

Received: 6.11.2023  
Accepted: 25.11.2023  
Published: 31.12.2023

Roczniki Administracji i Prawa  
Annals of The Administration and Law  
2023, XXIII, z. specjalny: s. 57-71  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0054.3278  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Wojciech Jakimowicz\*  
N° ORCID: 0000-0001-6999-4574

## A PROPOS DE QUELQUES CONSÉQUENCES DE LA DÉTERMINATION AXIOLOGIQUE DU DROIT ADMINISTRATIF À TRAVERS LA CATÉGORIE DU BIEN COMMUN

## ABOUT SOME CONSEQUENCES OF THE AXIOLOGICAL DETERMINATION OF ADMINISTRATIVE LAW THROUGH THE CATEGORY OF THE COMMON GOOD

## O NIEKTÓRYCH KONSEKWENCJACH AKSJOLOGICZNEGO UWARUNKOWANIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO KATEGORIĄ DOBRA WSPÓLNEGO

**Résumé:** Cet article entreprend une tentative de saisir l'essence du droit administratif d'un point de vue axiologique. Les considérations sont basées sur la prémisse que tout le système du droit polonais est orienté par la perspective du bien commun qui dans le cas du droit administratif exige non seulement des actions non-contradictoires par rapport à ce bien, mais aussi une réalisation « positive ». Nos considérations ont pour l'objectif de démontrer que la catégorie d'intérêt public, intimement liée avec celle de bien commun, constitue un élément axiologique qui consolide le droit administratif en tant que « construction portante », basée sur les fondements constitutionnels, de tout le système du droit. La réalisation du bien commun se manifeste à travers l'action dans l'intérêt public considéré d'un

---

\* Professeur, Chaire de droit administratif Université Jagellonne; Financement de la publication: Humanitas Academy et l' Université de Adam Mickiewicz à Poznań e-mail: wojciech.jakimowicz@uj.edu.pl

point de vue individualiste, dans la construction de laquelle on n'admet pas *à priori* sa priorité ou sa subordination par rapport à l'intérêt individuel. L'article démontre l'influence de l'essence du droit administratif ainsi définie sur le caractère de quelques constructions de ce droit concernant les situations juridiques des sujets « classiques » de ce droit.

**Mots clés:** bien commun, intérêt public, situation juridique, compétence administrative, droit public subjectif

**Summary:** The article attempts to capture the essence of administrative law from an axiological point of view. The considerations were based on the assumption that the entire Polish legal system is oriented towards the common good, which in the case of administrative law requires „positive”, and not only actions that are „no contrary to it.” The considerations aim to demonstrate that the category of public interest, closely related to the category of the common good, is an axiological element that unites administrative law as a „load-bearing structure” of the entire legal system supported by a constitutional foundation. The expression of the implementation of the common good is acting in an individually understood public interest, the construction of which does not assume its primacy or subordination to individual interest. The article indicates the impact of the essence of administrative law understood in this way on the nature of selected constructions of this law regarding the legal situations of „classic” entities of this law.

**Keywords:** common good, public interest, legal situation, administrative competence, public subjective law

**Streszczenie:** W artykule podjęto próbę uchwycenia istoty prawa administracyjnego z aksjologicznego punktu widzenia. Rozważania oparto na założeniu, że cały polski system prawny ukierunkowany jest perspektywą dobra wspólnego, które w przypadku prawa administracyjnego wymaga „pozytywnej” realizacji, a nie jedynie działań z nim niesprzecznych. Rozważania mają na celu wykazanie, że kategoria interesu publicznego ściśle związana z kategorią dobra wspólnego stanowi element aksjologicznie spajający prawo administracyjne jako wspartą na konstytucyjnym fundamencie „konstrukcję nośną” całego systemu prawa. Wyrazem realizacji dobra wspólnego jest działanie w indywidualistycznie pojmowanym interesie publicznym, w którego konstrukcji nie zakłada się z góry jego primatu lub podporządkowania interesowi indywidualnemu. W artykule wskazano na wpływ tak ujmowanej istoty prawa administracyjnego na charakter wybranych konstrukcji tego prawa dotyczących sytuacji prawnych „klasycznych” podmiotów prawa.

**Słowa kluczowe:** dobro wspólne, interes publiczny, sytuacja prawna, kompetencja administracyjna, publiczne prawo podmiotowe

## INTRODUCTION

L'espace du droit administratif est directement et de façon particulière déterminé par l'axiologie de la communauté de droit public qui trouve son expression dans la catégorie de bien commun. Cette situation est le résultat de la position et du rôle du droit administratif dans le système du droit, y compris compte tenu de son caractère de droit public. Dans l'axiologie de l'Etat démocratique de droit, le droit administratif est le droit du sujet administré qui est membre d'une communauté de droit public, et il est pour le sujet administré avant d'être le droit pour l'administration publique. Le but de cet article consiste à fournir des preuves à l'appui de cette thèse et à démontrer que c'est le conditionnement axiologique du droit administratif qui détermine le caractère de ses constructions théoriques en tant que constructions orientées à la réalisation du bien commun. Ce sont justement ces constructions de détermination axiologique du droit administratif par la catégorie de bien commun qui font des constructions et des mécanismes de ce droit des instruments « au profit » des destinataires des actions de l'administration publique intégrés avec les communautés de droit public.

### I. LE DROIT ADMINISTRATIF DANS LE SYSTÈME DU DROIT

En tâchant de définir ce que c'est le droit administratif il serait tentant de se référer à la métaphore de « l'édifice du droit »<sup>1</sup>. Cette approche nous permet de considérer le système du droit *in genere* comme une entreprise liée avec la création et le maintien d'une construction censée servir à toute une communauté<sup>2</sup>. En effet, tout le système juridique est orienté vers la perspective du bien commun. Cependant si le règlement par le droit privé a pour caractéristique de garantir la non-contradiction avec le bien commun<sup>3</sup>, la caractéristique du règlement par le droit admi-

<sup>1</sup> Cette métaphore a été utilisée par J.S. Langrod dans: J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Cracovie 2003, pp. 34-35.

<sup>2</sup> Je présente le développement de la conception du droit administratif en tant qu'élément de « l'édifice du droit » dans: W. Jakimowicz, *Elementy sprzyjające wewnętrznemu integrowaniu się prawa administracyjnego (perspektywa teoretyczna)*, [in:] J. Zimmermann (éd.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska* Varsovie 2019, pp. 61-78.

<sup>3</sup> On peut y indiquer l'exemple des principes de coexistence sociale connus du droit privé, qui constituent l'équivalent du principe de protection de l'intérêt public dans le droit public (c.f. : J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Varsovie 2013, p. 87). Il résulte par exemple de la teneur de l'art. 5 de la loi du 23 avril 1964 Code civil (Journal officiel 2023, point 1610) que n'est pas considérée comme exercice de droit et ne profite d'aucune protection l'action ou l'absence d'action qui consiste à exercer son droit de façon qui reste en contradiction avec la destination socio-économique de ce droit ou avec les principes de coexistence sociale. S'il s'agit de l'exercice du droit de propriété, le propriétaire peut, à l'exclusion de tierces personnes, profiter de la chose conformément à la destination socio-économique de son droit, spécialement il peut tirer des profits et d'autres bénéfices de cette chose, dans les limites fixées par la loi et les principes de coexistence sociale, il peut également disposer de cette chose dans les mêmes limites (art. 140 du Code civil). L'interdiction de la non-conformité avec un modèle défini n'équivaut pas à l'obligation de la conformité avec ce modèle.

nistratif en tant que droit public est par contre une réalisation « positive » du bien commun. Il ne faut pas néanmoins oublier que les constructions du droit privé demeurent dans l'espace délimité par les normes constitutionnelles, c'est-à-dire celles du droit public. C'est pourquoi même en réglementant les relations sociales d'une manière non-contradictoire avec le bien commun, il ne faut pas perdre de vue son contenu sans aucun doute axiologiquement déterminé.

Dans la métaphore du système du droit en tant qu'« édifice » ce qui attire principalement l'attention ce sont ses fondations et constructions portantes, ainsi que le « terrain d'assise » sur lequel repose tout le poids de l'édifice.

Dans le cas où cet édifice sera érigé sur les « assises » des droits de l'homme et du citoyen et sur tout ce qu'ils entraînent, et ses caractère, structure, architecture et « âme » seront intégrés et imprégnés par ces droits, on pourra constater que la construction d'un tel édifice correspond à l'image d'un Etat de droit démocratique.

Les fondations de cet édifice, élément essentiel, primordial et nécessaire de sa construction, sont constituées par la constitution qui rassemble les éléments spécifiques les plus résistants, susceptibles de supporter tous les autres éléments dont l'agencement permet de garantir la stabilité de l'ensemble au cas d'un tremblement de terre ou bien dans la situation où les locataires de l'édifice auraient la lubie de l'utiliser contrairement à ses fonctions... Les recherches sur la structure de ces fondations et leur rapport avec le « terrain d'assise » constituent l'objet des analyses dans la science du droit constitutionnel.

Sans fondations il n'y a pas d'édifice durable. En même temps les seules fondations ne constituent pas l'édifice et construire les fondations sans perspective ni projet de tout l'édifice, est aussi irrationnel que dangereux.

L'unité de la construction et la cohérence de tout l'édifice sont garanties par les éléments portants fixés dans ses fondations. Ces éléments portants font reposer tout le poids de l'édifice sur les fondations et par voie de conséquence sur le « terrain d'assise ».

Sans ces éléments l'édifice ne peut pas exister.

Dans l'« édifice du droit » d'un Etat c'est justement le droit administratif qui remplit le rôle et la fonction des métaphoriques constructions portantes.

Citons J. Boć qui affirme que « le service public est un organisme placé dans la sphère publique d'un Etat et d'une société. C'est pourquoi son organisation, ses règles et formes de fonctionnement, ses procédures, conséquences juridiques et sa surveillance doivent être régis par le droit public. Et le droit administratif ne peut être ici remplacé par aucun autre droit car aucun autre droit n'est en mesure de protéger les valeurs publiques dans l'établissement des relations entre l'Etat et les citoyens »<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> J. Boć, *Service public*, [in:] J. Boć (ed.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, p. 266.

## II. LE DROIT ADMINISTRATIF EN TANT QUE DROIT PUBLIC

Formulés pendant des années, différents critères distinctifs du droit administratif relatifs à l'administration, tels que les critères de puissance publique, service public ou utilité publique mettent l'accent sur le caractère public de ce droit. On y signale – évidemment dans différents contextes – la catégorie de l'intérêt public comme critère qui indique la manière d'agir et l'objectif de l'action des sujets de ce droit et qui détermine *même toutes les actions administratives*. Dans la définition du droit administratif, cette notion est liée avec une plus vaste catégorie de bien commun.

Le droit administratif est un droit *étatique dans le sens que dans la plus large perspective c'est l'Etat qui est le sujet administrant*<sup>5</sup>. Parmi les fondements axiologiques du droit administratif on indique le bien individuel lié avec le bien commun qu'il faudrait associer avec l'Etat<sup>6</sup>. Dans la terminologie du droit administratif le bien individuel se traduit en intérêt individuel et le bien commun en intérêt public<sup>7</sup>. Ces deux genres d'intérêts sont en outre considérés comme des valeurs protégées d'une manière spéciale par le droit administratif<sup>8</sup>. Il s'agit également de notions fondamentales du droit administratif. Comme je tenterai de l'expliquer dans la suite, ces deux notions sont des supports de l'axiologie de ce droit en tant que droit de la communauté publique.

Il convient de souligner ici que la notion de bien commun et celle d'intérêt public sont très rapprochées, malgré toutes les différences qui les séparent, et la notion « administrative » d'intérêt public « s'inscrit » dans le cadre du bien commun<sup>9</sup>. Sans entrer en détails il est possible de les considérer comme synonymes, en admettant que la réalisation du bien commun se manifeste dans les actions menées dans l'intérêt public conçu du point de vue individualiste, dans la construction duquel on ne présuppose ni sa primauté ni sa subordination à l'égard de l'intérêt individuel<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Varsovie 2013, p. 104.

<sup>6</sup> J. Trzciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [in:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (eds.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Varsovie 2005, p. 452.

<sup>7</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Varsovie 2013, p. 77.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 93.

<sup>9</sup> A propos de différents rapports entre les catégories de bien commun et d'intérêt public tant dans la jurisprudence que dans la doctrine. se réf.: M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [in:] J. Boć, A. Chajbowicz (eds.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, p. 58 et seq.; M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku prawnego*, Varsovie 2012, pp. 366-268. Dans les textes scientifiques on souligne que l'acception constitutionnelle de la catégorie d'intérêt public est déterminée par le principe de bien commun visé à l'art. 1 de la Constitution qui stipule que la République de Pologne est le bien commun de tous les citoyens. Voir.: M. Romanowski, *Zasada swobody działalności gospodarczej w świetle praktyk KRRiT*, PPH 2001, n° 5, p. 36. L'association de la notion de bien commun avec l'intérêt public est aussi visible dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Voir J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, p. 33 et seq.

<sup>10</sup> Se réf, W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Varsovie 2012, p. 94.

Comme le précise J. Boć, « l'ampleur de la protection de l'intérêt public est une manifestation du bien commun (...) Le bien commun se réalise à travers la protection de l'intérêt public. L'intérêt public n'est pas le but final, mais uniquement l'une des étapes de la réalisation de l'intérêt individuel. Car le sens de l'existence du bien commun se ramène à l'homme, à chaque homme »<sup>11</sup>. Il convient également de mentionner l'opinion de E. Schmidt-Aßmann selon lequel « la notion de bien commun doit être interprétée (...) comme l'intérêt commun. (...) Dans la pratique administrative l'intérêt commun est cet intérêt public qui s'avère réalisable dans chaque cadre légal »<sup>12</sup>. A l'occasion d'évoquer les catégories des intérêts public et individuel il vaut bien attirer brièvement l'attention sur la spécifique catégorie d'intérêt privé qui est parfois identifiée à tort avec la notion d'intérêt individuel. En effet, dans la définition descriptive du droit administratif sur le fond de la spécificité du droit privé qui renoue avec la théorie classique de l'intérêt attribué à Ulpian, on indique qu'au droit public, et par conséquent au droit administratif qui en est un, appartiennent les normes qui visent les intérêts publics, et au droit privé appartiennent les normes qui s'appliquent principalement à l'intérêt privé de l'homme.

L'existence d'un fondement normatif et le degré de la protection juridique ne constituent pas le critère de la distinction de l'intérêt privé, comme c'est le cas dans la distinction des intérêts de faits et des intérêts juridiques selon la théorie classique de E. Bernatzik. L'intérêt privé c'est l'intérêt qui renoue avec la notion du privé ou celle du bien privé en tant que bien individuel, séparé de la relation directe entre l'individu et la communauté au sein de laquelle il vit ; l'intérêt privé ainsi conçu est « non-institutionnel » et se réfère aux affaires personnelles<sup>13</sup>. L'intérêt privé dans les relations avec l'Etat constitue un élément de l'intérêt individuel. Quant à ce dernier, il ne doit pas nécessairement posséder les caractéristiques de l'intérêt « privé », bien que – ce qu'il convient de souligner – selon la répartition dichotomique des intérêts en intérêt public et intérêts individuels, la catégorie de l'intérêt privé est l'une des catégories contenues dans la notion d'intérêt individuel<sup>14</sup>.

La catégorie de l'intérêt privé n'abolit donc pas le duo axiologique et administratif de l'intérêt individuel avec l'intérêt public.

L'aperçu général des caractéristiques du droit administratif présenté ci-dessus permet de constater sans équivoque que le droit administratif dans toutes ses ma-

<sup>11</sup> J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [in:] J. Boć, A. Chajbowicz (eds.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego* Wrocław 2009, pp. 153-154.

<sup>12</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Varsovie 2011, p. 193.

<sup>13</sup> Se réf. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Varsovie 2012, p. 182.

<sup>14</sup> Comme le souligne J. Zimmermann, « Dans le droit administratif contemporain le problème de rapport entre l'intérêt public et l'intérêt individuel est l'une des questions primordiales, et l'individu peut avoir son intérêt individuel, basé sur le droit administratif, qui n'est pas un intérêt individuel ». C.r. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Varsovie 2020, p. 52.

nifestations est un ensemble de normes concernant les relations réciproques entre un membre de la communauté et les agents qui exécutent les tâches publiques au nom et pour le compte de l'Etat. Il en résulte en fin de compte que le droit administratif se rapporte à tout type de relations avec l'Etat en tant que communauté de droit public. C'est pour cela qu'il fut créé.

Dans cette acception la détermination axiologique du droit administratif par la catégorie du bien commun peut être considérée comme l'une de ses principales caractéristiques.

Cette caractéristique concerne cependant tout le droit public. En conséquence ce n'est pas elle-même qui devrait nous intéresser, mais plutôt son influence déterminant différents constructions et mécanismes de ce droit. Dans mon exposé je vais tâcher d'en évoquer trois. Il s'agira des constructions concernant les situations juridiques des sujets «classiques» de ce droit c'est-à-dire organes de l'administration publique et sujets administrés. La notion de situation juridique signifie, dans cette acception, la situation sociale d'un sujet déterminée par les normes juridiques en vigueur<sup>15</sup>.

### III. COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE

La situation juridique de l'organe de l'administration publique est déterminée par la compétence administrative, considérée d'ailleurs comme l'un des éléments constitutifs de la notion d'organe<sup>16</sup>.

Dans la doctrine polonaise du droit administratif on admet que la compétence administrative c'est la procuration conférée par le législateur à un organe de l'administration publique défini qui lui donne le pouvoir de se comporter d'une façon définie. La procuration détermine l'admissibilité et fixe les limites de cette action. Il est aisé de comprendre par simple intuition que la seule procuration est loin d'épuiser l'essence de la compétence que nous aimerions bien qualifier d'administrative afin de la lier avec l'axiologie du droit public. Il est impératif de répondre tout d'abord à la question s'il existe des normes qui définissent la manière de mise en œuvre de cette compétence et ensuite comment lesdites normes façonnent cette manière de l'accomplissement de la compétence.

Il faut admettre que le fait qu'à l'organe de l'administration publique, outre la norme de compétence, est adressée toujours simultanément une norme liée à l'obliga-

<sup>15</sup> Je renoue avec la conception théorique de la situation juridique comprise comme une situation déterminée par les normes juridiques en vigueur, dûment créées ou considérées comme étant en vigueur par les organes de l'Etat, dans lesquelles on oblige quelques sujets d'un type défini à réaliser des comportements d'un type défini dans les conditions définies. C.r. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Varsovie - Poznań 1977, p. 28; S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, p. 16.

<sup>16</sup> Selon J. Zimmermann, sans compétence l'organe de l'administration publique ne peut donc ni exister, ni réaliser sa mission fondamentale qu'est la réalisation de l'intérêt public. Se réf. J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, Varsovie 2013, p. 161.



tion de réaliser un intérêt public par cet organe, résulte d'une part de la nature-même de l'administration publique qui a pour vocation la réalisation de cet intérêt et d'autre part des fondements constitutionnels de son action dans l'ordre juridique polonais. Une telle norme peut être désignée comme norme de mission. La principale norme de mission est celle qui découle de l'art. 1 de la Constitution en vertu duquel «La République de Pologne est le bien commun de tous les citoyens» interprétée à la lumière de la préambule qui stipule que «(Nous) instituons la Constitution de la République de Pologne en tant que droit fondamental de l'État». Il en résulte que l'État (par l'entremise de ses organes) est obligé de chercher à réaliser le bien commun.

L'organe de l'administration publique ne peut donc pas se borner à trouver la seule procuration découlant de la norme de compétence, mais – conscient d'avoir été désigné pour la réalisation des missions données, il est également obligé de décoder une norme particulière définissant ces missions. Indépendamment cependant de sa teneur, cette norme de mission particulière doit toujours être interprétée en accord avec la constitution, soit à travers le prisme de l'obligation de la réalisation du bien commun. Dans la doctrine polonaise on admet à juste titre que la norme de l'art. 1 de la Constitution est adressée aux autorités publiques car à l'égard des citoyens il existe une autre réglementation contenue à l'art. 82 de la Constitution en vertu de laquelle «La loyauté à la République de Pologne et le souci du bien commun sont le devoir du citoyen polonais»<sup>17</sup>.

Il est donc légitime d'utiliser la notion spécifique de compétence administrative considérée comme une forme de «dénominateur commun» qui comprend simultanément la compétence au sens général de procuration découlant de la norme de compétence et l'obligation générale de réaliser l'intérêt public découlant de la norme définissant cette obligation adressée à l'organe<sup>18</sup>.

La compétence administrative est donc une nouvelle qualité propre au droit administratif, ancrée dans son axiologie communautaire. Il s'agit en même temps d'une notion fondamentale pour la science du droit administratif<sup>19</sup>.

#### IV. LE CARACTÈRE RÉFLEXIF DES MISSIONS ET DES PRINCIPES DU DROIT ADMINISTRATIF

La catégorie de mission adressée à l'organe de l'administration publique que nous venons d'évoquer nous donne l'occasion de nous occuper brièvement de ce

<sup>17</sup> Se réf. M. Piechowiak, *Dobro wspólne...*, Varsovie 2012, p. 275.

<sup>18</sup> Se réf. W. Jakimowicz, *Konstrukcja tzw. domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, [in:] J. Boć, A. Chajbowicz (eds.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, p. 241.

<sup>19</sup> D. Mazurkiewicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, n° 3, p. 72.



que l'on appelle situation juridique générale<sup>20</sup> de l'organe représentant une communauté du droit public. La notion de mission de l'administration publique reste en effet intimement liée avec la catégorie de situation juridique de ce genre.

Comme situation juridique générale est considérée la qualification juridique des comportements donnés d'un sujet donné qui ne doit pas être confrontée avec les comportements des autres sujets. Il suffit que le comportement donné d'un sujet donné soit susceptible, compte tenu des normes juridiques examinées, d'être perçu uniquement comme imposé, interdit ou bien indifférent du point de vue juridique. Il n'est pas ici question d'aucun rapport juridique.

Dans le cas de la situation juridique dérivée il s'agit d'une situation qui nécessite toujours de se référer aux comportements d'un autre sujet. Elle apparaît donc compte tenu des normes qui obligent quelqu'un d'effectuer une prestation « au profit » d'un autre sujet<sup>21</sup>.

Il convient de rappeler que déjà dans la période d'entre deux guerres dans la science du droit administratif polonais on distinguait ce que nous pouvons qualifier de situations juridiques générales de l'Etat. Ce sont les situations où, même sans demande d'un individu, les autorités sont tenues de se comporter d'une certaine façon, c'est-à-dire qu'elles sont soumises à une obligation intrinsèque qui n'est pas équivalent du droit subjectif de l'individu mais qui découle directement du droit objectif<sup>22</sup> (des lois). De telles situations sont liées avec la catégorie des ainsi appelés reflets du droit objectif. Dans le cas des reflets il s'agit de la situation où les organes de l'Etat sont tenus d'effectuer des prestations au profit des citoyens, bien que leur exécution juridique par les intéressés soit impossible<sup>23</sup>. On peut parler de tels reflets dans le contexte des normes juridiques dont découlent les missions, les objectifs et les lignes d'action des organes de l'Etat. Ce sont les normes qui obligent les organes à effectuer des actions ayant pour but la réalisation de ces missions, objectifs ou lignes d'action. Ainsi ces normes exercent une influence par reflet sur les situations juridiques des individus, bien qu'elles ne soient à l'origine d'aucune prétention.

Toutes les actions de l'administration publique doivent être considérées dans l'aspect des reflets des normes contenues aux art. 1 et 2 de la Constitution en vertu desquels la République de Pologne «est le bien commun de tous les citoyens» et elle est « un Etat démocratique de droit mettant en œuvre les principes de la

<sup>20</sup> La distinction des situations juridiques dérivées et générales a été proposée par l'école de la théorie du droit de Poznań. Voir. S. Wronkowska, *Sytuacje wyznaczane przez normy prawne*, [in:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Varsovie 1992, p. 143; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa. Część II*, Poznań 2003, p. 65.

<sup>21</sup> S. Wronkowska, *Sytuacje wyznaczane przez normy prawne*, [in:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Varsovie 1992, p. 143; Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Varsovie - Poznań 1977, p. 133.

<sup>22</sup> T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Varsovie 1925, p. 161.

<sup>23</sup> Voir W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy...*, Varsovie 2012, p. 110.

justice sociale ». Le caractère de reflet possèdent également les principes généraux exprimées dans ce que l'on appelle normes-principes. L'un des principes majeurs du droit administratif – outre ceux de légitimité et de légalité – est le principe de la pondération des intérêts.

Ce principe est exprimé au niveau légal à l'art. 7 du code de procédure administrative en vertu duquel «au cours de la procédure les organes de l'administration publique (...) prennent en considération l'intérêt social et le juste intérêt des citoyens ».

Ce principe ne donne lieu à aucune prétention. Il ne s'agit cependant pas uniquement d'une déclaration ou d'une exigence, mais plutôt d'une norme juridique en vigueur<sup>24</sup>. Elle remplit un rôle exceptionnel entre autres grâce au fait qu'elle oriente la manière de mise en œuvre des compétences conférées à l'organe<sup>25</sup>, et constitue un lien au niveau de la teneur du système juridique de l'Etat de droit démocratique<sup>26</sup> en tant que porteur de l'axiologie de cet Etat<sup>27</sup>.

L'acception du principe de la pondération des intérêts a subi une évolution historique malgré l'immutabilité du texte dans lequel elle fut exprimée. On admet actuellement que l'intérêt social dont il est question à l'art. 7 du code de procédure administrative est identique avec l'intérêt public en tant que bien commun (bien collectif) et – ce qui est très important – dans les réalités d'un Etat de droit démocratique, la conception selon laquelle l'intérêt public de part sa nature constitue le contraire de l'intérêt individuel n'est pas juridiquement justifiée. Tout au contraire, aujourd'hui la mission de l'administration devrait consister – dans les cadres fixés par les normes juridiques – à harmoniser ou à concilier les deux intérêts. La notion-même d'intérêt est considérée dans la doctrine comme une relation entre un état objectif, présent ou futur et l'appréciation de cet état du point de vue des avantages qu'il apporte ou qu'il est censé apporter à un individu ou à un groupe social. Dans la jurisprudence des tribunaux administratifs on indique par exemple que l'organe susceptible d'accorder une allocation sociale dont le montant se situe dans les limites données, ne peut se limiter à constater « je peux, donc je ne dois pas »,

<sup>24</sup> Conformément à la conception des principes du droit proposée par S. Wronkowska, M. Zieliński et Z. Ziemiński. Voir: S. Wronkowska, *Wież treściowa systemu norm prawnych – „zasady prawa”*, [in:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Varsovie 1992, pp. 223-227, S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Varsovie 1974, p. 211.

<sup>25</sup> S. Wronkowska, *Wież treściowa...*, p. 225. Voir aussi S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *„Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, n° 2, p. 9.

<sup>26</sup> Comme le souligne S. Wronkowska les principes du droit sont un élément inséparable de chaque système du droit et constituent un lien de la teneur du système des normes juridiques – «...afin que le système du droit puisse influencer efficacement sur la vie sociale, il faut qu'il forme un tout cohérent, c'est-à-dire un ensemble de normes pour lequel, sur la base d'un savoir approprié cohérent, on peut trouver une justification axiologique appropriée dans le système ordonné des valeurs, l'ordonnement de cet ensemble se fait entre autres grâce aux principes du droit ». Voir S. Wronkowska, *Wież treściowa...*, p. 224.

<sup>27</sup> K. Osajda, *Znaczenie zasad prawa dla wykładni prawa (na przykładzie prawa cywilnego)*, [in:] P. Winczorek (ed.), *Teoria i praktyka wykładni prawa*, Varsovie 2005, p. 267.

mais il est obligé d'expliquer que le montant octroyé est le résultat de la pondération des intérêts individuel et public.

Aujourd'hui le terme « public » est interprété justement comme le bien commun de tous les citoyens. Dans la doctrine du droit administratif polonais on souligne clairement que l'intérêt public c'est « l'intérêt de tous les hommes vivant dans une communauté politiquement organisée, où est assurée la réalisation de légitimes intérêts collectifs donnés de l'ensemble de ses membres, organisés en une forme concrète, avec le respect de la liberté de l'individu en tant que composante inaliénable du bien public »<sup>28</sup>.

Il est également très important de souligner qu'on ne considère plus les rapports entre l'intérêt individuel et l'intérêt public comme notions totalement opposées, mais qu'on tend plutôt à concilier ces deux intérêts<sup>29</sup>. L'intérêt public n'est pas une somme des intérêts individuels, il n'en est pas pourtant complètement séparé. Il n'est pas non plus un intérêt de l'Etat ou de l'administration publique. L'intérêt public dégagé des valeurs liées avec les intérêts individuels peut être défini comme intérêts légitimes et généralisés des individus<sup>30</sup>. C'est justement l'intérêt public qui doit être favorable à la réalisation de l'intérêt individuel, et non le contraire. Compte tenu de ceci, dans chaque affaire il convient de procéder à la pondération de ces intérêts sans privilégier a priori aucun d'eux<sup>31</sup>. Aujourd'hui l'intérêt public est défini comme un outil servant à façonner la situation de l'individu et caractérisé comme l'intérêt susceptible de concerner de nombreux destinataires non-individualisés considérés comme un sujet commun. C'est justement l'intérêt public qui doit favoriser la réalisation de l'intérêt individuel, et non le contraire et dans la situation où ces deux intérêts sont opposés, on peut imposer de nouvelles obligations aux citoyens ou limiter leurs droits existants seulement dans la mesure où ceci s'avère nécessaire à l'Etat ou aux communautés territoriales pour mener à bien les objectifs fixés précisément en tenant compte de ces citoyens. Il s'agit donc de la protection de l'intérêt public en tant qu'une étape de la réalisation de l'intérêt individuel<sup>32</sup>.

Puisque les catégories des intérêts individuel et public constituent des porteurs de l'axiologie du droit administratif, aucune de ces catégories ne devraient être analysée séparément de son axiologie. Cela signifie que l'intérêt individuel en tant

<sup>28</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Varsovie 1986, p. 36.

<sup>29</sup> Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle on fait remarquer qu'il est illicite de qualifier un intérêt comme intérêt public dans la situation où il s'agit d'un intérêt supra-individuel, incompatible dans une large mesure avec les intérêts individuels, par rapport auxquels il a été distingué. Voir le jugement de la CC du 20 février 2002, K 39/00, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – A” 2002 r., n° 1, point 4.

<sup>30</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu...*, p. 43.

<sup>31</sup> Il convient de mentionner le jugement de la CC du 18 novembre 1993 qui a marqué un tournant dans ce domaine, III ARN 49/93, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego” 1994, n° 9, point 181.

<sup>32</sup> J. Boć, *Przesłanki rozwoju ingerencji administracji*, [in:] J. Boć (ed.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, p. 24.

que condition nécessaire pour la construction de la catégorie de l'intérêt public, ne peut pas non plus être interprété dans le droit administratif sans que soit pris en compte son fonctionnement dans les limites d'une communauté du droit public.

## V. LE DROIT PUBLIC SUBJECTIF

Il vaut bien finalement attirer l'attention sur la détermination des situations juridiques dérivées dans l'espace du droit administratif par l'axiologie de la communauté du droit public. C'est surtout la construction théorique du droit public subjectif qui sert à décrire et caractériser les rapports réciproques entre les sujets concernés par cette situation juridique, si ces rapports apparaissent entre un membre de la communauté du droit public et cette communauté.

La catégorie théorique n'est qu'une question de convention et il est impossible d'exclure une autre interprétation par différents auteurs, ou même la négation de son utilité. La science du droit connaît et admet effectivement d'autres manières de décrire la situation juridique des individus, pour ne citer que la construction de l'intérêt juridique, et ses différentes configurations, ou l'intérêt de fait. A mon avis, basé sur l'analyse du développement historique, la construction des droits publics subjectifs constitue la manifestation la plus complète de la formation de la position juridique de l'individu face à la communauté du droit public, car en tant que situation juridique dérivée, elle pourvoit le sujet de ce droit de prétention qui lui revient envers la communauté du droit public<sup>33</sup>, prétention, c'est-à-dire instrument permettant de formuler à son adresse soit une demande efficace d'un comportement positif défini soit une demande efficace de non-ingérence dans certaines zone de liberté garanties par la loi<sup>34</sup>.

L'objectif de la création des droits publics subjectifs en tant qu'ainsi dites notions-outils est le besoin et la nécessité d'équilibrer la situation juridique des deux sujets qui ne sont pas égaux – communauté de droit public représentée par ses organes et membre de cette communauté (homme ou entités organisationnelles créées par lui) tout en s'efforçant de réaliser une norme juridique définie qui règle le comportement en question et d'atteindre un objectif plus général, c'est-à-dire un objectif public. C'est justement cette caractéristique des droits subjectifs publics qui permet de les différencier nettement des droits objectifs régis par le droit privé où il est admis que les citoyens déterminent le contenu des rapports juridiques qui les unissent, de manière à ce que la réalisation des intérêts individuels ne soit liée d'aucune façon avec la catégorie de l'intérêt public.

<sup>33</sup> Jugement de la CC du 28 septembre 2004, Ts 87/04, LEX nr 146850; jugement de la CC du 15 juillet 2010, Ts 39/09, LEX nr 737172.

<sup>34</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Cracovie 2002, pp. 246-247.

Les droits subjectifs publics ont ceci de caractéristique qu'ils sont octroyés aux citoyens dans un intérêt public perçu d'une manière individualiste. Ils sont octroyés non seulement afin de protéger uniquement les intérêts des individus particuliers mais également pour protéger ces intérêts des citoyens dont la protection est également dans l'intérêt de la collectivité ou du moins n'est pas incompatible avec cet intérêt<sup>35</sup>. La création des droits subjectifs publics par le législateur, et leur réalisation par la suite, devraient toujours constituer le résultat de la pondération dans une situation concrète des intérêts concurrentiels dont le dénominateur commun est cependant le bien commun. Ceci est particulièrement important et visible dans le cas de la création des droits subjectifs publics par voie de décision individuelle, surtout de caractère discrétionnaire. Bien que la construction des droits subjectifs publics garantisse à ses sujets que ces droits seront réalisés, c'est en même temps à l'organe d'administration que revient l'obligation de choisir une telle manière de réaliser ces droits qui permettra de satisfaire au mieux les intérêts publics. Autrement dit, le fait que l'organe d'administration constate qu'une situation donnée comporte les éléments constitutifs du droit subjectif public, ne devrait entraîner la libération de cet organe de l'obligation de réaliser également l'intérêt public.

L'aspiration à assurer à l'individu la protection de ses intérêts du point de vue de l'intérêt public est également l'un des objectifs de la création des droits subjectifs publics. Ceci ne signifie pas pour autant la primauté inconditionnelle de l'intérêt public sur l'intérêt individuel. Il ne serait pas justifié de créer la catégorie des droits publics subjectifs pour la protection de ces intérêts individuels dont la réalisation dépend uniquement d'un accord commun des sujets égaux et qui peuvent être librement façonnés sans qu'il soit nécessaire de prendre en considération l'intérêt public. Dans ces cas-là il suffirait de se restreindre à la catégorie des droits subjectifs créés sur le terrain du droit privé.

L'objectif que devraient poursuivre les droits publics subjectifs est lié également avec le fait que ces droits ne concernent pas les rapports entre les individus particuliers mais uniquement les rapports entre l'individu et la communauté du droit public (l'Etat, communauté locale) – et qu'ils servent à contrôler « les autorités », et non les individus. La théorie des droits publics subjectifs était à l'origine de la naissance de la juridiction administrative. La circonstance que l'individu contrôle l'administration par l'entremise du tribunal constitue « une importante marque distinctive du droit administratif »; si les tribunaux de droit commun ont pour mission de contrôler les actions des individus, les tribunaux administratifs doivent contrôler les actions des autorités publiques<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> L'objectif des droits publics subjectifs a été défini de manière semblable par A. Peretiatkowicz, [in:] A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, p. 99.

<sup>36</sup> W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Varsovie 1924, p. 8.

Dans ce contexte il convient de souligner le fait que les droits publics subjectifs dont on dispose envers la communauté du droit public, sont adressés non à l'Etat en tant que l'ensemble de l'ordre juridique mais à des organes de l'Etat donnés, surtout aux organes d'administration, afin d'exiger qu'ils réalisent les normes de l'ordre juridique, cela veut dire qu'ils sont adressés à la volonté de l'Etat<sup>37</sup>. « La volonté de l'Etat » n'est en effet rien d'autre que la volonté de la collectivité exprimée dans les formes propres aux démocraties modernes, volonté qui n'est pas illimitée, mais au contraire est déterminée par l'axiologie du bien commun. Les fondements axiologiques de la construction de la personnalité juridique se manifestent donc, comme nous pouvons le voir, à chaque niveau de la caractéristique des droits publics subjectifs.

## CONCLUSIONS

La détermination axiologique de l'espace du droit administratif du point de vue de la position et du rôle du droit administratif dans le système du droit, y compris son caractère en tant que droit public, ne suscite pas de controverses. La catégorie d'intérêt public est l'une des catégories principales de ce droit, liée avec la réflexion administrative dans différentes époques et dans différents lieux. L'axiologie de l'Etat démocratique de droit exprimée en catégorie de bien commun, conditionne la teneur de l'intérêt public en tant qu'intérêt qui est la conséquence des intérêts individuels. Ceci a, à son tour, pour résultat que certaines constructions théoriques générales acquièrent dans l'espace du droit administratif une étendue et un caractère particuliers. La compétence administrative devient un instrument de la réalisation de l'intérêt public considéré d'un point de vue individualiste, et exercée correctement garantit – malgré son caractère discrétionnaire – le respect de la situation juridique de l'individu. L'intérêt privé trouve sa place dans le cadre du lien axiologique et administratif de l'intérêt individuel avec l'intérêt public. L'action réflexive des principes du droit administratif lie axiologiquement les organes de l'administration publique également dans la situation où les sujets administrés ne peuvent pas justifier d'un intérêt juridique ou d'une prétention. La construction des droits publics subjectifs est déterminée par leur objectif qui consiste à équilibrer la situation juridique des deux sujets inégaux, de sorte que dans le processus de réalisation des normes juridiques qui régissent un comportement donné, soit réalisé en même temps l'intérêt public considéré d'un point de vue individualiste.

<sup>37</sup> A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia...*, p. 97.

## Bibliographie

### Littérature

Boć J., *Służba cywilna* [in:] J. Boć (ed.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.

Boć J., Z refleksji nad dobrem wspólnym, [in:] J. Boć, A. Chajbowicz (ed.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.

Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Varsovie 1925.

Jakimowicz W., *Elementy sprzyjające wewnętrznemu integrowaniu się prawa administracyjnego (perspektywa teoretyczna)*, [in:] J. Zimmermann (ed.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Varsovie 2019.

Jakimowicz W., *Konstrukcja tzw. domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, [in:] J. Boć, A. Chajbowicz (eds.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.

Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Cracovie 2002.

Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Varsovie 2012.

Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Varsovie 1924.

Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Cracovie 2003.

Mazurkiewicz D., *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3.

Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.

Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku prawnego*, Varsovie 2012.

Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Varsovie 2011.

Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [in:] J. Boć, A. Chajbowicz (eds.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.

Trzeciński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [in:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (ed.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Varsovie 2005.

Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.

Wronkowska S., *Więź treściowa systemu norm prawnych – „zasady prawa”*, [in:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Varsovie 1992.

Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Varsovie 1974.

Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Varsovie 1986.

Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Varsovie - Poznań 1977.

Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Varsovie 2013.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Varsovie 2020.