

## BIBLIOGRAPHIE \* BIBLIOGRAPHY

DROIT POLONAIS CONTEMPORAIN  
POLISH CONTEMPORARY LAW  
1989 n° 1-4 (81 - 84)  
PL ISSN 0070 - 7325

## NOTES CRITIQUES \* CRITICAL NOTES

Wacław Szubert, *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu [L'assurance sociale. Précis d'un système]*, Warszawa 1987, PWN, 335 pages.

Aucune branche du droit ni discipline juridique n'a connu dans les quarante dernières années un essor et des transformations aussi dynamiques que l'assurance sociale. Les causes en sont nombreuses, tant économiques que sociales, on pourrait dire tant objectives que subjectives. Il serait difficile de considérer le modèle normatif d'assurances sociales comme définitif. Qui plus est, nous sommes à la veille de la codification des assurances sociales, tandis que la doctrine est toujours empêtrée dans des controverses portant sur les constructions et les solutions fondamentales. Et bien que se généralise l'opinion que les assurances constituent une branche autonome du droit, les programmes d'études juridiques les traitent comme une partie du droit du travail, et il en est de même avec les manuels universitaires de droit du travail. Ces manuels ont jusque-là renfermé l'exposé le plus complet des assurances sociales, bien qu'ils aient concentré leur attention sur les assurances des travailleurs seulement. Ces dernières années se dessine une tendance opposée. Par exemple, le manuel de J. Jończyk *Prawo pracy [Droit du travail]* de 1984 et celui de T. Zieliński, *Prawo pracy — zarys systemu [Droit du travail. Précis d'un système]* de 1986 laissent totalement sous silence les assurances sociales. Cependant sont publiés des cours polycopiés d'assurances sociales, mais ils ne concernent en principe que les assurances des travailleurs (cours de T. Zieliński de 1987 et de I. Jędrasik-Jankowska de 1987). La matière est plus largement traitée dans les cours non universitaires de W. Muszalski (de 1984 et 1987).

L'évolution de la théorie des assurances sociales était déterminée naturellement non pas tant par des manuels que par un grand nombre d'études et d'articles concernant différentes questions ou institutions et apportant souvent de nouveaux éléments aux réflexions théoriques. Un rôle important a été joué également par les monographies consacrées à certains problèmes particuliers. Mais une importance particulière pour l'évolution de théorie générale des assurances sociales revient à deux importantes monographies : *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody [La sécurité sociale. Problèmes et méthodes]* de J. Piotrowski (1966), et *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych [Problèmes juridiques fondamentaux des assurances sociales]* de E. Modliński (1968).

Tout l'acquis de la doctrine polonaise et mondiale a été soigneusement mis à profit dans l'ouvrage en vue de montrer les principales tendances de l'évolution des assurances sociales modernes, et en particulier de l'assurance sociale en Pologne.

L'ouvrage fait le point de l'évolution des assurances sociales, en donnant une riche analyse et appréciation du chemin parcouru et des faiblesses de l'état actuel. Il en résulte des enseignements immédiatement utiles pour l'évolution future des assurances sociales en Pologne, notamment pour la préparation de sa codification.

Il n'est pas d'usage de faire ressortir dans une recension d'un ouvrage scientifique ses aspects positifs sans polémique avec ne serait-ce que quelques opinions de l'auteur. A ce point de vue faire un compte rendu du livre du prof. W. Szubert est une tâche fort difficile, car le style, la méthode et le fond de cet ouvrage présentent le plus haut niveau. Son style clair et séduisant fait que la lecture en suscite un vif intérêt à la fois sur le plan intellectuel et émotionnel. Dans les ouvrages scientifiques, nous rencontrons, il est vrai, un langage hermétique qui, prétend-on, ajoute à la valeur scientifique, mais savoir écrire à la fois simplement et élégamment c'est le plus haut degré de maîtrise.

Dans ses très nombreuses réalisations scientifiques, le prof. W. Szubert s'est occupé de problèmes non seulement du droit du travail mais aussi de la politique sociale et même de l'économie. Pourtant les assurances sociales ont toujours occupé une place particulière. Le professeur a pris position, engagé mais aussi pondéré, sur tous les grands problèmes, parfois très controversés de l'évolution des assurances, et marqué de son influence l'évolution des opinions. Il critiquait les solutions erronées et montrait opiniâtrement les voies souhaitables de révolution. Il a participé activement dans l'arène internationale au développement des assurances et mis à profit l'expérience ainsi acquise pour le développement des assurances sociales en Pologne. Cette attitude engagée du professeur apparaît notamment dans le développement de la célèbre polémique qu'il a menée dans les années 70 avec le prof. E. Modliński au sujet de l'appréciation des transformations de la nature même des assurances sociales. Avec encore plus de clarté il présente ses arguments (p. ex. au sujet de la dépendance du droit aux prestations de l'apport en travail — p. 62), et s'agissant p. ex. du problème de l'évolution continue des assurances sociales, il révisé ses opinions antérieures en Reconnaisant cette continuité (P. 316).

Le titre de l'ouvrage correspond pleinement à son caractère. Ce n'est pas une information popularisant le droit des assurances sociales, mais en même temps il va au-delà de l'information scientifique requise dans les manuels juridiques universitaires. Ces derniers, par suite de la tendance à communiquer tout le savoir juridique, sont encombrés de détails, souvent aux dépens de l'exposé des tendances mondiales d'évolution et des conditions socio-économiques des solutions juridiques. L'ouvrage du prof. W. Szubert est une grande synthèse de la pensée juridique montrant l'évolution des assurances sociales dans le monde depuis la fin du XIX<sup>e</sup> s. et, sur ce fond, les voies de développement des assurances sociales en Pologne, compte tenu des conditions socio-économiques et politiques complexes. C'est un travail interdisciplinaire, car il analyse toutes les institutions juridiques dans le large contexte de leur fonction sociale, économique et politique. C'est néanmoins un ouvrage juridique, parce qu'il a pour objet des institutions juridiques et dans sa méthode domine l'analyse juridique. C'est en réalité un système du droit des assurances sociales que l'auteur dans sa modestie appelle précis de système.

L'ouvrage n'est pas divisé, autrement que le font en général les manuels juridiques, en parties générale et spéciale. Tous les problèmes sont traités à la manière d'une partie générale et les réflexions sur des questions spéciales ne font qu'illustrer les analyses générales. L'auteur évite, avec maîtrise, des informations détaillées même sur une question aussi spéciale que le taux des prestations

d'assurance et concentre son attention sur les règles de la fixation du montant des prestations.

L'ouvrage est divisé en 10 chapitres liés les uns aux autres avec des renvois à ceux qui traitent d'une matière voisine. La méthode utilisée dans chaque chapitre est en principe la même. Chacun commence par un exposé méthodique des problèmes essentiels et pour chaque problème de fond sont présentées d'abord les tendances générales d'évolution dans le monde et ensuite, sur ce fond, se développe l'analyse interdisciplinaire de l'institution donnée dans les assurances sociales polonaises. Sous l'aspect méthodologique, c'est un ouvrage modèle et l'on peut souhaiter que cette clarté et l'esprit de conséquence méthodologiques soient propagées.

Le premier chapitre est consacré à la genèse et aux tendances générales d'évolution de l'assurance sociale dans le monde depuis la fin du XIX<sup>e</sup> s. L'auteur estime que les caractéristiques fondamentales des tendances contemporaines d'évolution sont : l'universalité des assurances sociales, le rôle croissant de l'État, le déclin de l'autonomie financière et l'affaiblissement du lien entre la cotisation et la prestation (p. 21). Le chapitre II expose l'évolution des assurances sociales en Pologne, avec tous les méandres de cette évolution tant dans l'entre-deux-guerres que dans la Pologne populaire. Il convient de noter que l'ouvrage avait été envoyé à l'imprimerie en juin 1986 et que l'impression en a été achevée en janvier 1987. Cependant, l'auteur a réussi à mentionner dès le deuxième chapitre les changements apportés par les deux importantes lois du 18 avril 1985 et du 25 novembre 1986, et à en parler plus amplement dans les chapitres suivants (pp. 237 - 239 et 289 - 290).

Les deux premiers chapitres réunissent en quelque sorte les matériaux pour le chapitre III, le plus théorique, qui traite de la notion et du caractère juridique de l'assurance sociale. Analysant toutes les conceptions existantes, l'auteur prend le parti de l'opinion qui domine dans la doctrine et en enrichit l'argumentation, en admettant que les rapports d'assurance sociale apparaissent sur deux plans : entre l'assuré et l'institution d'assurance ainsi qu'entre l'établissement de travail et cette institution. Bien que les deux groupes de rapports soient fonctionnellement liés, ils sont indépendants l'un de l'autre (p. 80). Il qualifie les deux groupes de rapports de droit administratif (p. 83) et traite leur ensemble comme l'objet d'une branche autonome du droit (p. 84).

La controverse sur le caractère juridique des rapports d'assurance persistera certainement, mais sa solution n'aurait pas, malgré les apparences, une signification purement pragmatique. Il est vrai que les constructions théoriques sont en état d'exercer une influence sur l'évolution d'une législation, mais les processus législatifs ne tiennent pas compte en général d'une nette distinction théorique et il est parfois impossible de classer avec précision certaine les rapports juridiques. De là, les controverses doctrinales, or dans l'analyse du caractère juridique des rapports d'assurance un rôle non négligeable est joué par la poursuite des prétentions en paiement des prestations à ce titre, le rétablissement des astreintes ou le recours à la voie judiciaire avec l'application du Code de procédure civile. Il est vrai que la nouvelle loi de novembre 1986 sur l'organisation et le financement des assurances sociales souligne davantage la position de l'Établissement des Assurances Sociales, « organe central de l'administration d'État », mais l'appréciation des rapports de droit matériel peut continuer à susciter des doutes.

Sous le titre quelque peu laconique : « L'objet de l'assurance sociale », le chapitre IV contient une analyse fort intéressante, faite sur le plan comparatif et interdisciplinaire de différentes catégories de risques protégées par l'assurance.

Paraillement, le chapitre V, formellement consacré au champ d'application de l'assurance sociale quant à sujets, analyse également de façon intéressante les éléments essentiels des particularités des différents sous-systèmes d'assurance, déterminés par le caractère de l'activité professionnelle des groupes sociaux concernés.

Le chapitre VI concernant les prestations de l'assurance sociale, comme le chapitre IX consacré à la procédure en matière de prestations et de solutions des conflits, devaient sans doute provoquer des difficultés particulières pour formuler des jugements de synthèse. Dans les deux chapitres, l'auteur concentre l'attention sur les questions essentielles et, en laissant de côté la description des détails, a montré les principales tendances d'évolution. Là aussi, l'analyse des solutions spéciales est traitée uniquement comme une illustration des réflexions générales.

Du point de vue méthodologique les chapitres VII et VIII concernant le financement et l'organisation des assurances sociales sont de vrais modèles. L'auteur y fait d'abord des analyses comparatives et montre l'affrontement des doctrines, pour suivre ensuite sur ce fond les principales tendances de l'évolution de l'assurance sociale en Pologne. Ces analyses sont toujours appréciatives et n'évitent pas de formuler des propositions législatives. Signalons à titre d'exemple les propositions convaincantes concernant les changements dans la répartition de la charge des prestations liées au risque maladie (pp. 238 - 239), ou la charge imposée aux entreprises (notamment petites) qui n'y sont pas préparées de servir les prestations d'assurance à leurs travailleurs (pp. 247 - 249). Les deux cas du reste sont des exemples d'un modèle logique d'assurances sociales.

L'auteur revient dans le dernier chapitre (X), consacré à la comparaison de l'assurance avec d'autres prestations, au problème fondamental du caractère de l'assurance sociale. On peut en déduire que le prof. W. Szubert repousse définitivement la conception de l'assurance sociale avec la forme tripartite de sa réalisation (assurance, pension, assistance sociale), et traite les régimes de retraite des militaires de carrière et des fonctionnaires des organisations paramilitaires comme des systèmes spéciaux hors d'assurance. Aussi se prononce-t-il contre la division en assurances à cotisation et assurances sans cotisation, puisque ce critère ne joue plus dans la classification des systèmes de prestations un rôle important ou en tout cas suffisamment précis.

Les comparaisons faites au chapitre X non seulement avec le régime de retraite militaire mais aussi avec l'assistance sociale, les prestations sociales d'entreprise et l'assurance économique, montrent une fois de plus combien est complexe la matière des assurances sociales et combien difficilement elle se prête aux classifications adoptées par la science du droit. La valeur incontestable de l'ouvrage c'est aussi la démonstration faite bien en relief de cette complexité et la classification très pondérée des notions.

L'ouvrage se termine par des réflexions récapitulatives dont la plus importante semble être la mise en garde contre l'adoption avec trop d'empressement de la thèse sur le rôle surtutelé de l'État dans la difficile situation socio-économique de la Pologne. Il faut évidemment modifier notre modèle d'assurance sociale, mais afin d'optimiser les structures, les finances et les prestations du régime juridique des assurances, en particulier pour prévenir une extension de la zone de pauvreté.

Rien que cette évaluation sommaire du précis de système des assurances sociales montre combien sa parution représente un grand événement non seulement scientifique mais aussi social.

*Czesław Jackowiak*