

— RAPPORTS GENERAUX DES CONGRES —

**ASSOCIATION INTERNATIONALE
DES HAUTES JURIDICTIONS
ADMINISTRATIVES**

Tunis, 1986

II^{ème} CONGRÈS

**L'ACCES DES JUSTICIABLES A
LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE**

RAPPORT GENERAL

PAR M. Kamel GORDAH

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

La société bien organisée, écrit M. David, est celle où se trouve établie et garantie la suprématie du droit (1).

C'est pourquoi la façon dont les citoyens sont défendus contre la toute puissance, les abus et les empiètements ou parfois le laxisme de l'administration, permet de juger si une société est soumise au droit et au delà de mesurer son degré de perfection.

Garantir l'accès de tous à la justice et plus particulièrement à la justice administrative qui a pour mission de régler les rapports entre les individus et l'administration, soumettre à la censure du juge tout acte ou décision administrative contraires aux lois, c'est là quelques critères pour qu'un "Etat de droit" puisse réellement être invoqué.

Pour l'application d'une législation souvent foisonnante et parfois confuse, l'administration dispose d'un arsenal inépuisable de lois, règlements, décrets, arrêtés, circulaires et décisions de toutes sortes. L'Etat dont le rôle sans cesse croissant — bien que des voix s'élèvent ici et là pour réclamer moins d'Etat — intervient quotidiennement dans tous les actes de la vie publique et privée du citoyen. L'extension de son rôle en matière économique, sociale et culturelle, l'urbanisation accélérée, les grands projets d'équipement accroissent les moyens souvent coercitifs de son intervention. Bien plus aujourd'hui, par le traitement automatique et l'inter-connection de certaines données d'informations, l'administration dispose, grâce à l'informatique, d'un système efficace et dangereux qui lui permet de s'immiscer encore plus intimement dans la vie des citoyens. Cette présence aussi pesante que constante n'est pas indemne d'abus.

Certes, le citoyen n'est pas démuné de moyens de défense. Plus chaouilleux sur ses égards, mieux informé, il est moins disposé qu'auparavant à accepter le fait du prince ; instruit de ses droits, conseillé dans ses démarches par une multitude d'associations, syndicats et autres groupements qui l'aident bénévolement à s'opposer à l'arbitraire administratif, il affronte avec plus de détermination la forteresse administrative. Il est évident dans un système administratif envahissant qui saisit l'individu depuis sa naissance jusqu'à sa mort, que ses agissements autant que ses inactions fassent naître des frictions, des récrimi-

(1) R. David. Le dépassement du droit et les systèmes de droit contemporains, in Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique, 1963, page 4.

nations voire des plaintes ou recours. Tout administré peut être victime, un jour, des tracasseries administratives.

Dès lors, la question doit être de savoir si des garanties réelles sont reconnues aux particuliers contre l'arbitraire administratif?

C'est concrètement sur le terrain de l'efficacité qu'il convient de se reporter en vue d'appréhender les repères susceptibles de permettre à l'individu de faire contrepoids aux abus du pouvoir. Défendre l'individu contre l'Etat, concilier entre le pouvoir discrétionnaire et la sauvegarde des droits des administrés, éviter et la tyrannie de l'un et l'anarchie des autres, c'est là le rôle par excellence dévolu à la justice administrative. C'est pourquoi il est important de savoir si le contrôle juridictionnel de l'administration est capable d'assurer effectivement la protection des justiciables.

C'est donc d'une analyse sérieuse de la jurisprudence élaborée par les juridictions administratives et de l'étude objective des techniques qui lui ont servi de support, que l'on peut vérifier si les différents systèmes tels qu'ils fonctionnent répondent aux exigences des justiciables. Au delà des règles juridiques abstraites et impersonnelles, des spécificités géographiques, culturelles, sociales et économiques, ce sont les moeurs et la pratique quotidienne qui révèlent les régimes politiques de chacun de nos pays et le droit réellement appliqué.

S'il n'est pas toujours aisé de citer dans ce rapport général, l'apport de tous les rapports nationaux qui ont été envoyés par seize juridictions, il y a lieu de rappeler que, à une exception ou deux, l'ensemble des rapports qui vous seront distribués et qui seront ensuite publiés, n'ont été adressés que dans le second trimestre de l'année 1986. En raison également des complexités et des difficultés d'une traduction souvent succincte, il ne m'a pas été possible dans le délai qui m'était imparti de travailler les rapports et de saisir dans le concret tels systèmes ou dispositions caractéristiques à certains pays.

Le contrôle juridictionnel existe d'une manière générale même s'il est très variable dans son étendue, son organisation et son efficacité d'une juridiction à l'autre. Pour le définir et l'apprécier, plusieurs éléments doivent être pris en compte : le domaine auquel il s'applique, la manière dont il est organisé, la procédure qu'il doit suivre et les pouvoirs reconnus au juge. Le thème qui a été soumis à votre réflexion, pour cette rencontre, traite de deux questions essentielles, à savoir dans quelles limites et à quelles conditions, le justiciable use de la faculté qui lui est reconnue de soumettre au juge les litiges qui l'opposent aux

pouvoirs publics. Il est bon de savoir de quelle manière et dans quelles proportions, le droit positif d'un pays met en oeuvre le principe de légalité de l'action administrative dans les relations entre l'administration et les administrés? A quoi servirait en effet de conférer des droits aux individus si, sur le plan pratique, l'administration échapperait à toute censure du juge. Sans recours véritablement protecteur, les droits seraient vains et les garanties purement formelles. Le droit vécu est donc aussi important que le droit prévu. Pour vérifier l'efficacité d'une règle, il est inconcevable de la détacher de ses résultats.

Les études sociologiques appliquées au contentieux administratif peuvent contribuer à la connaissance du droit. Concrète, statisticienne et enquêtrice, la sociologie a une fonction documentaire de choix qui apporte une somme précieuse d'information. A côté des avantages de tel ou tel système, elle peut mettre à nu ses défauts ou ses insuffisances. Une annulation tardive a-t-elle les mêmes effets pour celui qui en bénéficie? Certains actes de l'administration échappent-ils au contrôle du juge? Qui agit en justice?... Les études sociologiques ont ce mérite de mesurer la capacité du juge de régler dans un délai plus ou moins raisonnable des litiges qui lui sont déférés, l'étendue de son contrôle, son aptitude — restreinte ou étendue — à sanctionner les illégalités, la faculté qui est la sienne de faire respecter ses décisions. De son attitude face aux requérants, de son indépendance vis-à-vis de l'administration, du sens de ses décisions et de ses motivations l'on peut juger s'il est un protecteur des particuliers face à l'administration, un défenseur de celle-ci ou un arbitre. A ce sujet, précisément, les rapports nationaux ont été pour la plupart évasifs. Et ce n'est pas à partir de quelques données brutes et fragmentaires qu'on peut tirer des enseignements significatifs.

A titre d'exemple, de 1963 à 1982 la chambre administrative de la Cour suprême ivoirienne a rendu 77 arrêts dont 37 en matière d'excès de pouvoir. Peut-on sérieusement conclure à l'absence d'un véritable contentieux administratif dans ce pays? Ce serait présomptueux de l'affirmer sans une étude plus approfondie qui permettrait de restituer ce contentieux dans l'activité générale de la Cour suprême. Parallèlement il ne faut pas nier non plus le rôle de la chefferie traditionnelle encore si actif ici et celui des grandes confréries religieuses ailleurs. Devant le comité du contentieux du Conseil d'Etat, au Grand Duché de Luxembourg les affaires urgentes sont instruites et jugées dans des délais ne dépassant pas trois mois, et en général, les affaires sont réglées dans des délais très raisonnables. Cette célérité toute méritoire du

reste, peut-elle être détachée du volume peu encombrant des affaires contentieuses portées devant cette juridiction ? Peut-on également ici et là mésestimer le rôle des élus, intermédiaires efficaces dans les relations entre les particuliers et les pouvoirs publics ? Là aussi, j'ai choisi cet exemple à dessein pour justifier le peu de crédit qu'on peut tirer d'une statistique sommaire.

En Tunisie, à la lumière des décisions rendues, on peut classer les litiges en trois catégories : dans la première le contentieux de la fonction publique qui représentait 82,7% du total des recours en annulation en 1978 est tombé à 68,9% en 1984 mais demeure nettement majoritaire. Dans la seconde, on peut regrouper le contentieux dirigé contre les interventions de l'administration dans les domaines économique et social, le contentieux qui se rattache à l'urbanisme et aux professions libérales ; le citoyen connaissant mieux ses droits et la faculté de faire sanctionner l'excès de pouvoir des autorités municipales, les litiges en matière d'urbanisme sont en nette progression.

A l'inverse, il y a lieu de signaler le peu d'empressement des particuliers de s'adresser au juge, notamment dans les secteurs du commerce, de l'industrie et des services. Ce comportement n'est pas en soi une marque de défiance envers l'institution judiciaire administrative mais suppose que souvent l'administré hésite à indisposer l'administration à son égard pour ne pas nuire au déroulement normal de ses relations avec elle. Malgré tout la part de ce contentieux est en croissance constante, elle passe de 11% en 1978 à 19% en 1984. Enfin dans la troisième catégorie, on peut classer les recours dirigés contre les activités traditionnelles de l'administration en matière de police administrative, libertés publiques (de la presse) etc... Le volume de ce contentieux peut-on souligner demeure dérisoire, en 1978 il représentait 1,2% de l'ensemble des recours en annulation et enregistre en 1984 un recul très net 0,16%.

*

* *

Je vous propose maintenant d'aborder les séries de questions qui forment le thème retenu à notre présente rencontre et qui concernent "l'accès des justiciables à la juridiction administrative". Pour la facilité de l'exposé, je vais suivre le plan du schéma qui nous a été proposé par

notre secrétaire général et que les auteurs des rapports nationaux ont dans l'ensemble respecté.

Deux catégories de questions formulées qui ont donné lieu à la constitution de deux commissions, la troisième devant consacrer l'essentiel de ses travaux à l'examen des modifications éventuelles des statuts de notre Association.

Je vais évoquer successivement en me référant aux réponses, les grandes catégories de requérants pour essayer d'abord de les identifier et ensuite pour apprécier dans quelles proportions ceux-ci usent de la faculté, qui est la leur, de déférer au juge les litiges qui les opposent à l'administration, étant admis que les droits et libertés "ne s'usent que si l'on ne s'en sert pas". Je traiterai ensuite des actes attaquables devant le juge pour mesurer l'étendue du contrôle qu'il exerce vis-à-vis de l'administration. Enfin j'exposerai la manière et les conditions de saisir le juge administratif et les entraves qui peuvent freiner ou restreindre l'accès à la juridiction administrative.

Il n'est pas inutile de rappeler que dans l'esprit des rédacteurs des rapports, les solutions tirées du contentieux de l'annulation ont prévalu à juste titre et que le thème proposé excluait toute référence au contentieux contractuel, ou purement pécuniaire.

I. QUI PEUT AGIR EN DROIT ET QUI AGIT EN FAIT

D'une manière générale, l'accès à la juridiction administrative exclut l'action populaire telle que le droit romain l'a connue en certaines matières. Cette action était également connue dans le droit musulman sous le nom de "heçba".

Cependant à la différence du recours de plein contentieux qui suppose la reconnaissance d'un droit subjectif, le recours pour excès de pouvoir s'insère dans le cadre d'un procès fait à l'acte administratif entaché d'illégalité et non à l'administration de qui il émane. Il s'ensuit que le recours en annulation est un contentieux objectif où le débat se concentre sur la légalité de l'acte administratif. Pour agir, il suffit donc de pouvoir justifier d'un intérêt (pas d'intérêt, pas d'action) mais la recevabilité du recours n'est pas subordonnée à la lésion d'un droit. Tel est le cas d'une majorité appréciable comprenant entre autres la Belgique, l'Egypte, la France, la Grèce, l'Indonésie, le Sénégal et la Tunisie.

A l'opposé, certains pays excluent pour agir l'exigence d'un intérêt quelconque. Toute personne est fondée à contester en justice l'illégalité

d'un acte administratif. Il s'agit là d'un véritable recours populaire. L'intérêt recherché d'un tel recours n'étant autre que la protection de l'ordre juridique. C'est le cas de la Colombie où toute personne physique ou morale publique ou privée, nationale ou étrangère est recevable à demander l'annulation d'un acte administratif dans l'intérêt exclusif du maintien de l'ordre juridique. Le recours est non seulement ouvert contre les actes à portée générale mais il semble également possible contre les actes à caractère individuel. L'exemple de la Pologne est plus complexe mais tout aussi original. La haute Cour administrative qui ne peut agir d'office, n'est pas liée par les moyens développés dans la requête. Elle peut justifier sa décision par d'autres motifs que ceux invoqués par le demandeur. C'est ainsi qu'elle peut annuler intégralement une décision administrative bien que le requérant ne l'ait attaquée qu'en partie. Le désistement du requérant qui ailleurs dessaisit le juge, peut, lorsque la décision attaquée est jugée contraire à la loi, conduire la haute Cour administrative à trancher l'affaire au fond, au motif qu'il est inadmissible de laisser subsister une décision administrative contraire à une loi en vigueur.

A. Qui peut agir ?

1. a) La qualité pour agir :

A l'exception des rares cas que je viens de citer, le recours en annulation, dans la mesure où le requérant doit justifier d'un intérêt pour agir, n'est donc pas considéré comme un contentieux populaire accessible à tous dans le seul intérêt de la légalité.

Partout, semble-t-il, la capacité pour agir devant le juge administratif n'est guère différente de la capacité pour ester en justice en général. Il ne suffit pas de se prévaloir d'un intérêt pour agir, il faut encore avoir qualité pour le faire. Si les règles de la capacité ne soulèvent aucune difficulté en ce qui concerne les personnes physiques, les personnes morales doivent avoir une existence légale et être représentées en justice par les personnes ayant qualité pour les représenter.

Une première distinction ici s'impose, à l'évidence, avec l'interprétation souvent libérale du Conseil d'Etat français qui admet depuis longtemps que certaines personnes morales, qui n'ont pas encore ou qui n'ont plus d'existence légale ont qualité pour agir devant le juge administratif

du moins pour attaquer pour excès de pouvoir un acte administratif faisant grief aux intérêts qu'elles ont pour mission de défendre.

Cette jurisprudence est plus restrictive en droit administratif luxembourgeois qui exige des personnes morales d'être dotées de la personnalité civile pour agir en justice. Ainsi les organisations syndicales qui ne sont pas constituées dans la forme prévue pour les associations sans but lucratif, ne peuvent agir en justice, bien qu'étant reconnues par la loi. Il en est de même en Suède où les syndicats et les associations ne sont habilités à agir contre une décision administrative qu'autant que cette décision fasse grief à leur intérêt propre.

b) L'intérêt pour agir

Pratiquement les indications reçues sont proches les unes des autres avec des différences mineures limitées. La nécessité de justifier d'un intérêt pour déposer un recours est généralement admise et le juge ne peut se saisir lui-même.

Globalement, l'intérêt pour agir doit être certain. La décision attaquée doit avoir une incidence directe sur la situation personnelle du requérant ; cet intérêt qui doit être réel, ni trop indirect, ni trop incertain, exclut cependant l'intérêt simplement éventuel. Mais l'intérêt peut être futur, du moment qu'il est certain.

Quant à sa nature, l'intérêt peut être soit matériel, soit simplement moral, et s'il doit être personnel, il n'a pas besoin d'être exclusif, il peut être privé ou public.

Ceci n'est valable, bien entendu, que dans le contentieux de l'excès de pouvoir. S'il est nécessaire pour le demandeur de justifier uniquement d'un intérêt pour agir, il doit en outre, s'agissant du contentieux de pleine juridiction, contentieux subjectif par excellence, invoquer la lésion d'un droit. En résumé, s'il n'est pas exigé la violation d'un droit, certaines juridictions telles le Conseil d'Etat luxembourgeois rejettent la distinction du droit français entre droit lésé et intérêt froissé.

Enfin, je signale pour terminer sur ce point, qu'il résulte des rapports en général, que l'intérêt doit s'apprécier au moment du dépôt de la requête. Plus nuancées sont les solutions quant à savoir si l'intérêt doit subsister jusqu'au prononcé de l'arrêt. Le Conseil d'Etat belge exige que l'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours en annulation mais, contrairement à la jurisprudence française, se maintenir tout au long du procès jusqu'au prononcé de l'arrêt.

C'est le cas également de l'Égypte qui, après des hésitations, exige, aujourd'hui, que l'intérêt subsiste jusqu'au prononcé du jugement. Mais en principe, s'il a disparu avant l'intervention du jugement, la juridiction saisie prononce soit un arrêt de désistement soit un non-lieu à statuer.

Cela dit quelques solutions isolées méritent d'être rappelées ou simplement évoquées. C'est l'exemple de la Pologne qui a été cité précédemment ; c'est aussi le cas de la Colombie qui exclut, une fois la procédure en excès de pouvoir engagée, toute possibilité de se désister.

2. Les requérants

a. Les contribuables :

Le contentieux fiscal en nette croissance d'après les indications fournies par un certain nombre de rapports, mérite d'être évoqué spécialement en premier lieu.

Les contribuables disposent dans les systèmes français, hellénique et tunisien de deux recours distincts : un recours de pleine juridiction qui permet au redevable de demander la décharge ou la réduction des impositions auxquelles il a été assujéti. Dans ce contentieux, le contribuable justifie à l'évidence d'un intérêt matériel et se prévaut d'un droit pécuniaire lésé. Outre cette action, le contribuable dispose d'un recours pour excès de pouvoir qu'il peut exercer contre un règlement fiscal pour la défense d'un intérêt lié à sa qualité d'habitant d'une commune ou de contribuable d'un département.

Toutefois les juridictions belge et portugaise n'admettent qu'un requérant, contribuable dans une commune, puisse contester en excès de pouvoir une décision administrative que pour autant que ses intérêts personnels soient lésés. Un contribuable, en tant que tel, ne peut dans ces pays se prévaloir d'un intérêt à agir pour la défense de l'intérêt général.

b. Les usagers des services publics :

Les auteurs des rapports ont évité dans une large mesure de répondre à la question ici. Mais il résulte toutefois des indications reçues quelques solutions nuancées qu'il y a lieu de distinguer. Le rapport français signale pour cette catégorie de requérants, qu'ils sont recev-

ables à attaquer pour excès de pouvoir, les mesures relatives à l'organisation et au fonctionnement du service public dont ils sont les usagers. Cette solution qui a été appliquée à propos d'un service public local, a été étendue ensuite aux usagers des services publics nationaux. A titre d'exemple un usager des P.T.T. a intérêt à attaquer un décret relevant les tarifs des télécommunications. La Grèce connaît une solution assez semblable. Celle de la Belgique est plus restrictive : l'usager d'un service public n'est recevable à agir, que pour autant que l'acte attaqué pour excès de pouvoir ait un effet direct sur ses droits et obligations. Ainsi l'usager pourra attaquer le tarif du service public, non l'organisation de celui-ci ; un tel litige serait considéré comme un recours populaire. En revanche, il semble qu'en Italie, l'usager d'un service public ne peut ester en justice pour excès de pouvoir, car estime-t-on, il n'a pas un intérêt suffisamment personnel pour agir.

c. Les agents des services publics :

L'agent public peut contester devant le juge administratif les décisions individuelles qui portent atteinte aux intérêts de sa carrière. C'est ainsi que l'agent public peut déférer devant le juge de l'excès de pouvoir, d'une part les actes administratifs particuliers concernant sa situation professionnelle (mutation, note, sanctions disciplinaires, promotion, cessation des fonctions) et, d'autre part, les actes réglementaires portant atteinte aux prérogatives du corps auquel il appartient.

En revanche, il n'est pas recevable à attaquer les règlements organisant le service public, dont il est l'agent ou les ordres de ses supérieurs hiérarchiques relatifs à l'exécution du service public. C'est ainsi que l'agent public n'a pas, en général, le même intérêt que l'usager du service public, pour agir devant le juge de l'excès de pouvoir.

Une majorité de pays admet le recours en annulation contre de tels actes. Des solutions moins favorables prévalent chez certains autres. Citons à titre d'exemple la Colombie dont les décisions concernant la discipline des fonctionnaires, à l'exception de la révocation, échappent au juge administratif.

La même restriction prévaut en Côte d'Ivoire où l'accès à la juridiction suprême, concernant les agents publics, semble limité aux fonctionnaires titulaires.

En Suède, les litiges portant sur le statut et la carrière des fonctionnaires relèvent du champ d'application de la législation du travail et, de ce fait, échappent à la compétence des juridictions administratives.

d. Les collectivités publiques :

Partout semble-t-il, les collectivités publiques sont recevables à contester les actes administratifs qui les concernent, selon qu'ils émanent des autorités centrales ou d'une autre collectivité publique, si ces actes concernent leur existence, leur organisation, leurs prérogatives ou leur patrimoine et qu'ils portent atteinte à leurs intérêts. Dans ce contentieux, les recours pour excès de pouvoir que les collectivités publiques exercent contre les actes de la tutelle administrative tiennent une place importante. La seule exception signalée concerne la Finlande où le recours des collectivités publiques contre les décisions d'annulation ou de réformation de leurs actes, est irrecevable.

e. Les personnes morales :

Le recours juridictionnel est en principe ouvert aux personnes morales de droit privé telles que les syndicats, associations, amicales, unions, fédérations... constituées pour la défense des intérêts collectifs de leurs adhérents, à la condition toutefois que le recours en annulation soit dicté par l'intérêt de tout ou partie de leurs membres, sans qu'il fasse grief aux autres membres. Ainsi l'intérêt purement individuel ne justifie pas le recours du groupement. En d'autres termes, si les décisions administratives ne sont pas réglementaires ou collectives mais individuelles, le groupement ne peut en contester la légalité que pour autant que l'intérêt dont il se prévaut soit lui-même collectif. Il est exclu, signale le rapporteur italien, que des groupes de pression puissent contester devant le juge des décisions administratives qui ne leur font pas grief.

f. Les étrangers :

Les rapports, en général, soulignent que les étrangers, personnes physiques ou morales, peuvent accéder à la juridiction administrative sous réserve des conditions générales de recevabilité des actions. C'est ainsi qu'un étranger peut contester une décision d'expulsion, une mesure d'extradition, de refus du droit d'asile, ou qu'une association étrangère

peut se pourvoir contre la mesure prononçant sa dissolution. A l'exception de l'Italie dont la loi subordonne l'accès au prétoire de l'étranger à des conditions de réciprocité, aucune restriction n'est imposée ailleurs, en relation avec la nationalité du requérant.

B. Qui Agit ?

D'une manière générale, on peut noter à propos de cette question l'absence systématique d'études de sociologie. Certains rapports de la France, de la Côte d'Ivoire et de l'Italie par exemple font mention de quelques études ou travaux pas très nombreux ni surtout très récents. Néanmoins, des constatations qui se dégagent de l'ensemble des réponses, nous pouvons tirer les conclusions suivantes :

1) Les personnes physiques saisissent en plus grand nombre le juge que les personnes morales : devant le Conseil d'Etat français par exemple 82% des recours étaient intentés par des personnes physiques en 1965/66 et ce pourcentage est demeuré, quoique légèrement réduit dans les années suivantes 1966/67 et 1967/68, de l'ordre de 70% des recours. C'est également le cas de la Pologne où les recours formés par les personnes physiques représentaient 91% du total des affaires portées devant la haute Cour administrative.

2) Les requérants semblent appartenir dans une notable majorité à des catégories sociales aisées ou plus ou moins cultivées : c'est ainsi que 45% des requérants devant le Conseil d'Etat français, dont la profession était connue, étaient en 1965/66 des cadres supérieurs ou des membres de professions libérales et 22% des cadres moyens. On peut déduire également avec prudence du rapport tunisien que 20% des requérants en 1984 appartiennent à des franges sociales cultivées ou aisées, 22% sont des cadres moyens et 40% des agents subalternes. Dans l'exemple français, cette prépondérance des catégories les plus aisées semble s'expliquer à la fois par des raisons de revenus et par des raisons culturelles. Si les mêmes raisons militent dans le cas tunisien pour les cadres supérieurs ou moyens tout au moins il faut ici observer qu'une procédure assez souple, permet aux agents et retraités de l'Etat — de loin les plus nombreux à saisir la juridiction administrative — d'enregistrer leur requête en débet, ce qui rend l'accès au prétoire pour les plus défavorisés, plus aisé, également.

3) Le contentieux de la fonction publique en tête des recours déferés au juge : il ressort de la majorité des rapports que les fonctionnaires en

activité, mais de plus en plus de retraités recourent au juge. Les contribuables viennent en second lieu suivis des expropriés et autres victimes de l'urbanisation accélérée ou des défenseurs de l'environnement.

Citons à titre d'exemple la Belgique dont le tiers des recours concerne le contentieux de la fonction publique, la France avec 1/6 des recours, l'Italie avec 40% en premier ressort, la Tunisie avec 68,9% (en 1984) et enfin le Liban et le Luxembourg qui se placent dans cette catégorie de pays.

Cela dit, je crois qu'il faut signaler pour terminer, l'accroissement notable depuis 1980, des recours introduits par des étrangers en Belgique contre les mesures d'expulsion, ainsi que le contentieux lié à l'environnement. L'Italie et le Luxembourg connaissent eux aussi une progression des contentieux touchant à l'urbanisme en général et à l'environnement.

II. LES ACTES ATTAQUABLES PAR CHAQUE CATEGORIE DE REQUERANTS

Ici les rapports nationaux montrent à l'évidence des solutions beaucoup plus nuancées qui découlent des structures mêmes de nos juridictions respectives. Globalement cependant, nous pouvons les classer avec des exceptions limitées dans deux grands groupes: dans le premier tous les actes individuels et réglementaires sont attaquables sans aucune restriction quant à la nature ou à l'autorité qui a pris l'acte ou la décision attaquée. C'est le cas de la Belgique, de la France, de la Grèce et du Sénégal en particulier. C'est aussi le cas de l'Italie où, à l'exception des règlements autonomes qui sont attaquables directement, il est nécessaire de déférer au juge l'acte réglementaire dans la même requête que la décision individuelle prise pour son application. Dans le second groupe, l'acte attaqué doit être une décision individuelle, les actes réglementaires ne peuvent faire l'objet d'un recours contentieux.

Dans cette hypothèse où un recours direct contre un acte réglementaire n'existe pas, le justiciable peut toujours invoquer l'exception d'illégalité lorsque la décision attaquée repose sur un règlement dont il conteste la légalité. Citons dans ce groupe à titre d'exemple, la Colombie, la Finlande, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, la Suède et la Tunisie pour les décrets à caractère réglementaire.

1. Les actes réglementaires :

Pour la définition de l'acte réglementaire, vous avez insisté, lors de vos débats en commission, sur son caractère unilatéral, général et impersonnel qui le distingue de l'acte individuel ou collectif touchant plusieurs personnes. Cependant, certains participants ont souligné la nécessité de dépasser cette acception binaire des actes administratifs qui les fait répartir soit dans la catégorie des actes réglementaires, soit dans la catégorie des actes individuels. A l'appui de leur argumentation, ils invoquent l'apparition d'une nouvelle catégorie d'actes qualifiés — d'actes non réglementaires — et citent à titre d'exemple, le décret approuvant un plan d'aménagement.

Par ailleurs, d'autres participants rappellent qu'on ne peut qualifier de réglementaire que la décision administrative qui donne naissance à des droits ou à des obligations à la charge des administrés et qui s'oppose, notamment, à l'acte unilatéral qui ne comporte pas de décision, tels des avis, les mesures d'ordre intérieur, les circulaires et les instructions de service...

En principe, si tous les actes réglementaires peuvent être déférés au juge pour excès de pouvoir, en revanche, les actes de nature interprétative échappent à son contrôle. Seules les circulaires réglementaires sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

En outre, a-t-on signalé, l'illégalité d'un acte réglementaire devenu définitif, peut être soulevé devant le juge à l'appui d'un recours dirigé contre un acte réglementaire ou une décision pris sur la base de ce règlement, c'est l'exception d'illégalité qu'on peut invoquer à tout moment dans un recours. Il existe un autre domaine, celui des relations internationales ou celui des pouvoirs publics constitutionnels entre eux, dans ces hypothèses quelque soit leur cadre, ces actes ne sont pas contestables devant le juge administratif, certaines juridictions faisant application ici de la notion d'acte de gouvernement, excluent du domaine de leur contrôle de tels recours.

Une exception, cependant, mérite d'être signalée, devant le Conseil d'Etat français les actes détachables résultant d'une convention diplomatique peuvent faire l'objet d'un recours contentieux pour excès de pouvoir.

Cela dit, à l'exception des lois — actes du législateur au sens formel — qui sont insusceptibles de tout recours en annulation, tous les autres actes : ordonnances, décrets autonomes, décrets d'application, arrêtés,

règlements émanant des autorités déconcentrées ou décentralisées, sous les réserves de ce qui a été dit auparavant, peuvent être déférés au juge ou invoqués à l'appui d'une exception d'illégalité ou donner lieu à réparation pécuniaire de la part de l'administration.

Il faut ajouter pour terminer, ici, qu'en général les actes réglementaires pris par les organismes paraétatiques sont seuls susceptibles d'un recours en annulation, à l'exclusion des décisions individuelles qui sont elles de la compétence de la juridiction judiciaire.

2) Les décisions individuelles :

De portée personnelle, elles concernent des personnes nommément désignées, individuellement ou dans un ordre déterminé. C'est par exemple une sanction disciplinaire, un tableau d'avancement ou une promotion dans un ordre judiciaire. De tels actes peuvent concerner plusieurs dizaines de personnes.

Concernant le contrôle des actes individuels, les intervenants sont unanimes pour signaler, que l'acte individuel attaqué pour excès de pouvoir doit être un acte juridique de caractère unilatéral, exécutoire et de nature à faire grief.

Qu'ils soient explicites (positifs) ou implicites (négatifs), ces actes sont susceptibles de recours en annulation, dans les mêmes conditions que les actes réglementaires.

Il faut mentionner, également, que les restrictions concernant les notions de mesures d'ordre interne ou d'acte de gouvernement sont généralement admises, ici, dans les mêmes conditions que les actes réglementaires. A ces restrictions on peut ajouter les appels d'offres, les adjudications, les soumissions pour travaux, les décisions d'attribution des marchés etc...

Il est précisé, par ailleurs, que l'exception d'illégalité ne peut être soulevée à l'encontre d'un acte individuel à l'occasion d'un recours formé contre un autre acte individuel.

Les particuliers en Pologne attaquent plus fréquemment les décisions prises en matière d'habitat, d'urbanisme, de contribution, d'agriculture et de douane, cependant que les entreprises d'Etat et les coopératives saisissent plus souvent le juge des décisions concernant leurs impositions, la protection de l'environnement et l'économie des eaux.

Au Liban, les fonctionnaires constituent de loin les requérants les plus nombreux, suivis des entrepreneurs de travaux publics et des contribu-

ables. Au Luxembourg, depuis quelques années, les recours des fonctionnaires ou des employés de l'Etat, actifs ou pensionnés, se multipliant d'une façon inattendue, le contentieux de la fonction publique a pris dès lors une importance toute particulière. Ce sont là quelques exemples types de décisions individuelles choisis au hasard pour illustrer notre propos.

III. DANS QUELLES CONDITIONS PEUT-ON SAISIR LE JUGE ?

1) Existe-t-il des recours préalables ?

Six questions étaient posées à ce sujet dans le questionnaire ayant servi de canevas aux rapports nationaux. Concernant l'obligation d'un recours préalable avant de saisir le juge, objet de cette première question, on peut distinguer ici deux solutions très classiques qui se dégagent aisément des indications fournies par les rapporteurs. L'obligation de saisir l'administration avant tout recours devant le juge est prévue dans la procédure de plusieurs pays avec dans certains cas des dispenses.

Dans les autres systèmes, le recours préalable ou — préliminaire est en règle générale seulement facultatif sauf exceptions prévues par des textes. Il faut cependant signaler, qu'en principe, dans tous les systèmes étudiés, le recours juridictionnel pour excès de pouvoir comme en plein contentieux, présuppose l'existence d'une décision administrative préalable, que le justiciable doit provoquer le cas échéant.

a) L'obligation du recours préalable :

Le caractère obligatoire du recours administratif préalable, tel qu'il résulte de la procédure contentieuse fixée par la loi qui en fait une formalité d'ordre public semble procéder du même ordre de préoccupations : d'abord mettre en mesure l'administration de fixer son attitude dans le litige et peut être l'amener à donner satisfaction au requérant et faire ainsi l'économie d'un procès, ou alors, l'avertir de la possibilité de voir une procédure contentieuse se déclencher à son encontre d'où la nécessité de la saisir d'une manière aussi précise que possible des prétentions du demandeur. Cette règle offre l'avantage également de réduire bon nombre de procès et d'éviter que l'adminis-

tration soit condamnée pécuniairement ou que certains de ses actes soient annulés.

Ainsi conçu, le recours préalable — gracieux ou hiérarchique — est nécessairement assorti de délais : celui d'abord dans lequel, cette formalité doit être remplie, et ensuite celui qui est imparti à l'administration pour y donner suite, d'une façon explicite ou implicite.

A côté de ses avantages, un tel système comporte à l'évidence certains inconvénients : il retarde inévitablement la saisine du juge et plus grave étant d'ordre public, le recours préalable formé après l'expiration des délais entraîne l'irrecevabilité de la requête.

Tel qu'il vient d'être décrit, ce préalable obligatoire est prévu dans la procédure de pays aussi divers que la Côte d'Ivoire, la Grèce, la Pologne et la Tunisie.

Le système tunisien admet, en revanche, une dispense lorsqu'il s'agit de provoquer une décision administrative. Dans cette hypothèse, le recours préalable est simplement facultatif, le défaut de présentation d'un tel recours n'a aucune incidence sur la recevabilité de la demande. Il faut ajouter pour terminer sur ce point, une autre particularité du droit tunisien, concernant le contentieux pécuniaire, ici encore la formalité du recours préalable n'est pas obligatoire sauf en matière municipale notamment (recours à l'autorité de tutelle).

b) Système du recours préalable facultatif :

Quant il n'y a pas obligation d'un recours préalable à l'administration, le justiciable peut s'adresser directement au juge, il peut également former dans le délai du recours contentieux, un recours gracieux ou hiérarchique qui bien que facultatif a pour effet, sauf rares exceptions, de proroger le délai du recours contentieux lequel court alors de la décision administrative expresse ou implicite prise au vu de ce recours facultatif et ne comporte donc aucun risque procédural pour celui qui le forme.

D'une manière générale, il ressort des rapports étudiés ici, que le caractère facultatif du recours administratif préalable, semble procéder de l'intention de profiter des avantages du recours préalable obligatoire, tout en évitant ses inconvénients et cela en laissant le justiciable libre de décider, de l'opportunité de saisir ou non l'administration. Facultatif le recours préalable n'en est pas moins utile en tant qu'il filtre les requêtes à la juridiction et semble largement utilisé en certains pays.

Cela dit, si le système dans son principe exclut l'obligation du recours administratif en tant que formalité préalable avant de saisir le juge, on peut distinguer certaines variantes dans les solutions rapportées. En Belgique par exemple trois hypothèses sont possibles. D'abord celle où la loi ne prévoit pas de tels recours : ils sont alors possibles dès lors que rien ne les interdit.

Mais il est signalé que de tels recours ne rencontrent guère la faveur du juge qui a tendance à les considérer comme étant une source de complications procédurales, notamment parce qu'ils peuvent donner lieu à une décision administrative nouvelle, elle-même susceptible de faire l'objet d'un recours, décision qui ne serait pas nécessairement identique à la première. Dans ces conditions, ces recours préliminaires facultatifs n'ont pas pour effet d'interrompre le délai du recours contentieux. La seconde hypothèse concerne les recours à l'autorité de tutelle. Mais lorsqu'un tel recours est organisé, il est obligatoire et c'est la décision prise sur ce recours qui pourra seule être portée devant le juge de l'excès de pouvoir. Cependant lorsque le recours n'est pas organisé, la jurisprudence, suivant une pratique ancienne, admet qu'un tel recours — dit réclamation — interrompt le délai du recours contentieux.

Enfin, lorsque des lois ont organisé des recours administratifs, le Conseil d'Etat déduit que de tels recours sont nécessairement obligatoires et dès lors, le recours en excès de pouvoir ne peut être formé que contre la décision qui intervient à la suite du recours préalable.

Plus souple le système le plus communément adopté n'impose l'obligation du recours préalable que dans certaines matières déterminées. C'est le cas de l'Egypte où hormis le contentieux de la fonction publique, le recours préliminaire est facultatif. Il en est de même en France où à l'exception du contentieux fiscal, en matière de remembrement et dans les domaines où la décision est déconcentrée, le recours administratif est simplement facultatif. Dans la pratique, ce recours est largement utilisé et sauf en de rares exceptions, il a pour effet d'interrompre le délai du recours contentieux.

En Italie, les recours administratifs hiérarchiques existent et sont facultatifs. S'ils sont formés et s'ils sont suivis par une décision explicite qui ne satisfait pas le justiciable, c'est contre cette décision provoquée que le recours contentieux doit être dirigé.

Un recours extraordinaire au président de la République, décidé sur avis conforme du Conseil d'Etat et dont la proposition exclut toute action contentieuse est également mentionné.

Au Liban, la requête préalable a pour effet de provoquer une décision explicite ou implicite de l'administration. Dès lors que son seul objet est de provoquer une décision à attaquer éventuellement, elle s'impose à celui qui la forme et ne pose pas de problème d'interruption du délai du recours contentieux.

Quant à la requête gracieuse, elle doit être présentée à l'autorité administrative compétente qui a pris la décision contestée. Elle n'a pas pour effet d'interrompre le délai du recours contentieux, ce qui permet de déduire, le rapport libanais n'étant pas très explicite sur ce point, qu'elle est facultative.

Au Luxembourg, les recours préalables en leurs diverses variantes sont facultatifs, l'essentiel étant l'existence d'une décision administrative ayant statué sur la question litigieuse et contre laquelle le recours juridictionnel est dirigé.

Au Sénégal, en matière d'excès de pouvoir, le recours préalable n'est obligatoire que lorsqu'un texte législatif ou réglementaire le prévoit expressément. Le recours en annulation n'est dès lors recevable qu'après épuisement de cette procédure. En dehors de ce cas, les recours hiérarchiques ou gracieux sont facultatifs.

En Suède, la seule hypothèse où le système en vigueur prévoit la possibilité pour un requérant de former un recours préliminaire et comporte une règle à ce sujet, concerne la matière fiscale.

D'autre part, des dispositions législatives récemment adoptées imposent à l'administration de reconsidérer sa décision lorsque, en raison de circonstances nouvelles, ou pour toute autre raison, cette décision est manifestement erronée.

Toutefois, l'administration devra agir, pour modifier sa décision contestable, avec célérité et sans léser les droits des tiers.

En outre, dans les cas précités, elle est tenue de reconsidérer sa décision, même si celle-ci fait l'objet d'un recours déferé devant une juridiction administrative.

Il convient de noter, à ce sujet, qu'une affaire jugée par une Cour administrative d'appel peut être réexaminée au fond par la Cour administrative suprême, mais seulement après avoir fait l'objet d'une décision dérogatoire. La règle étant de limiter le nombre des recours déférés devant la Cour administrative suprême, afin de permettre à celle-ci de se consacrer à sa mission essentielle qui est de fixer la jurisprudence et d'unifier l'application de la loi par les juridictions administratives inférieures.

Enfin il faut mentionner à part le régime de l'Indonésie, où les rapports entre les autorités administratives et les administrés sont régis par le Droit civil et où les litiges sont réglés par les tribunaux civils coiffés par la Cour suprême. Rien n'interdit, certes, dans ce système, de présenter des recours administratifs gracieux ou hiérarchiques avant de s'adresser aux tribunaux, mais ces recours ne s'intègrent pas dans la procédure contentieuse qui ne leur confère aucun effet sur les délais de l'action, lesquels se confondent avec la prescription de droit commun.

2) Dans quel délai peut-on saisir le juge ?

a) Existe-t-il un délai au delà duquel une décision est regardée comme définitive ?

Quelques remarques liminaires me paraissent ici nécessaires. D'une façon générale, le contrôle juridictionnel des actes de l'administration comporte, selon les rapports nationaux étudiés, des délais de recours devant le juge qui présentent certaines particularités d'un système à l'autre. Cependant dans la majorité des solutions, le souci de préserver la stabilité des situations juridiques et donc un certain ordre public juridique a prévalu sur la volonté d'un contrôle sans faille et sans limitation de durée des illégalités administratives. Aussi bien le délai dans lequel on peut saisir le juge est-il en général plus ou moins bref.

On peut signaler également, que la plupart des systèmes comportent des délais de recours particuliers, spécifiques à certaines matières du contentieux administratif telles que le contentieux fiscal, le contentieux de pleine juridiction et le contentieux de l'excès de pouvoir.

Une autre remarque vaut également pour les systèmes qui prévoient des recours administratifs préalables obligatoires, les délais prévus pour ces recours interfèrent sur les délais du recours contentieux, notamment par leur effet interruptif.

La computation des délais est très variable d'un système à l'autre. Souvent pour régler des questions telles que les distances ou la force majeure, la jurisprudence intervient pour suppléer au silence des textes et proroger les délais du recours contentieux.

Enfin en règle générale, les rapporteurs considèrent que les délais sont d'ordre public.

En Belgique les délais pour l'introduction des demandes sont fixés par les lois, variables selon la matière, ils sont de rigueur. Devant le Conseil d'Etat, il y a lieu de distinguer :

- les demandes en indemnisation qui se prescrivent soixante jours après la notification du rejet de la requête préalable en indemnité ou si l'administration néglige de statuer, le délai de prescription est de trois années à dater de cette requête.

- les recours en annulation sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminées ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni notifiés, ni publiés, le délai court à dater du jour où le requérant en a eu connaissance.

- les autres demandes et recours, notamment les appels doivent être introduits dans les délais prescrits les concernant.

La procédure belge prévoit une prolongation des délais en raison de la distance, de trente jours en faveur des personnes demeurant dans un pays d'Europe qui n'est pas limitrophe de la Belgique et de quatre-vingt-dix jours en faveur de celles qui demeurent hors d'Europe.

En Colombie, les délais de recours varient de quatre mois s'il s'agit d'une requête en annulation à deux ans s'il s'agit d'une demande en indemnisation.

En Côte d'Ivoire, le recours contentieux doit être introduit dans les deux mois qui suivent la réponse explicite négative de l'administration, faisant suite à un recours préalable lequel recours demeure ouvert pendant deux mois à partir de la publication ou de la notification de la décision contestée, ou après quatre mois de la constitution d'une décision implicite de rejet.

Toutefois, la Cour suprême ivoirienne a la faculté de relever la forclusion du requérant en cas de force majeure ; elle peut également pour éviter de rejeter la requête, dans l'hypothèse où le requérant a introduit son recours juridictionnel sans avoir saisi obligatoirement l'administration d'un recours préalable, lui impartir un délai pour former ce recours et la procédure ainsi régularisée peut enfin se poursuivre.

En Egypte, le délai du recours est également de soixante jours à partir de la date de publication de l'acte contesté, de sa notification ou de la connaissance qu'en a le requérant ; le droit administratif égyptien comporte une abondante jurisprudence qui précise la validité des diverses modalités de publication des actes administratifs et leur signification aux personnes susceptibles d'en prendre connaissance.

Par ailleurs, la jurisprudence administrative admet dans de nombreux cas, la suspension ou l'interruption du recours juridictionnel. Ainsi en est-il lorsque le requérant perd sa capacité d'agir ou en cas de détention, également le recours contentieux est interrompu par une demande d'assistance judiciaire ou un recours administratif préalable (facultatif).

En Finlande, le délai d'un recours en annulation d'une décision administrative est de trente jours.

En France, le délai du recours contentieux est de deux mois en général, des délais plus brefs ou plus longs sont prévus dans certaines matières. Le délai part de la publication de la décision attaquable par la voie du recours pour excès de pouvoir si elle a un caractère réglementaire, ou de sa notification si elle revêt un caractère individuel. Le recours préalable à l'auteur de l'acte interrompt dans la majorité des cas et préserve le délai du recours contentieux. En appel, le délai contre les jugements de première instance est également de deux mois, il court de la notification du jugement à l'appelant.

En revanche les justiciables sont dispensés dans certaines matières de tout délai, notamment dans les litiges de plein contentieux et en matière de dommages de travaux publics. La jurisprudence du Conseil d'Etat a dégagé également des hypothèses où les recours peuvent être formés sans délai, tel est le cas des actes inexistantes qui en aucun cas ne sont susceptibles de devenir définitifs et qui dès lors peuvent être attaqués à tout moment.

En Grèce, les recours juridictionnels contre les décisions administratives doivent être introduits dans un certain délai, au delà duquel, les décisions sont considérées comme définitives. Ce délai n'est pas toujours le même mais varie selon la nature du recours et la juridiction devant laquelle il est exercé.

Devant le Conseil d'Etat, le recours de plein contentieux par un fonctionnaire doit être formé, sauf disposition contraire, dans un délai de soixante jours à compter de la notification à l'intéressé de la décision administrative incriminée. Si le justiciable demeure à l'étranger, ce délai est prorogé de trente jours. Le recours pour excès de pouvoir doit être formé dans un délai de soixante jours ou de quatre-vingt-dix jours lorsque le justiciable demeure à l'étranger.

Le délai commence à courir de la publication de l'acte attaqué, s'il s'agit d'un acte réglementaire, ou de sa notification s'il s'agit d'une décision individuelle. D'autre part, à défaut d'une publication dans la

première hypothèse ou d'une notification dans la seconde, le délai court à partir du jour où le requérant a eu connaissance de l'acte incriminé.

D'autres délais spécifiques sont prévus en matière de contentieux fiscal et devant les actions de la Cour des comptes.

En Indonésie, comme les rapports entre l'administration et les administrés sont régis par le Droit civil, et le contentieux administratif est traité par les juridictions judiciaires de droit commun, ainsi qu'il a été précédemment indiqué, le délai de recours contre les décisions administratives se confond avec celles des prescriptions de droit commun qui est de trente ans suivant le Code civil indonésien.

En Italie, le recours pour excès de pouvoir doit être formé dans un délai de soixante jours à compter de la publication ou de la notification de la décision contestée, ou de la connaissance acquise par le requérant. Concernant les demandes tendant à faire déclarer l'administration débitrice, le délai est de cinq ans à compter de la date à laquelle la créance devient exigible.

Au Liban, le délai du recours contentieux devant le Conseil d'Etat est de deux mois et ce délai n'est pas susceptible d'être ni interrompu, ni prorogé, sauf disposition contraire.

Au Luxembourg, le délai de recours est de trois mois à partir de la notification de la décision administrative et ce délai est interrompu lorsque cette décision fait l'objet d'une réclamation administrative ou d'un recours hiérarchique facultatif. Le délai de trois mois est prorogé d'un mois en faveur des personnes demeurant hors du Grand-Duché.

Les jours fériés sont comptés dans les délais. Toutefois lorsque le dernier jour est un samedi, un dimanche, un jour férié légal ou un jour férié de rechange, ce délai est prorogé jusqu'au prochain jour ouvrable.

En Pologne, la haute Cour administrative ne peut être saisie avant l'épuisement de toutes les voies de recours devant les différents degrés d'instances administratives et ces recours sont prévus par la procédure administrative.

L'organe administratif compétent, saisi d'un recours préalable dispose d'un délai de trente jours pour modifier ou abroger la décision contestée, faute de quoi, c'est ce même organe et non pas le requérant qui est tenu de communiquer le recours avec le dossier de l'affaire et ses observations à la haute Cour administrative.

Au Portugal, la gamme des délais est très variable: il est d'un mois dans le cas où le recours contentieux doit être obligatoirement précédé

d'un recours administratif préalable, de deux mois lorsque le justiciable réside sur le continent ou dans les régions autonomes, de quatre mois lorsque le requérant réside à Macao ou à l'étranger, d'un an s'il s'agit du ministère public, ou s'il s'agit d'attaquer une décision implicite de rejet, sans délai lorsqu'il s'agit d'un recours contre des actes réputés nuls ou inexistantes.

Au Sénégal, le délai du recours contentieux en annulation est de deux mois à compter de la publication ou de la notification de la décision administrative. Ce délai est de trois mois après notification en matière fiscale. Les recours en cassation doivent être formés dans un délai de trois mois également à compter de la signification de la décision rendue en dernier ressort.

Lorsqu'il s'agit d'une décision implicite de refus, les délais sont de quatre mois et en matière fiscale de six mois. Le silence gardé pendant quatre mois ou six mois vaut en ces cas décision implicite de rejet.

Devant la Cour suprême, ces délais sont suspendus en cas de demande d'assistance judiciaire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande.

En Suède, le recours juridictionnel doit être formé dans un délai de trois semaines à compter de la notification de la décision incriminée.

La requête serait néanmoins recevable après l'expiration de ce délai si la notification avait comporté des énonciations incorrectes. En matière fiscale le délai de recours est de deux mois.

Devant la Cour administrative suprême, lorsque le requérant n'a pas observé le délai légal de recours en invoquant soit une excuse légale soit un empêchement tel qu'une maladie, la date d'expiration du délai peut être prorogée afin de rendre possible le recours.

Dans certaines hypothèses, notamment lorsque la décision administrative contestée ou lorsque le jugement d'une juridiction administrative de premier degré sont devenus définitifs, la Cour est également habilitée, à relever la forclusion du requérant et à poursuivre l'examen du pourvoi au fond, si des circonstances nouvelles ou des faits nouveaux justifient ce nouvel examen, ou si la procédure suivie pour régler l'affaire a été manifestement contraire à la loi, ou si la solution qui en est résultée a été motivée par un comportement criminel ou hostile de celui qui était chargé de prendre la décision contestée.

En Tunisie, lorsqu'une décision explicite négative intervient dans l'intervalle d'un délai de quatre mois à compter de la date de réception du recours préalable obligatoire, le justiciable dispose d'un délai de deux mois pour former un recours en annulation. Le silence observé par

l'administration compétente pendant plus de quatre mois est assimilé à une décision implicite de rejet qu'il convient d'attaquer dans les deux mois qui suivent. D'autres délais spécifiques sont prévus en matière fiscale et dans les litiges concluant à une condamnation pécuniaire. Tous ces délais sont fixés par la loi, ils sont d'ordre public et ne sont en aucun cas susceptibles d'être prorogés.

En règle générale, l'expiration des délais de recours a pour effet de rendre la décision administrative inattaquable par le justiciable. S'agissant de décisions de caractère réglementaire pour lesquelles le délai de recours contentieux a expiré, mais qui seraient illégales, deux questions ont été soulevées pendant les débats :

1. Ces règlements illégaux devenus inattaquables peuvent-ils être contestés à l'appui d'un recours dirigé contre une décision individuelle prise en application de ces règlements ?

2. L'application de ces règlements illégaux pourrait-elle être écartée, en dehors des cas où une exception d'illégalité est soulevée, par le recours à la notion de caducité, notamment, pour les règlements très anciens, et qui, sans avoir fait l'objet d'une abrogation expresse ou tacite, sont demeurés inappliqués ?

- Sur la première question, les commentaires, au cours des débats, ont confirmé ce qui ressortait clairement des rapports que l'exception d'illégalité peut être invoquée, à tout moment, dans un recours sans limitation de délai.

- Sur la deuxième question les différentes interventions ont révélé qu'aucun système juridique ni aucune jurisprudence ne reconnaît la notion de caducité de textes législatifs ou réglementaires non abrogés, bien que dans la pratique, l'on puisse faire état de règlements administratifs tombés en désuétude.

Les délégués égyptien et français ont fermement soutenu le principe, selon lequel, une loi ou un règlement non abrogés peuvent toujours être appliqués ou invoqués, alors même qu'ils sont demeurés inappliqués depuis très longtemps.

b) Existe-t-il un mécanisme de décision implicite de rejet ?

En règle générale, les décisions implicites résultant du silence ou plutôt de l'absence de décision explicite, pendant un certain délai, de l'autorité administrative saisie d'une demande, constituent des décisions de

rejet. Ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours dans le délai qui est prévu par les textes.

Il semble admis, en effet, depuis longtemps que le silence ou l'inaction de l'administration, loin de constituer une décision insusceptible de recours, qui serait préjudiciable aux administrés, fait naître au contraire au profit du demandeur, une décision implicite de rejet qu'il est recevable à attaquer dans le délai du recours contentieux.

Au cours des discussions le délégué italien précise que dans cette hypothèse de "non-acte", le système appliqué dans sa juridiction prévoit que le juge ne se limite pas à annuler la décision négative de l'administration. Il peut lui imposer un délai pour agir, à l'expiration duquel, un commissaire, membre du Conseil d'Etat, est chargé de suppléer à la carence de l'administration en prenant la décision qui s'impose à sa place.

Ce mécanisme de décision implicite de rejet a été mentionné dans plusieurs rapports tels ceux de la Belgique, de la Colombie, d'Egypte, de la France, de la Grèce, du Luxembourg, de la Pologne, du Portugal et de la Tunisie.

En Suède, le droit d'agir contre un acte administratif présuppose l'existence d'une décision administrative explicite. Il en résulte que le fait qu'une administration s'abstienne d'agir, ne peut constituer une décision qu'il est possible de déférer au juge. Toutefois si l'abstention d'agir d'une autorité peut être considérée comme une négligence ou une méconnaissance de ses attributions, le cas relèverait alors soit de l'at-torney général soit de l'ombudsman.

J'ajouterai qu'il faut en principe trois conditions pour l'existence d'une décision implicite de rejet :

- d'abord il faut que la demande adressée à l'administration ait été une demande de décision. Une simple demande de renseignements ou de protestation, des propositions, suggestions ou déclarations ne peuvent provoquer une décision implicite ;
- ensuite il faut que la demande soit adressée à l'autorité compétente pour prendre la décision réclamée. Le recours formé sur le silence observé par une autorité incompétente aboutirait à l'absence d'une décision implicite de rejet ;
- enfin l'existence de la décision implicite est acquise à l'expiration du délai institué par les textes.

Il est à noter d'autre part, que parallèlement à ce mécanisme de décision implicite de rejet, le droit administratif français connaît des hypo-

thèses dans lesquelles le silence de l'autorité administrative, au bout d'un certain délai, est assimilé par une disposition législative ou réglementaire à une décision implicite d'acceptation : quatre mois en particulier pour un permis de démolir, six mois pour la création d'une clinique privée etc...

3) Le ministère d'avocat est-il obligatoire ?

La question du ministère d'avocat a été posée et les réponses sont variables : tantôt obligatoire, tantôt facultatif, certains pays sont même passés d'une solution à l'autre.

Bien entendu, l'intérêt de la justice administrative, au regard du ministère d'avocat obligatoire ou facultatif est conçu différemment.

Il est évident que l'obligation légale, pour le plaideur, de recourir aux services d'un avocat se traduit par un allourdissement important des frais des procès que le requérant doit supporter intégralement en matière de recours en annulation pour excès de pouvoir quelle que soit l'issue de ce recours.

C'est la raison pour laquelle certains systèmes intègrent la question des frais d'avocat dans le mécanisme d'aide judiciaire qu'ils comportent.

L'obligation de recourir aux services d'un avocat, et parfois à une certaine catégorie d'avocats, tels les avocats à la Cour de cassation semble procéder du souci d'éviter que le requérant, qui n'est pas nécessairement un spécialiste du droit et de la procédure administrative, ne perde son droit par des erreurs de procédure, des maladroites dans l'argumentation ou l'exposé des faits et conclusions, de sorte que le juge ne soit pas mis en mesure de statuer sur le fond et de rendre efficacement la justice administrative.

Le caractère inquisitorial de la procédure d'instruction suivie devant les juridictions administratives, d'une façon générale, ne permet pas toujours au juge, en raison de la nécessité de préserver une certaine neutralité, de redresser les requêtes mal libellées.

Toutefois, on ne saurait méconnaître l'effet dissuasif de l'obligation de recourir au ministère d'un avocat, lorsque la valeur vénale du droit revendiqué à l'égard de l'administration, est en deça des frais correspondant aux honoraires de l'avocat, surtout lorsque le mécanisme d'aide judiciaire n'intègre pas ces frais, ou ne les intègre que partiellement.

Pratiquement on retrouve ici trois sortes de solutions :

- l'obligation systématique du ministère d'avocat ;
- le principe de l'obligation, avec dispense dans certains cas ;
- le principe de la dispense, avec obligation de recourir dans certaines hypothèses au ministère d'un avocat ;
- a) le ministère d'avocat est systématiquement obligatoire en Colombie, en Egypte, en Italie, au Liban, au Luxembourg, au Portugal, au Sénégal mais uniquement devant la Cour suprême dans ce dernier pays ;
- b) il est obligatoire en principe mais comporte de nombreuses exceptions, on peut citer ici la France et la Grèce ;
- c) le recours à un avocat est entièrement facultatif et laissé au libre choix du justiciable, c'est la solution qui prévaut dans les systèmes belge, finlandais, indonésien, polonais et suédois.

Citons, enfin, le cas de la Côte d'Ivoire où le ministère d'avocat est tantôt obligatoire, tantôt facultatif selon le degré de juridiction devant lequel le recours doit être porté. Ainsi le ministre d'avocat n'est pas obligatoire devant la chambre administrative de la Cour suprême mais il l'est devant les juridictions inférieures.

Le système tunisien relève lui aussi de ce régime mixte. Le ministère d'avocat est obligatoire devant l'assemblée plénière du Tribunal administratif statuant en appel et en cassation, facultatif devant les autres chambres du tribunal statuant en matière d'excès de pouvoir.

4) Existe-t-il un mécanisme d'aide judiciaire ?

Les réponses à cette question sont le plus souvent homogènes. Partout, semble-t-il, un mécanisme d'aide judiciaire existe et permet de faire bénéficier, compte tenu de leurs ressources qui doivent être inférieures à des plafonds fixés discrétionnairement ou par les textes, certains requérants de l'aide judiciaire gratuite. Celle-ci peut être totale ou partielle.

Au Luxembourg, les frais de justice sont tellement modiques que le mécanisme d'aide judiciaire est en pratique très rarement sollicité. Dans certains systèmes, les critères d'insuffisance des ressources, justifiant l'octroi de l'aide judiciaire, sont objectivement fixés : au Liban le demandeur doit justifier qu'il ne figure pas sur la liste des contribuables fonciers ou soumis aux taxes fiscales ; en Suède, le demandeur doit justifier que son revenu annuel n'excède pas 110.000 couronnes. Outre l'insuffisance de revenus, une autre condition apparaît dans

certaines réglementations qui exigent que les demandes ne soient pas manifestement irrecevables ou dénuées de fondement.

Ainsi en est-il en France, en Egypte, en Grèce et en Tunisie. En moyenne le Bureau d'aide judiciaire du Conseil d'Etat français est saisi de 900 à 1000 demandes par an (4 à 5% des affaires soumises à cette juridiction) et les décisions d'admission totale ou partielle représentent environ 30 à 40% de ces demandes.

Généralement la demande d'aide judiciaire interrompt le délai du recours contentieux, sauf en Tunisie et en Suède.

5) Existe-t-il des frais de justice ?

L'accès à la juridiction administrative n'est pas tout à fait gratuit. Il existe, en général, des frais de justice qui comprennent d'une part les droits de greffe, d'enregistrement ou de timbre et d'autre part les frais d'expertise et les honoraires d'avocats. Les droits de timbre ne sont pas toujours remboursés alors que les autres dépens sont mis à la charge de la partie qui succombe. En cas de non-lieu à statuer ou en cas de rejet partiel, chaque partie, sauf disposition contraire, supporte ses dépens. Certaines juridictions n'admettent pas, en l'absence d'un texte, que la partie qui succombe doive supporter tout ou partie de la charge des honoraires d'avocats.

6) Existe-t-il des amendes en cas de recours abusifs ?

Outre la condamnation aux dépens qui a un caractère de sanction et qui est une règle générale partout admise, le contentieux administratif connaît deux sortes d'amendes dont l'effet répressif ou dissuasif pourrait être recherché dans l'idée d'instituer une amende pour recours abusif :

a) le cautionnement préalable : il consiste dans la consignation par le requérant d'une somme d'argent fixe ou proportionnelle à la demande qui constitue l'objet du litige, et cette somme ne lui est remboursée qu'au cas où sa requête est reçue en tout ou en partie. Ce système est celui de l'Egypte, de la Grèce et du Sénégal en particulier.

b) l'amende proprement dite : la deuxième pénalité relève entièrement du pouvoir discrétionnaire du juge. Celui-ci peut condamner la partie dont il estime le recours manifestement irrecevable ou non fondé à une amende dont le montant varie d'un système à l'autre. Devant le Conseil

d'Etat français le montant maximum de l'amende est de 10.000 francs, une vingtaine d'amendes de ce type sont prononcées par an, chiffre jugé insuffisant au regard des recours qui mériteraient une telle sanction, selon le rapporteur français. Le montant de l'amende devant le Conseil d'Etat hellénique est égal au cautionnement préalable, toutefois cette sanction est rarement appliquée. Il existe une solution comparable au Portugal, outre la possibilité d'une action en responsabilité pécuniaire, en cas d'abus de procédure contentieuse.

D'autres systèmes prévoient des amendes mais pour des recours spécifiques présentés abusivement, citons ici le Luxembourg où une amende de 50 francs est infligée à celui qui succombe dans sa tierce opposition, et la Tunisie où une amende de 10 à 50 dinars est prononcée contre la partie qui succombe dans sa tierce opposition.

IV. IMPORTANCE DES AFFAIRES SOUMISES AU JUGE ADMINISTRATIF

1) Statistiques significatives :

Devant l'ensemble de la juridiction administrative déduction du solde des années précédentes :

Pays	Année de réf.	Aff. entrées	Aff. jugées
Egypte	1984/85	16.516	15.152
Finlande	1980	—	43.913
France	1983 à 1985	80.000	62.000
Grèce	1983 à 1985	68.850	60.725
Italie	1984	59.256	29.070
Portugal	1983	2.374	1.810
Suède	1985	186.645	203.866

devant les juridictions suprêmes :

Pays	Année de réf.	Aff. entrées	Aff. jugées
Egypte	1984/85	3.259	4.157
Belgique	1975 à 1984 (moyenne annuelle)	1.211	815
Finlande	1984	—	6.216
France	1983 à 1985	8.900	7.200
Grèce	1983 à 1985	6.078	6.185
Italie	1984	5.373	2.996
Luxembourg	1984/85	180	145
Pologne	1985	13.170	12.308
Portugal	1983	1.900	1.386
Suède	1985	5.881	5.896
Tunisie	1975 à 1984	2.777	1.820

2) Rapport entre la masse des affaires soumises au juge et la capacité de jugement de celui-ci :

Les réponses à cette dernière question quoique partielles, certains rapporteurs s'abstenant de se prononcer, ne sont pas à l'évidence univoques. Dans un premier groupe, le rapport entre la masse des affaires soumises au juge et la capacité du jugement de celui-ci est jugé normal. On doit citer ici le Luxembourg, la Pologne, la Suède et la Tunisie quoique le rapport de ce dernier pays ne soit pas très explicite à ce sujet, dans un second groupe, le rapport est jugé excessif par certains autres, tels la France, l'Egypte, la Grèce, l'Italie et le Portugal.

A noter enfin, que le rapporteur italien souligne l'avantage de prendre en compte le stock des affaires en instance au lieu des chiffres des affaires entrant chaque année, ajoutant par ailleurs, que les arrêtés rendus ne sont pas toujours au fond et peuvent être partiels, interlocutoires ou statuant sur des demandes de sursis à exécution.

J'ajouterai pour terminer qu'il est superflu d'insister sur l'utilité des bilans et des inventaires tant il est avéré que "c'est la statistique qui est la plus importante des sciences auxiliaires du droit administratif". Il faut donc savoir ce que représente l'activité contentieuse dans un pays

et encore plus lorsqu'il s'agit de litiges entre les pouvoirs publics et les administrés.

L'extension des interventions des personnes publiques en matière économique, sociale et culturelle, la complexité de la vie administrative, l'accroissement de la bureaucratie, bref les nouvelles injonctions de droit constituent autant de facteurs d'encombrement des prétoires.

Or, à partir d'un certain seuil, il y a un problème de quantité qui se pose et il est indéniable comme le signale M. Rivero que "les chances d'impunité s'accroissent précisément avec le volume des infractions"(2).

Evoquant le phénomène de l'encombrement des juridictions, qui est particulièrement aigu dans certains pays, les délégués ont été amenés pendant les débats, à s'interroger sur les causes de ce phénomène, ensuite sur les moyens possibles pour y remédier.

Concernant d'abord les causes d'encombrement, elles s'avèrent nombreuses et diverses.

En premier lieu, a-t-on souligné, il existe très probablement une corrélation entre d'une part, l'accroissement et la multiplicité des interventions de l'administration dans tous les secteurs de la vie active et, d'autre part, l'augmentation des recours contre l'administration.

En deuxième lieu, une cause d'ordre sociologique et psychologique existe qui est une meilleure prise de conscience des administrés de leurs droits, vis-à-vis des pouvoirs publics, et peut être, une tendance à être plus méfiants et plus revendicatifs à l'égard de l'administration. Cet état d'esprit exigeant et revendicatif semble être entretenu, voire encouragé dans certains pays, par les syndicats notamment en Belgique et par les médias ce qui semble être le cas de la Suède.

En troisième lieu, l'accroissement brusque et épisodique du nombre des affaires contentieuses peut résulter de législations nouvelles intervenant dans des domaines sociologiquement sensibles, ainsi qu'il a été signalé en Belgique, à la suite de la promulgation de nouvelles lois sur l'aide sociale et sur les étrangers.

Dans le même ordre de réflexion, plusieurs intervenants ont confirmé que la complexité croissante des législations se traduit par une augmentation du nombre des litiges, avec pour conséquence la proliféra-

(2) J. Rivero, "Sanction juridictionnelle et règle de droit" in Mél Julliot de la Morandière, 1964, p. 458.

tion des avocats qui deviennent alors indispensables pour intenter les recours juridictionnels. Les délégués de la Grèce et de la Suède ont mentionné, à ce sujet, une tendance fâcheuse à une multiplication injustifiée des recours.

Cependant pour faire face à cet encombrement des prétoires, différents systèmes, appliqués ici et là, ont été proposés par certains délégués :

- Soit un mécanisme de tri des recours à soumettre au jugement de la juridiction administrative (Canada et Suède),

- Soit une procédure d'instruction et de jugement simplifiée ou accélérée, ce qui semble être la solution la plus répandue et qui est appliquée notamment, en France, aux Pays-Bas, en Belgique et au Luxembourg.

Le système qui prévaut en République Fédérale d'Allemagne comporte une procédure préventive pour la décongestion des tribunaux administratifs. Il s'agit, en l'occurrence, d'un recours administratif préalable, porté devant des commissions administratives paritaires, composées de fonctionnaires et d'administrés et dont l'efficacité n'est pas négligeable.

On peut penser, tout naturellement, à renforcer les effectifs des juridictions administratives, mais pour diverses raisons, cela n'est pas toujours possible et le rapporteur grecque souligne le risque d'une baisse de qualité et d'une déresponsabilisation des juges administratifs lorsque ceux-ci deviennent trop nombreux.

L'importance prise par la question de l'encombrement des juridictions administratives au cours des discussions montre, à l'évidence, que ce problème est l'un des maux les plus graves qui complique encore plus les relations entre l'administration et les administrés, en ce sens que, se traduisant par un retard de plus en plus important à trancher les litiges, la fonction juridictionnelle peut en pâtir et compromettre, en définitive, l'accès des justiciables à la justice, au seul détriment des administrés.

*

* *

Nourri de toutes les données que vous avez bien voulu me procurer, puisant, discrètement, ici et là, des précisions complémentaires combien utiles, soucieux, autant que faire se peut, de traduire fidèlement vos réflexions et vos rectifications telles qu'elles résultent de nos discussions en commissions, voici, enfin après votre assentiment, consigné en ce rapport, la somme de tout ce long travail, dont témoins de

son achèvement, la plupart d'entre vous en ont vécu toutes les phases précédentes.

A ce sujet, vous me permettrez de présenter quelques brèves observations. Pour chacune des questions principales qui ont servi de thème à nos travaux, j'ai voulu éviter de donner un abrégé trop condensé. Il m'a semblé que les solutions qui ont été élaborées ici et là et précisées dans la majorité des rapports offrent d'incontestables avantages à ce qu'elles soient exposées et traitées de façon aussi complète que possible.

Tout au long de cet exposé, j'ai essayé de regrouper les techniques qui se sont inspirées des mêmes traditions juridiques, sans pour autant sacrifier, les pratiques ou systèmes spécifiques en vigueur chez certains, chaque fois que cela a été possible, car au delà de la formulation, il y a la compréhension qui implique une certaine assimilation des règles et procédures applicables d'une juridiction à l'autre.

Le questionnaire qui nous a été proposé par M. Franc, notre secrétaire général, a été largement diffusé et les rapports nationaux reflètent une grande diversité dans le développement juridique d'une juridiction à l'autre. La plupart de nos juridictions ont une structure juridique très élaborée mais le droit appliqué et la procédure demeurent, parfois, difficilement comparables.

Nous agissons, c'est l'évidence même, selon des traditions culturelles, législatives et administratives et dans des conditions de développement très différentes.

Cela dit, à mesure que l'essentiel se dégage, les analogies se multiplient d'un rapport à l'autre. Lorsque la mission du juge administratif apparaît dans sa perspective la plus élevée, lorsque sont définis les principes généraux du droit, il est permis de parler d'une oeuvre solidaire et d'un esprit commun.

Les sociétés modernes ont en effet reconnu, à peu près partout, qu'elles sont tenues, dans les relations qui régissent les rapports entre l'administration et les administrés, de garantir l'accès de tous à la justice, et plus particulièrement, à la justice administrative. En consacrant ce principe, la communauté réaffirme une éthique de la personne humaine, elle se protège aussi, contre les désordres. A ces fins, à la fois morales et réalistes, le juge administratif est associé dans une large mesure.

Il est évident et j'en suis convaincu, que l'on ne peut aborder le droit administratif — qui est par excellence un droit jurisprudentiel — sans

connaître les organes qui en ont forgé les règles, mais ce thème a été débattu lors de votre première rencontre à Paris, voici trois ans et il était méthodiquement rationnel dans votre démarche, de consacrer votre réunion ici, à Tunis, pour savoir sous quelles conditions de forme, ces organes sont appelés à statuer, en vérifiant d'une façon concrète, comment à partir des textes et des mécanismes, mis à la disposition des citoyens, l'accès à nos juridictions respectives devient une réalité, chaque jour, plus effective. Loin de prétendre que nos discussions ont épuisé le sujet que cette rencontre, la deuxième du genre a permise, il est probable et je le souhaite, que l'Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives continue, renforcée de l'adhésion active de tous, et animée par la volonté d'explorer en commun le champ de nos techniques respectives d'assumer les missions dont elle a la charge.

Nous avons décrit les conditions d'accès à la juridiction administrative, il restera, peut être, à réfléchir sur les techniques de fonctionnement de nos juridictions, un thème qui mériterait d'être signalé pour un congrès futur.

L'administration est une réalité indispensable, elle subsistera toujours plus ou moins oppressante et plus ou moins critiquée. Si certains souhaitaient vivre dans une société, où l'Etat serait le plus discret possible et aussi léger qu'une plume, la question se pose de savoir, en effet, si l'administration est adaptée aux problèmes nouveaux dont l'Etat assume, aujourd'hui, la charge ?

Outre la concertation qui peut dans une certaine mesure, réduire les tensions au sein de l'administration et qui implique une éducation civique générale, il faut aussi agir sur le fonctionnement de l'administration, sur son organisation, son personnel et ses méthodes pour le plus grand bénéfice de l'Etat de droit.

Les matériaux de base du rapport général que j'ai l'honneur de vous présenter, proviennent des rapports nationaux transmis au début de l'année. En partant de ces réponses qui offrent un intérêt tout particulier, et en y ajoutant vos commentaires et vos réflexions, nous avons tenté de présenter comment les droits fondamentaux de l'administré sont intégrés dans nos législations nationales et dans la pratique de nos juridictions respectives.

Enfin, avant de terminer, j'aimerais rendre, ici, un hommage tout particulier, à tous les collègues rapporteurs nationaux qui ont accepté volontairement, malgré leurs tâches quotidiennes, de contribuer par

leur étude à la tenue de ce deuxième congrès de l'Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives. Leurs rapports représentent un travail approfondi des thèmes que nous avons discutés, au cours de nos débats. Ils constituent également une importante somme d'informations pour notre travail à long terme, une contribution au rapprochement de nos techniques et enfin une source d'inspiration nouvelle.

Ce fut pour moi, une expérience enrichissante de prendre connaissance de la législation et de la pratique de tant de pays, proches ou lointains, et de voir que, dans la diversité des formes, l'essentiel reste toujours le même, c'est-à-dire, le souci de mieux faire pour garantir à tous les administrés, les meilleures conditions d'accès à la juridiction administrative.

Telles sont, Monsieur le Président, Chers Collègues, esquissées à grands traits, les réflexions qu'a suscitées cette deuxième rencontre organisée par notre association.

J'espère n'avoir pas failli à votre confiance et vous remercie de votre aimable attention.