

Janusz Łętowski, *Administracja—prawo—orzecznictwo sądowe* [L'administration — la loi—la jurisprudence]. Wrocław 1985, Ossolineum, 251 pages.

La monographie est un essai juridique bien composé où on prétend d'une manière forte et ouverte que la science du droit administratif socialiste doit reconsidérer certaines constructions et institutions juridiques traditionnelles du domaine de l'organisation et de l'activité de l'administration publique. Il est temps de mettre fin aux mythes et illusions au sujet de nombreuses questions relevant du domaine de la science de l'administration et du droit administratif ainsi pourrait être définie l'idée motrice formulée par l'auteur de l'ouvrage.

La composition de l'ouvrage est adaptée d'une manière appropriée à une telle thèse. Les deux premiers chapitres traitent du rôle et des fonctions de l'administration contemporaine du point de vue de la politique administrative et de la science du droit administratif ; en ce qui concerne les conceptions traditionnelles, les considérations s'écartent de plus en plus souvent de la réalité. Le chapitre III est consacré au caractère des modifications qui ont lieu dans la législation administrative contemporaine.

Un des phénomènes relatifs à ces modifications est le déclin de l'autorité du droit et en particulier le déclin de l'autorité du droit administratif dans la vie publique : le nombre des dispositions du droit administratif augmente d'une façon constante et ces dispositions présentent un caractère incohérent entr'elles ce qui est dû à leur caractère de branche et ce qui, en conséquence, fait naître le phénomène de l'inflation du droit administratif et affaiblit le principe de la légalité dans l'activité de l'administration publique. Dans le chapitre IV intitulé « la recherche théorique de l'identité du droit administratif » l'auteur traite avec une grande émotion ces problèmes difficiles des aspects juridiques de l'administration publique. Dans le cadre de ce chapitre une attention particulière méritent les reproches formulés à présent à l'égard du conservatisme de la science du droit administratif, par la littérature juridique qui ont été ici présentés d'une façon systématisée, (p. 101 - 102).

Le chapitre V intitulé « la planification dans l'activité de l'administration » (p. 138- 175) doit être traité comme une partie distincte qui diffère un peu dans son style d'autres chapitres du livre. Il comporte certaines idées personnelles de l'auteur concernant en particulier le problème : « le plan du gouvernement ou le plan de la société ».

Le caractère novateur de la monographie est renforcé encore plus grâce à l'inclusion d'un chapitre VI intitulé : « les problèmes contemporains de la légalité de l'administration ». « La légalité dans le passé » — comme le prétend l'auteur — « devait surtout refréner l'activité de l'administration ; la légalité d'aujourd'hui doit promouvoir cette activité ». L'analyse du principe de la légalité dans l'activité de l'administration dans son sens traditionnel et contemporain amène l'auteur à la conclusion « qu'il n'y a plus de retour à une loi et à une légalité à caractère uniquement de garantie dans le domaine de l'administration. Il faudrait ici ajouter que la façon d'interpréter la notion de la légalité a évolué d'une manière significative : il y a eu un passage de la légalité « défensive » (la protection de l'individu contre l'ingérence de l'administration) à une légalité « active » dont les conditions de réalisation sont régies par la société. Tout le contenu du chapitre VII intitulé « l'administration et la jurisprudence » fut consacré par l'auteur à justifier la thèse que « l'incorporation des tribunaux dans le processus d'exercice de pouvoir » protège le mieux le citoyen contre une « libre » ingérence de l'administration dans les aspects juridiques de la vie. C'est une thèse illusoire s'il y a lieu de se conformer à l'analyse de la fonction « active » de la légalité considérée dans le chapitre VI ; le domaine d'activité d'organisation qui est décisif pour l'image de l'administration contemporaine échapperait ainsi au contrôle judiciaire (à moins que les tribunaux ne soient compétents à contrôler également l'opportunité ou le caractère rationnel de l'activité de l'administration déployée dans de nouveaux domaines de son activité).

Comment d'une façon la plus générale caractériser les problèmes traités par l'auteur de l'ouvrage? On peut dire que l'ouvrage s'occupe des problèmes théorétiques fondamentaux relatifs au droit administratif et à la pratique de l'administration publique. Nous nous rendons tous compte du fait (ce qui est rappelé plusieurs fois dans l'ouvrage) que la science du droit administratif n'a pas réussi jusque-là à définir les nouveaux phénomènes qu'on observe dans l'administration contemporaine et d'établir à leur égard des constructions théorétiques appropriées. Il y a beaucoup à faire dans le cadre des rapports entre l'office et le citoyen en considérant les nouveaux aspects et dimensions de telles notions et institutions fondamentales comme la légalité, les garanties légales des droits subjectifs de l'individu, les obligations légales des autorités administratives et leur dépendance de la politique administrative « actuelle ». Mais là, où il y a encore plus à faire et ceci avec un effort intellectuel considérable c'est le domaine de l'ainsi-dite administration à caractère d'organisation, orientée sur une activité créative et organisée dans le domaine de la formation des conditions du développement et de la vie économique, sociale et culturelle dans un pays socialiste et à l'étape actuelle du développement civilisationnel. Ainsi donc, les nouvelles fonctions et tâches réalisées par l'administration contemporaine doivent être supportées par de nouvelles performances de la science du droit administratif et de la science de l'administration ; les généralisations scientifiques doivent résulter de la réalité.

J. Łętowski aperçoit ces besoins, se rend compte de leur importance et pose les problèmes à résoudre d'une façon adéquate. Chaque chapitre apporte au lecteur des suggestions l'incitant à une réflexion et une « analyse » scientifique détaillée. Parmi les plus importantes on peut citer le manque des solutions à caractère institutionnel dans le domaine des règlements complexes ce qui est dû aux structures rigides des règlements de branche existant jusque-là ; un caractère non-juridique de certains domaines d'activité de l'administration ; la reconstruction de l'ainsi-dite partie spéciale du droit administratif ; l'appréciation de l'intérêt social en tant que catégorie légale ou en tant qu'instrument politique; le principe

de la légalité dans l'aspect de l'importance des faits dans l'activité de l'administration ; la signification juridique des faits ; le problème éternel-centralisation ou décentralisation etc.

Dans certaines parties de l'ouvrage, quelques constatations de l'auteur visant à justifier la dissonance entre la science du droit et la pratique peuvent choquer le lecteur. L'auteur prétend que le rôle de la législation est en déclin car a lieu la rupture des liens entre le droit et la société, que la confiance dans la loi et dans la législation se perd car l'administration-comme l'avance l'auteur- « se trouve dans la position d'un organisme développé mais en somme impuissant. On observe un processus d'interdiction juridique et politique de l'administration en tant qu'organisme global. Dans son essence, le pouvoir de l'administration est remplacé par le pouvoir exercé par des magistrats particuliers ». Une forte impression font également les autres constatations « l'autogestion peut également signifier la dictature et l'oppression qui seront encore plus insupportables et impitoyables plus que sera autonome et indépendante l'autogestion ». Et une autre constatation. « une législation formée sur du papier, la théorie-née dans le silence des cabinets et enfin la réalité administrative formée d'une part par son propre système juridique interne lié d'un côté d'une façon directe à la politique du gouvernement et de l'autre à la jurisprudence des tribunaux de droit public ».

J'ai cité ici en qualité d'exemples quelques constatations pour démontrer la manière à l'aide de laquelle l'auteur pose les questions douteuses et souvent fictives pour les traiter sur le plan scientifique. Certaines de ces questions sont soumises par l'auteur à une analyse scientifique au moyen d'une expression linguistique caractéristique à lui mais aucune solution n'est proposée, conformément d'ailleurs à l'idée exprimée au début de l'ouvrage.

L'ouvrage comporte beaucoup de constatations ouvertes formulées d'une façon courageuse et sans compromis et accompagnées souvent par d'intéressants résultats de recherche comparative. Dans un passé récent elles auraient pu constituer une hérésie pour la science du droit administratif ; aujourd'hui elles incitent à réfléchir et peuvent être une motivation à une recherche plus poussée et détaillée. On peut s'attendre que dans sa monographie suivante, l'auteur procédera à de telles recherches.

*Tadeusz Kuta*