



Sigma Public Management Profiles No. 5

Pologne

OCDE

<https://dx.doi.org/10.1787/5kmk186mgzmv-fr>



SIGMA

**Soutien à l'amélioration des institutions publiques et
des systèmes de gestion dans les pays
d'Europe centrale et orientale**

PROFILS DE GESTION PUBLIQUE DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE :

POLOGNE

POLOGNE

(Mise à jour novembre 1999)

Arrière-plan politique

Les dernières élections générales à l'Assemblée nationale bicamérale ont eu lieu le 21 septembre 1997. A la suite de ces élections cinq groupes politiques et les représentants de la minorité allemande ont obtenu des sièges au *Sejm*, la chambre basse de l'Assemblée nationale :

- Action électorale Solidarité (AWS) : 201 sièges
- Alliance de la Gauche démocratique (SLD) : 164 sièges
- Union de la Liberté (UW) : 60 sièges
- Parti paysan polonais (PSL) : 27 sièges
- Mouvement pour la Reconstruction de la Pologne (ROP) : 6 sièges
- Représentants de la Minorité allemande de Basse-Silésie : 2 sièges

Les mêmes groupes, ainsi que cinq représentants non inscrits, ont obtenu des sièges au Sénat, la chambre haute de l'Assemblée nationale :

- Action électorale Solidarité : 51 sièges
- Alliance de la Gauche démocratique : 28 sièges
- Union de la Liberté : 8 sièges
- Mouvement pour la Reconstruction de la Pologne : 5 sièges
- Parti paysan polonais : 3 sièges
- Non inscrits : 5 sièges

Depuis les élections plusieurs députés et sénateurs ont changé d'allégeance politique. En septembre 1999 la composition du *Sejm* était donc la suivante :

- Action électorale Solidarité : 187 sièges
- Alliance de la Gauche démocratique : 164 sièges
- Union de la Liberté : 59 sièges
- Parti paysan polonais : 26 sièges
- « Notre Groupe parlementaire » : 7 sièges
- Confédération pour une Pologne indépendante : 6 sièges
- Mouvement pour la Reconstruction de la Pologne : 4 sièges
- Non inscrits : 5 sièges
- Minorité allemande : 2 sièges

Après les élections de 1997 deux partis auparavant dans l'opposition -- l'Action électorale Solidarité et l'Union de la Liberté -- ont formé le gouvernement. Le Premier Ministre, Jerzy Buzek, est membre de

l'Action électorale Solidarité. En 1999 plusieurs changements ont été opérés dans la composition du gouvernement, le dernier remaniement étant intervenu fin septembre 1999.

Les membres de l'Assemblée nationale sont élus pour quatre ans. Les prochaines élections générales sont prévues pour 2001.

Le Président de la République de Pologne, Aleksander Kwasniewski, a été élu en novembre 1995 et a pris ses fonctions le 23 décembre suivant. Il a remporté les élections présidentielles en tant que candidat de l'Alliance de la Gauche démocratique.

1. Le cadre constitutionnel

1.1 Les bases constitutionnelles

Le 2 avril 1997 l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle Constitution. Elle a remplacé la loi constitutionnelle sur les relations mutuelles entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et sur les collectivités locales, connue sous le nom de « Petite Constitution ». La nouvelle Constitution a été approuvée par référendum populaire le 26 mai 1997, signée par le Président et publiée le 16 juillet 1997. Elle est finalement entrée en vigueur le 17 octobre 1997. Elle était en discussion depuis 1989, mais plusieurs tentatives antérieures visant à adopter un nouveau texte avaient échoué.

En vertu des dispositions de la nouvelle Constitution, des amendements ne peuvent être proposés que par un minimum d'un cinquième du nombre officiel de députés du *Sejm*, par le Sénat, ou par le Président de la République. Un projet d'amendement de la Constitution doit obligatoirement être adopté par le *Sejm* à la majorité d'au moins deux tiers des voix et en présence d'au moins la moitié du nombre officiel de députés ; pour le Sénat il faut une approbation à la majorité absolue des voix en présence d'au moins la moitié du nombre officiel de sénateurs. Si des changements doivent être apportés aux chapitres I, II ou XII de la Constitution, leurs promoteurs peuvent demander la tenue d'un référendum populaire de confirmation.

La Pologne a traditionnellement fait partie de la tradition juridique continentale. Même du temps du communisme, le pays n'a pas rompu avec cet héritage juridique. Le système juridique polonais repose sur une hiérarchie de normes de droit. Selon la Constitution la hiérarchie des normes est la suivante :

- la Constitution ;
- les lois ;
- les accords internationaux dûment ratifiés et publiés au Journal des Lois ;
- les décrets émanant des organes constitutionnels, notamment le Président de la République, le Gouvernement, le Premier Ministre et les ministres et qui ont pour objet l'application des lois dans leurs champs d'attribution respectifs ;
- les résolutions du Gouvernement et les ordonnances du Premier Ministre relatives aux affaires intérieures et n'ayant de force contraignante qu'à l'égard des organismes subordonnés à l'autorité émettrice de tels actes juridiques ;
- les arrêtés pris par les collectivités locales et les organes territoriaux de l'Etat pour l'application des lois dans leurs champs d'attribution respectifs.

Les instruments juridiques précités n'ont de validité qu'après avoir été publiés.

1.2 *La nature de l'Etat*

La Constitution définit la Pologne comme une démocratie reposant sur l'Etat de droit et le principe de la justice sociale. La Pologne est un Etat unitaire et une république.

La Constitution introduit la notion de libertés civiles (distinctes des droits), qui ne sont pas créées par l'Etat mais sont protégées et garanties par lui. Il s'agit des libertés personnelles et des libertés économiques, sociales et culturelles. La liste des droits civiques et politiques comprend la liberté d'association, la liberté d'expression, la protection de la propriété, le respect de la vie privée, et la protection contre tout emprisonnement injustifié.

La Constitution définit le système économique comme une économie sociale de marché fondée sur la liberté de l'activité économique, l'appropriation privée, et la solidarité, le dialogue et la coopération entre les partenaires sociaux. La propriété privée, les autres droits de propriété, et les droits à l'héritage sont également et universellement protégés par la Constitution.

1.3 *La répartition des pouvoirs*

La Constitution repose sur le principe de la séparation des pouvoirs. Elle crée les organes d'Etat suivants :

- le *Sejm* et le Sénat, c'est-à-dire la chambre basse et la chambre haute de l'Assemblée nationale, en tant qu'organes législatifs ;
- le Président de la République et le Gouvernement en tant qu'organes exécutifs ;
- les tribunaux indépendants en tant qu'organes judiciaires.

Le Président est le chef de l'Etat. Il est le représentant suprême de la République de Pologne et le garant de la continuité de l'autorité de l'Etat. Il est chargé de veiller à l'observation de la Constitution, et de sauvegarder la souveraineté et la sécurité de l'Etat, ainsi que l'inviolabilité et l'intégrité de son territoire.

Le Président est élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans. Il peut être réélu une fois.

Parmi les pouvoirs du Président, citons notamment :

- à l'égard de l'Assemblée nationale : le Président fixe la date des élections législatives, il convoque la première séance des deux chambres, il a la possibilité d'abrégé le mandat de l'Assemblée nationale, il possède le droit de prendre la parole à l'Assemblée nationale, et il possède l'initiative des lois ;
- à l'égard du Gouvernement : le Président désigne le Premier Ministre et nomme les membres du Gouvernement, et il a le droit de convoquer un conseil des ministres. Le conseil des ministres, c'est-à-dire la réunion des membres du gouvernement sous la présidence du Président, ne possède pas les pouvoirs du gouvernement ;
- à l'égard de l'autorité judiciaire : le Président désigne les juges sur la recommandation du Conseil national de la Magistrature, il nomme le Président de la Cour suprême ainsi que le Président et les vice-présidents du Tribunal constitutionnel, et le Président de la Haute Cour administrative.

A la date de septembre 1999, le Gouvernement se compose du Premier Ministre, de 16 ministres, du Président du Comité de la Recherche scientifique (ministre chargé du domaine des sciences), et du Président du Centre gouvernemental des Etudes stratégiques. Le Gouvernement n'a pas de mandat à durée

déterminée et il est nommé pour une période indéfinie. Il conduit la politique intérieure et extérieure de la République de Pologne, il gère les affaires de l'Etat qui ne sont pas réservées à d'autres organes de l'Etat ou des collectivités locales, et il dirige l'administration de l'Etat. Il est en particulier responsable de l'application des lois.

La Constitution souligne l'indépendance de la magistrature. Dans l'exercice de leurs fonctions les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi. Les juges sont nommés par le Président pour une durée indéterminée sur la proposition du Conseil national de la Magistrature. L'autorité judiciaire revêt un caractère uniforme, c'est-à-dire que chaque tribunal juge au nom de la République de Pologne.

2. Le pouvoir législatif

2.1 Les règles électorales

Depuis 1991 le système électoral en Pologne repose sur les principes généraux des Etats démocratiques. Les élections présidentielles, législatives et locales se font au suffrage universel, égal, direct, et au scrutin secret. Les personnes appelées à voter aux élections au *Sejm* et au Sénat doivent avoir 18 ans à la date des élections, posséder la citoyenneté polonaise et jouir de la plénitude de leurs droits civiques et électoraux. Pour être éligible il faut avoir au moins 21 ans, être citoyen polonais et résider en permanence dans le pays depuis au moins cinq ans. On ne peut voter qu'à titre personnel.

Sur les 460 députés du *Sejm* 391 sont élus à la proportionnelle au scrutin de liste dans 52 circonscriptions ayant chacune plusieurs sièges à pourvoir. La répartition des sièges s'effectue sur la base du système d'Hondt. Les partis obtiennent donc des sièges en fonction du nombre global des suffrages recueillis par leurs candidats dans chaque circonscription, la répartition se faisant entre eux au profit de ceux qui ont les totaux les plus élevés. Les 69 sièges restants sont répartis au prorata des voix obtenues par les listes nationales. Il est nécessaire de recueillir un pourcentage minimum de suffrages. Une telle formule conduit à un système multi-parti où un nombre de partis relativement faible est représenté au *Sejm*.

Jusqu'à maintenant les élections sénatoriales se sont déroulées dans 49 circonscriptions comportant plusieurs sièges à pourvoir, qui sont calquées sur le nombre précédent des *voïévodies* et où l'on vote à la majorité simple. Chaque *voïévodie* était représentée par deux sénateurs, à l'exception des deux *voïévodies* les plus peuplées, celles de Varsovie et de Katowice, qui sont représentées chacune par trois sénateurs. Le nombre des *voïévodies* ayant été récemment ramené de 49 à 16, la loi électorale concernant le Sénat sera modifiée.

Des groupes parlementaires sont officiellement constitués dans les deux chambres de l'Assemblée nationale.

2.2 Les principaux pouvoirs du parlement

Le *Sejm* et le Sénat exercent le pouvoir législatif en Pologne. Les deux chambres interviennent conjointement en tant qu'Assemblée nationale dans les cas prévus par la Constitution : l'adoption de la Constitution ; la prestation de serment du Président nouvellement élu ; la constatation de l'incapacité du Président à exercer ses fonctions pour raisons de santé ; ou la mise en accusation du Président devant le Tribunal d'Etat pour violation de la Constitution ou des lois.

Le *Sejm* se compose de 460 députés élus pour une durée de quatre ans. Le Sénat se compose de 100 sénateurs élus pour la même durée que le *Sejm*. Le mandat des deux chambres ne peut être abrégé que dans

deux circonstances : si le budget de l'Etat n'est pas voté dans les quatre mois, ou après trois tentatives infructueuses pour former un gouvernement. Le *Sejm* peut prononcer sa propre dissolution par une majorité des deux tiers du nombre officiel de députés. Le mandat de l'Assemblée nationale peut être prolongé lorsqu'un état d'urgence est déclaré.

Les principales fonctions du *Sejm* sont les suivantes :

- adopter les lois, en particulier celles qui concernent des questions telles que les droits et les devoirs des citoyens, le budget annuel de l'Etat, et l'autorisation donnée au Président de ratifier ou de dénoncer certains traités internationaux ;
- adopter des résolutions sur des questions telles que la tenue d'un référendum populaire ou l'exécution du budget de l'Etat par le gouvernement ;
- suivant la nomination par le Président du Premier Ministre et du gouvernement et sur présentation par le Premier Ministre du programme du gouvernement, soumettre un vote de confiance envers le gouvernement ;
- nommer ou élire les détenteurs de charges importantes de l'Etat, tels que le Président de la Banque nationale de Pologne (sur proposition du Président de la République), le Président de la Chambre suprême de Contrôle, l'Inspecteur général chargé de la Protection des données personnelles, le Président de l'Institut du Souvenir national, le Commissaire aux Droits des Citoyens, les juges au Tribunal constitutionnel et au Tribunal d'Etat, certains membres du Conseil de la Politique monétaire, le Conseil de la Radio et de la Télévision, et le Conseil national de la Magistrature ;
- contrôler les activités du gouvernement, de certains organes d'Etat et, dans une certaine mesure, des organes des collectivités locales.

Le contrôle s'exerce par divers moyens, tels que

En séance plénière :

- un vote d'approbation sur l'exécution du budget de l'Etat par le gouvernement ;
- les questions et interpellations des députés concernant le Premier Ministre ou les ministres ;
- un vote de défiance constructive vis-à-vis du gouvernement par une majorité du nombre officiel de députés, sur une motion présentée par au moins 10 pour cent des députés et spécifiant le nom d'un candidat au poste de premier ministre ;
- un vote de censure à l'égard d'un ministre, qui exige une motion présentée par 15 pour cent des députés ;
- un vote de confiance envers le gouvernement sur une motion du Premier Ministre, émis à la majorité des voix en présence d'au moins la moitié du nombre officiel de députés ;
- des rapports délibérés émanant de la Chambre suprême de Contrôle, du Conseil de la Radio et de la Télévision, et du Commissaire aux Droits des Citoyens.

En commission :

- examen des rapports et informations présentés par les ministres ;
- consensus sur les avis formulés à l'égard du gouvernement ou de tel de ses membres, du Président de la Chambre suprême de Contrôle, ou du Président de la Banque nationale de Pologne.

Les députés ont aussi le droit d'obtenir informations et explications de la part des membres du gouvernement et des organes, institutions et entreprises de l'Etat et des collectivités locales.

Le Sénat exerce les fonctions suivantes :

- participer à l'élaboration des lois, et notamment des lois constitutionnelles, grâce au droit qu'il possède de présenter des propositions de loi et d'examiner les projets adoptés par le *Sejm* dans un délai de 30 jours après leur réception. Le Sénat peut décider d'adopter un projet sans amendements, d'y introduire des amendements, ou de rejeter le projet dans sa totalité. Si le Sénat ne se prononce pas par une résolution dans le délai de 30 jours, le projet est considéré comme adopté. Les décisions d'amendement ou de rejet prises par le Sénat peuvent être annulées par le *Sejm* à la majorité absolue des voix en présence d'au moins la moitié du nombre officiel de députés ;
- participer aux procédures de nomination de certaines autorités de l'Etat, en donnant par exemple son approbation à la nomination du Président de la Chambre suprême de Contrôle et du Commissaire aux Droits des Citoyens ;
- approuver la décision du Président de la République d'organiser des référendums nationaux sur des sujets présentant pour l'Etat un intérêt particulier. Cette approbation exige une majorité absolue des voix en présence d'au moins la moitié du nombre officiel de sénateurs ;
- désigner certains membres du Conseil national de la Radio et de la Télévision.

Pour les décisions des deux chambres le quorum est généralement de plus de la moitié des membres. Sauf exception prévue par la Constitution, les décisions sur les lois et sur les règlements des chambres se prennent à la majorité simple. Au *Sejm*, cependant, une majorité absolue est souvent exigée.

2.3 *L'organisation interne*

Au *Sejm* comme au Sénat on trouve les responsables et les organes suivants :

- le Président et plusieurs vice-présidents, traditionnellement appelés Maréchal et vice-maréchaux, dont l'ensemble constitue le Présidium. Le Président préside les débats, fait respecter les droits du *Sejm* et du Sénat, et dirige les travaux du Présidium ;
- la Présidium, qui élabore les grandes lignes des programmes de travail et gère le calendrier parlementaire ;
- le Conseil des Anciens, qui se compose des membres du Présidium et des chefs des groupes parlementaires. Ses pouvoirs sont exclusivement consultatifs ;
- commissions permanentes et temporaires. Les commissions procèdent à l'examen et à la discussion des questions qui leur sont transmises par le Présidium ; elles analysent les activités des différents secteurs de l'administration publique et de l'économie et étudient les problèmes liés à la mise en œuvre des lois et règlements. La tâche la plus importante des commissions permanentes du *Sejm* consiste dans l'examen des projets de loi et de règlement, des amendements adoptés par le Sénat, du veto du Président, et des rapports et informations en provenance des ministres.

Les Commissions permanentes du *Sejm* sont actuellement les suivantes :

- Administration et Affaires intérieures
- Affaires étrangères
- Affaires familiales
- Agriculture et Développement rural
- Aménagement du Territoire, Construction et Logement
- Collectivités locales et Politique régionale
- Concurrence et Protection du Consommateur
- Contrôle d'Etat
- Culture et Médias
- Défense nationale
- Déontologie des Députés
- Economie
- Education, Science et Jeunesse
- Education physique et Tourisme
- Finances publiques
- Intégration européenne
- Justice et Droits de l'Homme
- Minorités nationales et ethniques
- Petites et moyennes Entreprises
- Politique sociale
- Protection de l'Environnement
- Règlement du *Sejm* et Affaires des députés ;
- Relations avec les Polonais à l'étranger
- Responsabilité constitutionnelle
- Santé publique
- Services spéciaux
- Transports et Communications
- Trésor public, Franchisage et Privatisation

En septembre 1999 le *Sejm* comprenait également des commissions temporaires chargées d'étudier des ensembles de lois sur la réforme de la sécurité sociale, les coopératives, les rémunérations des personnes exerçant certaines fonctions publiques et des personnes employées dans certaines entreprises, et les amendements apportés aux codes législatifs.

A l'heure actuelle le Sénat dispose des Commissions permanentes suivantes :

- Affaires étrangères et Intégration européenne
- Agriculture et Développement rural
- Collectivités locales et Administration publique
- Culture et Médias
- Défense nationale
- Droits de l'Homme et Etat de Droit
- Economie nationale
- Emigration et Polonais à l'étranger
- Législation
- Politique familiale et sociale
- Protection de l'Environnement
- Règlement du Sénat et Affaires sénatoriales
- Santé, Education physique et Sport
- Science et Education nationale

Chaque chambre a une chancellerie, organe administratif auxiliaire dirigé par le chef de la chancellerie. Ce dernier est nommé par le Président de la chambre correspondante.

2.4 Le processus législatif

Le *Sejm* délibère en séances convoquées selon les règles en vigueur. Les lois sont adoptées à la majorité des voix, en présence d'au moins la moitié du nombre officiel de députés, sauf si la Constitution en dispose autrement.

L'initiative des lois appartient aux députés (un groupe de 15 députés au minimum, ou une commission permanente du *Sejm*), au Sénat, au Président, au gouvernement, ou à un groupe d'au moins 100 000 citoyens jouissant de la plénitude de leurs droits électoraux. Le projet de loi est transmis au Maréchal du *Sejm* accompagné d'un exposé des motifs et d'une description de ses incidences financières. Le Maréchal peut soit renvoyer le projet de loi à ses auteurs si l'exposé des motifs n'est pas conforme à ce qu'exige la loi, soit transmettre le projet pour plus ample délibération en séance plénière ou en commission, soit l'adresser à la Commission de la Justice et des Droits de l'Homme pour vérifier sa conformité à la loi.

La délibération des projets de loi au *Sejm* s'effectue en trois lectures dans les commissions compétentes et en séance plénière. Les auteurs du projet peuvent le retirer avant la fin de la deuxième lecture.

Un projet adopté par le *Sejm* est transmis au Sénat, qui dispose de trente jours pour voter une résolution adoptant, rejetant ou amendant le texte. Faute d'une résolution intervenue dans les trente jours, le projet de loi est considéré comme adopté dans la forme votée par le *Sejm*. La décision par le Sénat d'amender ou de rejeter la loi peut être repoussée par une majorité absolue des voix du *Sejm* en présence d'au moins la moitié du nombre officiel de députés.

Le Président signe une loi adoptée par le *Sejm* et le Sénat dans les trente jours à compter du jour de sa présentation et il en ordonne la publication au Journal des Lois. Avant de signer la loi, le Président peut saisir le Tribunal constitutionnel en lui demandant de se prononcer sur la conformité de la loi à la Constitution. Le Président est tenu de signer la loi si celle-ci est considérée conforme à la Constitution. Le Président peut également exercer un veto suspensif et renvoyer une loi au *Sejm* pour une nouvelle délibération. Le *Sejm* peut infirmer le veto présidentiel par une majorité des trois cinquièmes des voix en présence d'au moins la moitié du nombre officiel de députés.

Le gouvernement peut déclarer l'urgence d'un projet de loi qu'il a soumis au *Sejm*, à l'exception des lois fiscales, des lois concernant les élections à la présidence de la République, au *Sejm* et au Sénat, et aux organes des collectivités locales, des lois régissant la structure et les attributions des autorités publiques, et des projets de code législatif. Le gouvernement peut retirer le projet de la procédure d'urgence avant le début de la seconde lecture.

La procédure d'urgence raccourcit le temps consacré à l'examen d'un projet de loi par le *Sejm* et par le Sénat. Le Maréchal du *Sejm* soumet à la signature du Président le projet de loi au plus tard trois jours après son adoption par le *Sejm*. Le Président doit de son côté signer le texte dans les sept jours. En cas de veto présidentiel, le *Sejm* tranche en dernier ressort dans les sept jours qui suivent la décision du Président.

On trouvera ci-après des données concernant les projets de loi examinés par les deux chambres entre le 20 octobre 1997, début de la présente législature, et le 31 décembre 1998 :

Nombre total de projets de loi présentés	335
Projets dus à l'initiative :	
du Président de la République	7
du Sénat	5
du gouvernement	134
des députés du <i>Sejm</i>	172
des commissions permanentes du <i>Sejm</i>	17
Nombre total de lois adoptées	122
dont :	
lois votées en procédure d'urgence	27
lois pour lesquelles le Sénat a soumis :	
- des modifications	58
- une motion de rejet	2
lois ayant fait l'objet d'un veto présidentiel	4
lois soumises au Tribunal constitutionnel	13
- dont lois infirmées par le <i>Sejm</i>	3

3. Le pouvoir exécutif

3.1 Les bases juridiques du pouvoir gouvernemental et administratif

La Constitution fait du Président de la République et du gouvernement les deux éléments de base du pouvoir exécutif. A cet égard, elle confie cependant davantage de pouvoirs au gouvernement. C'est lui, par exemple, qui gère l'ensemble de l'administration de l'Etat, et le Premier Ministre est défini comme le supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires de l'Etat.

Jusqu'en 1999, les organes gouvernementaux, notamment les ministères et les services centraux, étaient définis par la loi. Le 10 septembre 1999, la Loi (modifiée) relative aux domaines de l'activité gouvernementale est entrée en vigueur. Elle définit 29 champs d'activité gouvernementale et donne au

Premier Ministre le pouvoir d'affecter des " blocs " d'attributions à des ministres. Les domaines de responsabilité peuvent être répartis selon n'importe quelle configuration, à l'exception du « budget », des « finances publiques » et des « institutions financières internationales », qui doivent être attribués à un seul ministre.

La Loi de 1996 sur l'organisation et les règles de procédure du gouvernement et sur la sphère de compétence des ministres définit les rôles et les responsabilités du gouvernement et du Premier Ministre, ainsi que les règles générales de procédure du travail gouvernemental. Des règles plus détaillées sont formulées dans le Règlement n° 13 (« Règles de procédure du Gouvernement »), adopté en 1997 et modifié ultérieurement en 1998 et 1999.

La Loi sur la Fonction publique, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999, a remplacé la Loi de 1982 sur les Fonctionnaires de l'Etat et la Loi de 1996 sur la Fonction publique. Elle couvre l'administration centrale, l'administration régionale et l'administration locale déconcentrée. Cette nouvelle loi crée le corps de la fonction publique, composé des employés de la fonction publique et des fonctionnaires, définit leurs droits et leurs obligations, prévoit un bureau central chargé de la gestion de la fonction publique, et formule des règles d'évolution des carrières dans un esprit de transparence et d'émulation. Des dispositions transitoires permettent à certains fonctionnaires de conserver le statut acquis lors de leur nomination en vertu de la loi de 1982.

Le personnel technique est employé sous le régime du code général du travail. Les titulaires de postes politiques, notamment les conseillers politiques, les sous-secrétaires d'Etat et les plénipotentiaires relèvent du code du travail et de règlements particuliers.

Certaines catégories spéciales de fonctionnaires, comme les policiers, les militaires et les forces de sécurité, ont des statuts particuliers qui restent en vigueur. Le corps diplomatique est lui aussi soumis à un statut spécial.

La Loi de 1990 sur le personnel administratif des collectivités locales régit les agents publics des collectivités locales.

Tous les fonctionnaires sont assujettis à la Loi de 1997 sur la limitation de l'activité économique des personnes exerçant des fonctions publiques.

Les règles concernant l'élaboration et la mise en œuvre du budget de l'Etat et des budgets locaux sont définies dans la Loi sur les finances publiques, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999.

3.2 La composition et les pouvoirs du gouvernement (conseil des ministres)

Le gouvernement est l'organe suprême du pouvoir exécutif et de la prise de décisions.

Sa composition à l'heure actuelle est la suivante :

- le Président du Conseil des Ministres, i.e. le Premier Ministre ;
- les vice-premiers ministres, qui peuvent être en même temps à la tête d'un ministère opérationnel ;

- les ministres, dont chacun doit « diriger un secteur déterminé de l'administration de l'Etat ou remplir les fonctions qui lui sont confiées par le Premier Ministre ». L'existence de ministres sans portefeuille est autorisée par la Constitution ;
- les présidents des comités établis par la loi peuvent également faire partie du gouvernement.

Le Gouvernement doit obéir au principe de la collégialité, conformément à ce qu'exige la Loi sur l'organisation et les règles de procédure du gouvernement et sur la sphère de compétence des ministres. Dans un gouvernement de coalition les relations sont gérées par le biais de réunions périodiques entre les dirigeants des partis de la coalition.

En vertu des articles 154 et 155 de la Constitution, le Président désigne le Premier Ministre et, sur la proposition de celui-ci, nomme les membres du gouvernement dans les 14 jours à compter de la première séance du *Sejm* ou de l'acceptation de la démission du précédent gouvernement. Dans les 14 jours qui suivent sa désignation par le Président, le Premier Ministre présente au *Sejm* le programme d'activité du gouvernement en lui posant la question de confiance. La confiance doit être votée à la majorité absolue des voix, en présence d'au moins la moitié du nombre officiel de députés. En cas de vote négatif, le *Sejm* désigne un premier ministre qui lui présente son gouvernement. La confiance doit être votée à la majorité absolue des voix dans un délai de 14 jours. Si la confiance est votée, le Président nomme le gouvernement ainsi choisi. Si cette procédure échoue, le Président nomme dans les 14 jours le Premier Ministre et, sur proposition de ce dernier, les membres du gouvernement. Le *Sejm* doit alors voter la confiance dans les 14 jours qui suivent la nomination par le Président. Si la confiance n'est pas votée, le Président abrège la durée du mandat du *Sejm* et ordonne de nouvelles élections.

3.3 *La répartition du pouvoir exécutif*

Le Premier Ministre est le chef du gouvernement. Le Premier Ministre :

- représente le gouvernement ;
- dirige les activités du gouvernement
- prend des décrets ;
- veille à la mise en œuvre des mesures adoptées par le gouvernement et spécifie la manière dont elles seront appliquées ;
- coordonne et contrôle l'activité des membres du gouvernement ;
- supervise les collectivités locales dans les limites et par les moyens prévus par la Constitution et les autres lois applicables ;
- est le supérieur hiérarchique de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat.

Depuis que la Loi (modifiée) sur les domaines de l'activité gouvernementale est entrée en vigueur en septembre 1999, le Premier Ministre dispose d'une plus grande souplesse dans la répartition des portefeuilles entre ministres.

L'importance de la position qu'occupe le Premier Ministre au sein de l'exécutif tient au fait qu'il est responsable de la composition de l'équipe gouvernementale, qu'il est à la tête du gouvernement, et qu'il supervise l'administration publique. Ainsi il nomme, sur proposition des ministres concernés, deux catégories de vice-ministres : les secrétaires d'Etat et sous-secrétaires d'Etat, ainsi que le Chef de la Fonction publique.

Le gouvernement assure la conduite de la politique intérieure et étrangère, et c'est lui qui prend les décisions dans les affaires de l'Etat qui ne sont pas réservées à d'autres organes de l'Etat ou des collectivités locales. On notera en particulier que le gouvernement :

- assure l'application des lois ;
- prend des décrets ;
- coordonne et supervise le travail des organes de l'administration gouvernementale ;
- protège les intérêts du Trésor public ;
- adopte un projet de budget de l'Etat ;
- supervise l'exécution du budget de l'Etat, adopte une résolution touchant l'apurement des comptes de l'Etat et présente un rapport rendant compte de l'exécution du budget ;
- veille à la sécurité intérieure et à l'ordre public ;
- veille à la sécurité extérieure de l'Etat ;
- exerce un contrôle général dans le domaine des relations avec les autres Etats et avec les organisations internationales ;
- conclut des accords internationaux soumis à ratification, et accepte et dénonce les autres accords internationaux ;
- exerce un contrôle dans le domaine de la défense nationale et spécifie chaque année le nombre des citoyens appelés à servir sous les drapeaux ;
- détermine l'organisation et les modalités de son propre travail.

Les ministres dirigent un secteur déterminé de l'administration de l'Etat ainsi que le Premier Ministre en a décidé, ou exercent d'autres fonctions que le Premier Ministre leur a confiées.

3.4 Le secrétariat du gouvernement – le cabinet du chef du gouvernement

La Réforme de l'Administration économique d'Etat opérée en Pologne en 1996 visait notamment à améliorer la structure sur laquelle repose le gouvernement et le fonctionnement du gouvernement en tant qu'organe de décision collégiale. L'un des éléments de cette réforme a consisté à supprimer le Bureau du Gouvernement (Bureau du Conseil des Ministres) et à le transformer en Chancellerie du Premier Ministre. La Chancellerie est chargée d'apporter un appui organisationnel et législatif au gouvernement et au Premier Ministre. Elle a également pour fonction de programmer, d'analyser et de superviser la mise en œuvre des mesures prises par le gouvernement.

Aux termes de la Loi de 1996 sur l'organisation et les règles de procédure du gouvernement et la sphère de compétence des ministres, les responsabilités de la Chancellerie sont les suivantes :

- vérifier la mise en œuvre des tâches imparties par le gouvernement et le Premier Ministre, rendre compte des résultats de cette vérification, et proposer des moyens d'améliorer les méthodes de vérification ;
- assurer la publication du Journal des Lois de la République de Pologne (*Dziennik Ustaw*) et du Moniteur officiel de la République de Pologne (*Monitor Polski*) ;
- coordonner la mise en œuvre de la politique du personnel dans l'administration gouvernementale dans le cadre tracé par des réglementations particulières ;

- régler les problèmes de personnel concernant les titulaires de postes de haut niveau dans la fonction publique ;
- coordonner la concertation du gouvernement et du Premier Ministre avec le *Sejm* et le Sénat, le Président de la République et les autres organes de l'Etat ;
- assurer l'information et les relations de presse du gouvernement, du Premier Ministre et des organismes auxiliaires et consultatifs dépendant du gouvernement
- coordonner la fonction de supervision du Premier Ministre vis-à-vis des organes d'administration gouvernementale ;
- exercer les fonctions liées à la défense nationale et à la sécurité dans le cadre tracé par des réglementations particulières ;
- accomplir les autres tâches définies par des réglementations particulières ou fixées par des instructions du Premier Ministre.

La Chancellerie peut également apporter une aide organisationnelle et intellectuelle aux ministres sans portefeuille chargés d'importantes réformes opérées par le gouvernement. Le nombre des hauts responsables bénéficiant d'un tel appui de la part de la Chancellerie a été fortement réduit en 1999, dans le cadre de la réorganisation de la Chancellerie destinée à améliorer et à rationaliser son organisation interne. Certaines opérations ponctuelles de grande importance peuvent être prises en charge par un plénipotentiaire, un responsable politique de haut niveau ayant rang de secrétaire d'Etat ou de sous-secrétaire d'Etat. Le plénipotentiaire peut exercer ses fonctions au sein de la Chancellerie du Premier Ministre ou d'une autre institution centrale du gouvernement.

La Chancellerie a à sa tête un Chef de la Chancellerie, qui n'est pas membre du gouvernement. Elle possède, comme tout ministère, les principaux éléments d'organisation suivants :

- des départements chargés d'accomplir les tâches fondamentales imparties à la Chancellerie ;
- des bureaux prestataires de services logistiques ;
- des secrétariats apportant leur concours au Premier Ministre, aux vice-premiers ministres, au Chef de la Chancellerie, aux secrétaires d'Etat et sous-secrétaires d'Etat, etc. ;
- les cabinets politiques du Premier Ministre, des vice-premiers ministres et du Chef de la Chancellerie, qui se composent de conseillers politiques (et non de fonctionnaires).

Les départements de la Chancellerie se répartissent en trois groupes : les départements apportant leurs concours intellectuels au Premier Ministre en tant que chef du gouvernement, des départements qui travaillent pour le gouvernement et ses comités permanents en apportant leurs concours techniques, et enfin les services du personnel, du budget et les services auxiliaires placés sous l'autorité du Directeur général.

Parmi les membres de la Chancellerie il y a également le Secrétaire du Gouvernement, qui est le fonctionnaire ayant le rang le plus élevé en Pologne, et dont la mission est d'assurer la préparation et le déroulement des conseils des ministres. C'est lui qui reçoit les projets de texte établis par les auteurs de propositions particulières et les transmet aux membres du gouvernement ; il rédige les comptes-rendus des réunions et prépare la documentation à soumettre à l'examen du gouvernement et à la signature du Premier Ministre.

En septembre 1999 le personnel de la Chancellerie comprenait environ 580 personnes.

3.5 *Les ministères opérationnels*

Jusqu'à une date récente les ministères opérationnels étaient créés par des lois définissant les compétences des différents ministres. La nouvelle Loi sur les domaines de l'activité gouvernementale a introduit plus de souplesse dans la répartition des portefeuilles ministériels par le Premier Ministre, comme on l'a expliqué à la section 3.1 ci-dessus. Chaque ministre est responsable d'un ou plusieurs domaines, et reçoit l'appui des ministères et départements compétents. Le ministre est assisté de plusieurs vice-ministres. D'après la Loi sur l'organisation et les règles de procédure du gouvernement et sur la sphère de compétence des ministres, il existe deux niveaux de vice-ministres : les secrétaires d'Etat (un par ministère, l'exception actuelle étant le ministère des Finances avec deux secrétaires d'Etat), et les sous-secrétaires d'Etat. Ils constituent avec le cabinet politique du ministre la composante politique d'un ministère directement liée au gouvernement en place. En tant que tels ils se distinguent du personnel administratif permanent dont la nomination ne doit pas dépendre des appartenances politiques. En dehors de son cabinet politique, le Ministre bénéficie de l'appui d'un secrétariat, d'un certain nombre de départements qui se consacrent aux problèmes de fond et de divers bureaux prestataires de services.

La Loi sur la fonction publique prévoit l'existence d'un poste de directeur général dans chaque ministère et service central. C'est le fonctionnaire le plus haut placé de l'institution. Le directeur général est responsable de l'administration de l'institution, et notamment de son organisation, de la gestion de son personnel et de son budget.

A la mi-novembre 1999 la liste des ministères était la suivante :

- Affaires étrangères
- Agriculture et Développement rural
- Communications
- Culture et Patrimoine national
- Défense nationale
- Economie
- Education nationale
- Environnement
- Finances
- Intérieur et Administration publique
- Justice
- Santé
- Transports et Economie maritime
- Travail et Politique sociale
- Trésorerie

3.6 *La coordination interministérielle*

Le gouvernement fonctionne sur la base d'un programme de travail adopté pour une durée d'un an. Les conseils des ministres ont lieu chaque mardi, bien qu'il y ait parfois deux réunions dans une même

semaine. Le Premier Ministre convoque et préside les réunions et en fixe l'ordre du jour. Outre les membres du gouvernement, participent régulièrement aux conseils des ministres le Secrétaire du Gouvernement, d'autres personnes auxquelles leur fonction confère le droit d'y assister (comme le Président de la Chambre suprême de Contrôle), les personnes désignées par le Premier Ministre (par exemple le Porte-parole du Gouvernement), ou d'autres personnes expressément invitées. De tels invités ne participent pas au processus de prise de décision.

Les projets de texte sont préparés, approuvés et soumis à l'examen du Gouvernement par ses membre ou par d'autres organes autorisés de l'administration, tels que les plénipotentiaires. Les décisions du Conseil des Ministres sont prises par le gouvernement de manière consensuelle en présence de la majorité de ses membres. Lorsqu'aucun consensus ne se dégage, le projet de décision fait l'objet d'une autre consultation hors séance, ou bien il est mis aux voix par le Premier Ministre, la voix de ce dernier étant prépondérante lorsqu'aucune majorité ne se dégage.

Les règles de procédure concernant la coordination interministérielle sont régies par la Loi sur l'organisation et les règles de procédure du gouvernement et sur la sphère de compétence des ministres, ainsi que par une résolution gouvernementale sur les règles de procédure du gouvernement en date du 25 février 1997. Les projets de texte du gouvernement doivent être soumis à une certaine procédure pour être approuvés en interministériel et faire ensuite l'objet d'un examen par le Comité permanent du Conseil des Ministres avant leur présentation au gouvernement.

Le gouvernement dispose de quatre comités permanents : Affaires économiques, Affaires sociales, Affaires de défense, et Politique régionale et Développement durable. Ils sont composés de membres du gouvernement. En tant qu'organismes internes de préparation et de conseil, ils ont pour fonction d'élaborer des textes pour examen et prise de décision de la part du gouvernement. Ils se réunissent sur convocation de leurs présidents respectifs. Le Comité des Affaires économiques et le Comité des Affaires sociales sont présidés par l'un des vice-premiers ministres ; les deux autres sont présidés respectivement par le Ministre de la Défense et par le Ministre de l'Economie. Le secrétariat des comités est assuré par les directeurs des départements concernés au sein de la Chancellerie du Premier Ministre.

Le Comité des Affaires économiques représente une structure assez solide car il est en place depuis 1989. Le Comité des Affaires sociales a été créé en août 1992, le Comité des Affaires de Défense en 1993, et le Comité de la Politique régionale et du Développement durable remonte à septembre 1998. Ce dernier a été créé pour répondre aux obligations qui incombent à la Pologne du fait de la préparation de sa future adhésion à l'UE.

Dans la pratique le rôle des comités dépend de la façon dont le Premier Ministre organise le travail gouvernemental. A l'heure actuelle la plupart des décisions sont préparés par les comités, qui se réunissent périodiquement et soumettent ensuite les projets à l'approbation officielle du gouvernement. La fréquence des réunions préalables contribue à éviter d'interminables discussions en conseil des ministres.

3.7 *Les organismes centraux non ministériels*

Au sein de l'administration centrale polonaise, il existe des structures qui s'ajoutent aux « autorités suprêmes de l'administration gouvernementale » que sont les ministères. Ces organismes additionnels comprennent les services centraux, les agences publiques intervenant dans le domaine économique, et les conseils spécialisés à caractère décisionnel ou consultatif.

En vertu de la nouvelle Constitution, seuls les ministres, en tant que membres du gouvernement chargés de diriger des secteurs précis de l'administration gouvernementale, peuvent prendre des textes normatifs de nature réglementaire. Cette disposition introduit une distinction, absente antérieurement, entre d'une part,

les ministres, autorités suprêmes de l'administration gouvernementale et, chose plus importante, décideurs politiques et d'autre part, les chefs des services administratifs centraux dépourvus de rang ministériel ou politique.

Les services centraux, dont les chefs sont nommés par le Premier Ministre, sont définis comme « des autorités centrales de l'administration d'Etat ». Leur autorité est définie par la loi. En matière de procédures administratives, leurs décisions sont considérées comme finales, et ne peuvent être contestées que devant la Haute Cour administrative.

Les services centraux sont rattachés au Premier Ministre ou à un ministre déterminé. Les pouvoirs de supervision les concernant doivent être définis clairement par la loi. A l'heure actuelle le Premier Ministre supervise le Service des Mesures, l'Office central de Statistique, la Commission des Opérations de Bourse, le Service des Mines, l'Office de Contrôle des Caisses de Retraite, le Service de la Concurrence et de la Protection du Consommateur, l'Office de la Fonction publique, l'Office de la Sécurité de l'Etat, l'Office national de la Supervision des Assurances, et le Service des Achats publics. Le Ministre de l'Intérieur et de l'Administration publique supervise la Direction générale des Services cadastraux, l'Inspection générale des Bâtiments, la Direction générale de la Police, la Direction générale du Service des Sapeurs-Pompiers, et la Direction générale des Gardes-Frontières. Le Ministre des Finances supervise le Service central des Douanes et l'Inspection générale des Douanes. Le Ministère de l'Economie supervise l'Office de l'Inspection technique, l'Office du Logement et de l'Urbanisme, l'Agence nationale de l'Energie atomique, l'Office des Brevets, et l'Autorité de Régulation de l'Energie. Le Ministre de la Culture et du Patrimoine national supervise la Commission du Cinéma et la Direction générale des Archives ; le Ministre du Travail et de la Politique sociale supervise l'Office des anciens Combattants et des Victimes de l'Oppression, l'Office national du Travail et l'Office des Assurances sociales ; le Ministre de l'Agriculture et du Développement rural supervise la Caisse des Assurances sociales agricoles ; et le Ministre des Transports et de l'Economie maritime supervise l'Inspection générale des Chemins de fer et le Commissariat au Sport et au Tourisme.

Il existe plusieurs agences d'Etat agissant dans le domaine économique, telles que l'Agence de Construction et d'Exploitation des Autoroutes, l'Agence des Biens militaires, l'Agence de Privatisation, l'Agence de Restructuration et de Modernisation de l'Agriculture, l'Agence des Réserves de l'Etat, l'Agence du Matériel sanitaire, l'Agence des Marchés agricoles, l'Agence de la Technologie, l'Agence des Domaines agricoles du Trésor public, et l'Agence des Investissements étrangers. Il ne s'agit pas « d'agents économiques » au sens de la Loi de 1988 sur l'exercice des activités économiques, et leur contrôle est assuré par les autorités d'Etat compétentes.

La catégorie suivante d'organismes administratifs centraux comprend des institutions variées, telles que la Commission polonaise de Normalisation, le Centre polonais d'Essais et de Certification, et l'Académie polonaise des Sciences.

Parmi les organes centraux non ministériels, une place particulière a été réservée depuis 1996 au Centre gouvernemental d'Etudes stratégiques nouvellement créé. Cette institution, supervisée par le Premier Ministre, a pour mission d'apporter au gouvernement une aide en programmation stratégique, en prévisions économiques et sociales, et en analyse du contenu et de la mise en œuvre de programmes à court et moyen termes dans le cadre de plans et de politiques stratégiques de plus grande envergure.

La Loi de 1997 sur la Banque nationale de Pologne a créé un nouvel organisme en prise sur la décision, le Conseil de la Politique monétaire. Il est composé de neuf membres désignés par le *Sejm*, le Sénat et le Président de la République pour une durée de six ans. Il est présidé par le Président de la Banque nationale de Pologne.

3.8 Les procédures budgétaires au niveau de l'exécutif

La gestion des ressources financières publiques incombe au Ministre des Finances. C'est lui qui, en consultation avec les autres ministères intéressés, prépare les propositions budgétaires annuelles à soumettre à la décision du gouvernement. Le gouvernement a le droit exclusif de déposer des projets de loi concernant le budget, un budget intérimaire ou des amendements budgétaires, le lancement d'un emprunt public ou l'octroi de la garantie financière de l'Etat.

Un projet de budget est présenté au *Sejm* au plus tard trois mois avant la fin du premier trimestre de l'année budgétaire. Le Sénat peut adopter des amendements au projet de budget dans le délai de vingt jours à compter de sa réception. Le Président signe le budget ou le budget intérimaire dans les sept jours suivant la réception du document. Il n'a pas le droit d'opposer son veto, mais il peut transmettre le budget au Tribunal constitutionnel en lui demandant de se prononcer sur sa conformité à la Constitution.

Au sein du gouvernement, le Ministère des Finances est responsable de la politique générale en matière de dépenses publiques, du contrôle et du suivi des dépenses publiques, et du recouvrement des impôts et des droits de douane. La Loi de 1998 sur les finances publiques accorde à chaque ministère, service central et service déconcentré de l'Etat son propre budget, dont la gestion incombe respectivement au ministre, au chef du service central ou au *voïévode*. Cette législation d'ensemble couvre les principes généraux des finances publiques, la gestion de la dette publique, le budget de l'Etat, les budgets des collectivités locales, et les dispositions relatives aux infractions à la discipline budgétaire. La Loi sur les finances publiques est appuyée par d'autres textes de loi, notamment une loi sur les recettes des unités des collectivités locales. Une vingtaine de décrets sont déjà entrés en vigueur, et d'autres sont en préparation.

3.9 Les dispositions en matière d'avis et de consultations

D'après la Loi de 1996 sur l'organisation et les règles de procédure du gouvernement et sur la sphère de compétence des ministres, le Premier Ministre peut, à son initiative ou à celle du gouvernement, créer des commissions temporaires, des comités ou des groupes de travail chargés de donner des avis ou des conseils sur des questions entrant dans les attributions du gouvernement ou du Premier Ministre. Le gouvernement peut également instituer des commissions mixtes composées de représentants de l'exécutif et autres groupes politiques ou sociaux, comme la Commission mixte Etat-Collectivités locales ou la Commission mixte Gouvernement-Episcopat polonais. Le gouvernement peut également créer des commissions consultatives auprès d'un ministère particulier.

Il existe à l'heure actuelle environ 80 organismes de ce genre. Certains dépendent du Premier Ministre, d'autres sont rattachés à un ministre, un chef de service central ou un directeur d'agence d'Etat. A côté des organismes permanents on trouve également des dispositions temporaires.

4. Les liens avec l'exécutif

4.1 L'exécutif et la présidence

La Constitution stipule qu'en Pologne l'exécutif se compose du Président de la République et du gouvernement. Les actes juridiques du Président exigent, pour être valides, le contreseing du Premier Ministre qui accepte par une telle signature d'en être responsable devant le *Sejm*. Toutefois l'article 144 (3) de la Constitution contient une liste abondante de cas où un tel contreseing n'est pas obligatoire.

Les prérogatives du Président à l'égard du gouvernement comprennent son droit de désigner le Premier Ministre et de nommer les membres du gouvernement. Sur des affaires d'une extrême importance ou urgence, le Président a le droit de convoquer et de présider des réunions du Conseil du Cabinet (*Rada Gabinetowa*), qui est composé des membres du gouvernement. Le Conseil du Cabinet est un lieu de débat mais n'a pas le droit de vote du Conseil des Ministres. Des représentants de la Chancellerie du Président sont invités à assister aux réunions des conseils des ministres lorsque des questions d'une importance particulière sont examinées.

Le Chef de la Chancellerie du Premier Ministre est responsable des contacts avec le Chef de la Chancellerie du Président de la République.

Le Président bénéficie du concours de la Chancellerie du Président, qui exécute les tâches liées aux pouvoirs du Président tels qu'ils sont définis par la Constitution et par les autres lois le concernant. La Chancellerie agit conformément aux décisions et aux instructions du Président, et elle est dirigée par le Chef de la Chancellerie. Elle comporte plusieurs services, à savoir le Cabinet du Président, le Bureau du Chef de la Chancellerie, le Bureau de la Législation et du Système politique, le Bureau des Affaires personnelles et des Décorations, le Bureau des Affaires internationales, le Bureau des Affaires sociales, le Bureau de l'Information et de la Communication sociale, le Bureau d'Etudes et d'Analyse, le Bureau du Courrier et de l'Opinion des Citoyens, le Bureau financier et le Bureau administratif et économique.

4.2 L'exécutif et le parlement

Outre les prérogatives des parlementaires à l'égard du gouvernement et de ses membres dont on a donné les grandes lignes à la section 2.2 ci-dessus, il faut mentionner le rôle particulier que peuvent jouer des commissions d'enquête nommées à titre temporaire par le *Sejm* pour étudier des problèmes particuliers relevant de la compétence du gouvernement.

Dans les questions considérées comme relevant de l'initiative gouvernementale, un des membres du gouvernement est désigné pour le représenter devant le *Sejm* et le Sénat. Pour d'autres questions le Premier Ministre peut charger un ministre de représenter le gouvernement. Le Premier Ministre peut également, sur proposition d'un ministre, désigner un secrétaire d'Etat ou un sous-secrétaire d'Etat pour représenter le gouvernement devant le *Sejm* et le Sénat.

La Chancellerie du Premier Ministre est chargée de la coordination de la concertation entre le gouvernement et l'Assemblée nationale. Les règles de procédure du gouvernement du 25 février 1997 stipulent que la responsabilité de cette coordination incombe au Secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement, dont le bureau se trouve à la Chancellerie du Premier Ministre. Il est tenu de coopérer étroitement avec les secrétaires d'Etat ou sous-secrétaires d'Etat nommés dans chaque ministère ou service central pour assurer les contacts directs de leurs institutions respectives avec l'Assemblée nationale.

Durant le déroulement du processus législatif parlementaire, les députés et les sénateurs peuvent amender les projets de loi présentés par le gouvernement, prérogative à laquelle ils ont souvent recours. En pratique presque aucun projet de loi d'initiative gouvernementale n'est adopté sans amendements. Sur le plan formel, la façon dont le gouvernement défend ses projets devant l'Assemblée nationale consiste à menacer de les retirer s'ils subissent des changements inacceptables. Cependant cette possibilité est rarement utilisée car les contacts informels entre le gouvernement et les représentants de la coalition gouvernementale au *Sejm* et au Sénat aident à résoudre la plupart des problèmes qui se posent lors du déroulement du processus législatif.

Le même mécanisme politique est utilisé pour l'élaboration des programmes de travail et des calendriers du *Sejm* et du Sénat par les présidiums des deux assemblées. Cette manière informelle permet au

gouvernement d'appuyer les demandes qu'il présente officiellement aux présidents de chacune des deux chambres en ce qui concerne le calendrier parlementaire.

En vertu de la Constitution, le gouvernement doit présenter au *Sejm* un rapport sur l'exécution du budget ainsi que des informations sur la dette de l'Etat dans les cinq mois qui suivent la fin de l'année budgétaire. Le *Sejm* demande l'avis de la Chambre suprême de Contrôle. Dans les 90 jours qui suivent la réception du rapport, le *Sejm* doit voter une résolution indiquant s'il accepte ou non d'approuver les comptes financiers présentés par le Gouvernement. Le Ministre des Finances est en outre tenu de soumettre à la Commission des Finances publiques un rapport semestriel sur l'exécution du budget.

4.3 L'exécutif et les partis politiques

La formation des partis politiques, leurs finances et le financement des campagnes électorales sont régis par la Loi sur les partis politiques du 27 juin 1997, qui a remplacé la Loi de 1990 qui visait sur le même objet. L'un des changements notables introduits par la nouvelle loi a consisté à porter à 1000 le nombre minimum d'adhérents nécessaires pour qu'un parti soit enregistré, ce qui a mis fin à l'extrême fragmentation de la scène politique qui existait jusque-là.

Les partis politiques ne peuvent pas être financés aux frais du budget de l'Etat, à l'exception des dons, dont le montant est déterminé par le pourcentage des voix recueillies par chaque parti aux élections. Les partis ne peuvent accepter aucun don en provenance de personnes étrangères ou de collectivités locales, et leurs affaires financières doivent être ouvertes et transparentes. Les principes régissant l'ampleur des dons et leur utilisation sont décrits en détail dans la Loi de 1997 précitée et dans le décret du Ministre des Finances du 18 décembre 1997.

Les principes régissant les activités de la coalition au pouvoir sont déterminés par la pratique politique. Ni la Constitution ni aucun autre acte juridique ne contiennent de normes couvrant ce domaine. De même la nature de la coalition gouvernementale n'est ni traitée ni clarifiée par une instance juridique quelconque. Comme le démontre la pratique, les éléments de base de la coopération sont un accord de coalition et des réunions organisées au cas par cas entre les leaders des partis en présence du Premier Ministre.

Au cours des dernières années, le leader du principal parti de la coalition est resté à l'écart du gouvernement. Toutefois dans la coalition actuelle Leszek Balcerowicz, le leader du parti le moins important, l'Union de la Liberté, est Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, et à ce titre il joue un rôle crucial dans la gestion de la coalition.

4.4 L'exécutif et la société civile organisée

Il existe actuellement deux grands types d'organisations à but non lucratif en Pologne : les fondations et les associations. Elles relèvent respectivement de la Loi sur les fondations de 1984 et de la Loi sur les associations de 1989. La Loi sur les associations est très libérale et laisse le champ libre à la création d'associations. Les associations enregistrées auprès des tribunaux compétents ont une personnalité juridique et une capacité d'agir en justice, notamment dans les affaires relevant du droit civil et du droit commercial.

D'après les règles de procédure du gouvernement, tout organisme déposant un projet de nature législative ou réglementaire peut consulter des organisations non gouvernementales si le champ de compétence de ces dernières couvre le problème en question. Bien qu'une telle consultation ne soit pas obligatoire, on y a largement recours dans le travail gouvernemental quotidien.

Depuis 1980 la Pologne dispose d'une vigoureuse tradition de syndicalisme indépendant. A partir de 1989 cette tradition s'est bien enracinée dans la législation. La Loi de 1991 a accordé aux syndicats des garanties en matière de liberté, d'indépendance et d'autonomie. Les syndicats disposent également de droits en ce qui concerne les conditions générales de la vie économique et sociale. Les principales organisations -- *Solidarnosc* et le syndicat post-communiste OPZZ -- jouent également un rôle politique considérable.

Les problèmes salariaux sont devenus un thème majeur des négociations organisées par la Commission socio-économique tripartite. Créée par une résolution gouvernementale de 1994, ce comité se compose de représentants des syndicats, des employeurs et du gouvernement. Le Code du Travail de 1994 a fait passer la détermination des salaires au niveau de l'entreprise par le biais de la conclusion de conventions collectives.

4.5 L'exécutif et les médias

C'est au Porte-parole du Gouvernement qu'il incombe de présenter devant les médias les points de vue autorisés du gouvernement. Il est nommé par le Premier Ministre et fait partie de la Chancellerie du Premier Ministre. Le Porte-parole supervise les activités du Centre d'Information du Gouvernement et coordonne les contacts du gouvernement avec les médias. Le centre organise des conférences de presse et des réunions d'information avec la participation du Premier Ministre, des membres du gouvernement et du Porte-parole. Le centre diffuse également des communiqués de presse, à un rythme généralement supérieur à dix messages par jour, en liaison avec des événements importants concernant l'activité du Premier Ministre, des vice-premiers ministres et de l'ensemble du gouvernement. Le centre publie un « Bulletin hebdomadaire », qui fournit des informations sur l'activité du gouvernement au cours de la semaine précédente et des annonces relatives aux projets pour la semaine suivante. Le centre publie également un mensuel, « Panorama gouvernemental », où l'on trouve des présentations résumées de l'activité gouvernementale et un choix des documents les plus importants.

Le Centre d'Information du Gouvernement fait un large usage des instruments électroniques, notamment le courrier électronique et l'Internet, dans sa communication avec les médias et le public.

L'adresse du site Internet du gouvernement est <http://www.kprm.gov.pl>

Outre le Centre d'Information du Gouvernement, il existe des porte-paroles et des unités responsables des contacts avec les médias dans chaque ministère et chaque service central de l'Etat. Ils ont pour fonction d'informer le public sur les activités de leurs institutions respectives. La plupart disposent de leur propre site Internet.

5. Le niveau d'administration infranational

5.1 L'administration d'Etat décentralisée

L'unité de base de l'administration d'Etat déconcentrée est la *voïévodie*. Le nombre des *voïévodies* a été ramené au 1^{er} janvier 1999 de 49 à 16.

Le *voïévode*, qui dirige la *voïévodie*, est nommé et révoqué par le Premier Ministre, sur la proposition du ministre chargé de l'administration publique (c'est à l'heure actuelle le Ministre de l'Intérieur et de l'Administration publique). Le *voïévode* a, en tant que substitut(s), un ou deux *vice-voïévode(s)*, nommé(s) par le Premier Ministre sur la proposition du *voïévode*. Outre sa fonction de représentant de l'Etat, le *voïévode* est également le chef des services administratifs de l'Etat dans la *voïévodie*.

Depuis le 1^{er} janvier 1999 l'administration publique a une structure duale au niveau de la *voïévodie*. D'une part elle se compose des collectivités locales de *voïévodie* qui possèdent une personnalité juridique, un budget propre, et des pouvoirs étendus en matière de politique économique. D'autre part, le *voïévode*, qui est nommé par l'Etat, est chargé de mettre en œuvre et de faire appliquer les politiques nationales dans la *voïévodie*, et de veiller à ce que les institutions de l'Etat agissant dans la région exercent leurs fonctions de manière appropriée. C'est donc à lui d'assurer le caractère unitaire de l'Etat polonais.

Le *voïévode* est responsable vis-à-vis de l'Etat. Il doit en même temps rendre compte à ses supérieurs du fonctionnement des services dont il a la responsabilité directe, notamment quant à l'application des lois et à la sécurité publique. Le *voïévode* doit également veiller à ce que les décisions prises par les collectivités locales de la *voïévodie* soient conformes aux lois de l'Etat.

5.2 L'administration régionale

Depuis le 1^{er} janvier 1999 le système des régions au sein duquel les politiques économiques régionales sont élaborées et mises en œuvre est constitué par 16 nouvelles *voïévodies* disposant de collectivités locales élues.

Les organes décisionnels des collectivités locales de *voïévodie* sont les conseils de *voïévodie* (*Sejmik*) élus au suffrage direct. Le *Sejmik* élit le comité exécutif qui exerce l'autorité exécutive. Des maréchaux élus par le *Sejmik* dirigent ces comités.

En ce qui concerne la promotion du développement régional, les missions des collectivités locales de *voïévodie* concernent essentiellement trois domaines : le développement économique, notamment sous l'aspect des relations internationales et de l'expansion régionale ; le développement durable, et en particulier la préservation et l'utilisation rationnelle des environnements culturel et naturel, notamment les plans d'occupation du sol ; et enfin l'amélioration de la qualité des services publics.

Les principales attributions des collectivités locales de *voïévodie* sont les suivantes :

- éducation : écoles post-secondaires, certaines écoles secondaires et professionnelles, instituts pédagogiques, bibliothèques de *voïévodie*, lycées, notamment lycées professionnels de portée régionale ;
- protection de la santé : établissements spécialisés desservant la région, services d'urgences et d'ambulances, installations de stations thermales et de centres médicaux ;
- culture : institutions culturelles à zone d'influence régionale, préservation de l'héritage culturel ;
- protection sociale : établissements d'envergure régionale tels que foyers, orphelinats et maisons de retraite ;
- modernisation des zones rurales ;
- développement du territoire ;
- préservation du milieu naturel ;
- gestion de l'eau, bonification des sols et entretien des installations hydrauliques ;
- routes et transport, en ce qui concerne notamment la modernisation, l'entretien et la protection des routes de la *voïévodie*.

La réforme administrative de 1999 se traduit par une décentralisation sensible des finances publiques. Aux *voïévodies* et aux deux niveaux des collectivités locales -- les comtés et les communes -- est affecté une part des recettes de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés collectées sur leur territoire. Des transferts sont opérés du budget de l'Etat aux *voïévodies* les plus démunies.

5.3 *Les collectivités locales*

Les communes autonomes (*Gmina*) ont été rétablies en 1992. La Pologne compte 2489 communes.

L'administration locale au niveau communal est régie par la Loi sur les collectivités locales de 1990. La commune de Varsovie, de son côté, est régie par la Loi sur l'organisation de la gestion autonome de la capitale du 25 mars 1994, modifiée en 1995.

En vertu de la Loi de 1990 précitée, les missions des collectivités locales sont de deux sortes, à savoir des missions de gestion autonome proprement dites, et des missions déléguées effectuées par les collectivités locales pour le compte de l'Etat. Les règles concernant les actes des collectivités locales et les compétences des instances d'appel dans les procédures administratives varient selon les types de mission.

La Constitution contient une présomption d'ordre général en faveur de la compétence d'une collectivité locale. Elle stipule en effet que « la collectivité locale exercera les missions publiques qui ne sont pas réservées par la Constitution ou par des lois à d'autres autorités publiques ».

La règle générale posée par la Loi de 1990 est que la commune satisfait les besoins collectifs des habitants, en particulier dans les domaines suivants :

- aménagement du territoire, gestion du patrimoine et protection de l'environnement ;
- routes communales, ponts, squares, rues, gestion de la circulation ;
- approvisionnement d'eau, égouts, collecte des ordures ;
- transports publics locaux ;
- protection de la santé publique ;
- aide sociale ;
- logement communal ;
- éducation (jusqu'au niveau du premier degré) ;
- culture ;
- sports ;
- places de marché et halles ;
- parcs et espaces verts ;
- cimetières communaux ;
- ordre public et protection contre l'incendie ;
- entretien des structures des services publics.

La commune dispose de deux organes : le Conseil communal et le Conseil d'administration. Le Conseil communal est élu tous les quatre ans au scrutin direct et à bulletins secrets. Le nombre des membres varie

de 15 à 100 selon la taille de la population. Le Conseil communal est habilité à décider de tous les grands problèmes, notamment d'ordre économique et financier. Il élit son président et de un à trois vice-présidents.

Le Conseil d'administration est élu par le Conseil communal et comprend de quatre à sept membres selon la taille de la commune. Il comprend :

- le chef de la commune (*wojt*) dans les zones rurales, le maire (*burmistrz*) dans les communes de moins de 100.000 habitants ou le président de la ville dans les communes de plus de 100.000 habitants. Ils peuvent ne pas appartenir au Conseil communal ;
- le ou les chef(s) adjoint(s), maire(s) adjoint(s) ou vice-président(s) de la ville, qui peuvent également ne pas appartenir au Conseil communal ;
- les autres membres, qui doivent être élus parmi les membres du Conseil communal.

Le Conseil communal élit, lors d'élections distinctes, le président du Conseil d'administration ; les substituts sont élus sur recommandation du président. Les membres du Conseil d'administration ne peuvent pas être salariés de l'administration publique. Le secrétaire et le trésorier de la commune, qui sont des employés communaux, participent également aux réunions du Conseil d'administration.

Le Conseil d'administration agit d'une façon collégiale, mais son président et les personnes auxquelles il accorde une délégation de pouvoirs sont habilités à décider sur des questions concernant la gestion publique.

Les communes rurales sont traditionnellement constituées d'un certain nombre de villages. Pour préserver l'identité de chaque village, on a conservé un découpage infracommunal dans chaque village. Il se compose de trois organes : une assemblée générale, un chef (*soltys*) et un chef de conseil, élus l'un et l'autre au scrutin direct et à bulletins secrets. Dans les villes il est possible de créer des quartiers organisés sur le modèle des villages.

Une loi de 1990 régit à titre temporaire la base financière des activités des collectivités locales. Outre les recettes provenant des engagements relevant du droit civil et des bénéfices de leurs entreprises, les communes peuvent percevoir des impôts locaux (taxe foncière, taxe agricole, taxe sur les transports) et des droits et redevances (en particulier les timbres fiscaux). Une partie des recettes de la fiscalité d'Etat leur est également reversée (15 pour cent de l'impôt sur les bénéfices individuels et 2 pour cent de l'impôt sur les sociétés), et elles peuvent prétendre à des subventions de l'Etat.

Au début de 1999, 308 comtés (*powiats*), dont 65 comtés urbains, avaient été mis en place à titre d'échelon supérieur des collectivités locales.

Leurs principales missions concernent :

- l'enseignement secondaire : écoles post-élémentaires, écoles professionnelles et établissements spécialisés ;
- la responsabilité générale du fonctionnement des institutions concernant la santé publique (financées par les Fonds de santé) ;
- l'organisation et la gestion des services de protection sociale dont le champ d'action dépasse les limites communales ;
- la surveillance sanitaire et épidémiologique ;
- le maintien de l'ordre public et de la sécurité collective ;

- l'aide aux institutions culturelles dont le champ d'action dépasse les limites communales ;
- la construction et l'entretien des routes ;
- l'inspection des bâtiments, le cadastre, la gestion de l'eau et la protection de l'environnement ;
- les précautions à prendre en matière d'inondations et d'incendies, la prévention et la gestion des désastres naturels ;
- la promotion des activités économiques ;
- la lutte contre le chômage ;
- la protection des droits des consommateurs ;
- l'entretien des bâtiments et des services publics du comté.

6. La gestion du personnel

6.1 *Les bases juridiques et les principes de la fonction publique*

En Pologne l'administration publique est répartie en deux branches distinctes : l'administration gouvernementale, qui est celle de l'Etat, et l'administration des collectivités locales.

La Loi sur la fonction publique est un autre texte officiel qui ne traite que de l'administration gouvernementale aux niveaux central et local. A la date du 1^{er} janvier 1999 cette loi vise tous les agents de l'administration publique, c'est-à-dire tous les titulaires d'un emploi dans la fonction publique qui ne sont pas couverts par une loi particulière. Les personnes concernées par ce texte, c'est-à-dire les membres du corps de la fonction publique, auront au départ le statut d'employés de l'administration publique. La loi prévoit que les employés ayant un poste dans la fonction publique seront éligibles d'être titularisés comme fonctionnaires conformément à un plan triennal, révisé chaque année par le gouvernement. La procédure de qualification est définie par la loi. L'administration des collectivités locales est régie par la Loi de 1990 sur les employés des collectivités locales.

6.2 *La gestion du personnel*

L'organisation créée par la Loi sur la fonction publique en matière de gestion s'appuie sur une répartition des tâches et des compétences entre les directeurs généraux, qui gèrent les fonctionnaires d'un ministère ou d'un service central, le Chef de la Fonction publique, qui gère l'ensemble de la fonction publique, et le Premier Ministre, la plus haute autorité responsable, qui prend les décrets nécessaires en la matière et constitue l'instance d'appel suprême. Le Premier Ministre bénéficie du concours du Conseil supérieur de la Fonction publique pour l'étude des mesures relatives à la fonction publique, sa gestion et son financement.

L'importance des effectifs et les coûts en personnel sont déterminés par le budget de l'Etat. Les crédits correspondant à des postes non pourvus ne peuvent être virés à d'autres chapitres mais doivent être reversés au budget. Les dépenses de personnel sont contrôlées par le Ministère des Finances et la Chambre suprême de Contrôle, et leur suivi est assuré par le Chef de la Fonction publique depuis 1999.

7. La supervision et le contrôle de l'administration

7.1 La supervision et le contrôle internes

Les principaux textes de lois régissant le contrôle financier sont la Loi de 1998 sur les finances publiques, la Résolution gouvernementale n° 57/1983 sur la réalisation d'audits par des unités administratives, le Code des Douanes, et la Loi sur les chambres régionales des comptes. La Loi sur les finances publiques décrit les compétences de certains responsables nommément désignés en matière de contrôle (notamment en ce qui concerne les fonds hors-budget). Elle fournit une base à la réforme des finances publiques en Pologne, renforce les contrôles internes et intègre les fonds de l'UE dans le budget de l'Etat. La Résolution gouvernementale 57/1983 décrit la position et le fonctionnement des unités de contrôle interne dans les ministères opérationnels et les autres organismes de l'administration centrale.

7.2 L'audit et le contrôle externes

La Chambre suprême de Contrôle est l'une des institutions de gestion publique les plus caractéristiques de la Pologne. Elle existe depuis 1919 avec seulement deux interruptions : pendant la seconde guerre mondiale et pendant la période 1952-1957. La Chambre constitue le principal organe en matière d'audit de l'Etat.

En vertu de la Constitution, la Chambre suprême de Contrôle est un organisme d'investigation. La nouvelle Loi relative à la Chambre suprême de Contrôle, adoptée le 23 décembre 1994, est entrée en vigueur en août 1995. Elle précise les types d'organisation que la Chambre suprême de Contrôle est autorisée à contrôler et les domaines de compétence à vérifier. La chambre contrôle les activités des organes de l'Etat, de la Banque nationale de Pologne, les personnes morales et autres organisations de l'Etat, du point de vue de la légalité, du souci d'économie, de l'efficacité et de la diligence de leurs actes. La chambre peut effectuer des contrôles facultatifs sur les collectivités locales, les personnes morales et autres organisations communales du point de vue de la légalité, du souci d'économie, de l'efficacité et de la diligence de leurs actes. La chambre peut également contrôler la légalité et le souci d'économie d'autres organisations et agents économiques dans la mesure où ils utilisent le patrimoine ou les ressources de l'Etat ou d'une commune pour s'acquitter de leurs obligations légales à l'égard de l'Etat.

Les interventions de la Chambre suprême de Contrôle s'effectuent à sa propre initiative, ou sur la demande du *Sejm*, du Président de la République ou du Premier Ministre.

La Chambre rend compte au *Sejm*. C'est le *Sejm* qui nomme et révoque le Président de la Chambre suprême de Contrôle. La Loi de 1994 renforce la position de ce dernier en lui accordant un mandat de six ans et en limitant les possibilités de le démettre de ses fonctions. En outre, la Loi de 1994 met l'accent sur le principe de la collégialité des décisions du Conseil d'administration de la chambre. La structure du conseil d'administration, son mandat et ses attributions sont définis par la Loi. La Loi de 1994 a été modifiée le 8 mai 1998. La modification a élargi le champ d'investigation de la chambre pour y inclure les entreprises financées sur fonds publics (de l'Etat ou des collectivités locales), qui effectuent des travaux publics ou sont adjudicataires de marchés de fournitures publiques. Elle renforce en outre la position du président de la chambre en l'exemptant de toute poursuite n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation préalable du *Sejm*.

Les chambres régionales des comptes contrôlent les entités des collectivités locales, c'est-à-dire les régions, les comtés et les communes, en ce qui concerne principalement la régularité de leurs actes. Les régions et les comtés sont contrôlés annuellement. Les communes doivent faire l'objet d'une vérification complète au moins tous les quatre ans.

7.3 Les voies de recours du public

Les tribunaux

En vertu de la Constitution, la Cour suprême, les tribunaux ordinaires, les tribunaux administratifs et les tribunaux militaires assurent l'administration de la justice. Pour les délits mineurs et les fautes administratives, on a recours à des commissions.

La *Cour suprême* est la plus haute autorité en matière de pouvoir judiciaire. Elle exerce un contrôle sur les jugements rendus par les tribunaux ordinaires et les tribunaux militaires. Les tribunaux ordinaires sont organisés hiérarchiquement en trois niveaux : districts, *voïévodies* et cours d'appel.

Le Code de Procédures administratives entré en vigueur en 1960 prévoit un recours contre une décision administrative auprès d'un organisme administratif de niveau supérieur. Une fois les voies d'appel intérieures épuisées, une action peut être intentée auprès de la *Haute Cour administrative* pour juger de la légalité d'une action administrative. En dehors de cette fonction, la Haute Cour administrative contrôle les actes de l'administration publique dans les limites fixées par la loi. Son contrôle s'étend également à l'appréciation de la conformité à la loi des résolutions adoptées par des organes des collectivités locales et aux actes normatifs des organes déconcentrés de l'Etat.

Les juges de tous les tribunaux sont nommés par le Président de la République, sur proposition du Conseil national de la Magistrature parmi les candidats proposés par le Ministre de la Justice et approuvés par des commissions où sont représentés les magistrats d'une juridiction donnée. Les juges sont indépendants et, en principe, nommés à vie.

Les affaires soumises aux tribunaux ordinaires de première instance (criminel, civil pour les affaires familiales et pour la législation du travail) sont jugées conjointement par des juges professionnels nommés par le Président de la République et des jurés élus par les autorités des collectivités locales.

Le premier Président de la Cour suprême est nommé pour une durée de six ans par le Président de la République parmi les candidats que lui présentent l'Assemblée générale des Juges de la Cour suprême. Le Président de la Haute Cour administrative est nommé pour une durée de six ans par le Président de la République parmi les candidats proposés par l'Assemblée générale des Juges de la Haute Cour administrative. Le Ministre de la Justice nomme les présidents des tribunaux ordinaires parmi les candidats proposés par des commissions où sont représentés les magistrats d'une juridiction donnée.

La Constitution de 1997 a introduit la possibilité d'un recours constitutionnel à titre individuel. En conséquence toute personne dont les libertés ou les droits constitutionnels ont été violés peut faire appel au *Tribunal constitutionnel* pour qu'il statue sur la conformité à la Constitution d'une loi ou d'un autre acte normatif sur la base duquel un tribunal ou un organe de l'administration publique a pris une décision sans appel sur les libertés, les droits ou les obligations d'un individu tels qu'ils sont spécifiés dans la Constitution. Les citoyens polonais comme les étrangers peuvent intenter un recours constitutionnel, mais un étranger ne dispose pas d'un tel droit s'il demande un asile ou un statut de réfugié politique.

Les jugements du Tribunal constitutionnel s'imposent à tous et sont sans appel.

Le *Tribunal d'Etat* est une cour spéciale qui statue sur la responsabilité en matière de violation de la Constitution et des lois des personnes suivantes : le Président de la République, le Premier Ministre et les membres du Gouvernement, le Président de la Banque nationale de Pologne, le Président de la Chambre suprême de Contrôle, les membres du Conseil national de la Radio et de la Télévision, le Commandant en chef des Forces armées, et les personnes auxquelles le Premier Ministre a confié les pouvoirs de gestion

d'un ministère. La Commission de la Responsabilité constitutionnelle du *Sejm* examine les demandes tendant à engager la responsabilité constitutionnelle d'une personne devant le Tribunal d'Etat.

En cas de violation de la Constitution ou des lois ainsi qu'en cas de commission d'une infraction, le Président de la République ne peut être poursuivi que devant le Tribunal d'Etat. Pour mettre en accusation le Président, l'Assemblée nationale doit adopter une résolution prise à la majorité d'au moins les deux tiers du nombre officiel des membres de l'Assemblée nationale sur proposition d'au moins 140 membres de l'Assemblée.

Les députés et les sénateurs sont constitutionnellement responsables devant le Tribunal d'Etat en cas de la violation de l'interdiction qui leur est faite soit d'exercer une activité d'entreprise impliquant de tirer profit des biens du Trésor public ou d'une collectivité locale, soit d'acquérir de tels biens.

Le Tribunal d'Etat est présidé par le premier Président de la Cour suprême. Le *Sejm* en élit les membres pour la durée de la législature.

Le Médiateur

Le poste de médiateur, le Commissaire aux Droits des Citoyens, a été créé en 1987, et a obtenu un fondement constitutionnel en 1989.

Le Commissaire est nommé pour cinq ans par le *Sejm*, avec l'accord du Sénat. Il est chargé de protéger les droits et libertés des personnes et des citoyens tels qu'il sont reconnus par la Constitution et autres actes normatifs. Le Commissaire enquête, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, au sujet des violations éventuelles de la loi ou des règles de la vie en société et de l'égalité sociale qui auraient été commises par toute autorité, organisation ou institution tenue de respecter et d'assurer les droits et les libertés. Les citoyens ont librement accès au Commissaire, qui agit en toute indépendance et ne rend compte qu'au *Sejm*.

Le Commissaire peut demander à une autorité compétente de mener une enquête, solliciter l'intervention de la Chambre suprême de Contrôle, ou intervenir directement. Dans ce dernier cas il peut exiger qu'on lui communique l'ensemble des informations et documents pertinents. Lorsqu'il conclut qu'il y a bien eu violation, il peut saisir l'autorité compétente ou proposer une solution juridique adéquate, telle que le dépôt d'une plainte au civil ou au pénal, les recours juridictionnels ou la saisine du Tribunal constitutionnel.

8. La gestion de l'adhésion à l'Europe

8.1 Le cadre institutionnel de la définition des politiques relatives à l'intégration européenne

Pour assurer une coordination adéquate de la préparation de la Pologne à l'intégration à l'Union européenne, le Comité de l'Intégration européenne a été créé en octobre 1996 sous la forme d'un comité interministériel épaulé par le Bureau du Comité de l'Intégration européenne (BCIE). Le comité se compose d'un président, d'un secrétaire, de plusieurs ministres responsables de secteurs particulièrement importants pour le processus d'intégration, et d'un maximum de trois membres nommés par le Premier Ministre en fonction de leur mérite et de leur expérience. Les ministres autres que les membres permanents du comité participent aux réunions, avec droit de vote, lorsque des points de l'ordre du jour les concernent. Le Président de la Banque nationale de Pologne et le Chef du Centre gouvernemental d'Etudes stratégiques peuvent également assister aux réunions. La présidence peut être assurée, comme à l'heure actuelle, par le Premier Ministre, et dans ce cas c'est le secrétaire du comité qui préside le BCIE.

Le comité supervise la mise en œuvre des programmes d'intégration par les ministères et fait connaître au gouvernement les progrès effectués dans le processus d'ajustement du droit polonais et de l'économie aux normes de l'UE. Il lance les initiatives destinées à faire avancer la politique d'intégration à tous les niveaux de l'administration publique, il organise la formation appropriée des personnels administratifs et tient l'opinion publique informée des questions liées à l'intégration européenne.

D'autres acteurs interviennent dans la conduite de la politique concernant l'UE, comme le Plénipotentiaire chargé des Négociations pour l'Adhésion, dont le bureau est installé à la Chancellerie du Premier Ministre ; le Ministre des Affaires étrangères ; et le Délégué aux Transferts des Fonds de l'UE, installé au Ministère des Finances.

8.2 *La gestion de l'harmonisation des lois*

Le Bureau du Comité de l'Intégration européenne comporte plusieurs départements, notamment le Département de l'Harmonisation du Droit, qui joue un rôle primordial dans le processus d'intégration juridique dans la mesure où il examine les projets de loi du point de vue de leur conformité avec le droit de l'UE. Il coopère dans ce domaine avec les équipes compétentes des ministères et des services centraux, du *Sejm* et du Sénat, ainsi qu'avec les experts juridiques de la Commission européenne.

8.3 *La mise en œuvre de l'acquis communautaire*

Le gouvernement a approuvé un Programme national de Préparation à l'Adhésion. On y trouve la liste des mesures préalables indispensables à l'adhésion ainsi que l'énoncé des principales étapes de l'adoption et de la mise en œuvre de l'acquis communautaire.

9. *Les plans de réforme et de modernisation*

Le gouvernement poursuit la mise en œuvre et le suivi des réformes lancées au début de 1999, à savoir les réformes de la décentralisation, la réforme du système de santé, et celle de la sécurité sociale. La réforme du système éducatif est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1999.

L'application de la Loi sur la fonction publique se poursuit, et la première série des procédures de qualification destinées à permettre aux employés de l'administration publique de devenir des fonctionnaires a eu lieu. Dans le programme à moyen terme des priorités gouvernementales figure en bonne place l'élaboration d'un plan d'action contre la corruption.

10. Statistiques essentielles

10.1 Données budgétaires :

DEPENSES DU BUDGET DE L'ETAT PAR SECTEUR ET PAR NATURE (en millions de zlotys)

SECTEUR	1997			1998*		
	Total	Dont dépenses courantes	Dont dépenses en capital	Total	Dont dépenses courantes	Dont dépenses en capital
TOTAL	125 674,9	117 974,3	7 700,6	139 755,8	130 318,2	9 437,6
Industrie	114,8	58,9	55,9	154,2	114,7	39,5
Construction	97,1	95,6	1,5	106,8	106,0	0,8
Agriculture	2 207,9	1 652,2	555,7	2 362,0	1 778,6	583,4
Forêts	136,2	122,1	14,1	200,7	155,7	45,0
Transports	2 096,5	1 368,8	727,7	3 133,4	2 112,1	1 021,3
Communications	128,6	7,1	121,5	94,0	7,9	86,1
Commerce: intérieur	458,9	454,4	4,5	528,2	523,4	4,8
extérieur	35,6	35,3	0,3	39,3	39,0	0,3
Services divers de matériel	661,5	417,3	244,2	669,8	500,2	169,6
Economie municipale	1 460,7	397,0	1 063,7	1 799,0	666,6	1 132,4
Logement et services municipaux impondérables	486,0	376,2	109,8	194,6	140,7	53,9
Science	2 192,6	1 916,3	276,3	2 405,6	2 037,3	368,3
Education	6 477,1	5 833,7	643,4	6 987,8	6 353,1	634,7
Enseignement supérieur	3 752,2	3 595,4	156,8	4 272,3	4 110,4	161,9
Culture et arts	1 036,7	871,7	165,0	1 148,2	1 010,7	137,5
Santé	18 891,9	16 663,0	2 228,9	20 919,7	18 886,2	2 033,5
Protection sociale	10 888,8	10 675,3	213,5	9 291,1	9 098,5	192,6
Education physique et sport	218,8	195,8	23,0	243,6	217,2	26,4
Tourisme et loisirs	69,4	57,5	11,9	76,1	65,0	11,1
Activités diverses	374,7	344,2	30,5	394,6	347,2	47,4
Administration de l'Etat	4 927,1	4 493,3	433,8	5 851,6	5 404,9	446,7
Justice	2 790,2	2 612,8	177,4	3 085,4	2 865,6	219,8
Sécurité publique	4 901,8	4 755,3	146,5	5 575,7	5 419,6	156,1
Finances	19 328,9	19 277,4	51,5	21 316,5	21 228,2	88,3
Sécurité sociale	21 229,3	21 227,9	1,4	25 218,7	25 215,7	3,0
Financement d'opérations économiques	2 695,3	2 695,3	-	2 129,2	2 129,2	-
Transactions diverses	9 944,1	9 897,4	46,7	12 295,1	12 175,1	120,0
Défense nationale	7 275,0	7 151,8	123,2	8 358,7	6 827,2	1 531,5
Bureaux des principales autorités publiques, inspection et compétences	797,2	725,3	71,9	903,9	782,2	121,7

* Données préliminaires

10.2 *Données sur le personnel :*

**EMPLOI DANS LES INSTITUTIONS CENTRALES MINISTÉRIELLES ET NON
MINISTÉRIELLES**

(hors Ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique)

No.	Désignation	Titulaires de postes politiques	Autres agents	Dont	
				Administrateurs, directeurs de département, chefs de section	Personnel technique
1	Chancellerie du Premier Ministre	12	582	88	88
2	Commission du Cinéma	1	47	8	7
3	Office national du Travail	2	170	28	24
4	Direction générale des Archives	3	42	6	7
5	Agence de l'Energie atomique	2	92	15	14
6	Office de contrôle de la Sécurité sociale	1	84	13	5
7	Office des Anciens Combattants et des Victimes de l'Oppression	2	279	35	3
8	Office de l'Inspection Technique	1	134	20	22
9	Commissariat au Sport et au Tourisme	4	160	23	29
10	Office du Logement et de l'Urbanisme	4	150	28	16
11	Service de la Concurrence et de la Protection du Consommateur	3	179	41	18
12	Office des Brevets	2	378	23	48
13	Autorité de Régulation de l'Energie	2	179	27	26
14	Office de la Fonction publique	2	85	10	15
15	Service des Achats publics	3	55	5	19
16	Office des Assurances sociales	5	1003	131	185
17	Service des Mines	3	142	20	15
18	Inspection générale des Douanes	3	209	8	7
19	Inspection générale des Chemins de fer	1	101	15	11
20	Comité de Normalisation		309	29	22
21	Office de Contrôle des Caisses de Retraite	1	49	10	6
22	Ministère des Affaires étrangères	6	650	66	101
23	Ministère de l'Education nationale	6	284	55	25
24	Ministère des Finances	9	1019	201	54
25	Ministère de l'Economie	8	604	126	51
26	Ministère de la Culture et du Patrimoine national	4	186	39	21

No.	Désignation	Titulaires de postes politiques	Autres agents	Dont	
				Administrateurs, directeurs de département, chefs de section	Personnel technique
27	Ministère des Communications	4	193	41	26
28	Ministère de la Défense nationale	4	668	34	15
29	Ministère de l' Environnement	6	297	49	13
30	Ministère de l' Agriculture et du Développement rural	6	397	61	25
31	Ministère du Trésorerie	7	678	122	42
32	Ministère de la Justice	7	648	64	60
33	Ministère de la Santé	7	281	58	15
34	Comité de la Recherche scientifique	3	260	55	16
35	Ministère des Transports et de l' Economie maritime	6	295	82	23
36	Ministère du Travail et de la Politique sociale	7	451	51	35
37	Bureau du Comité de l'Intégration européenne	2	179	37	39
38	Centre gouvernemental d'Etudes stratégiques	2	263	29	38
39	Service central des Douanes	4	643	95	76
40	Direction générale des Services cadastraux	1	52	8	5
41	Service des Mesures	2	372	29	64
42	Inspection générale des Bâtiments	3	268	47	29
43	Office central de Statistique	5	788	114	30
44	Caisse des Assurances sociales agricoles	1	168	19	15
45	Commission des Opérations de Bourse	3	122	23	14
46	TOTAL	170	14 195	2 088	1 429

EMPLOI ET TRAITEMENTS DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN POLOGNE

Catégories	1996	1997		1996	1997	
	Emploi moyen			Traitement mensuel moyen		
	No. de personnes		1996=100	en zlotys		1996=100
Administration d'Etat	156 856	163 992	104,5	1183,54	1434,59	121,2
Administration centrale	115 503	119 104	103,1	1291,37	1574,85	122,0
Ministères	16 471	16 598	100,8	1883,67	2355,27	125,0
Administrations gouvernementales spéciales	96 734	100 712	104,1	1190,52	1446,23	121,5
Corps diplomatique	2 298	1 794	78,1	X	X	X
Administrations d'Etat déconcentrées	41 383	44 888	108,5	888,34	1068,03	120,2
En <i>voïévodies</i>	15 552	16 156	104,1	997,26	1176,64	118,0
En régions	10 216	10 330	101,1	798,26	928,28	116,3
Services administratifs d'appui ¹	15 615	18 402	117,8	838,99	1051,12	125,3
Administrations des collectivités locales	133 369	142 114	106,6	969,82	1194,48	123,2
Services communaux (<i>gminas</i>)	132 521	141 225	106,6	2888,99	3258,73	112,8
<i>Gminas</i> urbaines	47 012	49 542	105,4	1160,56	1142,23	98,4
<i>Gminas</i> urbaines / rurales	32 313	34 665	107,3	884,99	1075,06	121,5
<i>Gminas</i> rurales	53 196	57 018	107,2	843,44	1041,44	123,5
Conseils régionaux	399	416	104,3	1471,22	1871,61	123,5
Administration des organes de compétences	449	473	105,3	1326,22	1528,50	115,3
Administration publique – Total	290 225	306 106	105,5	1084,54	1322,46	121,9
Administration des services ouverts au public ²	68 914	74 457	108,0	1326,22	1528,50	115,3
Administration publique et Services au Public – Total	359 139	380 563	106,0	1205,38	1425,48	118,3

Source: Information sur l'Emploi et les Traitements dans l'Administration publique, Office central de Statistique (GUS), Varsovie, 1998

¹ Y compris les inspections des *voïévodies* de l'inspection d'Etat de commerce, le service d'Etat pour la protection des anciens monuments, l'administration vétérinaire de *voïévodie* et l'administration des installations d'irrigation et d'eau.

² Administration comprenant des unités juridiques et de jugement ainsi que des unités de l'ordre public et de sécurité.

**EMPLOI MOYEN DANS CERTAINS TYPES D'ACTIVITÉ SELON LA CLASSIFICATION
EUROPÉENNE DES ACTIVITÉS**

Catégorie	Nombre moyen de personnes employées		
	Total	Dont	
		Non manuel	Manuel
Education			
1997	848 291	680 718	161 987
1998	860 349	694 266	166 083
Santé			
1997	706 722	502 250	194 553
1998	701 893	508 586	193 307
Travail social			
1997	255 346	145 740	109 321
1998	257 098	147 880	109 218
Autres activités de services (services de proximité, services sociaux et services personnels)			
1997	273 298	103 027	98 910
1998	200 009		
Défense nationale¹			
1997	165 021		
1998			
Activités relevant de la sécurité publique²			
1997	188 644		
1998			

1) Source: données du Ministère de la Défense nationale

2) Source: données du Ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique

Note: En 1998, les données ne comprennent pas les travailleurs qui ont été employés par des personnes naturelles entretenant une activité économique ou par des sociétés de droit civil employant moins de cinq salariés, ainsi que les personnes employées dans des organisations sociales, des associations, des fondations, des partis politiques et des syndicats. En 1997, l'emploi rémunéré dans ces entités concernait : éducation – 5583 personnes, santé – 9919 personnes, travail social – 285 personnes, autres activités de service – 70.794 personnes.