

Jerzy Starościek , *Podstawy prawne działania administracji (źródła prawa administracyjnego [Les fondements juridiques du fonctionnement de l'administration (les sources du droit administratif)]*, Warszawa 1973, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 221 pages, rés. français.

Il y a des livres, non seulement dans les belles-lettres, dont on parle bien avant leur parution et qu'on attend avec un grand intérêt. Les livres de cette sorte apparaissent aussi dans la science, et notamment dans les sciences humanistes. Néanmoins, ce ne sont pas les cas très fréquents. Si donc un ouvrage obtient un succès encore avant sa publication, il convient de lui accorder une attention particulière.

Depuis un certain temps on savait dans le milieu des spécialistes polonais du droit administratif que l'Édition Scientifique d'État prépare à éditer un nouvel ouvrage du professeur Jerzy Starościek sur les sources du droit administratif. Aussi bien la personne même de l'auteur que l'objet de l'ouvrage ont fait que la parution de ce livre a été attendue avec un intérêt particulier. En effet, en ce qui concerne la personne de l'auteur, il est difficile de mentionner quelqu'un d'autre qui jouisse d'une réputation plus grande que celle du professeur Starościek. C'est par une disposition tragique de la destinée que cet ouvrage est devenu l'un des derniers travaux publiés du vivant de l'auteur.

Parmi plusieurs facteurs qui ont déterminé la position scientifique particulière du professeur Starościek, il convient de mentionner surtout la problématique de ses ouvrages successifs, problématique d'actualité, qui répond aux besoins de l'époque contemporaine et qui aborde les plus importantes questions de l'administration de notre pays. C'étaient donc les sujets tels que les formes juridiques du fonctionnement de l'administration, la décentralisation de l'administration, les problèmes de la théorie du droit administratif socialiste et beaucoup d'autres. Après la parution, en 1973, de l'ouvrage collectif sous la rédaction du professeur Starościek — contenant à peu près 1000 pages — sur les institutions fondamentales du droit administratif socialiste, on prépare à l'heure actuelle le système du droit administratif polonais, dont il était aussi rédacteur, qui va contenir à peu près 3000 pages.

Quand l'auteur ayant un tel rang scientifique entreprend un sujet d'une telle importance que les sources du droit administratif, il est évident que ce fait même éveille un grand intérêt des milieux scientifiques. Peu nombreuses sont pourtant des questions qui, dans la théorie du droit administratif (de plus, dans la théorie du droit en général), ont de l'importance pareille. Le problème des sources constitue la clef de la théorie entière du fonctionnement de l'administration, se révèle dans tous les domaines de son activité. Il serait difficile de mentionner un autre sujet qui

puisse être reconnu comme théoriquement plus important ou plus essentiel du point de vue de la pratique du fonctionnement de l'administration. Voilà donc le second facteur déterminant l'importance du dernier ouvrage du professeur Starościak.

Le livre en question commence par des considérations qui portent sur l'objet traité. Il s'agit d'une question d'importance primordiale, car aussi bien l'ensemble de la notion des « sources du droit administratif » que chacun de ses éléments constituent dans la littérature juridique l'objet de vives controverses. Il y a une divergence d'opinions en ce qui concerne la question de savoir qu'est-ce que « le droit » et « la règle de droit ». Les opinions divergent aussi sur l'étendue du droit administratif, et enfin la notion même des sources du droit administratif est dans notre littérature mise en doute, notamment vu le fait que le fonctionnement de l'administration est, à l'heure actuelle, réglementé par les normes des différentes disciplines juridiques: civile, pénale, du droit du travail, du droit financier, et selon certaines opinions récentes, par celles du droit international. L'auteur essaie de mettre en ordre ces notions, néanmoins, ayant à l'esprit les besoins de classification et de systématisation, il admet l'ordre classique de la hiérarchie des sources: a) les lois et actes ayant la même valeur, b) les actes d'exécution centraux qui développent le contenu de la loi, c) les dispositions locales de la loi, d) les actes réglementaires intérieurs de l'administration, e) les principes généraux du droit (le fait de mentionner ces principes en cinquième place ne signifie point leur importance minimale dans la hiérarchie des sources, au contraire, selon le professeur Starościak, ils constituent l'une des clefs pour comprendre et interpréter toutes les autres sources). En dehors des problèmes au-dessus mentionnés, que nous pouvons définir comme principaux, l'auteur entreprend une série de sujets qui portent directement sur le fonctionnement du système de sources et qui complètent théoriquement les principaux courants des considérations. Il convient de mentionner ici de tels sujets que: le caractère juridique des normes techniques, du plan et du budget, le rôle de la jurisprudence et de la coutume, les problèmes de l'interprétation du droit administratif, le contrôle de la conformité intérieure du système de droit, la promulgation, l'extinction des sources du droit et d'autres. L'énumération même de ces problèmes indique déjà la richesse de la problématique discutée dans l'ouvrage. C'est pour cette raison qu'il n'est pas possible de présenter, dans le cadre d'une brève critique, l'attitude de l'auteur au sujet ne serait-ce que d'une partie des sujets qu'il traite dans son ouvrage. Il paraît donc plus utile de signaler seulement, à titre d'exemple, quelques problèmes choisis.

L'auteur présente d'une manière détaillée une controverse qui a eu lieu dans la littérature juridique polonaise sur l'existence de la soi-disant « matière légale » et sur l'admissibilité de la transmission des affaires qui relèvent de ladite « matière légale », par la voie de délégation, à trancher par le gouvernement par la voie des actes réglementaires. L'auteur ne partage pas l'opinion selon laquelle ladite controverse doit être réglée définitivement, vers tel ou autre sens. Il estime que l'admissibilité de la délégation et de la liberté de rendre les actes réglementaires par les organes centraux de l'administration dépend du contenu de fond des affaires. Si nous admettons donc que, dans le domaine de la gestion de l'économie, la sphère de cette libre réglementation gouvernementale peut être plus large (ce qui a été accepté par la législation), cette liberté est cependant assez limitée par rapport aux affaires qui portent sur la position des citoyens, et notamment sur leurs droits et obligations. Il en est de même avec l'attitude de l'auteur sur la sphère où les actes intérieurs de l'administration et les soi-disant instructions de service sont obligatoires. Il se range à l'opinion exprimée par la plupart des représentants de la doctrine que ces actes

ne doivent pas créer les obligations à l'égard des sujets qui ne relèvent pas, du point de vue organisationnel, de l'administration. Néanmoins, il s'efforce de prouver en même temps que ces actes peuvent attribuer aux citoyens les avantages et privilèges déterminés, de même que le citoyen peut réclamer juridiquement de lui attribuer ces avantages et l'organe de l'administration ne peut pas les lui refuser. C'est une attitude pour laquelle le point de départ est une constatation que « les organes de l'administration fonctionnent pour les citoyens et toutes leurs obligations de prestation en faveur des citoyens constituent leurs droits » (p. 52).

Parmi les parties très intéressantes de l'ouvrage du professeur Starościak et conçues d'une manière créative, il faut citer celles qui traitent du soi-disant « droit local », c'est-à-dire des dispositions rendues par les organes locaux et par certaines unités de l'administration spécialisées (p. ex. les règlements d'entreprise). A la lumière de la réforme administrative récemment réalisée en Pologne, ces questions deviennent particulièrement actuelles. Il s'agit de préciser quels organes de l'administration peuvent, à l'heure actuelle, rendre les dispositions locales et de quelle sorte peuvent être ces dispositions. La position de l'auteur se ramène à une thèse que les exigences du fonctionnement efficace de l'administration ne permettent pas de concentrer le droit de rendre ces dispositions dans les mains d'un seul organe de l'administration générale. L'organe de l'administration des transports, par exemple, doit avoir la possibilité de procéder à une limitation provisoire de la circulation routière sur certaines voies publiques, l'organe vétérinaire — la possibilité de décréter les vaccinations, etc. C'est donc aussi une question de l'organisation du travail dans l'administration.

Par contre, en ce qui concerne les règlements d'entreprise au-dessus mentionnés (écoles, hôpitaux, etc.), il convient d'attirer l'attention des lecteurs sur les considérations intéressantes de l'auteur sur la force obligatoire de ces actes à l'égard des organes supérieurs qui exercent la surveillance du fonctionnement de l'unité donnée. Une construction juridique subtile aboutit ici à une règle de la validité de ces dispositions à l'égard de tous les organes, même ceux qui, par la voie déterminée, pourraient apporter la modification ou l'abrogation de ces dispositions. Pourtant, tant qu'il existe une telle construction, elle est obligatoire *erga omnes* et tous les organes de l'administration doivent l'observer. Une série d'idées formulées à cette occasion par l'auteur revêtent une importance plus large que seulement pour une modeste sphère du fonctionnement des entreprises. Il est permis de les reconnaître comme les observations concernant toute la hiérarchie des sources du droit qui réglementent l'activité de l'administration.

Il convient de mentionner également les observations de l'auteur sur les principes généraux du droit administratif. Ce n'est pas pour la première fois que le professeur Starościak aborde ce sujet essentiel et discutabile, en enrichissant chaque fois sa conception et en ajoutant dans la discussion des éléments nouveaux.

Cette fois-ci, il démontre que la position de la littérature des États socialistes n'est pas homogène en ce qui concerne les principes du droit administratif: certains auteurs voudraient voir ces principes codifiés et leur donner le caractère des dispositions fondamentales de toute la branche du droit administratif; d'autres veulent y voir les règles d'interprétation et de jurisprudence. Dans notre législation — selon l'avis de l'auteur — comme principes généraux du droit administratif il faut reconnaître, dans la situation actuelle, surtout ces règles des lois particulières qui portent sur l'activité de l'administration toute entière. La règle de l'art. 6 du code de procédure administrative disposant que la procédure doit être réalisée de manière à approfondir la confiance des citoyens en organes de l'État, doit concerner la fonction-

nement de toute l'administration. Le principe que les voies publiques et les eaux publiques sont ouvertes à tous, à pied d'égalité, constitue une directive qui doit être respectée dans tous les contacts de l'organe de l'administration avec les citoyens. Le système des principes du droit administratif n'est pas encore entièrement élaboré, il est toujours en cours de se former. Ces principes ont le caractère des règles de droit ou des directives politiques, mais ils peuvent également résulter des besoins d'une bonne organisation du travail de l'appareil de l'État. Au fond des choses — selon l'avis de l'auteur (p. 141) — les principes généraux du droit administratif, ce sont les conclusions logiques tirées du système des règles de droit. A l'heure actuelle, il existe des possibilités de passer à l'étape de formulation des principes concrets.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, il est impossible de présenter d'une manière détaillée l'ensemble de la riche problématique abordée dans l'ouvrage en question. Il reste encore à noter qu'il contient également les observations sur le processus législatif et le style de légiférer, qu'il entreprend aussi le problème du rapport entre la législation administrative et les accords internationaux en vigueur. Ce qui est le plus frappant dans cet ouvrage, c'est sa conception. Il paraît qu'il est permis, sans hésitation, de la qualifier comme modèle de présentation moderne des considérations relatives aux questions administratives. La concision et l'originalité des idées présentées, le fait de ne pas se limiter à une analyse des constructions juridiques, au contraire, la prise en considération, d'une manière large et détaillée, des éléments découlant des solutions politiques, économiques et sociales, ce qui donne comme résultat le rationalisme des appréciations et la largeur de voir le sujet examiné — voilà les grandes valeurs du style de présentation de la problématique par le professeur Starościak. Il convient également de souligner que l'auteur n'évite pas un certain extrémisme dans la formulation de ses thèses, car selon la conception adoptée, elles devaient être des thèses à discuter et non pas des axiomes à accepter et à répéter. C'est justement ce style qui mène à l'évolution de la science. C'est pourquoi l'ouvrage du professeur Starościak, consacré aux sources du droit administratif, ouvrage qui est devenu, hélas, un testament scientifique du juriste éminent, occupera parmi toute une série d'importants ouvrages de ce remarquable auteur une des places honorables.

*Janusz Łętowski*