

Janusz Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji [L'ordre de service dans l'administration]*, Warszawa 1972, Wydawnictwo Prawnicze, 271 pages, rés. fr. et russe.

L'ouvrage de Janusz Łętowski est paru à l'époque du perfectionnement de l'appareil administratif en Pologne et du renforcement des droits civiques. Son sujet se situe dans l'orbite aussi bien des intérêts de l'État que des particuliers. Aussi l'auteur essaie-t-il de confronter les positions juridiques respectives en vue d'équilibrer de façon optimale les rapports réciproques. A défaut d'une réglementation codifiée de la situation des travailleurs de l'administration polonaise, toute

recherche *de lege ferenda* a une grande valeur, d'autant plus que de nombreuses questions fondamentales sont essentiellement controversées.

Il mérite d'être souligné que l'auteur a largement profité de la littérature étrangère et des matériaux normatifs des pays étrangers. En effet, l'ouvrage de J. Łękowski fait partie du cycle des recherches comparées sur le droit administratif des pays socialistes, menées à l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences. De nombreux problèmes juridiques inhérents à ce sujet ayant un caractère ouvert, cette approche comparatiste paraît particulièrement utile. Elle permet de créer des éléments communs — indispensables certes aux processus intégrationnistes — à la théorie du droit administratif des pays socialistes.

L'ouvrage se compose de cinq chapitres. Le premier traite des tendances actuelles d'évolution du droit relatif aux agents de l'État (pp. 9 - 48) et aboutit à trois conclusions générales. Premièrement, l'auteur fait observer qu'indépendamment de la socialisation de l'administration dans les pays socialistes, les législateurs de ces pays mettent de diverses manières l'accent sur le rehaussement du rang et du niveau professionnel des agents de l'appareil administratif. Deuxièmement, les règles de droit socialiste ne servent pas uniquement à assurer la subordination et la responsabilité du travailleur, mais aussi à l'accomplissement, des tâches plus vastes. Cela se rattache à la fonction de chef qui, dans cet appareil, exerce de multiples fonctions de planification, de contrôle, de coordination, voire d'éducation. Troisièmement, la législation concernant les rapports de service dans l'administration, tout en indiquant certains moyens d'action dont dispose le chef pour stimuler l'ambition de l'agent et respecter sa dignité, se trouve très souvent complétée dans l'État socialiste par des éléments d'ordre psychologique et moral (pp. 45 - 46).

Le chapitre suivant, consacré à l'analyse des ordres de service à l'intérieur de l'administration publique (p. 49 - 116), aboutit à dégager deux groupes d'actes juridiques régissant l'activité de l'administration sur ce plan: les dispositions universellement obligatoires et les actes dits internes. L'auteur est sceptique quant à la possibilité de distinguer ces deux catégories selon les critères de la doctrine traditionnelle, en vertu de laquelle les actes internes n'obligent que l'administration et sont inexistantes pour les autres unités ou individus (p. 107). Un exemple cité d'après « Le monde » du 22 mars 1969, révélant que le ministère français des Finances a fait arrêter, par voie d'instruction avant les élections de 1969, à tous les organes financiers locaux tous agissements d'ordre financier à rencontre des citoyens, montre, entre autres, que la conception classique, celle de Duguit, de la division des actes juridiques en internes et externes, perd de son actualité générale quant à son importance et sa portée. L'auteur estime donc que les actes dits internes se caractérisent par ce qu'ils ne peuvent servir de fondement juridique exclusif à la réglementation de la situation des sujets n'étant pas unis par des liens d'organisation avec l'administration et que la violation de tels actes n'entraîne pas leur nullité (pp. 115 et 116).

Dans le chapitre III, l'auteur continue à se pencher sur la nature juridique des ordres de service en tant qu'actes administratifs (pp. 117-165). Particulièrement intéressante est une vaste comparaison de l'ordre de service avec l'acte administratif. L'auteur y voit des points convergents et des éléments constitutifs qui différencient l'un de l'autre. Il classe dans les éléments communs: l'objet de l'ordre se trouvant dans la sphère d'administration, son caractère individuel, le caractère concret des problèmes solutionnés, le fait qu'il est donné par un sujet assumant les fonctions de l'administration publique (p. 133). La principale différence entre les ordres de service et les actes administratifs c'est la force obligatoire ou l'opposabilité (p. 131).

De l'avis de l'auteur, un ordre de service n'acquiert jamais la force obligatoire dans le sens qui est généralement donné à un acte administratif externe, par exemple à une décision qui peut toujours faire l'objet de simples moyens de révocation.

Le chapitre IV traite du problème de l'étendue de l'obligation d'obéir aux ordres de service (pp. 166 - 192), avec toutes ses complications, sans simplifier quoi que ce soit. S'appuyant sur de vastes matériaux permettant de faire son choix, l'auteur se prononce en faveur de l'élimination parmi le personnel de l'administration de l'atmosphère d'incertitude et de crainte d'encourir des responsabilités à l'occasion de l'exécution des ordres de service (p. 191). De l'avis de l'auteur, il faut réduire au minimum les cas où les travailleurs pourraient avoir des doutes quant à la conduite à observer qui soit conforme à leurs devoirs. Ces devoirs toutefois n'obligent, pas à exécuter les ordres qui sont en collision avec le droit pénal.

A la fin de l'ouvrage, on trouve des réflexions sur la responsabilité de l'agent (chap. V, pp. 193 - 247). Il convient de souligner à cet égard d'amples observations au sujet de la responsabilité disciplinaire. L'auteur estime que tout en prenant soin de protéger efficacement les droits des agents, les organes disciplinaires ne peuvent perdre de vue l'efficacité et la célérité de la procédure (pp. 216, 217). Pour lui, la procédure disciplinaire n'est pas appelée seulement à mettre en jeu la responsabilité pour l'inexécution des ordres, mais aussi à faciliter une bonne organisation du travail. Ainsi ce genre de responsabilité devrait devenir un moyen stimulant les agents administratifs à élever le niveau de leur travail.

Dans cette dernière idée se reflète une caractéristique générale de l'ouvrage, à savoir son rationalisme qui se manifeste par référence constante aux conditions particulières du travail d'un agent de l'administration à notre époque. L'auteur cite un exemple emprunté à la littérature soviétique et qui caractérise pertinemment de nombreux aspects importants du rôle consistant à tenir les commandes dans l'administration. Jadis, écrit l'auteur, il était relativement facile de contrôler la diligence, l'attention et l'exécution précise des ordres par un soldat. De nos jours, il est infiniment plus difficile de contrôler un soldat télégraphiste ou opérateur d'une installation compliquée. La tâche fondamentale consiste à créer toutes les conditions possibles afin d'assurer la meilleure exécution de la mission confiée. La situation se présente pareillement en ce qui concerne les ordres administratifs.

Il convient de souligner aussi la position adoptée par l'auteur quant à l'appréciation générale du caractère juridique que revêt un acte d'ordre de service dans l'administration (p. 120 et suiv.). Il a raison de partager l'opinion que « la classification rigide en branches du droit a de nos jours, dans de nombreux cas, la valeur d'une mise en ordre plutôt que d'une mesure portant sur le fond » (p. 124). L'auteur a aussi observé avec raison que les différentes sections de l'appareil de l'État ont à assumer tour à tour des tâches juridiques, car une fois un domaine relève de la compétence judiciaire et une autre fois de la compétence administrative. Les recherches comparées ont étendu la base des jugements appréciatifs à cet égard qui peuvent être formulés en gardant une certaine distance et ont permis d'adopter une attitude plus relative sur de nombreux points. Cela semble particulièrement important si la doctrine doit jouer aussi un rôle pratique.

Et c'est dans ce contexte aussi qu'il faut voir le caractère discutable de certaines thèses de Łętowski. En somme, cet ouvrage, travail scientifique à part entière» contribue à faire progresser les recherches sur un important élément du fonctionnement de l'administration.