

Zygmunt Rybicki, *Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki planowej* [Les problèmes de droit administratif dans l'économie planifiée], II^e éd., Warszawa 1971, PWN, 387 pages.

La vaste activité économique de l'État socialiste pose à la théorie, à la législation et à la pratique des problèmes toujours nouveaux à résoudre en ce qui concerne les structures d'organisation et les méthodes de gestion. Il n'est pas moins important de savoir approcher ces problèmes du point de vue didactique, car il s'agit de transmettre de la façon la plus efficace des connaissances en cette matière aux futurs dirigeants de la vie économique dans divers secteurs et aux différents niveaux de la gestion économique.

Zygmunt Rybicki est l'auteur du premier cours universitaire photocopié portant sur la problématique juridique de la gestion économique. Le manuel dont il est question ici est la troisième version didactique qui a paru en deux éditions (1968 et 1971). L'édition la plus récente est modifiée et mise à jour. Elle tient compte aussi bien des dispositions juridiques actuellement en vigueur que des changements

¹ Z. Rybicki, *Administracja stosunków gospodarczych PRL* [Administration des rapports économiques en République Populaire de Pologne], Warszawa 1963, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego; du même auteur, *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL. Zagadnienia administracyjno-prawne* [La gestion de l'économie nationale en République Populaire de Pologne. Problèmes de droit administratif], Warszawa 1963.

dans le domaine de l'organisation économique qui se sont accumulés dans les années 1967 - 1969.

La gestion de l'économie nationale est un domaine complexe comportant des problèmes juridiques relevant de diverses disciplines. Le manuel du professeur Rybicki traite des problèmes de droit administratif très largement entendus, sur le fond des principes généraux du système socio-économique et avec référence aux disciplines économiques et aux directives de la politique économique. L'ensemble est considéré au point de vue du principe de l'économie planifiée, un des principes fondamentaux de l'économie socialiste. L'auteur formule les principes généraux du système socialiste de gestion de l'économie nationale et procède à des comparaisons avec le système d'économie capitaliste.

Le manuel se compose de cinq chapitres: I. « L'évolution du système de gestion en Pologne populaire », II. « Notions fondamentales de la gestion de l'économie nationale », III. « Les unions d'entreprises d'État », IV. « Les problèmes juridiques de la coordination économique », V. « L'entreprise d'État et les conditions juridiques de son fonctionnement ». On voit que l'auteur concentre son attention sur deux rouages économiques fondamentaux que sont les unions industrielles et les entreprises d'État. Il les montre au regard de tout l'appareil de gestion, en exposant les diverses formes d'interdépendance, de liens d'organisation et fonctionnels. Cependant avant de passer à une caractéristique détaillée, il présente les étapes successives de la formation de l'administration économique en Pologne et initie les lecteurs aux notions fondamentales de régime juridique qui apparaissent dans les relations économiques. Le chapitre consacré à cette matière a une importance particulière. En effet, dans le domaine de la gestion de l'économie nationale, de nombreuses institutions nouvelles ont vu le jour, dont la nature doit être précisée par la science. D'autre part, en ce qui concerne les notions empruntées à d'autres domaines de l'activité de l'État, par exemple à l'administration générale, voire à d'autres formations économiques, il a fallu montrer leur rôle modifié et leur contenu nouveau. L'auteur a affronté cette tâche avec succès.

Parmi les autres problèmes soulevés dans l'ouvrage, une importance particulière ont ceux qui concernent les sujets de gestion de l'économie nationale et des formes d'action. Une des notions préliminaires dont s'occupe l'auteur est celle de gestion qu'il rattache à l'activité d'organisation de l'État socialiste dans le domaine de l'économie nationale, activité exercée d'une manière directe, par exemple en dirigeant les entreprises d'État (pp. 61 et suiv.). Selon l'avis de l'auteur, la gestion peut être considérée comme partie intégrante de l'administration si l'on admet une acception large de cette dernière notion, entendue comme organisation des rapports sociaux.

Du fait que l'État s'engage directement dans la direction de l'économie nationale, le cercle des unités exerçant cette activité s'élargit notablement, d'où le problème de leur caractère juridique. Étant donné que le pivot de la gestion est représenté par les organes de l'administration de l'État, l'auteur procède tout d'abord à une révision des opinions de la doctrine sur leur substance (pp. 132 - 136) et formule sa propre définition (p. 136). Ensuite, il distingue quatre sphères d'activité des organes administratifs: l'activité d'exécution et de gestion, la réglementation générale, la gestion de l'économie nationale et l'administration prêtant les services. Suivant la sphère qui prédomine dans les compétences d'un organe donné, il fait une distinction entre les organes de gestion de l'économie nationale et les organes de réglementation générale (p. 137). Une telle séparation mènerait vers une classification simplifiée des organes représentatifs, mais elle susciterait des difficultés si l'on voulait distinguer les différentes sphères

d'activité. En effet, il y manque un critère unique de division, car les critères adoptés sont les suivants: les formes d'activité (la réglementation générale et les services), le critère objectif (la gestion de l'économie nationale) et aussi le critère subjectif (l'activité d'exécution et de gestion, puisque c'est sans doute au moyen de ce critère que l'on peut distinguer cette sphère, en s'appuyant sur la Constitution, comme l'auteur lui-même l'indique à la page 1.36). Ces critères se rencontrent; ainsi, par exemple, la sphère, qui nous intéresse le plus, de la gestion de l'économie nationale englobe en principe les autres critères, car la gestion s'exerce également à travers l'activité d'exécution et de gestion et au moyen de diverses formes (y compris celles de réglementation générale).

Parmi les organes de gestion de l'économie nationale, l'auteur classe également les organes non étatiques, ceux de l'autogestion ouvrière par exemple. Étant donné le problème très controversé dans la doctrine de la situation juridique du directeur d'entreprise, l'auteur s'y arrête plus longuement pour constater en fin de compte que le directeur assume les fonctions d'organe étatique de gestion de l'économie nationale. Cela résulte, d'après l'auteur, « du devoir qu'il a d'exercer les décisions impératives et unilatérales des organes supérieures à l'entreprise d'État » (p. 140). En un autre endroit (p. 198), l'auteur trouve que le directeur d'union industrielle doit, lui aussi, être traité comme un organe étatique de gestion de l'économie nationale.

En conséquence, si l'on adoptait l'opinion de l'auteur qu'à tous les niveaux de gestion apparaissent des organes de gestion de l'économie nationale, on pourrait parler d'une structure homogène du point de vue théorique de l'organisation de l'économie nationale. Cependant la question se pose alors de savoir comment il faut traiter dans cette structure les unions industrielles et les entreprises d'État elles-mêmes. Logiquement, il faudrait admettre que ces organismes sont un terrain d'action des organes de gestion, or cela n'est pas compatible avec la législation positive, d'ailleurs l'auteur lui-même n'adopte nulle part cette opinion (cf. les considérations au sujet de la situation juridique de l'union — p. 199, ainsi que sur l'entreprise d'État — pp. 292 et suiv.). Il est vrai que le directeur d'union industrielle ou d'entreprise use en exerçant ses fonctions des mêmes formes d'action qu'un organe de l'administration de l'État (pp. 310 et suiv.), mais cela découle de la situation juridique de l'entreprise et de ses compétences ainsi que des règles du système de gestion interne. Pour cette raison, il semblerait justifié de reconnaître que le directeur agit au nom de l'entreprise, donc comme un organe de celle-ci. Ces problèmes sont certainement très complexes du point de vue théorique, mais ils sont d'une importance capitale pour la pratique économique. En effet, l'adoption d'une opinion déterminée a des incidences sur plusieurs problèmes de gestion, entre autres sur le degré d'autonomie, les formes de direction, etc.

Un autre problème qui ressort pratiquement tout au long de l'ouvrage et qui est toujours d'une grande actualité dans les discussions sur le mécanisme de gestion économique, est celui des formes et des méthodes d'action juridiques. En premier lieu, l'auteur prend position sur la discussion qui dure depuis assez longtemps au sujet de la position respective des instruments juridiques et économiques dans la gestion de l'économie nationale (pp. 141 et suiv.). Il n'oppose pas les uns aux autres, en estimant que l'utilisation des formes d'action économiques (salaires, primes, etc.) se fait « par l'entremise » d'une forme juridique et sur la base des compétences attribuées, de même que sous des formes juridiquement déterminées. Il souligne en même temps que les mesures juridiques (administratives)

doivent se conformer aux lois économiques et que leur application devrait être limitée.

Dans le processus de gestion de l'économie nationale, l'auteur distingue les formes juridiques suivantes: actes juridiques généraux et individuels, arrangements, concertations et compromis administratifs, les formes d'action non impératives, fonctions techniques. Cette classification ne s'écarte pas en principe de ce qui est admis dans la science du droit administratif. Cependant l'auteur tient compte du changement de contenu des différentes formes au sein des rapports économiques. Il se prononce contre la division des actes juridiques en actes extérieurs et intérieurs (p. 151), en conférant à cette division une signification traditionnelle qui dérive du rôle de l'administration publique, en tant que régulateur des rapports entre l'administration et le citoyen. Il semble cependant que si l'on tient compte des structures actuelles d'organisation dans l'économie et des dispositions juridiques régissant l'activité dans le cadre de ces structures, on est amené à différencier les rapports juridiques verticaux (intérieurs) et horizontaux (extérieurs). Ces différences entraînent avant tout des conséquences en matière de procédure (par exemple, le problème du champ d'application du code de procédure administrative et des procédures spéciales, le mode de contrôle et de tutelle, les genres des voies de recours, des sanctions réprimant l'inexécution, la faculté d'appliquer des mesures de contrainte, etc.). Il convient de souligner que le terme même d'actes intérieurs a subi des modifications essentielles, car il ne signifie pas — et ne peut signifier d'après la législation en vigueur — que ce groupe d'actes soit soustrait à la réglementation juridique et aux règles générales de contrôle.

Dans le système d'économie planifiée, l'importance dominante revient aux actes de planification. Les problèmes juridiques de la planification sont abordés dans le manuel à plusieurs reprises. En ce qui concerne les plans économiques fondamentaux, l'auteur trouve qu'ils doivent être considérés comme actes juridiques généraux, en indiquant en même temps le caractère quelque peu différent des plans d'échelon inférieur, notamment des plans d'une entreprise (p. 160).

Les développements sur les formes d'action sont complétés par le chapitre concernant les instruments juridiques administratifs de réalisation des tâches économiques (§ 12) qui se rapportent principalement aux entreprises d'État.

On ne saurait épuiser, dans un bref compte rendu, la riche problématique de cet ouvrage. Il faut toutefois souligner que le manuel de Zygmunt Rybicki trace un cadre pour une nouvelle discipline juridique en formation, fournit un ensemble des notions fondamentales dans ce domaine et expose les principales questions juridiques sur un fond de politique économique. Il faut donc y voir non seulement un ouvrage didactique, mais surtout un important apport à la théorie du droit réglant les processus économiques. A cet égard, il peut servir également la pratique économique qui est constamment à la recherche de nouvelles solutions optimales et pour laquelle la mise en ordre des règles d'organisation et de fonctionnement est si importante.

Teresa Rabska