

Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa [Le fonctionnement de l'administration à la lumière de la jurisprudence], sous la rédaction de Jerzy Starościak et Janusz Łętowski, 1-3 volumes, Warszawa 1967, 1969, 1971, Wydawnictwo Prawnicze, 231 + 241+236 pages.

Il s'agit d'un recueil des arrêts annotés concernant le fonctionnement de l'administration. Il convient de souligner dès premier abord que c'est une publication exceptionnelle et précieuse à beaucoup d'égards.

Le rôle et les tâches de l'administration publique vont croissant à mesure qu'augmentent le rôle et les Haches de l'État contemporain. De plus en plus nombreux sont les domaines de la vie sociale et économique soumis au contrôle immédiat et à la direction de la part des organes de l'État. Si ces tendances se manifestent nettement dans les pays capitalistes, elles sont évidentes dans les pays socialistes, puisqu'elles découlent des principes de base du système. L'extension de la sphère d'activité des organes de l'administration publique n'exige pas seulement une restructuration du système juridique au moyen de la réglementation juridique élargie de type administratif. Il est extrêmement important de faire en sorte que les organes administratifs fonctionnent habilement, mais conformément à la loi et aux principes humanistes. C'est donc la culture de l'administration qui revêt une haute importance et qui a pour base l'application pratique des solutions adoptées par les lois. Dans un État socialiste, il faut prendre soin particulier de cet aspect du problème, or on ne peut intervenir de façon rationnelle dans ce domaine qu'en s'appuyant sur une bonne connaissance du fonctionnement pratique de l'administration et de son analyse¹ théorique. Autrement dit, il faut un couplage permanent: pratique - théorie - pratique.

Ceux qui ont pris l'initiative du recueil en question ont donné l'exemple de l'une des formes dans lesquelles ce couplage peut se manifester, en publiant les solutions de divers organes concernant le fonctionnement de l'administration, en y ajoutant des commentaires théoriques. Et c'est là la plus grande valeur générale de cette publication. En outre, sa valeur peut être appréciée séparément à deux points de vue différents: théorique et pratique. Bien que j'attache plus d'importance à leur rôle pratique, je me pencherai tout d'abord sur leur valeur cognitive pour la science du droit.

Dans les trois volumes parus jusqu'à présent ont été publiés 34 arrêts de la Cour Suprême (rendus pour la plupart par la Chambre civile), 18 solutions et avis des organes suprêmes de l'administration et 3 décisions de la Commission générale d'arbitrage. Ce choix est caractéristique et montre le but que se sont proposé les rédacteurs. Il est évident que l'examen du fonctionnement de l'administration doit consister, entre autres, en une analyse des décisions rendues par les organes admi-

nistratifs et, à cet égard, la publication des 18 décisions et avis de ces organes suffit comme illustration directe de l'application de la loi dans la pratique administrative. Cependant, le choix et la publication de 34 arrêts de la Cour Suprême trahissent le désir de démontrer que, malgré l'absence du contrôle judiciaire institutionnel de l'administration en Pologne, le fonctionnement de l'administration non seulement ne reste pas en dehors d'intérêt des tribunaux, mais que, au contraire, en tranchant des affaires civiles ou pénales, les tribunaux donnent une appréciation de la pratique administrative, interprètent les dispositions du droit administratif et ont contribué à résoudre plusieurs questions essentielles de droit administratif. On est en droit d'affirmer que cette intention des auteurs de la publication a donné des résultats convaincants, voire remarquables. L'exposition dans un seul recueil des arrêts de la Cour Suprême, même déjà publiés et commentés dans différents périodiques, fait en effet ressortir pertinemment la diversité de la problématique administrative dont s'était occupée la Cour Suprême ainsi que la signification de ses décisions pour le fonctionnement pratique de l'administration.

Une importance semblable pour la pratique de l'administration économique représente la jurisprudence de la Commission générale d'Arbitrage qui tranche les litiges entre les unités de l'économie socialisée, encore que cette constatation ne soit pas tellement originale du fait que l'arbitrage économique peut être considéré comme une juridiction quasi administrative.

Le rôle particulier de la jurisprudence de la Cour Suprême, en ce qui concerne le fonctionnement de l'administration, s'explique par deux raisons.

Premièrement, dans le système administratif de la R.P.P., il n'y a pas d'organe administratif ou de centre qui, par son activité, établirait une interprétation uniforme du droit administratif. L'interprétation adoptée dans un secteur ne lie pas un autre secteur de l'administration. Qui plus est, il n'est guère possible de se conformer à une interprétation donnée, car, en règle générale, les décisions de tel ou tel organe administratif ne sont pas publiées d'une façon qui les rendrait accessibles à un autre organe. Deuxièmement, la position de la Cour Suprême est toute particulière aux yeux des dispositions constitutionnelles. Cette Cour est l'interpréteur fondamental de tout le système de droit qui, dans toute sa complexité, devrait être uniforme, homogène; cette uniformité peut être atteinte entre autres par l'interprétation qui donne un sens univoque aux notions. A défaut, dans le système d'organes de l'administration, d'un centre ou d'un système assurant l'interprétation uniforme de la loi, l'activité interprétatrice de la Cour Suprême doit empiéter, et elle le fait effectivement, sur ce domaine également.

Il faut aussi attirer l'attention sur ce que de nombreuses institutions juridiques sont sujettes à une réglementation complexe par des règles de droit administratif, civil ou pénal. Ainsi donc rien que le système de droit, qui pose des problèmes de terrain, limitrophe ou de concurrence des deux branches du droit ou plus, contraint les tribunaux de droit commun et la Cour Suprême à interpréter le droit administratif. Enfin, l'action de la Cour Suprême se manifeste aussi par l'application et l'interprétation d'autres branches du droit, car l'organisation et le fonctionnement de l'administration ne subissent pas l'influence du droit administratif seulement, mais de tout le système juridique, le droit civil et pénal y compris.

Le rôle ainsi exposé de la jurisprudence de la Cour Suprême pour l'activité de l'administration ne signifie nullement que cette Cour porte préjudice aux compétences des organes administratifs. Au contraire, la jurisprudence de la Cour Suprême est l'unique source officielle pour fixer les limites des compétences des organes administratifs et des tribunaux de droit commun statuant en matière civile.

Tous ces aspects de l'action exercée par la Cour Suprême sur le fonctionnement de l'administration ont été judicieusement illustrés dans, le recueil en question par des arrêts représentatifs et soulignés dans les commentaires théoriques. A mon avis, il s'agit là de la valeur cognitive essentielle du recueil, de grande importance théorique, bien que ce ne soit pas une innovation.

La valeur pratique de cette publication se rattache bien entendu à sa valeur cognitive. On peut attendre qu'un recueil des décisions prises par divers organes sur les matières fondamentales pour le fonctionnement de l'administration, décisions bien motivées et commentées, montrera l'orientation des solutions des problèmes suscitant des doutes dans la pratique administrative. Il est notoire qu'en cette matière les décisions concrètes des tribunaux ou des organes publics jouissent d'un plus grand prestige que les meilleurs manuels de droit administratif, comme cela se produit d'ailleurs dans l'application pratique, par les tribunaux, du droit civil ou pénal. Aussi peut-on considérer ce recueil comme une revue critique de la jurisprudence, destinée à la pratique administrative, sans qu'il faille écarter sa signification pour la pratique judiciaire.

Du point de vue pratique aussi, il faut apprécier les commentaires sur chaque solution publiée. Ces commentaires sont rédigés par d'éminents praticiens de l'administration et théoriciens spécialisés non seulement en droit administratif, mais aussi en droit civil, agraire ou pénal. Cette approche polyvalente, de la part des théoriciens de divers domaines du droit, de la pratique de l'administration approfondit et élargit considérablement les développements théoriques et en même temps nous fait rappeler qu'en principe aucun problème juridique n'est uniquement un problème de droit administratif, de droit civil, de droit pénal, etc. Les commentaires sont conçus comme une aide aux praticiens et non comme recettes de solutions des problèmes particuliers. Il semble qu'il a été juste d'adopter le principe que le commentaire devait revêtir la forme d'une intervention dans la discussion du problème se dégageant de la solution, commentée. En effet, une telle intervention incite à la réflexion du manque de laquelle souffrent souvent toutes les administrations du monde. Aussi la divergence d'opinions des auteurs sur des points particuliers n'est pas un défaut de la publication, car seule une discussion peut apporter des solutions optimales.

Dès qu'il désire exposer les problèmes qui se trouvent dans les décisions et commentaires publiés, le critique se trouve devant le problème d'abondance. En effet, chaque position porte en principe sur un problème différent, elle possède beaucoup d'aspects importants et des références qui, en règle générale, sont scrupuleusement mentionnées dans les commentaires. Aussi faut-il nous borner à présenter quelques questions fondamentales ou les plus controversées.

Le premier problème qui mérite d'être signalé est celui de la compétence des organes administratifs et de sa répartition non seulement entre les organes administratifs et les tribunaux, mais aussi au sein de l'administration elle-même. Nous avons déjà mentionné que la jurisprudence de la Cour Suprême est l'unique source pour fixer les limites de la compétence des tribunaux et de l'administration. L'un des arrêts fondamentaux, dans lequel la Cour Suprême avait adopté comme critère le genre du rapport juridique (administratif ou civil) dont est issu le litige, a été judicieusement commenté par J. Staroścjak (vol. I, texte 1). La question n'est pas tellement simple et elle apparaît toujours là où nous avons affaire à une réglementation complexe, civile et administrative, du rapport juridique ou bien lorsque la solution d'une affaire civile dépend d'une décision préalable d'un organe administratif et inversement. Cette dernière situation où nous avons le problème de la

question préjudicielle, connue de la procédure civile, est commentée par S. Grzybowski (vol. III, texte 8). Il arrive également que deux voies de procédure sont possibles: judiciaire et administrative (voir commentaire de Z. Młyńczyk, vol. III, texte 16). Il semble donc que le problème de la délimitation des compétences entre les tribunaux et les organes administratifs attend toujours sa solution.

La Cour Suprême a cependant porté maintes fois son attention sur la sphère interne de l'activité administrative, y compris la compétence. Un arrêt commenté favorablement par L. Bar (vol. II, texte 1) exprime le principe qu'un organe d'échelon supérieur ne peut agir efficacement à la place d'un organe subordonné compétent.

Dans la jurisprudence de la Cour Suprême se reflètent également des problèmes inhérents aux formes internes de l'activité administrative, par exemple l'étendue de la force obligatoire d'un ordre de service (vol. II, texte 10) ou la distinction entre les actes administratifs externes et internes (vol. III, texte 11). Les deux arrêts commentés par J. Łętowski confirment la thèse sur le caractère juridique des rapports internes dans l'administration et offrent l'occasion à des considérations intéressantes sur leur signification extérieure. Il semble résulter des arrêts publiés que la Cour Suprême est également l'unique organe qui, aux fins d'application du droit pénal et civil, tranche la question de savoir qui est agent ou fonctionnaire public (vol. I, texte 7; vol. II, texte 9; vol. III, texte 12). La jurisprudence concernant la responsabilité pénale des fonctionnaires pour la transgression des devoirs de service (vol. I, texte 7; vol. II, texte 9; vol. III, textes 12, 20) ainsi que leur responsabilité matérielle vis-à-vis du Fisc (vol. II, texte 5; vol. III, texte 13) est également abondante. La dernier arrêt notamment, concernant la position du directeur d'entreprise d'État et l'étendue de sa responsabilité, fait l'objet d'un commentaire intéressant de S. Buczkowski. L'auteur débat le problème du droit au risque économique dans l'activité des entreprises en liaison avec les conflits survenant entre le principe de bonne gestion et les dispositions légales ou des ordres d'organes supérieurs, ou encore des conflits d'intérêts de l'économie nationale, de l'entreprise et de son personnel, conflits que le directeur d'entreprise devrait pouvoir résoudre.

Le problème suivant est celui de la validité d'un acte administratif individuel (décision), de la mesure dans laquelle les tribunaux sont liés par des décisions et aussi des effets civils des décisions administratives.

La question de la validité d'une décision se pose très fréquemment dans l'activité des organes suprêmes de l'administration, du fait qu'ils ont droit de lever toute décision entachée de nullité. Il est intéressant de savoir de quelle manière les décisions sont reconnues comme nulles. Dans la majorité des cas, la décision est cassée comme nulle du fait qu'elle a été rendue « sans fondement légal quelconque ». Des décisions des organes administratifs prouvent combien extensible est ce critère (vol. I, texte 12; vol. III, textes 5, 6, 7). Cette pratique est largement commentée par E. Iserzon, J. Starościan, L. Bar et L. Krotkiewska.

La jurisprudence de la Cour Suprême représente en outre la théorie de la nullité absolue des actes administratifs, d'ailleurs acceptée par la doctrine du droit administratif. Conformément à cette théorie sont absolument nuis les actes administratifs rendus par une autorité qui est tout à fait incompétente à rendre de tels actes, ou bien omettant toute procédure. De tels actes peuvent être reconnus comme nuis et non avenus par les tribunaux. Bien que cela signifie le rejet de la théorie de la validité présumée de l'acte administratif, les tribunaux n'usurpent pas le droit de contrôler la légalité de ces actes (voir vol. I, texte 4 avec le commentaire de

W. Sokolewicz et texte 11 avec le commentaire de J. Łętowski). Il est vrai que les tribunaux n'ont pas à tenir compte du contenu des motifs de la décision, mais n'en sont pas moins liés par l'état juridique établi par cette décision (vol. III, texte 8 avec le commentaire de S. Grzybowski).

Des problèmes extrêmement intéressants, mais complexes, surgissent à l'occasion de l'activité des organes administratifs en tant que représentants du Fisc dans le domaine du droit civil. Une règle certaine découle de la jurisprudence de la Cour Suprême: aussi bien le Fisc que les personnes juridiques d'État sont traités dans les rapports civils exactement comme tout autre sujet de droit civil, à moins de disposition contraire de la loi (voir par exemple vol. I, texte 5). Néanmoins sont toujours controversées les questions liées à l'influence de l'activité interne de l'administration sur les rapports civils. Les arrêts les plus importants à cet égard de la Cour Suprême sont insérés dans le recueil et concernent les formes d'action et de représentation des organes administratifs dans le domaine du droit civil (vol. II, texte 2), les effets civils d'une décision en vertu de laquelle un contrat doit être conclu ou résilié (vol. I, texte 17; vol. II, texte 12) ainsi que les effets de l'annulation d'une telle décision (vol. I, texte 8; vol. II, texte 6). La tendance de la jurisprudence est ici très nette, bien que toujours discutée dans la littérature juridique: les organes administratifs sont tenus à se conformer aux règles civiles régissant la déclaration de volonté et le fait de se soustraire à ses effets, c'est pourquoi la prise ou l'annulation d'une décision administrative n'engendre pas en principe des effets immédiats dans le domaine du droit civil. Il n'est pas possible d'analyser plus largement ces problèmes dans ce compte rendu et je renvoie les lecteurs aux commentaires très précieux et complets de ces arrêts. Je signalerai encore un arrêt de la Cour Suprême avec le commentaire de E. Łętowska (vol. II, texte 14). Il concerne une question peu commune: un acte administratif, peut-il être reconnu comme menace illicite pour celui qui fait la déclaration de volonté au sens du droit civil.

Enfin, je voudrais signaler la vaste problématique de la responsabilité du Fisc emportant réparation du dommage causé par l'activité des organes administratifs et de leurs fonctionnaires. Ces questions sont réglées par le code civil (art. 417 et suiv.) et dernièrement ces dispositions ont été analysées par la Cour Suprême ce qui se reflète dans les directives de l'administration de la justice et de la pratique judiciaire (Moniteur Polonais, 1971, n° 20, texte 136). Dans le recueil, nous trouvons des arrêts antérieurs dont trois méritent une attention particulière. Le premier (vol. II, texte 3), avec le commentaire de W. Czachórski, exprime le principe que, d'après la loi polonaise, le Fisc est tenu aussi bien des dommages causés par des actes de gestion économique que des actes d'autorité. Le second (vol. II, texte 4), avec le commentaire de J. Starościk, reconnaît la responsabilité patrimoniale d'une autorité locale pour l'inexécution des devoirs découlant des dispositions de compétence générale, ce qui est très discutable. Le troisième (vol. III, texte 3), avec le commentaire de A. Szpunar, reconnaît que l'administration ne peut pas s'exonérer de la responsabilité pour le dommage, en faisant valoir les difficultés objectives à le prévenir. Le commentaire montre aussi la signification de la notion de faute anonyme dans le système de responsabilité réparatrice du Fisc.

Cette brève revue des problèmes fondamentaux du fonctionnement de l'administration, exposés d'une façon nouvelle et intéressante dans la publication analysée, montre qu'aussi bien les scientifiques que les théoriciens reçoivent un ouvrage incitant à la réflexion qui ne porte pas que sur le droit administratif. Aussi est-ce avec une grande satisfaction que nous apprenons le projet de continuer la publication des recueils de ce genre.

Lechostaw Stępnia