

Janusz Łętowski, *Les problèmes juridiques de la direction dans l'administration*, Wrocław 1977, Ossolineum, 166 pages.

La réforme des organes locaux du pouvoir et de l'administration ainsi que de la division administrative a rehaussé le rang de nombreux sujets de recherche en leur conférant une plus grande signification théorique et pratique. Parmi ces sujets il faut certainement classer la direction dans l'administration de l'État. Le principe de la direction unipersonnelle, avec la compétence globale des organes locaux de l'administration comportant les matières relevant de la majorité des autorités administratives, ainsi que la modification des relations réciproques entre les organes de base et ceux de la voïvodie de même que des relations entre ces organes et les conseils du peuple, ont nettement contribué à une recrudescence d'intérêt pour les questions de la direction dans l'administration. Et comme il s'agit d'un problème qu'il y a lieu d'envisager de différents points de vue, il est traité dans la science du droit administratif, dans la science de l'administration ainsi que dans les domaines scientifiques apparentés.

Le livre en question édité en français est consacré à un thème de grande actualité et important sur le plan social. C'est un nouveau fruit de travaux scientifiques de l'auteur qui depuis une vingtaine d'années s'occupe de la structure et du fonctionnement de l'administration de l'État. C'est le troisième des livres plus importants de cet auteur¹. Et comme on peut en juger par certaines énonciations de l'auteur, ce livre ne représente pas le dernier mot de ses investigations dans ce domaine. L'ouvrage comprend une introduction, quatre chapitres et les conclusions. Chaque

¹ Voici les titres des deux ouvrages antérieurs: *Sądy powszechne i praworzędność w administracji* [Les tribunaux de droit commun et la légalité dans l'administration], Wrocław 1967; *Polecenia służbowe w administracji* [L'ordre de service dans l'administration], Warszawa 1972.

chapitre comporte de 4 à 5 paragraphes dont chacun est consacré à un problème fondamental qui rentre dans le sujet traité.

Le premier chapitre est consacré à la direction et à la subordination dans l'administration. L'auteur y distingue les problèmes tels que la direction et ses fonctions, l'extension de la notion de direction, la sphère de direction en tant que sphère « intérieure », les principales directions d'évolution des théories anciennes, la sphère intérieure dans l'administration socialiste de l'État. Le chapitre II traite de la direction dans le système des organes de l'administration, en faisant ressortir les problèmes spéciaux suivants: la direction dans la littérature polonaise, la structure actuelle des organes du pouvoir et de l'administration locale en Pologne, les rapports de direction dans la gestion de l'économie nationale, la direction dans l'administration décentralisée (les rapports mutuels entre la direction, la surveillance, la coordination et la collégialité), les actes de direction d'organisation (actes intérieures). Le troisième chapitre s'occupe de la position de service des fonctionnaires, avec la mise en relief des questions telles que le caractère spécifique des rapports de travail dans l'administration de l'État, la responsabilité disciplinaire et de service des employés. Le dernier chapitre est consacré à la direction de service dans l'administration où l'auteur traite notamment de l'étendue des rapports de direction de service et du caractère juridique de cette direction, de l'ordre de service en tant que forme principale de la mise en oeuvre des rapports de direction, des limites du devoir d'obéissance aux ordres de service, de la responsabilité du fonctionnaire pour les actes découlant d'un ordre de service. Les remarques finales portent sur la méthodologie des recherches sur l'administration et son fonctionnement.

Nous allons brièvement passer en revue quelques problèmes abordés dans cet intéressant ouvrage, en commençant précisément par ces remarques finales. L'auteur estime que l'avenir appartient aux recherches théoriques sur les disciplines juridiques, la praxéologie et la science de l'administration. Un élément substantiel de ces recherches constituent les travaux empiriques utilisant les méthodes sociologiques (p. 164). Ce sont là, bien entendu, des perspectives pour les recherches collectives et non individuelles. L'auteur se rend compte de toutes les difficultés qu'un seul chercheur aurait à rencontrer en abordant d'aussi vastes recherches. Il déclare du reste expressément que son ouvrage est un essai de telles recherches et non leur complet développement. L'approche interdisciplinaire se fait sentir dans toutes les considérations de l'auteur, mais à un degré inégal, du reste l'auteur s'applique visiblement à ne pas se borner à l'examen seulement théorique des problèmes. Par ailleurs, le fait à lui seul que la direction ne soit pas une notion relevant des sciences juridiques mais du domaine de l'organisation et de la gestion scientifiques, exige une telle approche du chercheur (p. 11).

L'auteur examine le problème de la direction de l'administration sur deux plans: la direction d'organisation (la fonction de diriger les organes administratifs et leurs groupes) et la direction de service (la fonction de diriger le travail des fonctionnaires). S'agissant du premier plan, on y voit apparaître en premier lieu les problèmes de la structure des organes administratifs et des liens qui les unissent ainsi que des liens entre l'administration de l'État et les organes représentatifs, en même temps que des problèmes concernant les principes directeurs de l'édification de l'appareil administratif. En ce qui concerne le second plan, on y voit surgir les problèmes relatifs au rapport de travail des fonctionnaires, à leur place et à leur rôle dans l'accomplissement des tâches de l'administration, bref — les problèmes de la fonction publique.

Une place importante est réservée par l'auteur à la sphère d'action intérieure

de l'administration de l'État (quelques paragraphes dans les chapitres I, II et IV). Cela se comprend, car la légalité dans l'activité de l'administration ne peut être envisagée uniquement dans la sphère de ses rapports avec les citoyens, ou du moins elle ne devrait pas être considérée uniquement à travers cette optique rétrécie. A l'issue des actes intérieurs de l'administration, la situation du citoyen se trouve maintes fois, directement et parfois même indirectement, modifiée et c'est pourquoi ces actes doivent être fondés sur la loi. L'auteur est partisan de l'universalité du principe de la légalité et de l'inadmissibilité d'enclaves où l'administration ne serait pas liée par la loi. Bien entendu, les règles de droit « intérieur » ont un caractère particulier à raison d'objets et de sujets qu'elles concernent (p. 177). L'auteur fait une nette distinction entre le droit « intérieur » et les ordres de service tant généraux que, bien entendu, individuels (p. 83 et suiv.).

Qu'il s'agisse des considérations générales ou particulières, l'auteur prend soin de donner un maximum de renseignements sur le droit en vigueur, sur les solutions d'organisation adoptées dans l'administration de l'État, sur la littérature spécialisée, la science de l'administration et la praxéologie. Il convient de souligner une grande réserve dont l'auteur fait preuve en développant ses propres opinions ou en polémiquant avec celles d'autres auteurs. Aussi, tout en traduisant les opinions personnelles de l'auteur, l'ouvrage donne-t-il une vaste caractéristique des opinions de nombreux savants polonais et étrangers, qu'elles soient ou non partagées par l'auteur.

L'ouvrage de Janusz Łętowski est une intéressante et précieuse monographie d'une problématique qui n'a fait jusqu'ici l'objet que d'études fragmentaires ou partielles. C'est également une très précieuse source d'informations pour le lecteur étranger sur les problèmes théoriques actuels de la science polonaise du droit administratif, de la science de l'administration, de la science d'organisation et de gestion et aussi de la législation administrative en vigueur.

Janusz Borkowski