

Wiesław SKRZYDŁO

Les partis politiques et l'administration en République Populaire de Pologne

Partie polityczne i administracja w PRL

Политические партии и администрация в ПНР

1. LES PARTIS — ELEMENT ESSENTIEL DE LA STRUCTURE DE LA SOCIETE

Les partis constituent l'élément permanent de la vie politique et de la structure de la société contemporaine. Si cette institution n'existait pas, le fonctionnement de la société, et notamment de l'Etat, serait inconcevable dans le contexte actuel des relations socio-politiques et économiques. Cette thèse se réfère à l'Etat en général, elle a donc un caractère universel et elle reste valable pour tout Etat, indépendamment du système socio-économique qu'il a adopté. Mais elle prend une importance particulière dans les conditions du système socialiste où le parti communiste remplit le rôle directeur¹, conséquence du rôle dirigeant assumé par la classe ouvrière dans la société socialiste.

Cette opinion est justifiée par les facteurs qui définissent le rôle politique et la fonction sociale du parti. En envisageant le même phénomène du point de vue constitutionnel, il faut voir dans les partis l'un des instruments essentiels qui servent à réaliser le pouvoir du peuple. Cette constatation reste valable indépendamment du fait que la constitution mentionne ou non les partis politiques parmi les facteurs servant à réaliser le pouvoir d'Etat. Sylwester Zawadzki², en analysant le contenu de l'article 2 de la Constitution de la R.P.P., conclut à juste titre que le

¹ A. Łopatka consacre à cette problématique une vaste monographie: *Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego, Zasady leninowskie*, Poznań 1963.

² Cf. *Partia a aparat państwowy*, „Państwo i Prawo” 1971, No 11, p. 708.

système de représentation dont cet article fait état est un important mais pas le seul moyen d'exercer le pouvoir d'Etat en Pologne Populaire. Suivant ce raisonnement, il faut souligner que le pouvoir public se réalise aussi bien dans des formes étatistes, où le système de représentation est prédominant, que dans formes non étatistes.

Parmi ces dernières, il faut énumérer d'abord:

a. Le parti communiste qui élabore le programme du développement de la société et de l'Etat et en dirige la réalisation soit seul (p. ex. en U.R.S.S.), soit en alliance avec d'autres groupements politiques du monde du travail.

b. Les partis alliés qui constituent la représentation politique des groupes sociaux non-prolétariens du monde du travail (en Pologne, ceci concerne le Parti Paysan Unifié et le Parti Démocrate).

c. Diverses organisations sociales, parmi celles-ci surtout les syndicats qui jouent un rôle très important dans l'élaboration des décisions politiques et juridiques et, par là, contribuent à la réalisation de la fonction de l'Etat.

d. De multiples formes d'autogestion sociale.³

Le sujet de nos considérations nous fait nous concentrer sur les partis politiques dont la participation à la réalisation du pouvoir public est généralement reconnue. Parmi les nombreuses formes où cette participation se manifeste, il faut citer surtout l'élaboration de la conception du développement social et économique de l'Etat. Et bien que cette fonction des partis ne puisse pas être prise en considération en dehors de ses autres fonctions, bien qu'on ne puisse guère réduire à cela le rôle du parti, c'est elle qui vient en premier lieu. Ceci concerne surtout une société fondée sur la planification où les pouvoirs politique et économique sont réunis. Dans ces conditions, la responsabilité législative des organes de l'Etat est précédée de l'élaboration du programme prospectif de développement. Le contrôle de l'activité des organes multiples de l'Etat est, lui aussi, effectué de ce point de vue: il s'agit d'examiner comment la conception du développement est réalisée par les institutions d'Etat.

Les partis constituent également un facteur important dans les domaines idéologique et politique. Ils propagent une idéologie définie ainsi que le programme de développement qui en résulte. Ils contribuent à mobiliser la société. Le parti remplit ainsi un rôle important de propagation et d'éducation non seulement par rapport à ses propres adhérents mais aussi à l'égard des autres milieux sociaux.

Du point de vue qui nous intéresse, l'activité idéologique et politique

³ Cette problématique a été développée dans l'étude: W. Skrzydło, S. Zawadzki: *System partyjny a socjalistyczne organy przedstawicielskie*, „Problemy Rad Narodowych” 1973, No 25, p. 173.

du parti a une grande importance. Toutefois elle n'épuise pas le problème. Les partis ne bornent pas leur activité aux domaines de politique et d'éducation, parce qu'ils ne pourraient pas atteindre leur but fondamental, à savoir former la vie politique de l'Etat et participer au pouvoir dans l'intérêt d'une classe sociale définie. C'est pourquoi les partis déploient leur activité politique en direction et à l'intérieur des cadres de l'appareil d'Etat dont ils constituent effectivement la force motrice. L'activité des partis est visible dans divers chaînons de l'appareil et surtout au sein des organes de représentation qui établissent des normes de droit et qui exercent, entre autres par le contrôle, une influence sur l'activité des autres organes de l'Etat.

Ces remarques avaient jusqu'à présent un caractère sommaire et concernaient les partis politiques en général. Elles se réfèrent, bien entendu, à tous les groupements politiques agissant en Pologne. Mais, dans le système socialiste, c'est le parti communiste qui joue un rôle particulier et ses fonctions doivent être définies plus précisément:

1. Se fondant sur l'idéologie du marxisme-léninisme et réunissant dans ses rangs les éléments les plus conscients et engagés de la classe ouvrière, des paysans et des intellectuels, ce parti élabore un programme de construction du socialisme, programme de longue envergure et adapté aux conditions concrètes du pays.

2. En établissant dans ce programme la hiérarchie des buts et des devoirs, autrement dit la stratégie du développement, le parti associe les intérêts présents et futurs de toutes les classes du monde du travail.

3. En adoptant comme point de départ le programme de développement socialiste de la Pologne, le parti constitue le centre d'inspiration politique et, par l'activité de ses membres dans les organes de représentation et d'administration, il veille à ce que le programme prenne forme de loi obligatoire pour toute la société.

4. Le parti recrute et forme les cadres des militants qui travaillent ensuite dans ses propres instances ainsi que dans l'appareil d'Etat et dans les organisations sociales. C'est ainsi, entre autres, que le parti assure la mise en oeuvre de son programme et d'une ligne cohérente pour le fonctionnement de l'appareil d'Etat.

5. Le parti exerce le contrôle politique (entre autres par le système d'organes de représentation) sur le fonctionnement de l'appareil d'Etat.

6. Il faut souligner également le travail idéologique et politique du parti au sein de la société tout entière et qui a pour but de former la conscience socialiste du monde du travail. Ceci permet aux citoyens de participer à leur tour à l'élaboration du programme (par des consultations et des discussions sur les projets des organes d'Etat, etc.) ainsi qu'à sa mise en oeuvre.

Le parti exerce donc plusieurs fonctions. Il remplit le rôle directeur à l'égard de l'appareil d'Etat et des organisations sociales et politiques. Ces fonctions ne se limitent pas à la participation aux élections des organes de représentation et à l'activité dans le cadre de ceux-ci. Le rôle directeur du Parti Ouvrier Unifié Polonais est reconnu aussi par les autres partis politiques en Pologne: le Parti Paysan Unifié et le Parti Démocrate.

Sur le fond des thèses et des constatations présentées ci-dessus, apparaît la nécessité de caractériser le système de partis en Pologne Populaire.⁴ Le système s'est formé par suite des changements politiques dans le pays et en conséquence de la suppression de l'émiettement politique du mouvement ouvrier et du mouvement paysan. Il a reçu sa forme actuelle au tournant des années 40 et 50, quand l'unification politique du mouvement ouvrier a permis de fonder le Parti Ouvrier Unifié Polonais, quand l'intégration du mouvement paysan, à son tour, a permis la création du Parti Paysan Unifié, et quand le Parti Démocrate est devenu la représentation politique des artisans, des gens du secteur de la petite production et de certains milieux d'intellectuels.

Les partis politiques qui existent en Pologne établissent leurs relations mutuelles sur des principes qui diffèrent de ceux qui ont lieu dans un système multipartite. Les partis ne luttent pas entre eux pour le pouvoir d'Etat. Il n'y a donc pas de rivalité des partis. Il s'en suit qu'il n'y a pas d'alternance dans l'exercice du pouvoir. Ainsi, tout en représentant respectivement différents milieux sociaux qui n'ont pas d'intérêts politiques antagonistes, les partis en Pologne ont remplacé la lutte pour le pouvoir par la collaboration dans la réalisation de celui-ci. C'est pourquoi le Parti Ouvrier Unifié Polonais qui occupe une position dominante dans la vie politique et qui dispose au parlement de la majorité absolue (dans les années 1952—1979 de 64,9% à 52%) n'institue pas de gouvernement monopartite mais il coopère avec les autres partis politiques au sein des organes centraux et territoriaux.

Le système des partis en Pologne Populaire s'appuie donc sur la reconnaissance du rôle directeur du Parti Ouvrier par les autres partis. De son côté, le Parti Ouvrier reconnaît à ses partenaires l'autonomie d'organisation et le droit de participer aux décisions concernant le sort et le développement de l'Etat et de la société. Des formes de coopération de plus en plus perfectionnées ont amené à la transformation de l'ancien mot d'ordre de front national proposé pendant la guerre et la reconstruction du pays qui l'a suivie, dans un vaste mouvement social appelé Front de

⁴ C'est M. Sadowski qui s'occupe surtout du système des partis en Pologne Populaire. Cf. M. S a d o w s k i: *System partyjny PRL*, Warszawa 1972.

l'Unité Nationale où les partis jouent le rôle primordial. En effet, l'institution du Front est devenue une plate-forme de coopération du Parti Ouvrier, des autres partis, des organisations sociales ainsi que des éléments actifs indépendants, pour la réalisation d'un programme commun de développement de la Pologne Populaire.

Le système de partis de la République Populaire de Pologne se fonde donc sur les principes suivants:

- a. Rôle directeur du parti de la classe ouvrière.
- b. Existence des autres partis du monde du travail, partis ayant une longue tradition de la lutte pour la libération nationale et sociale.
- c. Reconnaissance par le P.O.U.P. de l'autonomie des autres partis qui participent au gouvernement et partagent la responsabilité de l'avenir de la Pologne.
- d. Elimination des groupements politiques qui se situent en dehors du monde du travail.
- e. Suppression du phénomène de lutte pour le pouvoir entre les partis et d'alternance dans l'exercice de celui-ci. Les partis qui agissent en Pologne ont leur part dans les organes de représentation et d'administration d'Etat, y compris dans le gouvernement.

Dans la société polonaise, comme dans toutes les sociétés contemporaines, les partis jouent un rôle pilote. Ceci est visible dans toutes les sphères de la vie publique et notamment dans le domaine du fonctionnement de l'appareil d'Etat où ce rôle est particulièrement important.

2. L'ADMINISTRATION D'ETAT ET SON ROLE EN POLOGNE POPULAIRE

L'administration remplit dans l'Etat un rôle d'organisation, ce qui ne diminue point son importance dans l'exécution et la gestion. Mais il s'agit surtout d'une très large activité ayant pour but l'organisation de diverses sphères d'activité, dont celle de la vie politique et socio-économique. Sans diminuer l'importance des autres genres d'organes d'Etat, il faut souligner l'efficacité de l'administration. Son importance est mise en valeur aussi par le fait que, dans le système d'organes d'Etat formé selon les principes de la Constitution de la R.R.P., les organes de l'administration d'Etat forment non seulement un groupe (à côté des organes de représentation, de juridiction et des procureurs), mais aussi le groupe le plus nombreux et le plus ramifié.

Le développement des sphères d'activité de l'administration d'Etat, ainsi que l'extension de l'appareil administratif qui en ressort est un phénomène général qui apparaît à présent dans tous les Etats. Ce phénomène résulte de divers facteurs. Cet état de choses résulte du fait que

la vie sociale devient de plus en plus compliquée et que l'on en soumet de nouveaux domaines au règlement de la loi, ce qui fait étendre l'activité de l'Etat. Le développement de la vie politique et économique exige de trouver et d'employer des moyens d'intégration. L'Etat, à travers ses organes, entre donc largement dans la vie économique. Ces facteurs sont de plus en plus nombreux et il n'est pas question d'en faire ici une liste complète mais de constater qu'il s'agit là d'une règle générale.

Cependant, en parlant du développement de l'administration dans le système socialiste, il faut souligner un moment capital, à savoir le fait que, par suite des transformations socio-économiques fondamentales au cours de la révolution socialiste, l'Etat est devenu propriétaire des moyens de production de base.⁵ Ce fait est décisif dans le rôle de l'Etat et de son administration dans le domaine en question. En tant que propriétaire des moyens de production, l'Etat mène une activité gestionnaire, directe, aussi dans le domaine de l'économie nationale. Dans ce but, il crée des organes d'Etat qui appartiennent au groupe d'organes d'administration. En plus, toujours en tant que propriétaire des moyens de production, l'Etat se trouve qualifié pour mener une activité planificatrice de large envergure. La vie du pays ne se développe donc pas de manière spontanée et fortuite mais selon un plan établi sur des principes qui définissent l'orientation et le rythme du développement des secteurs particuliers de l'économie nationale. Cette activité de coordination incombe aussi aux organes d'Etat qui appartiennent au groupe d'organes d'administration.

Ces divers facteurs influent aussi sur la structure des organes d'administration d'Etat. C'est la structure du gouvernement de la R.P.P. qui fournit l'exemple le plus significatif de la portée et du poids des changements dans ce domaine. Il suffit de considérer à cet égard le caractère et les types de ministères dont les chefs appartiennent au Conseil des Ministres.

Si l'on compare les données de la période d'entre deux guerres, ou même de celle des premières années après la guerre, avec l'état actuel dans ce domaine, les différences sont évidentes. Le gouvernement a été sensiblement agrandi, ce qui résulte des nouveaux phénomènes liés surtout à la nouvelle essence du système socio-économique et politique. En comparant les ministères anciens et actuels, on peut remarquer deux phénomènes distincts: D'abord, les ministères de caractère politique sont entièrement stabilisés; leur nombre n'augmente pas. Ensuite, le fait que les ministères de caractère économique accroissent sensiblement leur nombre, et plus particulièrement ceux liés avec l'industrie. C'est une

⁵ Le sujet est traité plus largement dans: Z. Rybicki: *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975, p. 69 et suiv.

preuve de l'avance économique de la Pologne qui rattrape le retard hérité de l'ancien système. En voici un exemple éloquent: au lieu d'un seul ministère de l'industrie et du commerce qui existait encore en 1949 et qui couvrait toute la production industrielle et les échanges de biens (y compris les échanges avec l'étranger) on a créé deux ministères pour le commerce et 12 ministères dans le domaine d'industrie.

Ces faits font rappeler l'actualité et la pertinence des paroles de K. Marx sur l'Etat socialiste où la „gestion des gens”, essentielle pour les systèmes pré-socialistes, serait remplacée par la „gestion des choses”. Ce processus est donc visible et il trouve ses conséquences dans la structure de l'appareil d'Etat et notamment dans l'appareil d'administration.

L'épanouissement de l'administration, causé par divers facteurs, fait surgir plusieurs problèmes nouveaux. La vie fait naître de nouveaux phénomènes, il y a de nouveaux problèmes qu'il faut résoudre. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place un appareil spécialisé, bien approprié et professionnellement qualifié. D'une part, il offre toutes les garanties que les problèmes qui s'imposent seront résolus de manière compétente et juste. D'autre part, le haut degré de spécialisation et de professionnalisation de cet appareil y fait naître la tendance à s'isoler, à échapper au contrôle de la société.

Le mécanisme de l'Etat contemporain socialiste présuppose une coopération harmonieuse de deux éléments: d'une part une administration compétente qui remplit ses devoirs à l'aide du personnel professionnel, salarié, d'autre part — des institutions sociales, organes dont les membres remplissent leurs fonctions à titre social, gratuit. Ce but est réalisé par le parlement, mais pas uniquement. En effet, on a créé en Pologne un système ramifié d'organes de représentation qui fonctionnent à tous les échelons de l'administration. Dans chaque unité d'administration: commune, ville, voïévodie, fonctionne une sorte de parlement élu par la société locale.

Il y a donc deux éléments: l'un est professionnel et spécialisé à la fois et l'autre est social et représentatif. Et c'est la relation réciproque de ces deux facteurs ⁶ qui a une importance capitale. Les deux doivent être convenablement formés et pourvus de compétences appropriées. L'élément représentatif doit avoir les droits de contrôle par rapport à l'administration d'Etat. Il faut en effet que le principe de la démocratie se réalise par le contrôle et que ce contrôle assure le rôle de service de l'administration par rapport à la société, qu'il empêche à l'administration d'échapper à la supervision sociale et de perdre ainsi sa fonction essentielle

⁶ C'est la décision du VI^e Congrès qui attire l'attention sur la nécessité de renforcer ces deux éléments harmonieusement et parallèlement au cours des réformes à accomplir en Pologne Populaire dans les années 70.

au sein de la société, c'est-à-dire de lui servir. Une telle solution exige l'existence des organes représentatifs et des institutions sociales pourvues de compétences appropriées.

La vie exige en même temps une administration efficace et responsable, autrement dit pourvue, elle aussi, de pouvoirs et de moyens juridiques indispensables.

Il semble que les relations correctes entre ces deux facteurs ne sauraient pas être établies et assurées sans partis politiques. C'est eux, situés en dehors de l'appareil d'État et exerçant envers lui une activité de contrôle social, qui sont seuls capables de former des relations correctes qui assurent la position du facteur représentatif agissant au nom de la nation entière ou au nom de la population locale et la position du facteur professionnel, appelé à réaliser les devoirs de caractère exécutif et gestionnaire. Personne, hormis les partis, n'est en mesure d'accomplir cette tâche, car:

a. Les partis agissent en se basant sur un programme qui embrasse tous les domaines de la vie sociale et qu'ils vulgarisent dans la société et dont ils sollicitent l'approbation.

b. Les partis préparent le programme électoral des organes représentatifs et, après les élections, ils possèdent dans ces organes leurs membres qui forment des groupes parlementaires (il en est de même dans les organes représentatifs territoriaux) et, avec l'aide de ces membres, ils influent sur les activités de contrôle menées par l'organe représentatif à l'égard de l'organe d'administration d'État.

c. Les partis ont leurs membres dans les organes exécutifs et c'est par cette voie qu'ils influent sur leurs attitudes sociales et sur leurs activités professionnelles.

Les partis peuvent donc influencer sur l'activité de l'administration d'État par différentes voies et à l'aide de divers moyens. En même temps, ils influent de manière décisive sur la réalisation des principes politiques exprimés dans la constitution, principes qui forment les bases du système de l'État.

3. METHODES DE REALISATION DU ROLE DIRECTEUR DU P.O.U.P. A L'EGARD DE L'ETAT

Vu le rôle rempli par le P.O.U.P., que la Constitution définit dans l'article 3 comme force directrice de la société, le problème des formes de la réalisation de ce rôle entre autres par rapport à l'administration d'État mérite une présentation particulière. Le problème est fondamental parce qu'il implique la question des méthodes de la réalisation de ce rôle

•

directeur. Le rôle directeur du parti doit être mis en oeuvre de manière à ce que le monde de travail participe autant que possible au gouvernement de l'Etat et à ce que les organes d'Etat qui réalisent cette politique aient la confiance et l'appui de tous, y compris des personnes qui n'offrent pas leur appui direct au parti lui-même.

C'est un problème important et complexe car il faut prendre en considération que les formes de la réalisation du rôle directeur peuvent changer. Elles changent selon la période où il faut les appliquer, donc en fonction de la disposition des forces dans la lutte de classes à l'échelle nationale et internationale et en fonction des conditions sociales et politiques de l'Etat. Comme la diversité de ces formes est difficile à présenter, il semble qu'il faut concentrer l'attention sur les méthodes de base, dites léninistes, conformes aux principes léninistes réglant le rapport du parti envers l'Etat. Ces méthodes se résument de manière suivante:

- a. L'établissement des lignes de développement et du programme de l'activité de l'Etat et de tous ses organes;
- b. La candidature des membres du parti aux postes directeurs dans l'appareil d'Etat;
- c. Le contrôle politique sur l'activité des organes d'Etat;
- d. L'orientation politique des organes de représentation.

Conformément aux principes cités, le parti doit donc être avant tout un facteur d'inspiration politique, un centre d'initiative créatrice et, en même temps, de contrôle par rapport à l'appareil d'Etat. Tout en réalisant sa fonction directrice envers l'Etat, le parti doit ni remplacer l'appareil d'Etat, ni adopter envers lui des méthodes administratives. Autrement dit, le parti ne peut ni s'identifier avec l'appareil d'Etat, ni le commander.

En tête des méthodes léninistes de la réalisation du rôle directeur du parti vient donc l'établissement du programme d'action et de développement de l'Etat. C'est d'une importance capitale, étant donné que le système socialiste doit être construit de manière consciente et selon un plan. Devant le parti se dresse donc un devoir de haute responsabilité, celui d'élaborer ce programme, de l'établir sous forme de directives qui résultent aussi bien de l'analyse de la situation socio-économique actuelle, que des perspectives à long terme.

Les manières d'établir ces directives sont diverses. Ces indications peuvent être contenues dans les motions des congrès du parti ou dans les motions des sessions nationales du P.O.U.P. Il faut souligner que les décisions des VI^e et VII^e Congrès du parti ont été prises après une discussion nationale, menée sur les thèses de congrès non seulement avec la participation des membres du P.O.U.P., mais avec celle des membres des autres partis et des éléments indépendants. Les directives sont for-

mulées aussi dans les décisions des séances plénières du Comité Central. Elles concrétisent ou développent les motions des congrès, ou bien elles prennent les thèmes nouveaux qui s'imposent avec les besoins et les devoirs actuels. Par cette voie on a développé, dans les années 1971—1975, le programme social du parti adopté au VI^e Congrès. Mais on a abordé aussi les problèmes de l'éducation des jeunes, de la construction des logements, etc. Il faut mentionner également les décisions du Bureau Politique et des organes territoriaux indiquant les lignes de développement des voïévodies, des villes et des communes.

Les décisions mentionnées constituent des documents du parti, de ses organes centraux ou territoriaux. En tant que documents de parti, ils ne concernent pas directement les organes d'Etat, mais les adhérents du parti qui travaillent dans ces organes. Ces membres ont donc pour devoir d'entreprendre les mesures nécessaires pour mettre ces directives en oeuvre. Tant que ces directives ne sont que des documents de parti, elles ne sont pas directement applicables au travail de l'appareil d'Etat. Elles prennent ce caractère à partir du moment où elles sont traduites dans le langage des normes juridiques. Ce sont les organes d'Etat qui s'en chargent. L'inspiration vient du parti et de ses membres qui agissent au sein de ces organes. C'est pourquoi les directives du P.O.U.P. font l'objet des débats du parlement, et du gouvernement. Elles font l'objet des travaux des ministres et des organes d'administration territoriale. En conséquence de ces travaux, on promulgue des actes juridiques qui sont obligatoires pour tous. La translation des documents politiques en actes juridiques signifie une pleine mise en oeuvre des directives du parti.

Le mode d'adoption des directives, ainsi que leur caractère plus ou moins détaillé, posent de graves problèmes. Le développement et les exigences de la démocratie imposent la nécessité de discuter largement les projets et de consulter divers milieux sociaux.⁷ Cela permet de prendre des décisions justes, avec des chances d'une large approbation sociale.

Quant au contenu des directives, il est important d'employer des indications de caractère général, souvent alternatif, ce qui laisse aux organes d'Etat une large marge de liberté, stimule leur initiative et permet de trouver des solutions optimales. Les décisions trop détaillées ne constituent donc pas la meilleure méthode d'agir. C'est Lénine qui mettait en garde contre cette manière, en disant qu' "on n'écrivait pas de lois au congrès du partii".

Une autre méthode de base consiste à proposer les membres du parti aux postes directeurs dans l'appareil d'Etat. La politique de distribution

⁷ Voir . T. M. J a r o s z e w s k i: *Partia a społeczeństwo, Społeczeństwo i polityka*, Warszawa 1969, p. 237.

des postes a une importance particulière. L'occupation des postes directeurs dans l'appareil d'Etat, y compris celui de l'administration, par des gens compétents et qui possèdent non seulement des qualifications professionnelles mais aussi politiques et morales, offre la garantie de réaliser les tâches définies dans les directives. Surtout les membres du parti qui occupent des postes directeurs, tout en agissant conformément au programme du parti, assurent la mise en oeuvre de la ligne du parti.

Ces principes de la distribution des postes ne signifient pas que le P.O.U.P. réserve tous les postes-clés dans l'appareil d'Etat et dans l'économie nationale uniquement à ses membres. Une telle politique amènerait inévitablement à isoler le parti des masses. Elle serait donc injuste et nuisible. Le souci de choisir des cadres convenables signifie que le P.O.U.P. pèse soigneusement les candidatures et que, pour occuper les postes de responsabilité, on propose des gens liés avec le P.O.U.P. par idéologie et par organisation, mais pas seulement eux. Les postes directeurs sont aussi occupés par des représentants des deux autres partis et les indépendants. C'est l'idée du front national qui y trouve son expression.

Le parti attache beaucoup d'importance à l'activité des organes d'Etat qui traduisent entre autres ses directives dans le langage juridique. Il s'agit donc de la composition sociale et politique du parlement, du Conseil des Ministres, des conseils nationaux, etc. Grâce à l'activité législative du parlement, grâce à l'activité juridique du Conseil d'Etat, du Conseil des Ministres, des ministres particuliers, des conseils nationaux et des organes territoriaux de l'administration d'Etat, les directives du parti reçoivent la forme de droit dont l'observation est garantie par la force de l'Etat et de son appareil.

Le parti prend soin de choisir les cadres directeurs, de les mettre en poste et de les renouveler. En effet, une circulation et des changements aux postes de direction sont indispensables. La fonction directrice du parti envers l'Etat ne se limite ni à définir un programme politiquement juste et scientifiquement justifié, ni à mener une politique de cadres politiquement juste. Il y a une tâche extrêmement importante, et qui assure au parti une influence sur l'activité de l'Etat et de son appareil administratif: le contrôle exercé par le parti sur les organes d'Etat.

Le système de contrôle dans l'Etat contemporain est très développé. Il y a plusieurs institutions qui s'en occupent. Le contrôle exercé par le parti a surtout un caractère politique et les méthodes en sont diverses. Au premier plan il y a sans doute le contrôle des membres du parti qui occupent des postes de responsabilité et de direction dans l'appareil d'Etat et dans l'appareil économique. Ce contrôle peut être appelé direct.

Il y a également des formes de contrôle indirect. Elles ont lieu p.ex. quand le parlement est amené à juger l'activité du gouvernement ou des secteurs particuliers d'administration dirigés par des ministres. De cette manière l'organe suprême du pouvoir dans l'Etat examine, comment sont réalisés les lois du parlement et les décrets, expression de la ligne politique du parti. Les conseils nationaux des échelons inférieurs remplissent des fonctions de contrôle analogues par rapport à l'appareil administratif territorial.

Le parti engage plusieurs et diverses institutions et organisations sociales au contrôle de l'administration, ce qui permet de mobiliser et d'exploiter une large initiative sociale, de réagir contre l'inefficacité et le gaspillage et contre les tendances de l'administration à s'isoler de la société, c'est-à-dire à la bureaucratie. Le rôle inspirateur du parti dans ce domaine a une importance essentielle pour le processus de contrôle dans l'Etat. C'est à la fois une forme d'influence politique du parti sur l'Etat et une de ses méthodes pour réaliser sa fonction directrice.

Le contrôle du parti consiste donc à examiner, par les instances et organisations de parti, l'activité des organes d'Etat du point de vue de sa conformité avec la ligne générale de la politique du parti, avec les directives obligatoires dans ce domaine et aussi avec la juridiction. Les analyses de ce type permettent de constater l'état des choses, de démontrer les insuffisances du travail de l'appareil d'Etat et de l'appareil économique, autrement dit, elles permettent de perfectionner leur activité.

Le contrôle que le parti exerce par l'intermédiaire des organes de représentation prend une forme particulière, vu son rang et ses méthodes. Le parlement et les conseils nationaux constituent l'une des principales formes de la démocratie, de la réalisation du pouvoir d'Etat par les masses des travailleurs. Le P.O.U.P. attache une grande importance à l'activité de ces organes. Leur rôle témoigne entre autres du degré de développement de la démocratie dans la vie politique.

L'activité de ces organes a une importance capitale pour le P.O.U.P. car ils expriment la politique du parti en établissant la juridiction sous forme de lois, et ensuite, en contrôlant l'activité de l'administration, ils vérifient comment la loi et la ligne politique du parti sont mises en pratique et quels en sont les résultats.

Le parti dirige l'activité des organes mentionnés de manière diversifiée. Les clubs de députés, les ensembles de conseillers, etc., y jouent un grand rôle. Tous les députés élus du P.O.U.P. sont obligés statutairement d'appartenir au club du P.O.U.P. Le club veille à ce que leur attitude soit solidaire et il assure la réalisation au parlement de la ligne politique et du programme du parti. Il en est de même, s'il s'agit des groupements de conseillers aux conseils nationaux.

Les méthodes présentées de l'activité du P.O.U.P. lui garantissent une influence directrice sur l'appareil d'Etat et sur l'administration. Comme il résulte de ce panorama, ces méthodes ont un caractère politique et leur application permet de réaliser les principes sur lesquels est basé le système de l'Etat.

4. CONSEQUENCES NEGATIVES DU REMPLACEMENT DE L'APPAREIL D'ETAT PAR LE PARTI

L'existence des principes léninistes qui définissent la relation entre le parti et l'Etat ne garantit pas entièrement un fonctionnement correct du modèle présenté. En effet, les expériences de l'Union Soviétique et des autres Etats prouvent que plusieurs problèmes complexes de nature théorique et pratique ont surgi dans les rapports entre le parti communiste et l'Etat. C'est pourquoi les congrès du P.C.U.S. et du P.O.U.P. y ont consacré beaucoup d'attention et ils ont formulé des conclusions dont voici les plus importantes:

1. La direction politique du parti ne peut pas être identifiée avec la direction d'administration, et le rôle du parti ne peut pas être réduit à celui de „superinstitution” qui dirige le travail courant de manière détaillée.

2. Tout en exerçant une direction politique, le parti ne doit pas remplacer les organes d'Etat mais cette direction doit être réalisée par l'intermédiaire des organes de représentation et dans les cadres du mécanisme établi par la constitution.

3. Le remplacement des organes d'Etat par le parti résulte d'une confusion des fonctions de ces deux éléments de pouvoir. Autrement dit, il faut faire une distinction plus précise entre les fonctions du parti et celles de l'Etat.

4. Tout en reconnaissant que la distinction de ces fonctions est indispensable, il faut adopter le principe, que la direction exercée par le parti doit avoir un caractère général.

Il en résulte que le parti n'est pas appelé à gouverner directement l'Etat. Une telle pratique amènerait inévitablement au remplacement des organes administratifs d'Etat par l'appareil du parti. Pour éviter une telle éventualité, on observe rigoureusement le principe de la division de l'appareil du parti de celui de l'Etat. Egalement, on distingue nettement entre les formes de l'activité menée par le parti et par l'appareil d'Etat.⁸

Les problèmes signalés marquent une possibilité réelle d'établir des relations correctes: parti — appareil d'Etat. C'est possible, quand on

⁸ Cf. Z. Rybicki: *Klasa robotnicza — partia — państwo socjalistyczne*, „Nowe Drogi” 1971, No 2, p. 42.

observe le principe, selon lequel „le parti dirige et le gouvernement gouverne”. On peut remarquer ce phénomène quand l’inspiration du parti ne mène pas à une ingérence excessive, détaillée, dans l’activité des organes d’Etat. Une ingérence excessive fait inévitablement naître des conséquences négatives, à savoir:

a. un affaiblissement des organes représentatifs à cause de la suppression de leur influence réelle sur les organes d’administration et sur le contrôle de leur activité,

b. une diminution, jusqu’à disparition totale, de l’initiative des organes d’administration qui attendent passivement les directives qui ne viennent que des centres politiques, ce qui fait augmenter les tendances bureaucratiques dans l’appareil d’Etat,

c. un affaiblissement de l’autorité des organes d’administration aux yeux de la société,

d. une disparition de la responsabilité des organes administratifs dans les décisions qu’ils prennent.⁹

Autrement dit, l’identification du parti et de l’Etat, de l’appareil de parti et de l’appareil d’Etat, amène fatalement des conséquences néfastes aussi bien pour la position et l’activité du parti, que pour l’appareil d’Etat. Les phénomènes de ce type ont eu lieu il y a quelque temps dans les Etats socialistes, y compris en Pologne, et ils ont causé une déformation des méthodes de direction politique et une croissance des tendances autocratiques. Ces phénomènes se sont fait remarquer en Pologne au tournant des années 40 et 50 et à la fin des années 60. Il est à noter qu’ils ne résultaient point d’un changement de principes théoriques. En effet, on suivait officiellement des principes léninistes corrects qui pourtant n’avaient pas leur confirmation dans la pratique.

Une analyse critique de ces phénomènes et de la situation provoquée par l’abandon des principes léninistes définissant le rapport du parti envers l’appareil d’Etat permet de revoir ce problème et de remarquer des conséquences négatives également pour le parti lui-même. Cela veut dire que:

a. le parti se désintéressait des affaires politiques de première importance, comme de l’établissement du programme de développement du pays,

b. on diminuait le rôle et l’envergure du travail idéologique et éducatif ayant pour but la formation de la conscience des gens du travail,

c. on réduisait la responsabilité des organes d’Etat dans les décisions et, par là, on chargeait le parti de la responsabilité de toutes les défaillances de l’administration dans ses rapports avec les citoyens, ce qui

⁹ Voir Z a w a d z k i: *Partia a aparat...*, *passim*.

a amené un affaiblissement du contrôle politique du parti sur l'appareil d'Etat et une bureaucratisation du travail des instances du parti.

La dégradation des formes et des méthodes de la direction politique du parti à l'égard des organes d'Etat peut donc prendre divers aspects. Elle peut être due à une confusion dans l'acheminement des décisions politiques du parti. Une structure correcte des relations, et qui correspond au mécanisme de la démocratie socialiste, demande que les directives du parti soient adressées aux organes représentatifs qui sont appelés à la législation et à formuler la volonté du peuple souverain. A leur tour, les décisions politiques du parti, transformées en normes juridiques, sont obligatoires pour l'administration d'Etat et pour les citoyens. Cela met en valeur le rang des organes représentatifs et renforce le principe de la souveraineté du peuple, principe fondamental du système politique de l'Etat socialiste.

Pendant les périodes d'erreurs, à l'époque où l'on s'écartait des principes léninistes d'action, il y avait des changements aussi dans le domaine en question. On remarquait alors une diminution du rôle des organes représentatifs. En conséquence, les directives du parti étaient transmises, en omettant les organes représentatifs sous-estimés, directement aux organes de l'administration d'Etat. C'était le gouvernement, ou bien les organes territoriaux de l'administration d'Etat, qui devenaient leurs principaux destinataires.

Ce genre de procédé a été critiqué en Pologne et en conséquence, on a dorénavant commencé à mobiliser les organes représentatifs¹⁰, à insister sur leur rôle et à affirmer leur supériorité par rapport à l'appareil d'Etat. Cette nouvelle tendance a trouvé son expression la plus complète dans la décision politique de la I^{re} Session Nationale du P.O.U.P. en octobre 1973, décision de confier les fonctions de présidents des organes représentatifs territoriaux aux secrétaires des comités du P.O.U.P. de même échelon¹¹, et les fonctions de vice-présidents — aux responsables territoriaux des deux autres partis. Cette solution a pour but d'affirmer les principes constitutionnels de l'Etat et de renforcer la position de l'organe représentatif, étant donné que celui-ci est présidé par le secrétaire de l'organisation territoriale du parti qui remplit le rôle directeur dans la société. Ce renforcement de la position est visible dans le fait que l'organe territorial de l'administration d'Etat est davantage surbordonné à l'organe représentatif territorial, dont il est en même temps l'organe exécutif.

¹⁰ Cf. T. M. Jaroszewski: *Kierownicza rola partii w warunkach intensywnego rozwoju*, „Nowe Drogi” 1971, No 3, p. 115.

¹¹ Voir J. Romul: *Kierownicza rola PZPR w stosunku do rad narodowych i terenowych organów administracji*, [in:] *Radzy terenowe i terenowe organy administracji po reformach*, sous la rédaction de Z. Leoński, Poznań 1976, p. 22—23.

Le parti doit donc remplir la direction politique et non pas administrative. La direction politique est conçue ici comme une activité qui mobilise tout le mécanisme de la démocratie socialiste. Elle consiste à inspirer et à stimuler l'activité et l'initiative des membres des organes représentatifs, des militants de l'autogestion ouvrière, de l'autogestion des quartiers d'habitation et des autres institutions qui servent à développer la démocratie.

La concentration du parti sur les affaires générales et les changements dans le style de la direction politique qui s'en suivent, nécessitent une modification de la politique de distribution des postes. Celle-ci doit, dans le choix des cadres, donner une préférence aux personnes pleines d'initiative, à celles qui savent diriger des groupes humains, et qui comprennent le besoin de surmonter les idées anciennes et conservatrices, bref, à ceux qui savent se débarrasser de tout ce qui affaiblit le lien du parti avec la société.

Ce style de direction politique est sans doute plus difficile que l'ancienne pratique de prise des décisions à la place des organes représentatifs et administratifs. Il demande beaucoup plus d'engagement politique, d'argumentation et de persuasion. Mais c'est la seule façon d'agir qui rende possible le développement de la démocratie.

STRESZCZENIE

Autor zajmuje się istotną w dziedzinie ustroju państwa kwestią stosunku partii politycznych i administracji w warunkach Polski Ludowej. Za punkt wyjścia przyjmuje przedstawienie problemu partii politycznych, jako istotnego elementu struktury współczesnego społeczeństwa, czynnika składowego mechanizmu realizacji władzy państwowej. W ustroju socjalistycznym szczególną, przewodnią rolę odgrywa partia marksistowsko-leninowska w stosunku do państwa i jego aparatu. Autor charakteryzuje system partyjny ukształtowany w Polsce, opierający się na istnieniu PZPR, jako partii sprawującej funkcję kierowniczą oraz współdziałających z nią Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego, a także przedstawia zasady, na jakich opierają się stosunki wzajemne tych ugrupowań politycznych.

Następnie autor omawia problem administracji państwowej i jej roli w Polsce, podkreślając wzrost jej znaczenia i zadań w warunkach, gdy państwo jest właścicielem podstawowych środków produkcji. Znajduje to konsekwencje w strukturze i funkcjach organów administracji państwowej. Zasada ludowładztwa, fundamentalna zasada socjalistycznego ustroju państwowego, zakłada ścisłe współdziałanie administracji państwowej ze społeczeństwem, z jego organizacjami, zakłada kierowniczą rolę ugrupowań politycznych z PZPR na czele.

Z kolei autor analizuje metody, przy pomocy których Polska Zjednoczona Partia Robotnicza pełni rolę kierowniczą w stosunku do aparatu państwowego. Wśród tych metod szczególnego znaczenia nabiera wytyczanie przez partię kierunków działania państwa i jego aparatu, prowadzenie polityki kadrowej w stosunku do kierowniczych stanowisk w aparacie państwowym i gospodarczym, a także sprawowanie kon-

троли в отношении до аппарата государственного и членов партии в нем трудоустроенных. Большое значение в этой мере имеют клубы депутатов и народных в органах представительных. обеспечивающие реализацию политики партии в работе органов государственных.

Анализируя исторические практики государственной Польши автор представляет недостатки происходящие в рамках отношений аппарат партийный а аппарат государственный. Показывает также отрицательные последствия практики замещения аппарата государственного через аппарат партийный. Акцентирует тенденции до использования политических методов выполнения роли руководящей через партию с отклонением методов административных. Метод этот является с уверенностью труднее, но является необходимым условием правильного функционирования государства социалистического и развития демократии.

РЕЗЮМЕ

Автор рассматривает существенный для государственного устройства вопрос отношения политических партий и администрации в условиях Народной Польши. В качестве исходного пункта исследователь принимает подход к проблеме политических партий как к важному элементу структуры современного общества, важному компоненту механизма реализации государственной власти. В социалистическом государстве особую, руководящую роль по отношению к государству и его аппарату играет марксистско-ленинская партия. Затем автор характеризует сформировавшуюся в Польше партийную систему, состоящую из ПОРП, которая играет в ней руководящую роль, и сотрудничающих с ней Объединенной народной партии (Zjednoczone Stronnictwo Ludowe) и Демократической партии (Stronnictwo Demokratyczne), а также основные принципы, на которых основаны взаимоотношения этих политических группировок.

В следующей части автор рассматривает проблему государственной администрации и ее роль в Польше, подчеркивает рост ее значения и задач в условиях, когда основные средства производства принадлежат государству. Это находит отражение в структуре и функциях органов государственной администрации. Предпосылкой принципа народовластия — фундаментального принципа социалистического государственного устройства — является тесное взаимодействие государственной администрации с обществом, его организациями, руководящая роль политических группировок во главе с ПОРП.

Затем автор анализирует методы, при помощи которых ПОРП выполняет руководящую роль по отношению к государственному аппарату. Особого внимания заслуживает определение партией направлений деятельности государства и его аппарата, кадровая политика в области руководящих постов в хозяйственном и государственном аппарате, контроль над государственным аппаратом и занятыми в нем членами партии. Большое значение здесь имеют клубы депутатов и советников, созданные в представительных органах, которые обеспечивают реализацию политики партии в работе государственных органов.

Анализируя исторический опыт государственного устройства Народной Польши, автор статьи отмечает недостатки, которые наблюдаются в рамках отношений партийный аппарат — государственный аппарат. Кроме того, исследователь указывает на отрицательные последствия замены государственного аппарата партийным. Автор обращает внимание на тенденции к применению партией политических методов руководства и к отказу от методов административных. Несомненно, этот метод более трудный, но он является необходимым условием правильного функционирования социалистического государства и развития демократии.

