

Adam Jaroszyński, *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela [L'influence des transformations de l'administration socialiste sur la position juridique du citoyen]*, Warszawa 1977, PWN, 260 pages.

Le thème abordé dans l'ouvrage de Adam Jaroszyński est un thème d'actualité. Nous pouvons même dire qu'il n'y a pas de nombreux thèmes dans la littérature contemporaine du droit administratif qui soient aussi largement discutés que le problème des rapports entre le citoyen et l'administration. Il y a plus de dix ans, les débats du Congrès international de l'Institut des Sciences administratives qui s'est tenu à Paris, lui ont été consacrés. Depuis ce temps, on a rassemblé nombre d'expériences, mené maintes discussions ; aujourd'hui, nous voyons certaines questions d'une manière différente, et tout ceci justifie le besoin d'entreprendre à nouveau cette problématique dans une élaboration monographique approfondie. C'est l'une des causes pour lesquelles nous attachons une aussi grande importance à la parution

du nouveau livre de A. Jaroszyński (auparavant l'auteur a publié une riche monographie sur les problèmes juridiques de la protection de l'environnement).

L'ouvrage se caractérise par une grande solidité, le thème est traité d'une manière approfondie, et présente une valeur réelle. Dans les énoncés de A. Jaroszyński, l'élément de réalisme, l'implantation effective des considérations dans la réalité méritent une appréciation particulière. L'auteur n'écrit pas, comme cela se pratique parfois, sur l'« administration » en général ; il écrit sur l'administration de la Pologne Populaire de nos jours. Il n'aborde pas les sujets qui se rapportent à l'« apolitisme » et à « l'aspect purement technique » de l'administration, se rendant compte de leur caractère peu pratique, irrationnel ; au contraire, l'administration est pour lui un élément de renforcement du pouvoir politique de la classe ouvrière, elle n'est pas seulement l'exécuteur, mais souvent l'inspirateur des changements sociaux et économiques ; elle joue un important rôle politique dans le processus de transformation et de développement. C'est un point de vue juste et objectif, définissant ensuite, comme point de départ, la ligne pour former les considérations et les assertions Suivantes de l'auteur.

On peut citer ici les assertions concernant les orientations de développement de l'administration polonaise parmi lesquelles l'auteur distingue le perfectionnement de la réalisation des principes constitutionnels fondamentaux, l'universalité de l'influence (sous diverses formes d'ailleurs) de l'administration d'État sur la vie économique et sociale du pays, en supposant cependant que l'activité de l'administration se déplace dans son champ d'action (la sphère de l'activité de réglementation, impérative, se restreint, tandis que la sphère d'activité dans le domaine de l'économie, de la distribution des services, s'élargit). Ces orientations de développement exercent également une influence sur la nouvelle formation de la position juridique du citoyen, de ses devoirs envers l'État et des droits qu'il dispose face à l'administration d'État. Elles ne sont pas façonnées au même degré par la loi, bien que la loi ne reste jamais indifférente envers elles (l'auteur fait ici l'analyse des bases juridiques de l'activité de l'administration, prenant pour point de départ l'acquis actuel de la science polonaise du droit administratif).

La problématique suscitée constitue le contenu du premier chapitre de l'ouvrage, intitulé « Sur le développement de l'administration ». Dans ce chapitre, l'auteur prend position envers les orientations fondamentales des études sur l'administration, attirant à juste raison l'attention que dans les énonciations de certains théoriciens on attache dernièrement une importance dominante au côté « technique » du fonctionnement de l'appareil public, à souligner le côté « effectif » de son fonctionnement en éloignant en quelque sorte au deuxième plan la problématique liée aux implications politico-sociales du fonctionnement de cet appareil. En engageant une polémique avec cette orientation, A. Jaroszyński porte à juste raison l'attention sur le fait qu'il n'y a pas d'administration fonctionnant en tant qu'organisation isolée qui devrait se perfectionner pour soi-même. Aucune administration n'est politiquement neutre. Chacune réalise un programme politique déterminé, sert des intérêts politiques déterminés. « Le développement de l'administration signifie une telle activité qui assurerait le mieux la réalisation des principes constitutionnels fondamentaux et les besoins courants de la société » — remarque l'auteur (p. 21).

Après avoir esquissé la problématique de l'organisation de l'appareil administratif d'État sur la base du système territorial et réel, l'auteur passe — dans le chapitre deuxième — au thème principal des considérations et notamment aux problèmes de la position juridique des citoyens envers l'administration. Cette position — conformément à sa conception — peut se façonner de trois manières : a) le citoyen peut

participer à l'administration, il peut donc être « coadministrateur », b) le citoyen peut assumer la fonction de contrôle envers l'administration, soit directement, soit par l'intermédiaire de différents genres d'organisations et associations sociales, c) le citoyen peut se trouver dans la situation de sujet « administré », c'est-à-dire être le destinataire (le preneur) des activités administratives, mais évidemment sa position peut être en même temps différente (conformément à l'énoncé des dispositions juridiques). L'auteur analyse diverses situations et possibilités et ne se limite pas seulement à la sphère déterminée comme rapport juridique « office-citoyen » (sphère réglementée par les dispositions de la procédure administrative), mais, au contraire il pose un accent particulier sur la sphère dans laquelle le citoyen devient le bénéficiaire des services dispensés en sa faveur par l'administration et, en plus, a le droit d'exiger de l'administration une activité positive en sa faveur (ce droit est protégé par des garanties adéquates).

Telle est, en abrégé, la thématique des deux derniers chapitres de l'ouvrage, intitulés « La problématique organisationnelle » et « La triple position du citoyen face à l'administration ».

Il convient pourtant de souligner qu'aussi bien la conception générale de l'ouvrage que certaines conclusions dans les questions concrètes ne sont pas libres de controverses. Il s'agit principalement du système de rapports entre les citoyens et l'administration dans le processus d'administration, lequel est apprécié par l'auteur pas tant du point de vue de la réalisation du principe fondamentale de la servitude de l'administration envers toute la société, mais plutôt du point de vue strictement pragmatique : autant commode et utile peut être l'inclusion du facteur social dans le processus de réalisation des tâches concrètes, déterminées au moment donné, autant nous avons affaire avec l'intensification de son activité ; mais s'il s'avère être incommode ou même onéreux, il faut omettre ce facteur ou le neutraliser efficacement. Or, on ne peut refuser à ce point de vue une grande dose de réalisme, résultant des observations régulières de la pratique, néanmoins, nous devons admettre que c'est bien le premier ouvrage dans notre littérature posant la question avec une telle dose de machiavélisme politique, voire même de cynisme. Un exemple en peuvent être les énonciations concernant le besoin de désigner des organes collégiaux avec la participation des citoyens (p. 186) : « Ce besoin se fait sentir lorsque surgissent des problèmes comptés parmi les problèmes fondamentaux de la vie sociale qui ne peuvent être résolus pleinement en temps donné, ni d'une manière satisfaisante pour les intéressés. L'entreprise d'actions par les organes sociaux est alors inappréciable. Il est évident que l'on n'atteindra pas de résultats positifs par cette voie si des raisons objectives y font obstacle ». En termes simples cela signifie un procédé assez cynique : lorsque le pouvoir a des ennuis, il devrait les transférer aux organes sociaux, mais lorsqu'il n'en a pas, il doit tranquillement les omettre.

L'ouvrage de A. Jaroszyński est une précieuse étude théorique approfondie sur un thème d'actualité. En publiant cet ouvrage, l'auteur a apporté sa contribution originale au développement de la théorie polonaise contemporaine du droit administratif.

*Janusz Łetowski*