de liens d'organisation entre le système des conseils et les directions respectives du P.O.P.U., du Parti Paysan Unifié (P.P.U.) et du Parti Démocrate (P.D.).

⁷ *Ibidem*, pp. 264 - 265.

⁸ *Ibidem*, pp. 135 - 136.

⁹ *Ibidem*, p. 139.

Ainsi, à côté des causes générales apparaissant dans tous les rouages de l'État, il y avait aussi des causes spéciales impliquant la priorité dans le temps d'une réforme des autorités locales. Cette réforme a été réalisée en deux étapes ¹⁰.

Appréciant favorablement les résultats de la première étape, la I^{ère} Conférence Nationale du P.O.P.U., en octobre 1973, a jugé utile d'apporter des modifications à l'organisation et au fonctionnement des conseils du peuple et de l'administration de l'État dans les arrondissements et les voïvodies. « Ces modifications — lit-on dans la Déclaration publiée à l'issue de la Conférence — doivent consister à :

— renforcer l'organisation interne des conseils du peuple et à désigner leurs presidiums permanents qui vont diriger et coordonner les travaux des commissions du conseil, préparer et convoquer les sessions, contrôler la réalisation de leurs résolutions et aider les conseillers dans l'exercice de leur mandat;

— instituer des chefs locaux de l'administration de l'État dans les voïvodies (voïvodes), les arrondissements (chefs d'arrondissement) et les villes (chefs ou présidents de ville) à qui seront subordonnés les services administratifs ainsi que les unités économiques et celles du secteur des services sociaux » ¹¹.

La Conférence a recommandé, pour renforcer la position des conseils, de proposer à leur présidence les premiers secrétaires des comités de voïvodie et d'arrondissement du P.O.P.U. et, aussi, à mesure que seront remplies les conditions requises, les premiers secrétaires de commune du P.O.P.U. Elle a recommandé également qu'aux presidiums soient proposés des chefs des instances correspondantes des partis alliés.

La Conférence a jugé que les solutions de structure qu'elle propose dans le système des organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'État, traduisent l'unité du processus de renforcement du rôle directeur du P.O.P.U., de l'influence de la société sur le cours des affaires publiques et du perfectionnement du fonctionnement de l'administration ¹².

Elle a reconnu l'importance croissante des fonctions de coordination des conseils du peuple et de l'administration locale par rapport aux unités économiques, institutions et organisations fonctionnant dans leur ressort, ainsi que de leur rôle de promoteur de toutes formes de coopération et de son contrôle.

¹⁰ Le déroulement et le contenu de la première étape ont été exposés dans l'article précité de J. Łętowski (v. note 1).

¹¹ *I Krajowa Konferencja PZPR, 22 - 23 X 1973, Podstawowe dokumenty z materiały [La I^{ère} Conférence du P.O.P.U., les 22 - 23 octobre 1973, Documents et matériaux de base]*, Warszawa 1973, pp. 277 -278.

¹² *Ibidem*, p. 279.

La Conférence a affirmé que l'autogestion locale doit être le point d'appui pour les conseils du peuple et les organes de l'administration locale.

Voilà les principaux éléments de la conception du P.O.P.U., selon laquelle ont été réformées les autorités locales au niveau d'arrondissement et de voïvodie.

III. LE RENFORCEMENT DES CONSEILS DU PEUPLE

A la suite des élections générales aux conseils du peuple le 9 décembre 1973, ont été élus 17 conseils du peuple de voïvodie et 5 conseils du peuple des villes-voïvodies, avec au total 3160 conseillers élus parmi 4524 candidats. D'autre part, ont été élus 299 conseils du peuple d'arrondissement, avec 20 319 conseillers élus parmi 28 920 candidats; 15 conseils du peuple conjoints de ville et d'arrondissement, avec 1610 conseillers élus parmi 2278 candidats; 441 conseils du peuple municipaux, avec 21 950 conseillers élus parmi 31 224 candidats; 33 conseils du peuple de quartier, avec 2740 conseillers élus parmi 3981 candidats. Ensuite, 1990 conseils du peuple de commune, avec 68 622 conseillers élus parmi 96 369 candidats, et 375 conseils du peuple conjoints de ville et de commune, avec 17 053 conseillers élus parmi 23 949 candidats.

Au total, on a créé 3172 conseils du peuple, avec 135 454 conseillers élus parmi 191 245 candidats¹³.

Ces conseils précisément sont, conformément à la loi du 22 novembre 1973 modifiant la loi sur les conseils du peuple, des organes du pouvoir de l'État et organes de base de l'autogestion sociale du peuple travailleur des villes et de la campagne et expriment sa volonté. Les conseils, en tant qu'organes locaux du pouvoir d'État dirigeant, dans son ensemble, le développement socio-économique local, agissent sur toutes les unités administratives et économiques dans leur ressort, inspirent et contrôlent leur activité. D'un autre côté, en tant que principaux organes de l'autogestion sociale, ils prennent des mesures d'organisation visant à assurer la satisfaction des besoins de la population locale par leurs propres moyens, en mettant amplement à profit les initiatives locales.*¹⁰

¹³ *Obwieszczenie Centralnej Komisji Wyborczej z 10 XII 1973 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad narodowych* [Avis de la Commission électorale centrale du 10 décembre 1973 sur les résultats complets des élections aux conseils du peuple], « Trybuna Ludu » du 11 décembre 1973.

Les conseils du peuple associent les besoins locaux à ceux de tout le pays et prennent soin de toujours mieux satisfaire les besoins de la population et de faire développer leur région dans tous les domaines.

Dans les limites fixées par la loi, ils ont le droit de coordination des activités des unités d'État et coopératives, et des organisations sociales qui ne leur sont pas subordonnées. Ils veillent aussi au respect de la légalité, luttent contre les manifestations de l'arbitraire et de l'esprit bureaucratique, veillent à l'exécution par les citoyens de leurs devoirs envers l'État. Dans le cadre des prérogatives dont ils sont investis, les conseils édictent des dispositions juridiques généralement obligatoires dans leur ressort. En particulier, ils peuvent édicter des arrêtés visant à protéger la sécurité, la tranquillité et l'ordre publics dans la mesure où ces matières ne sont pas réglées par des dispositions spéciales. Les conseils mettent à profit l'initiative et la coopération des organisations politiques, des syndicats et des autres organisations du peuple travailleur ainsi que de l'autogestion ouvrière et des organisations agricoles.

Les conseils du peuple, en tant qu'organes représentatifs, exercent leurs fonctions en sessions, à l'aide de leur présidium, leurs commissions et de l'activité des conseillers sur le terrain.

En sessions, le conseil examine les questions essentielles pour son ressort, et notamment adopte le plan de développement socio-économique et le budget, étudie les rapports sur leur exécution, établit les directives pour la réalisation des tâches plus importantes. Les conseils nomment et révoquent leurs organes, soit le présidium et les commissions, donnent des directives pour leur activité et étudient leurs rapports. En sessions également sont examinées les questions d'importance primordiale pour la population locale et concernant l'activité des entreprises et institutions non subordonnées au conseil du peuple, de même que les vœux et propositions des électeurs. C'est en sessions que le conseil donne son appréciation de l'activité des organes locaux de l'administration de l'État et des unités économiques et fixe les mesures à prendre pour éliminer les défauts et accélérer le développement local.

Les sessions ordinaires se tiennent au moins quatre fois par an, conformément au plan de travail du conseil, arrêté par lui pour des périodes annuelles. Les sessions extraordinaires sont convoquées le cas échéant.

L'activité des conseils est placée sous la tutelle du Conseil de l'État et la tutelle hiérarchique des conseils du peuple du degré supérieur.

En tant qu'organes représentatifs, les conseils du peuple sont évidemment subordonnés à l'opinion et à la volonté des électeurs. D'un autre côté, ils sont tenus d'éclairer la population sur les principaux buts et directives de la politique de l'État.

Les nouvelles formes d'organisation apportées par la loi du 22 novembre 1973, sont les conseils du peuple conjoints et la possibilité de modifier la subordination d'un conseil du peuple. La loi a fait, à cet égard, un nouveau pas en comparaison de la loi du 29 novembre 1972 portant création de communes et modifiant la loi sur les conseils du peuple. Sur proposition du Conseil des ministres, le Conseil de l'État peut créer des conseils du peuple conjoints pour une voïvodie et une ville-voïvodie; jusqu'ici aucun conseil de ce genre n'a été institué. Le Conseil de l'État peut aussi créer des conseils conjoints d'arrondissement et de ville-arrondissement; on compte actuellement 15 conseils de ce genre. Le conseil du peuple de voïvodie peut instituer des conseils conjoints de ville et de commune; il en existe 375 à l'heure actuelle.

Un conseil d'arrondissement peut être subordonné au conseil d'une ville-voïvodie dès qu'il s'agit de territoires limitrophes. Un conseil de commune (ou de commune et de ville) peut l'être au conseil d'une ville-arrondissement ou au conseil d'un quartier d'une ville-voïvodie. Jusqu'à présent, aucun organisme de cette espèce n'a été institué. Précisons que la loi a en vue une action bien concertée de la ville avec son arrière-pays rural.

Une importance primordiale pour le perfectionnement du travail des conseils incombe au présidium, qui représente le conseil à l'extérieur et organise ses travaux. Il est élu parmi les conseillers à la première session après les élections et pour toute la durée du mandat. Il se compose d'un président, de ses suppléants et de présidents des commissions permanentes du conseil.

Le présidium est appelé à arrêter le projet annuel de travail du conseil, à préparer et convoquer les sessions, à organiser l'activité des commissions et à coordonner leur travail, à seconder les conseillers dans l'exercice de leur mandat, à veiller à la sauvegarde des droits des conseillers et des membres des commissions. Le présidium est tenu d'informer le conseil de son travail.

La position du président du conseil et en même temps celle du présidium est élevée. Le président ouvre les sessions du conseil du peuple et préside ses débats, convoque et préside les séances du présidium. Il entreprend des actes au nom du présidium dans les limites des pouvoirs qui lui sont délégués par ce dernier.

Le présidium des conseils au niveau de voïvodie et d'arrondissement a un bureau qui assure le service technique du présidium.

L'élection d'un présidium très représentatif politiquement a une haute importance pour accroître le rôle du conseil du peuple. C'est aussi une forme institutionnelle, juridiquement réglée, de la réalisation du rôle directeur du P.O.P.U. dans les activités du conseil et de l'influence exercée sur ces activités par le P.P.U. et le P.D.

La loi du 22 novembre 1973 a notablement élevé le rang des commissions permanentes du conseil, instituées pour les différents domaines de l'activité du conseil. Celui-ci peut convoquer également des commissions *ad hoc*. Une commission doit être présidée par un conseiller. Pour moitié au maximum, elle peut être composée de personnes élues en dehors du conseil. Les commissions peuvent faire participer à l'accomplissement de leurs tâches des spécialistes et d'autres personnes qui n'en font pas partie. Le nombre des commissions permanentes est inférieur à celui précédemment en vigueur: au niveau de voïvodie il y en a 7, et au niveau d'arrondissement — 5. Au niveau communal, elles peuvent être encore moins nombreuses. Le rang de la commission se trouve rehaussé du fait que son président fait partie du présidium du conseil.

L'étendue des compétences d'une commission est très vaste. Les unités soumises à son contrôle sont tenues de lui fournir toutes informations et tous matériaux dont elle a besoin pour accomplir sa mission. Cela concerne aussi les informations et matériaux secrets. L'organe local de l'administration de l'État est tenu, sur initiative de la commission, de participer à ses séances ainsi que de consulter la commission avant de prendre une décision importante. Il est tenu aussi de la seconder dans la réalisation de ses tâches. La commission peut demander au conseil du peuple ou à l'organe local de l'administration de l'État qu'ils édictent des arrêtés appropriés. L'organe est tenu d'informer dans un mois la commission s'il a donné ou non suite à sa requête. Dans la négative, il doit motiver sa décision; la commission non satisfaite de la décision de l'organe, peut soumettre son cas au conseil.

Le rang du conseiller est, lui aussi, relevé. En particulier, le conseiller peut adresser des requêtes tendant à l'examen des cas dont il a pris connaissance dans l'exercice de son mandat au conseil du peuple, à son présidium, aux chefs d'autres organes de l'État, d'entreprises, d'établissements, d'institutions, d'organisations sociales. Il faut qu'une réponse soit donnée au conseiller en dix jours, à moins qu'un délai plus bref ne soit prévu. A tout moment, le conseiller peut interpellier un organe de l'administration de l'État. Une réponse à l'interpellation doit être donnée dans un délai de deux semaines.

Dans l'exercice de son mandat, le conseiller bénéficie de l'entière protection légale. L'établissement de travail où il est employé ne peut dénoncer son rapport de travail sans consentement préalable du présidium du conseil. Il est protégé aussi à beaucoup d'autres égards.

Ainsi la réforme en question renforce le rôle et la position des conseils du peuple en tant qu'organes représentatifs et autogestionnaires. Elle étend

leurs prérogatives en matière de planification, de coordination et de contrôle, perfectionne l'organisation interne du conseil et de ses organes. Elle a créé les conditions indispensables — comme l'a souligné dans son discours à la Diète le Premier Ministre, P. Jaroszewicz — à une action efficace du conseil en tant qu'organe qui programme et coordonne le développement du territoire qui est de son ressort¹⁴. La réforme garantit aussi aux conseils un plein appui de la part des organisations locales du P.O.P.U., du P.P.U. et du P.D., du Front d'Union Nationale (F.U.N.), des organisations sociales d'autogestion. Elle est un important pas en avant dans le développement de la démocratie socialiste, d'autant plus qu'elle est liée à la consolidation de l'autogestion des habitants des agglomérations urbaines, à l'amélioration du travail du F.U.N. et aussi de l'organisation du P.O.P.U. et du P.P.U. à la campagne.

IV. *L'ACCROISSEMENT DE L'EFFICIENCE DES ORGANES LOCAUX DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT*

Avant le 9 décembre 1973, les organes locaux de l'administration de l'État au niveau d'arrondissement et de voïvodie étaient les presidiums des conseils du peuple et leurs services. La loi du 22 novembre 1973 a apporté d'importants changements en cette matière. Actuellement, ces organes sont: le voïvode dans la voïvodie, le président de ville dans les villes de plus de 100 000 habitants et dans les chefs-lieux des voïvodies, le chef de ville dans les villes dont la population n'excède pas 100 000 habitants, le chef d'arrondissement dans l'arrondissement, le chef de quartier dans les quartiers des villes et le chef de commune dans les communes. Le Président du Conseil des ministres a le droit de désigner d'autres villes qui auront un président comme organe local de l'administration de l'État. Il a usé de ce droit dans quelques cas; il s'agit de villes de grande importance économique (p. ex. Ostrów Wielkopolski ou Elbląg) ou historique (p. ex. Toruń ou Kalisz). Il existe aussi des chefs conjoints de ville et d'arrondissement ou de ville et de commune. Tous les organes locaux de l'administration de l'État sont nommés pour un temps indéterminé. Le voïvode, le président de ville, le chef d'arrondissement, le chef de ville-arrondissement, le chef de quartier dans une ville-voïvodie sont nommés par le Président du Conseil des ministres après avis du conseil du peuple

¹⁴ P. Jaroszewicz, *Doskonalenie działania rad i administracji terenowej* [Le perfectionnement de l'activité des conseils et de l'administration locale], « Trybuna Ludu » du 23 novembre 1973.

intéressé. Les premières nominations ont eu lieu en décembre 1973. Le chef de ville, le chef de quartier dans une ville-arrondissement et le chef de commune sont nommés par le voïvode après avis du conseil du peuple intéressé.

Les vice-voïvodes et vice-présidents des villes-voïvodies sont nommés par le Président du Conseil des ministres, les vice-présidents des autres villes, les suppléants des chefs d'arrondissements et des chefs des villes-arrondissements — par le voïvode. Les suppléants des chefs de quartiers dans les villes-voïvodies sont nommés par le président de ville. Les mêmes organes ont le droit de révocation. Une proposition de révocation peut émaner du conseil du peuple compétent.

Les organes locaux de l'administration de l'État exercent cette administration en vertu des dispositions légales et conformément aux directions d'activité fixées par les organes supérieurs. Toutes les questions administratives non réservées à d'autres organes relèvent de leur compétence.

Les voïvodes et les présidents de ville, les chefs d'arrondissement, de ville et de quartier ont, entre autres, de vastes compétences de coordination. Ils coordonnent l'activité de toutes les unités d'État et coopératives ainsi que des organisations sociales liées à l'économie locale, édictent des recommandations concernant la réalisation des tâches résultant du plan de développement socio-économique d'une région donnée. Leur pouvoir de coordination s'étend aussi à l'activité dans le domaine du développement de la science, de l'enseignement supérieur et de la technique.

Les voïvodes, présidents de villes, chefs d'arrondissement, de ville et de quartier peuvent adresser aux chefs d'unités d'État et coopératives ou d'organisations sociales des requêtes tendant à faire punir, suspendre dans ses fonctions ou licencier un travailleur qui néglige ses devoirs de service ou porte atteinte à la discipline du travail. Le voïvode ou le président d'une ville-voïvodie peut suspendre dans ses fonctions un directeur (chef) d'unité non subordonnée au conseil du peuple au cas où est constatée une violation particulièrement choquante des devoirs de service, entraînant de graves dommages économiques et sociaux. En même temps, il est tenu de désigner une personne appelée à exercer temporairement les fonctions de directeur ou de chef et d'informer de ses actes l'organe supérieur compétent.

De même, la constitution sur le territoire de la voïvodie d'une unité gérée centralement ou sa liquidation exigent d'être concertées avec le voïvode. Cela concerne également les changements dans la production d'entreprises gérées centralement au cas où ces changements sont de na-

ture à avoir des incidences sur le territoire de la voïvodie. Le voïvode peut aussi faire vérifier l'utilisation des capacités de production des entreprises gérées centralement et prendre des mesures nécessaires. Les mêmes compétences a le président d'une ville-voïvodie.

Le voïvode sur le territoire de la voïvodie et le président d'une ville-voïvodie sur le territoire de cette ville, sont représentants du Gouvernement et, en cette qualité, exercent la mission qui leur est confiée par le Gouvernement ou le Président du Conseil des ministres.

En même temps, le voïvode, le président de ville et les chefs en tant qu'organes d'exécution et de gestion des conseils du peuple assurent l'exécution des résolutions de celles-ci, leur soumettent des rapports de réalisation de ces résolutions ainsi que des rapports annuels d'exécution du plan de développement socio-économique de la région et du budget.

Ainsi les voïvodes et présidents des villes-voïvodies remplissent en quelque sorte une triple fonction: ils sont organes locaux de l'administration de l'État, organes d'exécution et de gestion de leurs conseils et, à cet égard, leur sont subordonnés, et, enfin, sont représentants du Gouvernement. Les autres présidents de ville et chefs remplissent une double fonction: celle d'organes locaux de l'administration de l'État et celle d'organes d'exécution et de gestion de leurs conseils et, à cet égard, leur sont subordonnés.

Les présidents et chefs de villes non divisées en quartiers ainsi que les chefs de quartiers et de ceux de communes ont aussi les compétences du chef de l'état civil.

L'institution des organes à une personne de l'administration de l'État au niveau d'arrondissement et de voïvodie s'appuyait sur l'expérience acquise en 1973 dans les communes et les petites villes. « Aujourd'hui, après onze mois de fonctionnement des communes — a déclaré à la Diète le Président du Conseil des ministres — nous sommes en mesure d'affirmer avec une entière satisfaction que les changements apportés se sont vérifiés dans la pratique, qu'ils ont subi avec succès l'épreuve, qu'ils répondent à notre attente et qu'ils ont eu la faveur et le soutien des habitants de la campagne »¹⁵. Au printemps 1974, on savait déjà que la réforme au niveau d'arrondissement et de voïvodie pouvait être appréciée de la même façon.

Les voïvodes, présidents de villes et chefs exercent leurs fonctions à l'aide de bureaux qui leur sont subordonnés: le voïvode, à l'aide d'un

¹⁶ *Ibidem.*

bureau de voïvodie, le président de ville et le chef de ville — d'un bureau municipal, le chef d'arrondissement — d'un bureau d'arrondissement, le chef de ville et d'arrondissement — d'un bureau de ville et d'arrondissement, le chef de quartier — d'un bureau de quartier. Le chef de commune exerce ses fonctions à l'aide d'un bureau de commune.

Les organes locaux de l'administration de l'État remplissent leurs fonctions aussi à l'aide d'unions, d'entreprises et d'établissements et d'institutions locales. Le chef de commune est secondé aussi par les chefs d'établissements subordonnés au conseil du peuple de commune, et dans le domaine de l'instruction publique — par le directeur des écoles communales.

Tous les bureaux ont, bien entendu, une organisation interne.

La réforme des organes locaux de l'administration s'accompagne d'une élévation sensible du niveau du personnel. En été 1973, les postes dans les conseils d'arrondissement et de voïvodie ont été réduits de 12 pour cent. Cela a permis de relever sensiblement les rémunérations et aussi de recruter un personnel mieux qualifié. Les conditions de capacité à remplir ont été aggravées.

La réforme est liée à une décentralisation poussée des compétences. Les décisions administratives individuelles de première instance sont rendues par le chef de commune (de ville et de commune), le président ou le chef de ville, le chef de quartier — dans leurs ressorts respectifs. Il en est de même en ce qui concerne l'arrondissement ou la ville jointe à l'arrondissement. Les décisions administratives individuelles rendues par le voïvode ou le président d'une ville-voïvodie sont définitives. C'est une dérogation à la règle des deux degrés de la procédure administrative. Pour une décision prise au niveau de commune en première instance, l'organe d'arrondissement est la deuxième instance. Si la première instance est représentée par un organe d'arrondissement, la deuxième l'est par un organe de voïvodie.

Les organes centraux ne prennent pas, en principe, des décisions administratives individuelles. Avant le 9 décembre 1973, ils avaient de vastes compétences en cette matière.

La tutelle à l'égard des organes locaux de l'administration de l'État est assurée par le Président du Conseil des ministres. Un organe local de l'administration de l'État est hiérarchiquement subordonné à l'organe supérieur, tandis que l'organe au niveau de voïvodie — au Président du Conseil des ministres.

Sensiblement modifiée est la position des ministres vis-à-vis des

organes locaux de l'administration de l'État. Dans les limites de la mission qui leur est confiée, les ministres fixent pour les voïvodes et les présidents de villes-voïvodies les règles générales de la réalisation des tâches de leurs départements ministériels respectifs et leur apportent une aide en cette matière. Ils adressent au Président du Conseil des ministres des requêtes tendant à faire abolir les arrêtés rendus par le voïvode ou le président d'une ville-voïvodie, contraires à la loi ou à la ligne générale de la politique de l'État. Ils abolissent ou modifient, suivant les règles fixées par des dispositions spéciales, les décisions administratives individuelles rendues par les organes locaux de l'administration de l'État. Ils contrôlent, sur le fond, l'activité des services concernés dans les bureaux de voïvodie, municipaux ou d'arrondissement et leur apportent une aide appropriée. Ils prennent également des mesures tendant à diffuser les réalisations marquantes des services.

Cela représente une concentration poussée de l'influence exercée par les organes centraux sur les organes locaux dans les mains du Président du Conseil des ministres. Cela signifie aussi une autonomie accrue des organes locaux.

V. REMARQUES FINALES

La réforme en question s'inspire de la doctrine marxiste-léniniste de l'État socialiste. C'est une concrétisation des préceptes de cette doctrine dans les conditions actuelles de l'édification socialiste en Pologne. C'est une tentative de chercher de nouvelles solutions adaptées aux possibilités, aux besoins et aux aspirations de la société. Elle est fondée sur l'expérience de trente ans du pouvoir populaire dans notre pays. En revanche, il ne s'agit aucunement d'un modèle à exporter ou à glorifier. Mais les résultats de la réforme peuvent faire l'objet des échanges d'expériences avec d'autres pays, socialistes ou non. Cette réforme est un apport du P.O.P.U. aux expériences mondiales de l'édification du socialisme.

Les solutions adoptées par la loi évoquée sont un pas en avant dans l'évolution de l'acquis de la Pologne populaire. Elles ne signifient nullement un retour, même sur le plan formel seulement, aux solutions en vigueur avant 1950. Les organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'État constituent un système unique et cohérent. Avant 1950, il y avait séparément un système de collectivités locales, un système des conseils du

peuple et les organes de l'administration de l'État¹⁶. De plus, cette organisation n'était pas uniforme, comme l'est le système actuel.

L'unique restitution du passé lointain, ce sont les noms des organes locaux. Voïvode, président de ville — ce sont des termes utilisés en Pologne pendant des siècles. Celui de chef était connu au XVIII^e, au XIX^e et au début du XX^e siècle. Les notions, elles, avaient plus d'une fois subi de profonds changements dans le passé. La loi du 22 novembre 1973 a rempli ces termes d'un contenu nouveau, unique, à la fois socialiste et patriotique¹⁷.

¹⁶ Cf. C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej, 1944 - 1950 [L'auto-gestion locale en Pologne populaire, 1944 - 1950]*, Warszawa 1972.

¹⁷ Le texte de la loi sur les conseils du peuple dans les termes de la loi du 22 novembre 1973 sera publié dans le prochain numéro de notre revue.