

*System prawa administracyjnego [Système de droit administratif]*, vol. I, sous la direction de Jerzy Starośćiak, Wrocław 1977, Ossolineum, 467 pages.

Voilà un premier ouvrage de ce genre, entrepris en Pologne Populaire par une équipe qui groupe une partie des représentants de la science polonaise du droit administratif. Comme l'écrivent les auteurs dans l'avant-propos, « Ce système [...] doit revêtir un double caractère. D'un côté, il est appelé à récapituler consciencieusement l'acquis de la science polonaise du droit administratif dans les trente premières années de la Pologne Populaire, acquis considérable et impérissable. D'un autre côté, il représente une intervention, tenant compte de l'actualité vivante, dans la discussion sur le présent aspect de cette science. Sans se borner à enregistrer les discussions antérieures, il doit formuler une opinion actuelle sur l'administration et le droit administratif, indiquer les voies possibles d'évolution des institutions de ce droit à l'avenir. Il ne doit donc être ni une étude tournée uniquement sur le passé, ni un répertoire commenté des dispositions en vigueur, ni un recueil de vœux et de propositions pour l'avenir. Il faut qu'il réunisse les éléments les plus précieux de tous ces trois aspects à la fois. Car c'est alors seulement qu'il aura une chance d'être une oeuvre à laquelle le lecteur aimera revenir après des années. Il s'agit d'une chance mais non, évidemment, d'une certitude ».

L'élaboration de ce système est indissolublement lié à la personne d'un des plus éminents spécialistes polonais du droit administratif, le professeur Jerzy Starośćiak. C'est lui qui prit l'initiative de cette oeuvre, fut l'auteur de sa conception fondamentale et présida aux travaux de l'équipe rédactionnelle. La mort prématurée du professeur interrompit son travail. Il avait pu encore mettre au point sa propre contribution à cette oeuvre et rédiger le premier volume. Après son départ, la direction des travaux a été confiée à une équipe composée de trois personnes : Teresa Rabska, Jan Jędrońska et Janusz Łętowski. Cette équipe rédactionnelle, comme également les

auteurs, demeurent fidèles à la conception du professeur Starościak et mettent largement à profit son acquis scientifique.

Le volume débute par un chapitre de Adam Łopatka, intitulé « La position de l'administration de l'État dans le système des organismes de la société socialiste en Pologne ». L'auteur expose dans une forme concise les principes fondamentaux de la structure et du fonctionnement du système social de la Pologne Populaire à l'étape actuelle de son évolution, en réservant une place de choix à la position et au rôle de l'État et de l'Administration en tant que partie de l'appareil de l'État.

Le deuxième chapitre, qui a pour auteur Janusz Borkowski, est consacré à la définition de l'administration et du droit administratif, aux liens unissant les fonctions et les tâches de l'administration de l'État au droit administratif, à la position de l'administration vis-à-vis des autres secteurs d'activité de l'État, ainsi qu'au rapport du droit administratif aux autres branches du droit. Analysant les notions d'administration et de droit administratif, l'auteur présente la vaste gamme d'approches possibles de cette matière, en formulant, en définitive, comme critère de distinction du droit administratif en tant que branche séparée du droit, l'objet de la régulation juridique, conjointement avec deux critères relevant de la méthode de régulation des rapports sociaux déterminés quant à leur objet : les formes spéciales d'action et le pouvoir.

Dans le troisième chapitre, consacré aux sources du droit administratif, et qui a pour auteur Jerzy Starościak, nous trouvons une vaste gamme de problèmes. Après avoir traité les notions générales et les principes du système des sources du droit administratif, l'auteur expose la problématique de différentes espèces de ces sources, les questions relatives à des matières nouvelles conçues en catégories de sources juridiques (par exemple, le caractère juridique des normes d'un plan ou des normes techniques), plusieurs problèmes concernant le mécanisme de fonctionnement des sources du droit administratif, par exemple l'interprétation, l'extinction, la promulgation, les sanctions, et enfin les limites de la régulation administrative. Abordant le problème décisif, mais controversé, du degré d'autonomie de l'administration dans l'activité créative de normes, l'auteur se prononce en faveur de la séparation de la matière dite législative, et estime que les affaires qui ne font pas partie de cette matière, peuvent être réglées de façon autonome par les organes de l'administration au moyen d'actes normatifs édictés en vertu de règles générales de compétence. Mais il fait remarquer en même temps que cette opinion, quoique dominante, n'est pas universellement acceptée dans la science du droit.

Dans le quatrième chapitre, Zbigniew Leoński traite des principes fondamentaux du régime de l'administration. Après avoir défini les critères de distinction et le caractère de ces principes, il les expose dans l'ordre suivant : 1° le rôle directeur du parti ouvrier, 2° la démocratie socialiste (participation des masses laborieuses à la gestion de l'État), 3° l'activité planifiée, 4° le centralisme démocratique, 5° la légalité socialiste. A cette liste en quelque sorte traditionnelle l'auteur ajoute le principe de la direction scientifique dans l'administration, dont il justifie l'utilité en invoquant les motifs socio-constitutionnels et juridiques.

Le cinquième chapitre, signé de Teresa Rabska, porte sur les notions fondamentales de l'organisation administrative. La première partie a un caractère d'introduction théorique au problème. Il y est question des recherches menées par la science du droit administratif sur l'organisation de l'administration, la place du droit d'organisation dans le système du droit administratif et les conditions fondamentales d'organisation administrative. L'auteur se prononce entre autres contre la conception qui veut instituer le droit d'organisation en branche juridique distincte,

tout en voyant plusieurs traits spécifiques à ce droit. Ensuite, l'auteur passe à l'analyse des questions plus spéciales : la notion et le champ d'activité de l'appareil administratif (avec la mise en relief de la théorie de l'organe administratif), la décentralisation et la centralisation, la concentration et la déconcentration, et la problématique juridique des collectivités locales, question toujours controversée, et dont les origines remontent loin dans le passé.

Le dernier chapitre, le sixième, de la plume de Zbigniew Leoński, est consacré à la division administrative du territoire. Après avoir caractérisé la littérature en cette matière et analysé la notion et les genres de cette division, l'auteur expose les facteurs déterminant cette division, son évolution en Pologne, ses formes juridiques, et enfin la division administrative actuelle du territoire de la R.P.P.

Il convient encore de signaler quelques traits caractéristiques qui se manifestent à un degré inégal suivant les chapitres, mais n'en sont pas moins propres à l'ouvrage tout entier.

1° Les auteurs s'appuient principalement sur les sources et la littérature de la Pologne Populaire, tout en utilisant la littérature de l'entre-deux-guerres et même plus ancienne.

2° En fonction du caractère du sujet, les différentes études puisent dans les disciplines juridiques voisines (par exemple, dans la théorie de l'État et du droit, le droit constitutionnel), et aussi dans les disciplines sociales limitrophes, et en particulier dans la science de l'administration, la théorie de l'organisation, etc.

3° Un trait dominant dans la façon de présenter les problèmes est l'équilibre entre les opinions propres de l'auteur et les possibilités qu'il indique d'approches différentes du même problème et d'opinions opposées sur les mêmes questions. Les opinions d'auteurs sont formulées, en règle générale, dans les conclusions et contiennent l'élément du choix possible parmi les opinions antérieurement exposées.

Les auteurs déclarent dans l'avant-propos que le premier volume « est principalement consacré aux problèmes théoriques généraux ». Le deuxième volume doit englober les problèmes d'organisation et de personnel, le troisième — la procédure et le contrôle, et le quatrième — la gestion de l'économie et les problèmes spéciaux des branches particulières de l'administration.

*Ryszard Malinowski*