

AVANT-PROPOS

Les 8 et 9 octobre 1970, s'est tenue au Conseil d'État la réunion bisannuelle des membres des juridictions administratives suprêmes des pays du Marché commun.

Le thème général de cette réunion pourrait se résumer ainsi : le rôle du juge administratif devant les interventions économiques de l'État.

Cette question, dont toutes les délégations ont reconnu l'importance, a donné lieu, de la part de chacune d'elles, à des rapports dont l'intérêt est apparu tel que M. le président ODENT a estimé hautement souhaitable leur publication dans *Études et Documents*. M. le président CHENOT, vice-président du Conseil d'État, a approuvé avec plaisir cette innovation.

Car c'est bien d'une innovation qu'il s'agit : le présent numéro d'*Études et Documents* est uniquement consacré à la publication des rapports présentés. Étant donné l'intérêt considérable de ceux-ci, nul ne se plaindra que, pour une fois, *Études et Documents* ne présente pas son aspect traditionnel. Les lecteurs y trouveront, en effet, des développements du plus haut intérêt sur une question d'une actualité brûlante. Ils y verront combien le contrôle du juge administratif sur les interventions économiques de l'État préoccupe les hautes juridictions qui en ont la charge et comment ces juridictions, pleinement conscientes du nouveau rôle qui leur échoit, sont également conscientes de l'importance de la tâche qui leur incombe et s'attachent avec ardeur et ferveur à la remplir. Ce colloque d'octobre 1970 a montré avec éclat la nécessité pour le juge administratif, dans les six pays du Marché commun (en octobre 1970), d'adapter ses méthodes de contrôle à un problème nouveau, la pleine conscience de l'importance de l'adaptation à réaliser et une grande uniformité de vues dans les efforts très intéressants déjà entrepris à cette fin.

Je tiens à remercier très vivement les auteurs des Rapports qui ont, avec beaucoup d'amabilité, accepté que ces Rapports soient publiés dans *Études et Documents*.

*
* *

Le dossier soumis aux délégations comportait :

— l'énoncé de deux cas contentieux posant les principales questions juridiques soulevées par le contrôle de l'intervention économique de l'État par le juge administratif;

— les solutions que de l'avis des délégations ces deux cas auraient reçues dans chacun des systèmes juridictionnels en examen, exposé complété le plus souvent par un rapport de caractère plus général sur les problèmes en discussion;

— un rapport de synthèse présenté par le rapporteur général du Colloque.

Le lecteur trouvera dans les pages qui suivent l'ensemble de ces documents, précédés de l'allocution du Garde des Sceaux lors de l'ouverture du Colloque, et suivis des conclusions adoptées à l'issue de celui-ci.

On notera que la délégation néerlandaise n'a pu présenter de réponse aux deux problèmes contentieux soumis aux délégations, les questions juridiques soulevées n'entrant pas dans le champ d'application de la loi néerlandaise sur les recours de 1963 (cf. à cet égard l'arrêté royal du 12 février 1965 pris conformément à l'avis de la Section du Contentieux du Conseil d'État). Les requêtes tendant à déférer au Conseil d'État néerlandais les différends nés de l'application de la législation et de la réglementation économique exposés dans ces deux « cas » n'étaient donc pas recevables. Si un accord avait été conclu entre les pouvoirs publics et l'entreprise intéressée, une action aurait pu être engagée devant le juge civil pour défaut de respect de cet accord. Il en aurait été de même au cas où l'une des parties aurait commis un « acte illicite ». Mais selon la jurisprudence néerlandaise, cette action n'est généralement pas ouverte à l'encontre des décisions administratives lorsqu'une autre voie de droit est possible contre ces décisions.

M. LETOURNEUR,
Conseiller d'État.

ÉNONCÉ DES CAS CONTENTIEUX

CASN° 1

En vue de favoriser le développement économique et la résorption du chômage dans des régions déterminées, la législation permet au Gouvernement d'accorder des aides financières (prime ou subvention d'équipement, bonifications d'intérêt, garantie d'emprunt) aux entreprises industrielles ou commerciales qui s'établissent, ou étendent leurs installations dans ces régions.

Ces aides sont distribuées soit par l'État lui-même, soit par une caisse ou un établissement public agissant pour son compte et selon les directives données par le Gouvernement.

Une entreprise cinématographique intégrée demande à bénéficier d'une de ces aides pour installer un nouveau studio et développer sa production de films dans l'une de ces régions ainsi que pour y développer les bureaux de distribution et les salles de spectacles dépendant du groupe qu'elle représente. Cette aide lui est refusée.

L'entreprise attaque cette décision de refus devant le juge administratif en faisant valoir :

- a. Qu'elle remplissait toutes les conditions prévues par la loi pour bénéficier de cette aide;
- b. Que l'aide en question a été accordée pour une opération du même type à l'un de ses concurrents;
- c. Que la décision lui refusant cette aide n'est ni motivée ni justifiée.

L'Administration répond :

- a. Que sa décision, s'inspirant de raisons de politique générale, constitue un acte politique ne relevant pas de la compétence du juge administratif;
- b. Que l'entreprise n'a pas un intérêt lui donnant qualité pour attaquer cette décision;
- c. Que, disposant d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser les aides, l'Administration n'est tenue ni de motiver sa décision, ni de la justifier devant le juge; que l'appréciation faite par elle de l'intérêt économique de l'opération constitue une question de pure opportunité qui ne saurait être discutée par la voie contentieuse;
- d. Que, de toute façon, sa décision est motivée :
 - en ce qui concerne l'installation du studio, par le fait que la production de films ne saurait être regardée comme une activité industrielle,
 - en ce qui concerne le développement des bureaux de distribution et des salles de spectacles, par le fait qu'il s'agit d'une activité commerciale.

Or, ajoute l'Administration, les exigences du développement économique ont conduit le Gouvernement à réserver, par voie d'instruction générale ou de circulaire, le bénéfice des aides financières au secteur industriel et à en exclure les entreprises commerciales, conformément aux orientations données par le Plan ou par des perspectives de développement à moyen terme.

En conséquence, l'aide en question n'a jamais été accordée pour des bureaux de distribution et des salles de spectacles, notamment pas à l'entreprise concurrente dont l'intéressé invoque le précédent.

Comment le juge administratif statuera-t-il sur ce litige?

CAS N° 2

Le budget a mis à la disposition du ministre de l'Économie des crédits qui sont, d'après une note explicative, destinés à des entreprises fabriquant des appareils électroniques.

Il existe un grand intérêt pour l'État à augmenter la production afin de conserver, sur le marché mondial, l'avance de ladite industrie.

Les entreprises demandent au ministre les subventions prévues au budget. Les conditions d'octroi de ces moyens ne sont fixées ni par une loi ni par un règlement. Le ministre accorde aux entreprises les subventions demandées, mais il ajoute à l'octroi de ces fonds publics l'obligation de ne pas augmenter les prix des appareils sur le marché intérieur et de passer les contrats sur les travaux nécessaires pour l'agrandissement des installations avec des entreprises nationales et non étrangères.

Un an après, l'industrie n'a pu, malgré les subventions et les avantages fiscaux, maintenir sa domination sur le marché mondial. Au contraire, une crise de vente s'est produite. L'État n'accorde plus de moyens financiers et supprime les avantages fiscaux (réduction du taux de l'impôt). Quand les entreprises exigent le maintien des subventions et des avantages fiscaux, l'Administration répond que ce n'est pas la tâche de l'État de favoriser une économie en récession sans perspective d'une reprise économique. Les entreprises répliquent que c'est l'État qui a incité par ses mesures à une expansion qui a conduit à la catastrophe. Si l'État avait examiné minutieusement la situation du marché mondial, il aurait prévu la régression du marché survenue. Sans l'intervention de l'État qui a conduit à une surproduction, on aurait pu éviter une crise économique d'une telle ampleur.

Questions résultant de ces faits :

Les entreprises peuvent-elles demander à l'État de maintenir les subventions et les avantages fiscaux ou, dans la négative, revendiquer des dommages-intérêts?

Quel ordre de juridiction est compétent?

L'Administration peut-elle se défendre en soutenant que l'octroi des subventions était, dès le début, illégal, parce qu'une base légale n'a jamais existé et que, de ce fait, elle ne peut pas être tenue de continuer à prendre une mesure illégale?

Est-ce que l'Administration peut attacher à sa décision d'octroi des conditions et obligations sans qu'il existe une disposition législative ou réglementaire?

Est-ce que l'administration peut passer, au lieu d'un acte administratif, un contrat? Existe-t-il la possibilité de choisir entre un contrat civil et un contrat administratif?

Si l'Administration passe un contrat civil, est-elle liée par les droits fondamentaux de la Constitution, notamment par le principe de l'égalité de traitement?