

MAMAN BACHIR YAHAYA

Niamey le 1 Décembre 2015

Conseiller en service ordinaire

Conseil d'Etat, stagiaire à la Cour

Administrative Suprême de Thaïlande

(Programme 2015 de l'AIHJA)

A

Madame Catherine Bergeal

Secrétaire générale du Conseil d'Etat de France,
Secrétaire générale par intérim de l'association

internationale des hautes juridictions
administratives

Objet : rapport de stage

Réf: V/L en date du 27 Avril 2015

Madame,

Par votre lettre citée en référence, vous m'aviez notifié mon admission à un stage de deux (2) semaines au sein de la Cour Administrative Suprême de Thaïlande, dans le cadre du programme d'échanges organisé par votre institution, au titre de l'année 2015.

Il m'a aussi été indiqué qu'à l'issue du stage, il va me revenir de rédiger un rapport circonstancié de son déroulement tout en faisant ressortir l'intérêt qu'il a revêtu à mon égard.

Vous voudriez Madame, trouver en pièce jointe, copie du rapport ainsi sollicité.

Tout en vous souhaitant une bonne exploitation de celui-ci, recevez Madame, l'expression de mes déférentes salutations.

Ampliation : Monsieur le Premier

Président du Conseil d'Etat



-projet-

Programme de séjour
(sous le Programme d'échanges de magistrats de AIHJA)
Mr. Maman Bachir YAHAYA,
Juge, Conseil d'Etat de Niger
1 – 15 novembre 2015
à la Cour administrative de Thaïlande

Dimanche 1 novembre 2015

- 13h15 - Arrivée à l'aéroport Suvarnabhumi (ET618) accueilli par une agente du Service des Affaires Etrangères
- Transfert à l'Hôtel TK Palace

Lundi 2 novembre 2015

- 09h00 - Départ pour la Cour
- 09h30 - Accueil (10ème étage) : M. Suchat MONGKOLLERTLOP, Juge de la Cour administrative suprême
- 10h00 – 11h00 - Visite de Courtoisie au Vice-président de la Cour administrative suprême (Président par interim) : M. Piya PATANGTA
- 11h30 – 12h30 - Visite de Courtoisie au Vice-président de la Cour administrative suprême : M. Charnchai SAWANGSAGDI
- 12h30 – 14h00 - Déjeuner, B1 étage
- 14h00 – 16h00 - Présentation générale de la Cour administrative de Thaïlande : M. Suchat MONGKOLLERTLOP, Juge de la Cour administrative suprême
- 16h30 – 19h00 - Réception (cocktail) offert par la Cour administrative suprême, au hall de réception
- Représentants thaïs
1. Magistrats, Cour administrative suprême (19)
 2. Président et Vice-présidents, Tribunal administratif central (4)
 3. Magistrats, Tribunal administratif central (3)
 4. Secrétaire général, Office des Juridictions administratives

Mardi 3 novembre 2015

- 09h00 - Départ pour la Cour
- 10h00 - Visite des services de Secretariat de la Cour : section du dépôt d'une requête, salle de consultation, salle d'instruction et salle d'audience
- 12h00 – 14h00 - Déjeuner, B1 étage

14h00 – 16h00 - Rencontre avec Président et Vice-présidents du Tribunal administratif central

Mercredi 4 novembre 2015

09h00 - Départ pour la Cour

10h00 - Visite des services de secretariat

12h00 – 14h00 - Déjeuner, B1 étage

14h00 – 16h00 - Visite la bibliothèque de droit public, musée et Bureau de IT

Jeudi 5 novembre 2015

09h00 - Départ pour la Cour

10h00 - Audience de la 5ème chambre du Tribunal administratif central

12h00 – 14h00 - Déjeuner, B1 étage

14h00 – 16h00 - *Les conclusion du rapporteur public* : M. Sumeth DEOISRES, Président de chambre du tribunal administratif

Vendredi 6 novembre 2015

09h00 - Départ pour la Cour

10h00 - Visite Palais Royal, Bangkok

12h00 – 13h00 - Déjeuner

13h00 - Visite Palais Bangpa-In, Ayudhya

15h00 - Transfert à l'hôtel

Samedi 7 – Dimanche 8 novembre 2015

- journée libre -

Lundi 9 novembre 2015

09h00 - Départ pour la Cour

09h30 - 12h00 - *Mesures provisoires avant jugement* : M. Kitdanai DHARAMADHAJ, Président du tribunal administratif

12h00 – 14h00 - Déjeuner, B1 étage

14h00 – 16h00 - *Execution de decisions juridictionnelles* : M. Smatachai WISALAPORN, Juge de la Cour administrative suprême

Mardi 10 novembre 2015

- 09h00 - Départ pour le Tribunal administratif régional (Rayong)
- 13h30 - Visite tribunal administratif de Rayong
Rencontre avec Président du tribunal administratif de Rayong
- 18h00 - Dîner
- 19h00 - Arrivée à l'hôtel de Rayong

Mercredi 11 novembre 2015

- 12h00 - Départ pour BKK
- 12h30 – 14h00 - Déjeuner
- 16h00 - Transfert à l'hôtel TK Palace

Jeudi 12 novembre 2015

- 09h00 - Départ pour la Cour
- 09h30 - 12h00 - *Contentieux administratif relatif aux contrats administratifs* :
M. Vishnu VARUNYOU, Président de chambre de la Cour administrative suprême
- 12h00 – 14h00 - Déjeuner, B1 étage
- 14h00 – 16h00 - Rencontre avec Mme Maneewon Phromnoi, Juge de la Cour administrative suprême (magistrat d'échange de Thaïlande)

Vendredi 13 novembre 2015

- 09h00 - Départ pour la Cour
- 09h30 - 12h00 - *Contentieux administratif relatif à la fonction publique* :
M. Anupong SUKASAME, Président de chambre du tribunal administratif
- 12h00 – 14h00 - Déjeuner, B1 étage
- 14h00 – 16h00 - *Contentieux de l'environnement* : M. Suchat MONGKOLLERTLOP, Juge de la Cour administrative suprême

Samedi 7 novembre 2015

- journée libre -

Dimanche 8 novembre 2015

- 01h30 - Départ pour Niger par le vol ET629

RAPPORT DE STAGE

J'ai bénéficié au titre du Programme d'échange organisé par l'AIHJA (2015), d'un stage à la Cour Administrative Suprême de Thaïlande, sur la période allant du 2 Novembre au 13 Novembre 2015.

Les conditions d'accueil depuis mon arrivée le 1 Novembre jusqu'à mon départ, le 15 Novembre 2015, ont été des plus chaleureuses. Il en est de même du déroulement du stage, avec un bureau équipé mis à ma disposition et un badge, faisant de moi un membre, presque à part entière de la Cour.

Le stage a consisté en des visites (services de la Cour Administrative Suprême et tribunal administratif de Rayong) et entretiens avec des magistrats et divers responsables de service, suivant la chronologie ci-après :

A°) Cour Administrative Suprême ;

Après les visites de courtoisie au Premier Président **Mr Piya Patangta** et au Vice-Président **Dr Charnchai**, mon responsable de stage, le juge **Suchat Mongkollertolp**, m'a fait une présentation générale de l'Institution.

J'ai pu relever l'ancienneté de cette Cour à travers les trois repères historiques suivants :

- **1874**, embryon de la justice administrative, malgré le contexte monarchique de l'Etat Thaïlandais, sous l'appellation « **Council of State** » sur le modèle du Conseil d'Etat français.
- **1999**, adoption de la loi créant les juridictions administratives et la procédure contentieuse, consacrant ainsi la dualité du système judiciaire thaïlandais.
- **9 Mars 2001**, création de l'actuelle Cour Administrative Suprême, conformément à la Constitution de 1997.

Il convient de préciser que de 1999 à 2001, c'est le Conseil d'Etat qui recevait les requêtes afin d'excès de pouvoir et préparait aussi les projets des lois pour le Gouvernement. C'est le Premier Ministre, à cette époque, qui décidait de la suite à donner à ces requêtes.

A partir de 2001, le Conseil d'Etat aura pour mission que de préparer les projets de textes à l'attention du Gouvernement ; il est rattaché à la Primature.

NB : l'actuel Conseil d'Etat thaïlandais est à l'image du Secrétariat Général du Gouvernement du Niger de par son fonctionnement et son ancrage institutionnel.

Les attributions de la Cour Administrative Suprême, sont énumérées par l'article 11 du Code de justice administrative thaïlandais.

En effet, elle est compétente pour connaître :

- « - Des appels formés contre une décision d'une commission quasi-juridictionnelle conformément aux règles fixées par l'Assemblée Générale de la Cour Administrative Suprême ;*
- *Des recours concernant la légalité des décrets royaux, des règlements pris en Conseil des Ministres ou approuvés par le Conseil des Ministres*
 - *Des litiges qui lui sont attribués par la loi*
 - *Des appels formés contre un jugement ou une décision des Tribunaux administratifs de première instance. »*

La Cour Administrative Suprême, est composée de :

- Un (1) Président
- Un (1) Vice-Président
- Des Présidents de Chambres (4)
- Des juges (une vingtaine).

La procédure devant elle est écrite, contradictoire et inquisitoire.

C'est au juge rapporteur que le dossier est imputé (conseiller rapporteur au Niger) ; il note les faits relevant de la requête et les réponses des parties et recherche les preuves.

Le juge rapporteur est assisté par un agent contentieux jouant le rôle d'auditeur du Conseil d'Etat du Niger.

Il convient de relever l'intervention du juge-commissaire de la justice, lequel à l'instar du Rapporteur Public en droit nigérien, prend des conclusions sur l'affaire en traitement.

NB : les frais d'instance sont acquittés in limine litis, par le requérant ; cependant ce dernier peut introduire une demande de dérogation de ces frais en cas de situation financière difficile ou d'état critique, conformément aux articles 41/1 à 41/5 de code de juridiction administrative thaïlandais.

Le juge rapporteur notifie sept (7) jours avant l'audience le rapport aux parties au lieu de quinze (15) jours au Niger.

Tout comme au Niger, c'est une formation collégiale de trois (3) juges, le Président et deux conseillers et en présence du juge-commissaire de la justice, qui jugent l'affaire.

La Cour Administrative Suprême, statue en dernier ressort.

NB : en attendant la loi sur la cassation, ce sont les décisions rendues en dernier ressort par la Cour, qui font office de décisions de cassation.

B°) Secrétariat de la Cour Administrative Suprême :

Il est composé de :

- section du dépôt de requêtes
- salles de consultation
- salles d'instruction
- salles d'audience,
- greffe
- service d'archivage
- service informatique.

A la suite de ces visites, j'ai pu relever l'organisation très pointue des différents services et le travail colossal que font les agents contentieux pour aider les requérants à formuler une bonne requête.

A travers l'informatisation de ces services, j'ai pu me rendre compte, à quel point les NTICs, allègent aux magistrats, le travail de recherche. Il suffit «**d'un clic**» pour avoir la traçabilité d'un dossier, depuis le dépôt de la requête, en passant par l'instruction, le jugement, jusqu'à l'archivage.

L'expérience vécue aux services du Secrétariat, a été une grande source d'inspiration pour moi.

C°) Entretiens avec des magistrats du Tribunal administratif Central de Bangkok ;

Le tribunal administratif central de Bangkok est organisé de la même manière que les autres dix (10) tribunaux administratifs régionaux, avec quelques attributions en plus.

Il est composé de quatre (4) sections :

- Section du contentieux général
- Section de la fonction publique
- Section de l'environnement
- Section de la discipline budgétaire et financière

C'est l'article 9 du code de juridiction administrative thaïlandais qui précise le domaine de leurs compétences.

En effet, les juridictions administratives connaissent :

« (1) des litiges concernant l'illégalité d'un acte d'une Administration ou d'un agent de l'Etat :que ce soit un règlement, un ordre ou tout autre acte qui serait entaché de l'incompétence,du détournement de pouvoir, de la violation de la loi, du vice de forme, de mauvaise foi, ou résultant de la discrimination injustifiée, ou rajoutant inutilement des procédures ou des formalités ou créant des tâches supplémentaires au public ou constituant une discrétion illicite ;

(2) des litiges se rapportant au manquement d'une Administration ou d'un agent de l'Etat à un devoir imposé par la loi, ou au retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir ;

(3) des litiges tendant à engager la responsabilité pour faute ou la responsabilité sans faute d'une Administration ou d'un agent résultant soit de l'exercice de son pouvoir en vertu d'une loi, ou soit d'un règlement, d'une décision, soit du manquement à un devoir imposé par la loi, ou du retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir ;

(4) des litiges nés d'un contrat administratif

(5) des litiges prévus par une loi requérant une Administration ou un agent de l'Etat à porter un recours devant une juridiction pour ordonner une injonction à une personne d'agir ou de ne pas agir..... ».

L'intérêt à cette étape de mon stage se résume aux observations suivantes :

- Les compétences des juridictions administratives concernent de nombreux domaines de la vie socio-administrative des citoyens thaïlandais. Cependant au Niger, il est à relever que les litiges dans les domaines tels que l'environnement, les marchés publics, la fonction publique sont le plus souvent réglés avant la phase contentieuse par des structures ou institutions administratives ad hoc dans le cadre de recours administratifs préalables.
- Les attributions des juridictions de première instance thaïlandaises, relèvent en droit nigérien, en ce qui est du point (1) de l'article 9 suscitée relatif au contrôle de la légalité, du Conseil d'Etat ; quant à la discipline budgétaire et financière, elle est l'attribution exclusive de la Cour des Comptes.

Tout comme au Niger, l'assistance d'un Avocat n'est pas obligatoire ; d'ailleurs il convient de relever qu'en Thaïlande, l'Avocat joue un rôle moindre dans la conduite des procès contrairement au Niger où, l'avocat en tant qu'auxiliaire de la justice, demeure un acteur important dans la conduite des procès d'une manière générale.

D°) Service de l'exécution des décisions du juge administratif ;

Ce service est un département du Ministère de la Justice alors qu'auparavant, il relevait de la Cour Administrative Suprême. Des réformes seraient en cours, pour revenir au statut antérieur (rattachement à la Cour) et permettre aussi, à des agents des professions libérales, d'exécuter des décisions de justice.

Selon le code de juridiction administrative thaïlandais, les juridictions administratives peuvent rendre des décisions assorties d'injonction de faire ou de la manière dont elles seront exécutées.

Cependant, si malgré ces précautions, un tel service bien étoffé en personnel continue d'exister, c'est que comme partout ailleurs, l'exécution des décisions du juge administratif reste tributaire de l'état d'esprit de nos administrations respectives ; celles-ci manifestent généralement peu d'empressement ou de bonne foi dans ce domaine. Elles s'exécutent

le plus souvent qu'après épuisement de toutes les voies de recours, au grand dam des requérants.

E°) Mesures provisoires :

Selon le code de juridiction administrative thaïlandais (**articles 75 à 77**), le requérant peut à tout moment avant qu'une décision n'intervienne au fond, présenter des conclusions tendant à ce que le tribunal lui accorde une provision ou ordonne des mesures conservatoires ou d'exécution d'un jugement. Il y a généralement urgence à ce que le juge intervienne rapidement dans ce genre d'affaires.

Le recours en référé est une procédure très fréquente devant les juridictions thaïlandaises. Il en existe trois (3) types :

- **Le référé suspension**, la requête au fond est obligatoire
- **Le référé injonction** (faire ou ne pas faire)
- **Le référé conservatoire**, consistant à la protection de l'intérêt du requérant.

Le préjudice subi ou à subir est irréversible
Le préjudice subi ou à subir est irréversible
Ne pas faire obstacle au service public

pendant pour les deux autres types de référés, la loi ne prévoit pas de conditions particulières de leur recevabilité.

F°) Tribunal Administratif de Rayong ;

La ville de Rayong est située à environ 300 kms de la capitale; c'est une ville essentiellement industrielle.

Ce tribunal a connu à la date du 31 Octobre 2015, par ordre d'importance, les contentieux suivants :

- 1°- expropriation et responsabilité de l'Administration ou d'un agent de l'Etat, avec 1174 requêtes représentant 33,51%
- 2°- fonction publique et profession, 1173 cas, 33,48%
- 3°- titre foncier et domaine public, 593 cas, 16,93%
- 4°- contrats administratifs, marchés publics et fiances publiques, 319 cas, 9,11%
- 5°- environnement et urbanisme, 244 cas, 6,97%

le plus souvent qu'après épuisement de toutes les voies de recours, au grand dam des requérants.

E°) Mesures provisoires :

Selon le code de juridiction administrative thaïlandais (**articles 75 à 77**), le requérant peut à tout moment avant qu'une décision n'intervienne au fond, présenter des conclusions tendant à ce que le tribunal lui accorde une provision ou ordonne des mesures conservatoires ou d'exécution d'un jugement. Il y a généralement urgence à ce que le juge intervienne rapidement dans ce genre d'affaires.

Le recours en référé est une procédure très fréquente devant les juridictions thaïlandaises. Il en existe trois (3) types :

- **Le référé suspension**, la requête au fond est obligatoire
- **Le référé injonction** (faire ou ne pas faire)
- **Le référé conservatoire**, consistant à la protection de l'intérêt du requérant.

Pour le référé suspension, la loi exige trois conditions cumulatives de recevabilité :

- l'acte attaqué est susceptible d'être illégal
- Le préjudice subi ou à subir est irréversible
- Ne pas faire obstacle au service public

Cependant pour les deux autres types de référés, la loi ne prévoit pas de conditions particulières de leur recevabilité.

F°) Tribunal Administratif de Rayong :

La ville de Rayong est située à environ 300 kms de la capitale; c'est une ville essentiellement industrielle.

Ce tribunal a connu à la date du 31 Octobre 2015, par ordre d'importance, les contentieux suivants :

- 1°- expropriation et responsabilité de l'Administration ou d'un agent de l'Etat, avec 1174 requêtes représentant 33,51%
- 2°- fonction publique et profession, 1173 cas, 33,48%
- 3°- titre foncier et domaine public, 593 cas, 16,93%
- 4°- contrats administratifs, marchés publics et fiances publiques, 319 cas, 9,11%
- 5°- environnement et urbanisme, 244 cas, 6,97%

Mon stage au tribunal Administratif de Rayong a consisté en une séance de Questions/Réponses, après mon exposé sur les thèmes suivants :

- **Brève présentation du Niger**
- **Présentation du Conseil d'Etat du Niger**
- **Les recours possibles devant le Conseil d'Etat : cas du recours pour excès de pouvoir.**

J'ai pour ma part formulé les mêmes observations lors de cette séance, que celles que j'avais faites au Tribunal Administratif Central de Bangkok.

Cependant les types de **recours récurrents** à Rayong, sont ceux concernant :

- *La pollution causée par l'industrie du pétrole, le tribunal administratif étant situé à 1 km d'une raffinerie*
- *L'environnement*
- *L'urbanisme*
- *Le décret créant la zone de contrôle de pollution*
- *Le permis de construire et les décharges publiques*
- *La protection des voiries et rivages des routes*
- *L'industrie à base du caoutchouc ou du charbon*
- *La responsabilité de l'Administration en cas de fuite du pétrole en mer (la Thaïlande importe du brut pour le raffiner à Rayong).*

G°) Contentieux contractuels, de la fonction publique et de l'environnement ;

Il s'agit ici d'entretiens avec des magistrats membres des chambres et Présidents de chambre à la Cour Administrative Suprême.

La procédure est la même que celle poursuivie devant Conseil d'Etat du Niger ; le recours administratif préalable demeure obligatoire.

Cependant le contentieux de l'environnement concerne un domaine très diversifié à savoir :

- *La protection de l'environnement (forêt, terrain, propriété, urbanisme et permis de construire)*
- *Le contrôle des usines et installations*
- *Problème de nuisance avec les riverains de l'aéroport de Bangkok*
- *Pollution de l'air (production de l'énergie à base de charbon), de l'eau (produits chimiques rejetés par les usines)*
- *Les décharges publiques*
- *La biodiversité et le changement climatique*
- *La gestion de l'eau pendant les grandes crues*
- *La gestion des ressources naturelles etc.....*

Ce contentieux a la spécificité d'être de grosses affaires, avec souvent, des centaines de requérants et des dizaines de structures administratives ou collectivités territoriales.

Le juge peut être confronté à l'équation suivante : jusqu'où la préservation de l'intérêt particulier ne préjudicie pas à celle de l'intérêt général ? Le juge fait recours le plus souvent, à la règle de la proportionnalité pour trancher.

H°) Les visites des Palais Royal et de Wimanek à Bangkok, et des ruines de l'ancienne capitale Ayutthaya ;

J'ai été très impressionné par l'architecture originale et imposante de ces monuments abritant beaucoup de temples bouddhistes ; j'ai pu me rendre compte de la richesse du patrimoine historique thaïlandais, de la grandeur de son peuple et de l'effort immense fait pour la conservation de ces sites pour le bénéfice des générations futures et même des populations du sud-est asiatique. En effet, ce ne sont pas moins de 12500 visiteurs par jour qui s'y rendent.

I°) Recommandation ;

Pour conclure, je recommande à l'Association, de remercier par la manière la plus solennelle, mon directeur de stage le juge **Suchat MONGKOLLERTLOP** et à travers lui, l'ensemble des personnels de la **Cour Administrative Suprême** et du **Tribunal Administratif de Rayong**, ainsi que **l'équipe d'agents du protocole et d'interprètes** qui ont mis, tout leur génie créateur pour me rendre le séjour en Thaïlande aussi agréable qu'inoubliable.

Pièce jointe : copie du programme de séjour

Fait à Niamey le 1 Décembre 2015

Le Stagiaire
Le Conseiller
MAMAN BACHIR YAHAYA

