

Teresa Górzyńska, *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej. Zagadnienia prawne* [Les postes de direction dans l'administration d'Etat], Wrocław 1985, Ossolineum, 244 pages.

Malgré le caractère volumineux de la littérature consacrée aux questions juridiques relatives aux employés des offices de l'Etat, il n'y a pas eu jusque là d'ouvrage traitant d'un groupe de ces employés occupant des postes de direction. C'est donc avec une attention et satisfaction particulière qu'il faut accueillir la parution d'un tel ouvrage qui a en plus un caractère comparatif ce qui constitue le rare exemple d'utilisation de cette difficile méthode de recherche.

Tout d'abord il faut constater que la matière traitée par l'auteur s'avère très compliquée. Ainsi, elle est déterminée par la notion du service public dont les limites sont très souples. Il est difficile de trouver un « modèle juridique universel du service public » car les règlements prévus dans le cadre des systèmes juridiques

différents sont influencées par de diverses doctrines et modèles d'organisation, par les tâches réalisées par l'administration et, enfin, par les conditions politiques, économiques et sociales. Rien donc d'étrange que T. Górzyńska essaie de restreindre l'application de la notion du « service public » (qu'elle interprète comme un domaine d'activité de l'Etat où apparaît le phénomène de la capacité juridique de certaines personnes (en particulier de celles qui occupent les postes de direction) à réaliser les fonctions de l'Etat, aux structures de l'Etat couvertes par le terme de l'administration publique.

Quand il est difficile d'identifier le domaine des recherches, il devient important de définir d'une façon précise l'objet des recherches. L'auteur admet que l'objectif principal de l'ouvrage est de trouver une réponse à la question : est-ce qu'en vertu du droit polonais peut-on déterminer le statut juridique d'une personne occupant un poste de direction dans l'administration publique et en particulier un statut modelé sur un règlement à caractère administratif ?

Le contexte comparatif pour l'analyse des solutions polonaises constituent les systèmes adoptés dans les pays occidentaux où le droit du service public a été basé sur des règlements à caractère administratif. Une telle construction de l'ouvrage mérite une attention particulière, en considérant les modifications que subissait dans le passé le droit polonais réglant la position des employés de l'Etat. Dorénavant, pour conserver un clair caractère des comparaisons il faut se rendre compte de la diversité du service public et ceci aussi bien en ce qui concerne les différences subsistant entre le droit continental et le droit anglo-saxon qu'entre la fonction publique française ou belge et l'öffentlichen Dienst allemand ou autrichien (ce que d'ailleurs l'auteur fait avec une minutiosité particulière) ainsi qu'il faut restreindre le champ des considérations uniquement aux certaines questions et certains genres de service public (en laissant à part les services spéciaux, autonomes ou contractuels).

Le chapitre I de l'ouvrage a été consacré à l'analyse des fondements juridiques de la position des employés occupant des postes de direction dans l'administration publique. Cette analyse nous amène à la conclusion, généralement reconnue par la doctrine, que le dernier règlement légal relatif aux employés de l'Etat a créé un certain dualisme quant au règlement des rapports résultant de l'emploi dans les offices publics. Ceci résulte dans le fait qu'aux dispositions de la Loi sur les employés de l'Etat, contrairement à son appellation, sont subordonnés uniquement ces employés qui en vertu de la Loi et des actes exécutoires sont définis comme employés de l'Etat. Les autres sont subordonnés uniquement aux dispositions du Code de Travail ou, éventuellement, aux dispositions d'autres Lois.

D'une valeur particulière pour le lecteur polonais s'avère le point 3 de ce chapitre, consacré à l'analyse des règlements d'autres pays qui, en démontrant certains traits communs comme par exemple la domination du droit public dans le règlement de la position juridique de l'employé de l'Etat, accentue par la même occasion les différences distinctes entre les systèmes des services centralisés (par exemple la France et la Belgique), des services decentralisés dans les pays à modèle fédéral (R.F.A., Suisse, Autriche et Etats Unis d'Amérique) et les systèmes fondés sur des principes totalement différents (Royaume-Uni). On a également présenté certaines modalités du règlement de la position de l'employé de l'Etat dans les pays Scandinaves où le modèle contractuel est bien plus en usage que dans d'autres pays.

Dans le cadre du chapitre II, l'auteur procède à une analyse de la manière de règlement juridique des postes de direction dans les offices de l'administration

publique. Au long de ses considérations, l'auteur a effectué un classement exhaustif de ces postes. L'analyse des fondements juridiques des postes de direction, définis par les dispositions législatives d'autres pays démontre avant tout leur grande diversité et une grande richesse de forme ce qui confirme encore plus la thèse de T. Górczyńska sur l'impossibilité de formulation d'une définition universelle de la notion du poste de direction dans le service public.

Le problème juridique relatif au choix des candidats aux postes de direction dans l'administration publique a été présenté d'une façon très intéressante dans le chapitre III. Selon l'auteur, un tel choix devrait être effectué par une autorité qualifiée et compétente en vertu de la loi, en application de certains critères précisés et des méthodes et techniques définies par la loi ou adoptées par la pratique. Les constatations de l'auteur consacrées à ce problème dans le contexte des systèmes juridiques d'autres pays sont d'une valeur appréciable. Cela constitue pour le lecteur polonais l'unique possibilité de faire connaissance de systèmes de critères de sélection des employés de l'administration publique dans les pays occidentaux, des tendances liées à la politique personnelle, de l'utilisation de la méthode de concours pour des postes précis et, enfin, des problèmes de caractère politique et de la neutralité de la position de l'employé de l'administration publique.

Le chapitre IV, traitant des formes juridiques de la désignation aux postes de direction dans l'administration publique comprend, en termes généraux, une analyse de la relation du travail concernant une personne occupant un poste de direction du point de vue de son établissement et de sa cessation. En considérant l'état actuel des règlements légaux, l'auteur accentue la diversité des formes de l'établissement de la relation de travail dans les offices de l'Etat. La majorité des considérations a été consacrée à l'acte de nomination qui est une forme de désignation aux postes de direction de degré inférieur. La plus importante semble être la détermination du caractère de cet acte. L'auteur exprime ici l'opinion qui semble être la plus juste c'est-à-dire que cet acte est un acte administratif.

L'analyse des solutions adoptées par les systèmes juridiques d'autres pays nous amène à la conclusion que la nomination s'applique à un nombre insignifiant des postes de direction qui sont régies en majorité par les règles générales du droit relatif aux employés de l'Etat.

Le dernier chapitre (V) de l'ouvrage comprend l'analyse des fondements juridiques des postes de direction dans l'administration publique et est consacré à l'établissement des : droits, obligations et responsabilité des personnes occupant ces postes. Dans le cadre des droits liés aux postes de direction il est important qu'a été démontrée l'impossibilité de les limiter uniquement au droit de préciser les obligations des subordonnés. Il faut aussi partager l'opinion de l'auteur que les chefs des offices sont responsables de leur activité en vertu des pouvoirs discrétionnaires de leurs supérieurs qui d'une façon indépendante apprécient les conduites et décident en matière des sanctions éventuelles.

Pour terminer, T. Górczyńska s'est efforcée de formuler quelques conclusions à caractère général. Nous pourrions y trouver aussi bien l'évaluation de la Loi pertinente en tant qu'étape consécutive du développement du droit polonais relatif aux employés de l'Etat que, ce qui paraît bien plus important une tentative de définition de la notion juridique du poste de direction dans l'administration publique. Il est caractéristique que cette position est différente en ce qui concerne les chefs des offices et les chefs de niveau intérieur qui en réalité ont des possibilités secondaires de déterminer la position juridique de leurs subordonnés.

L'ouvrage de T. Górzyńska doit, dans mon opinion, être hautement évalué tant du point de vue des problèmes de fond dont il traite que du point de vue formel. Il faut rendre en plus l'hommage à l'auteur pour son effort d'avoir été la première à toucher une matière vierge et même si elle n'a pas tranché tous les doutes qui se sont présentés, elle les a identifiés et a posé de nombreuses questions qui pourront constituer des objets de futures recherches à entreprendre par les théoriciens familiarisés avec la matière. Malgré le caractère compliqué de la matière, l'auteur d'une façon très conséquente surpasse toutes les difficultés grâce à l'adoption d'une méthode consistant à des exclusions et à une délimitation des objets de recherche dans le sens objectif et subjectif.

Les ouvrages à caractère comparatif se caractérisent par une autre valeur supplémentaire car ils sont adressés non seulement aux règlements législatifs à la langue de l'auteur mais aussi à ceux des pays aux règlements législatifs auxquels l'auteur fait référence. Cet ouvrage constitue en somme une possibilité unique pour le lecteur polonais de faire connaissance du droit de service public d'autres pays et notamment des dispositions légales réglant la position des postes de direction de si nombreux pays occidentaux. D'autre part, la comparaison effectuée entre les règlements polonais et les règlements étrangers permet au lecteur étranger de mieux voir les règlements polonais dans le contexte des rapports mutuels (malgré les différences considérables qui subsistent). L'ouvrage de T. Górzyńska constitue le meilleur exemple des réalisations appréciables résultant de l'adoption d'une telle méthode de recherches.

*Jerzy Korczak*