

Résumé du Colloque

présenté par

KIMON M. CHALAZONITIS,
Conseiller au
Conseil d' Etat de Grèce

Le X^{me} colloque des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes des Etats membres des Communautés Européennes s'est tenu à Athènes du 15 au 17 mai 1986. Pour la première fois, l' Espagne et le Portugal, qui ont adhéré récemment aux Communautés Européennes, ont été représentés. La Cour de Justice des C.E. y a également été invitée et a délégué des représentants.

Les réunions ont été présidées par le Président du Conseil d' Etat hellénique M. Themistoclis Kouroussopoulos.

Le thème du colloque était: le contrôle de la validité de la norme réglementaire par le juge administratif.

Les rapports nationaux ont exposé, pour chaque pays, entre autres, quelles sont les différentes catégories d' actes réglementaires, comment ces actes peuvent être déférés au contrôle du juge, quels sont les systèmes de contrôle en vigueur, quelle est la portée du contrôle et quels sont ses effets. Ces rapports ont été communiqués avant le colloque.

Le rapport général, qui synthétise les rapports nationaux, a été rédigé et présenté par le membre du Conseil d' Etat hellénique M. Kimon M. Chalazonitis. Quatre réunions se sont tenues.

Les conclusions suivantes résultent des rapports, ainsi que des discussions:

On constate de nos jours une tendance à l' élargissement et la diversification du domaine de l' activité normative de l' administration. Cet élargissement et cette diversification sont dus en partie à la multiplication des interventions de l' Etat dans la vie économique et sociale, et en partie aux difficultés qu' éprouvent les assemblées parlementaires à régler par voie législative de nombreux problèmes qui présentent souvent un caractère technique.

Dans presque tous les pays, l' administration exerce un très large pouvoir réglementaire délégué par la loi, tandis que le pouvoir réglementaire autonome, ne reposant pas sur une habilitation législative a, dans la plupart d' eux, une portée plus limitée.

Le contrôle juridictionnel de l' activité normative des pouvoirs publics s'est également élargi.

Le contrôle effectué par la voie du recours direct, dont le plus connu et le plus répandu est le recours en annulation, est pratiqué dans la plupart des pays, mais dans certains d' entre eux ce recours ne vise pas toutes les catégories de normes réglementaires.

D' autres voies de recours, tels que le contrôle abstrait des normes, la requête «for judicial review», ainsi que les moyens de droit civil et public, tels que le «certiorari» ou la requête «for a déclaration», sont utilisées dans d' autres pays.

Dans la presque totalité des pays, le juge administratif, ainsi que le juge judiciaire, exercent un contrôle incident des normes réglementaires.

L' accès au contrôle direct est largement ouvert. Si l' actio popularis est pratiquement inconnue-elle se limite, là où elle est introduite, à certains cas spécifiques — il suffit en revanche pour le requérant de justifier d' un intérêt légal, comparable à celui

exigé pour agir contre un acte de caractère individuel ou, dans certains pays, d' un intérêt conçu plus largement.

Le contrôle incident est exercé soit à la demande des parties soit d' office soit, dans un certain cas, à la requête du ministère public.

La hiérarchie des normes, qui s' applique même à l'intérieur de l' administration, impose la compatibilité ou la conformité de la norme réglementaire aux normes contenues dans les actes supérieurs, tels que la constitution, le droit international, la loi, les principes généraux du droit et les actes réglementaires édictés par des organes d' un rang supérieur.

Le contrôle de la constitutionnalité de la norme réglementaire est reconnu, même par des pays où le contrôle de la constitutionnalité des lois est écarté.

Le droit international prime la loi interne dans la plupart des pays, soit en vertu des dispositions de la constitution soit par l' effet de la jurisprudence. Dans d' autres pays, la suprématie du droit international est assurée par l' application de la règle générale d' interprétation, selon laquelle le législateur ne veut pas violer les obligations internationales de l' Etat.

Les principes généraux du droit ou les principes du common law sont reconnus, dans la plupart des pays, comme source de droit, parfois supérieure parfois inférieure à la loi.

Le droit communautaire a pénétré dans l'ordre juridique des pays membres par l' application directe de ses normes et leur suprématie sur le droit interne.

La norme réglementaire ne peut, donc, être contraire ni aux dispositions du droit international ni à celles du droit communautaire.

L' effet du contrôle direct, effectué par voie du recours en annulation, est l' annulation de l' acte contenant la norme réglementaire. L' acte ainsi annulé disparaît de l' ordre juridique, dans tous les cas ou presque, *ex tunc et erga omnes*. Le contrôle direct exercé par d' autres voies de recours, par lesquelles l' acte réglementaire est déclaré nul, a quelquefois, des effets analogues.

Toutefois les actes individuels fondés sur l' acte réglementaire restent en vigueur après l' annulation de celui-ci, si les délais des recours sont expirés et qu' il n' existe pas des procédures permettant leur réouverture.

Le contrôle incident a pour effet la non application de la norme dans le cas concret soumis au juge, mais sa portée réelle est bien plus grande, étant donné que l' administration peut difficilement continuer à appliquer des normes qui ont été jugées illégales.

On pourrait en schématisant, classer les pays concernés de la manière suivante:

- ceux qui connaissent le recours en annulation
- ceux dans lesquels prévalent les voies de recours du common law
- ceux dans lesquels le contrôle direct est écarté et
- ceux dans lesquels il est limité.

Les pays d' un même groupe présentent beaucoup de traits communs.

Tous les pays ou presque, connaissent des formes de contrôle incident. D' ailleurs

la portée de ce type de contrôle n'est pas négligeable, étant donné qu'il est ouvert à tout moment et que l'administration est pratiquement obligée, comme on vient de le dire, par la force des choses, de mettre fin à l'illégalité constatée par le juge.

Une constatation générale qu'on pourrait faire, serait que, dans chaque pays, le système de contrôle est installé sous l'influence des circonstances et que, pour cette raison, ces systèmes ne répondent pas toujours à un schéma rationnel.

Donc, s'il y avait des réformes tendant à la rationalisation des systèmes nationaux, cela irait de pair avec une tendance de rapprochement de ces systèmes entre eux, un rapprochement qui serait par trop souhaitable.

Mais, ce qui sépare ces pays c'est surtout leur attitude à l'égard du problème du contrôle de la constitutionnalité des lois. Les positions sur ce point restent très divergentes. Si elles se rapprochaient, l'harmonisation de leurs systèmes de contrôle des normes réglementaires serait beaucoup plus facile.