

System prawa administracyjnego [Le système du droit administratif], vol. III, sous la rédaction de Teresa Rabska et Janusz Łętowski, Wrocław 1978, Ossolineum, 555 pages et vol. IV, sous la rédaction de Teresa Rabska, Wrocław 1980, Ossolineum, 629 pages.

Les volumes successifs (III et IV) du *Système du droit administratif* présentés dans la présente critique, sont la continuation de cette oeuvre, dont l'analyse des deux premiers volumes a été faite dans les colonnes de ce périodique¹.

Conformément aux principes admis par le Comité de Rédaction (composé de : Teresa Rabska, Jan Jendrońska, Janusz Łętowski) qui veillait sur la préparation et la publication du *Système du droit administratif*, l'ensemble de la problématique juridico-administrative de cette oeuvre devait être présentée dans l'ordre suivant^{1 2} : vol. I — questions théoriques générales, vol. II — problématique juridique du système administratif et des cadres administratifs, vol. III — problématique juridique de la procédure administrative et du contrôle et vol. IV — problématique juridique de la gestion de l'économie et des autres problèmes détaillés des services respectifs de l'administration. Cependant, au cours de la réalisation du projet, on a renoncé à observer strictement le plan des matières admis auparavant. En témoigne particulièrement le volume III du *Système*.

Le volume III du *Système* comprend au total sept chapitres. Les deux premiers, dont l'auteur est J. Starościak, sont consacrés consécutivement à la problématique théorico-juridique, au rapport administratif-juridique ainsi qu'à la problématique des formes et méthodes juridiques d'action de l'administration. On peut déjà conclure du titre des deux chapitres, qu'en principe, la problématique qui y est considérée se qualifie au volume I du *Système*, puisque précisément dans ce volume sont examinés les problèmes théoriques généraux, en tout cas cela concerne la problématique du rapport juridique. Evidemment, on peut comprendre l'intention qui a provoqué le changement de l'ordre et l'inclusion de cette problématique dans le volume III — il s'agissait sans doute d'analyser dans ce volume, aussi largement que possible, la problématique théorico-juridique, juridico-matérielle et juridico-formelle du rapport de droit administratif. Les considérations sur le thème du

¹ Cf. la critique du I^{er} volume du *Système du droit administratif*, préparée par Ryszard Malinowski et publiée dans « Droit Polonais Contemporain », n° 1 (37) de 1978, p. 53 et suiv. ainsi que la critique du volume II du *Système du droit administratif*, préparée par Janusz Borkowski et publiée dans « Droit Polonais Contemporain », n° 2 (38) de 1978, p. 51 et suiv.

² Cf. *System prawa administracyjnego* [Le système du droit administratif], vol. I, Wrocław 1978, p. 8.

rapport de droit administratif (chap. I) sont basées sur la riche littérature du sujet, tant socialiste (polonaise et étrangère), que non socialiste, et la séquence de la déduction renoue aux considérations qui touchent consécutivement le problème de l'histoire de la formation de la notion, l'analyse des éléments constructifs du rapport de droit administratif ainsi que sa comparaison avec la caractéristique du rapport de droit civil, l'indication des types et genres de rapports de droit administratif ainsi que des bases juridiques de leur naissance et expiration.

Dans le chapitre II, consacré à l'examen des formes et méthodes juridiques typiques pour les actions de l'administration, le lecteur peut trouver nombre de propositions et d'observations très intéressantes et souvent originales. Outre la problématique classique de la classification et de la caractéristique des formes juridiques typiques de l'action de l'administration (actes normatifs, actes administratifs avec les principes de leur force obligatoire, accords administratifs, contrats de droit civil en tant que forme d'action de l'administration, actes socio-organisationnels ainsi que matériels-techniques), une attention particulière mérite d'être portée aux considérations concernant la validité de l'acte administratif entre Etats ainsi que la problématique traitée séparément des méthodes d'action de l'administration dans l'aspect juridique. Dans ce chapitre également, on a mis largement à profit la littérature, surtout de la science socialiste, ce qui enrichit fortement la valeur scientifique de cette dissertation.

Les trois chapitres suivants (III - V) sont consacrés, en général, à la problématique juridico-processuelle du fonctionnement de l'administration d'Etat, et notamment : dans le chapitre III (de Krystyna Janda-Jendrośkowa et Jan Jendrośka) on discute de la problématique juridique de la procédure administrative juridictionnelle, c'est-à-dire d'une procédure qui doit conduire à rendre une décision administrative ; dans cette partie des considérations, l'attention a été concentrée sur la littérature juridique et les dispositions du droit polonais, et l'ordre des considérations a été conçu de façon que l'on puisse exposer pleinement la problématique théorique se dessinant sur ce fond ; mais ce chapitre exigerait actuellement un développement, vu l'amendement du code polonais de procédure administrative introduit en 1980 qui, à côté de nombreux changements essentiels dans la procédure juridictionnelle de l'administration, a introduit également le contrôle judiciaire des décisions administratives en Pologne ainsi que des dispositions concernant les conflits de juridiction entre les tribunaux et les organes de l'administration d'Etat³; le chapitre IV (écrit par K. Janda-Jendrośkowa) examine les problèmes de l'exécution des obligations de droit administratif ; on y traite

³ Sur ce thème cf. surtout les ouvrages suivants : S. Zawadzki, *Pokłosie konsultacji społecznej i debaty poselskiej w sprawie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego* [Résultat de la consultation sociale et des débats des députés au sujet de l'amendement du code de procédure administrative], « Państwo i Prawo », 1960, n° 2, p. 3 et suiv. ; W. Dawidów i c z., *Uгода w postępowaniu administracyjnym* [Compromis dans la procédure administrative], PiP, 1980, n° 3, p. 18 et suiv. ; J. Borkowski, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji* [Etendue objective du code de procédure administrative à la lumière de l'amendement], PiP, 1980, n° 5, p. 35 et suiv. ; R. Maślalski, *Postępowanie podatkowe jako szczególne postępowanie administracyjne* [La procédure fiscale en tant que procédure administrative spéciale], PiP, 1980, n° 6, p. 79 et suiv. ; H. Starczewski, *Rola prokuratora w postępowaniu administracyjnym* [Le rôle du procureur dans la procédure administrative], PiP, 1980, n° 7, p. 30 et suiv. ; J. Jendrośka, *Formy załatwiania indywidualnych spraw w kodyfikacjach postępowania administracyjnego* [Formes de règlement des affaires individuelles dans les codifications de la procédure administrative], PiP, 1980, n° 8, p. 14 et suiv. ; B. Jaworska-Dembska, *Pozycja organizacji społecznych w kodeksie postępowania administracyjnego* [Position des organisations sociales dans le code de procédure administrative], PiP, 1980, n° 11, p. 56 et suiv.

le problème de la réalisation volontaire ou exécutée par voie de contrainte appliquée par l'Etat, des obligations administratives-juridiques (comme l'a fait plus tôt J. Starościak dans le chapitre II consacré aux formes d'action de l'administration), tout en consacrant beaucoup d'attention à l'explication de l'étendue des obligations administratives soumises à l'exécution obligatoire (l'auteur n'emploie pas dans ses considérations la notion d'obligation, mais celle de « directives administratives »), et ensuite au déroulement de la procédure exécutive réglementée juridiquement, prenant en considération les solutions juridiques et de la doctrine polonaise du droit administratif et financier ; le chapitre V (écrit par J. Jendrośka) concerne la procédure des organes d'Etat appelés en vertu du droit, à administrer les sanctions pénales en vue d'assurer la réalisation des obligations administratives ; c'est la problématique que l'on appelle traditionnellement procédure de répression administrative, qui pourtant est résolue différemment sur la base de diverses législations, bien qu'elle soit toujours liée avec le besoin de répondre à la question si et quelle mesure ainsi que par quelle voie, les organes de l'administration d'Etat ou les organes appelés spécialement peuvent appliquer des peines (à la différence de la contrainte) pour manquement aux devoirs administratifs-juridiques ; cette partie des considérations, renouant aussi aux discussions connues dans la doctrine du droit administratif et du droit pénal, se base en principe sur la littérature juridique polonaise et sur les solutions juridiques polonaises.

Dans le chapitre VI (écrit par Janusz Łętowski et Jan Szreniawski) ont été analysés les problèmes classiques pour les considérations juridico-administratives, du contrôle de l'administration. Ce chapitre se caractérise avant tout par un double courant des considérations : d'abord le courant théorique général qui consiste à analyser les problèmes généraux essentiels du point de vue du contrôle de l'administration (au sens du contrôle exercé vis-à-vis de l'administration ou bien dans le cadre des structures administratives), des problèmes généraux (p.ex. la notion du contrôle et de la surveillance, les critères du contrôle ainsi que la classification du contrôle de l'administration) ainsi qu'à indiquer les prémisses théoriques du façonnement des diverses formes de contrôle de l'administration (p.ex. le contrôle social, d'Etat ou judiciaire), et ensuite à analyser les solutions législatives actuellement en vigueur en Pologne (ou appliquées auparavant) dans le domaine du contrôle de l'administration ; en principe, lorsque l'objet des considérations sont des questions générales, les auteurs s'efforcent toujours de mettre à profit, dans une large mesure, les acquisitions de la science du droit administratif (tant socialiste que non socialiste), par contre dans les autres questions ils se basent sur la littérature juridique polonaise et des autres pays socialistes. Certaines des considérations comprises dans ce chapitre exigeraient aujourd'hui un développement ou une actualisation — cela concerne surtout les fragments de l'élaboration qui, entre-temps, étaient soumis en Pologne à une nouvelle réglementation juridique, et notamment : le contrôle d'Etat⁴ ainsi que le contrôle judiciaire⁵.

⁴ Cf. L. Garlicki, *Nowa regulacja kontroli państwowej w PRL* [Nouvelle régulation du contrôle d'Etat en RPP] PiP, 1980, n° 11, p. 3 et suiv.

⁵ A ce sujet cf. en particulier : J. S wiątkiewicz, *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych* [Etendue objective du contrôle judiciaire de la légalité des décisions administratives], PiP, 1980, n° 3, p. 5 et suiv.; A. Zieliński, *Postępowanie przed Naczelnyim Sądem Administracyjnym* [Procédure devant la Haute Cour Administrative], PiP, 1980, n° 4, p. 33 et suiv. ; W. Dawidowie z, *Jeszcze o przedmiotowym zakresie sądownictwa administracyjnego w PRL* [Encore au sujet de l'étendue objective de la juridiction administrative en RPP], PiP 1980, n° 10, p. 63 et suiv.; M. Wyrzykowski, *Pozycja usiro-*

Le chapitre VII (auteur —Ewa Łętowska), qui termine le volume III du *Système*, est un *novum* complet dans l'interprétation du droit administratif. Il concerne la responsabilité réparatrice de l'administration pour les dommages survenus en résultat ou en rapport avec l'accomplissement des tâches de l'administration d'Etat. Dans le domaine de cette problématique d'une grande importance dans la pratique, et théoriquement très intéressante, qui fait l'objet de considérations d'une grande valeur dans cette élaboration et qui se situe à la limite du droit administratif, du droit civil et du droit du travail, on a mis à profit la riche littérature juridique ainsi que la jurisprudence et, sur ce fond, ont été examinés successivement les problèmes suivants : la signification de la responsabilité pécuniaire de l'administration pour le fonctionnement efficace de l'appareil administratif, la revue de la situation du droit positif polonais, les remarques générales sur l'obligation réparatrice de l'administration selon le code civil polonais, la responsabilité du Fisc pour les dommages causés par les fonctionnaires ainsi que la responsabilité des fonctionnaires pour les dommages causés lors de l'accomplissement des actes de service, la responsabilité contractuelle pour les dommages causés par le fonctionnement de l'administration ainsi que les autres cas de responsabilité (y compris aussi la responsabilité pour les dommages dits légaux). Ce chapitre très intéressant qui enrichit d'une manière essentielle l'interprétation du droit administratif, exigerait un certain complément à la lumière du droit polonais en vigueur, et cela en rapport avec les changements introduits dans le code du droit administratif en ce qui concerne cette problématique ⁶.

Par contre, le volume IV du *Système* a été divisé en six chapitres. Il s'agissait de montrer d'une manière complexe les principaux problèmes, orientations, principes et formes de satisfaction des besoins sociaux dans un Etat socialiste contemporain avec la participation de l'administration d'Etat.

Le chapitre I (écrit par Eugeniusz Smoktunowicz) est consacré à l'examen du statut administratif-juridique du citoyen. Cette sphère d'actions de l'administration, classique pour ainsi dire, et en même temps très large et importante du point de vue de la garantie de la légalité, a été caractérisée à l'appui de la littérature et de la législation polonaise, avec un soin particulier à montrer l'évolution des solutions juridiques en cette matière. On y a analysé surtout les problèmes suivants : la question de la citoyenneté ainsi que la position du citoyen dans la sphère des relations personnelles, en ce qui concerne ses droits à s'organiser, en ce qui concerne les droits du citoyen dans le domaine de la défense du pays ainsi que des limitations des droits civiques en égard à la protection de la sécurité, de la paix et de l'ordre public dans l'Etat, les problèmes des limitations du droit de propriété et l'exercice de la profession.

Le chapitre II (écrit par Tadeusz Kuta) est consacré à la problématique de la satisfaction des besoins sociaux, éducatifs et culturels des citoyens. Il est difficile de surestimer le rang de cette problématique dans les activités de l'administration de l'Etat socialiste. Il n'est donc pas étonnant que l'auteur, bien qu'il se sert dans ses considérations, d'exemples de solutions juridiques polonaises et en

jowa Naczelnego Sądu Administracyjnego [Position constitutionnelle de la Haute Cour Administrative], PiP, 1980, n° 10, p. 51 et suiv.

⁶ Il convient de renvoyer le lecteur intéressé à l'élaboration du même auteur — E. Łętowska, *Odpowiedzialność Państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego* [Responsabilité de l'Etat pour les dommages après l'amendement du code de procédure administrative], PiP, 1980, n° 4, p. 47 et suiv.

principe de la littérature juridique polonaise, analyse très profondément cette problématique ; il s'efforce de démontrer en même temps d'intéressants et nouveaux problèmes théorico-juridiques qui, sur la base du droit administratif, apparaissent sur ce fond — il propose aussi de son côté leur conception originale et présente d'intéressantes propositions (cela concerne surtout les remarques préliminaires ainsi que les conclusions contenues dans ce chapitre, mais l'idée théorique se développe à travers l'ensemble des considérations) ; dans ce chapitre a été analysée entre autres la problématique administrative-juridique de la protection de la santé, du travail social, des assurances sociales, des services sociaux pour les travailleurs, des services du domaine de l'économie communale, de l'économie des logements, de l'instruction publique et de l'éducation, de l'enseignement supérieur, du tourisme et du repos ainsi que de la satisfaction des besoins culturels.

Le chapitre III (écrit par Ludwik Jastrzębski) concerne les problèmes administratifs-juridiques assurant l'exploitation régulière des ressources naturelles. Sur la base des solutions juridiques en vigueur en Pologne ainsi que de la littérature polonaise, l'auteur s'efforce de démontrer comment cette problématique est réglementée actuellement : dans le domaine de la planification économique et de l'aménagement du territoire du point de vue de l'obligation de l'exploitation régulière des ressources naturelles et de leur protection, de la gestion rationnelle des ressources naturelles sur le territoire des villes ainsi que de l'organisation de la gestion des ressources naturelles du point de vue de la structure de l'appareil administratif. Les considérations contenues dans ce chapitre exigeraient aujourd'hui un certain développement et complètement en égard à la loi polonaise adoptée le 31 janvier 1980, sur la protection et la formation de l'environnement qui enrichit d'une manière essentielle la problématique juridique en cette matière⁷.

Le chapitre IV (préparé par Karol Sobczak) concerne la problématique, connue dans la littérature des Etats socialistes, et enrichie ces dernières années par de nombreuses élaborations, y compris monographiques, des institutions administratives-juridiques du progrès scientifico-technique. Le rôle de l'Etat contemporain, surtout dans les conditions du système socialiste, est particulièrement grand en cette matière, il n'y a donc rien d'étonnant, que, examinant les thèmes cruciaux de ce domaine (p.ex. la planification, les formes et le mode d'action, ou encore l'organisation de l'administration et son influence sur le progrès scientifico-technique), l'auteur se base, il est vrai, sur la législation et la littérature polonaises, pourtant il se rapporte souvent à la littérature juridique d'autres pays socialistes.

Les deux derniers chapitres du volume IV (chap. V - VI) sont consacrés à l'examen de la problématique administrative-juridique de la gestion de l'économie en Pologne. Dans le chapitre V (écrit par Adam Chełmoński), il est question de la gestion de l'économie socialiste et en particulier de l'économie d'Etat ; l'auteur se base, il est vrai, sur les solutions du droit positif polonais actuellement en vigueur, mais il les traite dans une grande mesure comme illustrations pour les analyses globales et les généralisations qu'il fait à l'appui de la très riche et intéressante littérature polonaise et de ses propres réflexions originales (cela concerne en particulier les considérations au sujet du droit économique administratif, de la surveillance, de la direction et de la planification dans l'économie d'Etat ainsi que de la coordination économique). Ensuite, dans le chapitre VI (écrit par Andrzej

⁷ Cf. à ce sujet en particulier : la loi du 31 janvier 1980 sur la protection et la formation de l'environnement (Journal des Lois de 1980, n° 3, texte 6).

Stelmachowski) ont été examinées les institutions traditionnelles d'influence juridico-administrative de l'Etat sur les sujets de l'économie non socialiste, donc : la réglementation juridique de l'agriculture individuelle ainsi que la direction de l'activité économique dans la sphère de l'artisanat et du commerce non socialisé.

En somme, les deux volumes (III et IV) du *Système du droit administratif*, discutés plus haut, complètent d'une manière intéressante le contenu compris dans les volumes I et II publiés auparavant. C'est une oeuvre qui est marquée simultanément (à côté de la cohésion thématique) d'une grande individualité des auteurs respectifs et d'une diversité des conceptions. Cela ne favorise peut-être pas l'idée de la création du « système » au sens stricte, mais a cette qualité, qu'elle démontre la différenciation théorique et de maîtrise de la science contemporaine polonaise du droit administratif, partant du principe de la présentation globale du panorama thématique de l'objet des recherches de ce domaine du droit.

Il convient aussi de souligner que, de même que dans les précédents volumes, à la fin des volumes III et IV se trouve un index des matières englobées dans les considérations du volume donné, ce qui permet au lecteur de trouver facilement le fragment nécessaire de l'ouvrage qui puisse l'intéresser.

Andrzej Wasilkowski