

CONCLUSIONS DES TRAVAUX VOTEES PAR LES PARTICIPANTS AU COLLOQUE

Les représentants des Conseils d'Etat de Belgique, de France, de Grèce, d'Italie, de Luxembourg et des Pays-Bas, des Cours Suprêmes du Danemark et d'Irlande, du Tribunal Administratif Fédéral d'Allemagne, de la Section Spécialisée en Droit Administratif du Tribunal Suprême d'Espagne, du Tribunal Administratif Suprême de Portugal, et des Cours Suprêmes du Royaume-Uni ont tenu à Rome, les 14, 15 et 16 mai 1992, leur treizième rencontre sur le thème: *le droit de l'Administration Publique; quelques convergences dans la CEE*.

Un juge de la Cour de Justice de la Communauté Européenne était présent en qualité d'observateur.

Un premier tour de Colloques bisannuels s'est auparavant déroulé, au cours de vingt-deux ans, dans toutes les capitales des pays communautaires.

En commençant un nouveau cycle de contacts, le Comité permanent a choisi de consacrer le XIIIème Colloque à l'esquisse d'un tableau des analogies et des convergences possibles entre droits administratifs, dans l'esprit de la Communauté européenne, qui vise à la coordination des institutions des Etats intéressés.

Sur la base d'un rapport général et des rapports des différents Pays, les délégués ont porté leur attention sur treize sujets:

1) *Principe de légalité*

— D'abord, ils ont constaté que dans leur Pays les pouvoirs administratifs ne sont pas illimités. Ils existent seulement lorsqu'ils sont prévus par des lois, ou par des sources secondaires de droit, ou par la coutume si celle-ci est admise. Cette situation est exactement opposée à celle existante pour les pouvoirs de contracter des particuliers.

2) *Pouvoir discrétionnaire*

— Les normes qui accordent des pouvoirs à l'Administration peuvent partout lui laisser des choix discrétionnaires, parfois très larges, parce que les lois n'établissent pas toujours en détail les situations de fait auxquelles ces pouvoirs se rattachent.

Les délégués concordent sur le point que l'Administration en exerçant le pouvoir discrétionnaire doit toujours suivre des principes-guides, tels que le maximum de satisfaction pour l'intérêt public, la parité de traitement entre les intéressés, la cohérence, l'équité, la considération des intérêts des particuliers.

3) *Motivation des décisions administratives*

— Quant à la motivation des décisions administratives, certains Pays considèrent qu'en principe elle est requise, tandis que d'autres estiment le contraire. Mais les deux positions souffrent de nombreuses exceptions; en sorte que dans plusieurs cas les solutions finissent par être semblables.

En général, il est question d'obtenir à travers la motivation une meilleure information pour les particuliers sur les affaires qui les concernent, plus d'attention de la part de l'autorité qui décide, et la certitude sur la logique suivie par celle-ci, en vue du contrôle de son activité. Toutefois, il se justifie d'éviter des surcharges dans l'action administrative, et de faire en sorte que l'efficacité de celle-ci ne soit pas endommagée par un formalisme tatillon.

La plupart des Etats excluent, mais certains autres admettent, que la motivation puisse être formée *ex post*. En plus, quelques Etats admettent que le manque d'une motivation requise par la loi n'entraîne pas l'annulation de la décision si le justiciable a cependant eu toute possibilité de faire valoir ses raisons, ou s'il a formé un recours non-juridictionnel, de sorte que l'Administration soit en mesure de justifier le rejet du recours.

4) *Participation du particulier au procédé administratif*

— L'audition préalable de l'intéressé est, en principe, utile pour toutes les parties. Mais elle n'est pas toujours facile à réaliser.

Dans les pays à *Common Law* elle est considérée comme une garantie essentielle et un droit naturel. Les autres pays communautaires ont tendance à l'adopter de plus en plus largement.

Cela est vrai pour le nombre des cas d'audition nécessaire, pour les pouvoirs que dans ces cas l'on reconnaît aux intéressés au cours de la procédure, et en particulier pour leur titre à la connaissance préalable des documents utiles pour la décision des affaires.

En France l'on demande parfois l'audition non pas des citoyens intéressés, mais des représentants de leur catégorie. Les consultations requises aux fins de la défense de la personne, et en général en vue de mesures à prendre en considération de la personne, sont évidemment personnelles et organisées de manière plus formelle.

5) *Accès aux documents de l'Administration*

— Un cinquième sujet de discussion a concerné plus généralement l'accès de tout homme, ou des personnes en quelque sorte intéressées, aux fichiers de l'Administration. En effet, la mise à disposition des citoyens, ou du moins des intéressés, d'un volume toujours plus grand de documents de l'Administration est un phénomène commun aux Etats de la CEE. Les exceptions à ce principe sont, dans les différents pays, assez semblables et concernent la défense de l'Etat et de ses intérêts essentiels, la défense de la vie privée des citoyens, et caetera.

6) *Silence de l'Administration*

— Le silence de l'Administration, s'opposant à l'intérêt d'un particulier reconnu par la loi à obtenir une décision, est considéré tantôt comme illégitime de ce seul fait, tantôt comme une décision de refus.

Dans la plupart des pays, quelques lois particulières toujours plus nombreuses prévoient que l'absence de réponse vaut acceptation.

7) *Recours non juridictionnels*

— Les délégués ont ensuite abordé le sujet des recours non (ou quasi) juridictionnels.

Quand ces derniers sont envisagés, l'intervention du juge peut être évité, surtout si la décision du recours est confiée à une Autorité administrative indépendante. En d'autres situations, les recours non juridictionnels pourraient se résoudre, au contraire, en une formalité défatigante. Une solution moyenne est peut-être fournie par les recours facultatifs.

Certains pays (Allemagne, Espagne) prévoient comme règle les recours obligatoires. Des recours obligatoires existent aussi au Royaume-Uni et en Irlande, où ils sont parfois portés devant des Tribunaux administratifs particuliers, dont les décisions peuvent être contrôlées par les Cours de justice.

D'autres Pays (Danemark, France, Grèce, Luxembourg, Italie, Pays-Bas, Portugal) prévoient en général des recours facultatifs.

Tous sont d'accord sur le point que les recours non juridictionnels ne doivent trop retarder le recours au juge administratif.

La situation reste assez nuancée. L'existence, en certains pays, des Ombudsmans a été mentionnée dans ce contexte.

8) *Recours juridictionnels*

— Le recours juridictionnel contre les décisions administratives ou contre le silence de l'Administration est, en principe, toujours admis.

Cette règle est absolue dans plusieurs Etats. Ailleurs, la loi se borne parfois à réduire, dans quelque cas, les moyens de recours. La règle générale a cependant une tendance à s'affirmer toujours davantage.

Les moyens de recours sont partout très semblables, ainsi que l'est la distinction entre légalité (violation de la loi, incompétence, détournement de pouvoir) et opportunité de l'activité administrative. Egalement semblables sont dans une large mesure les situations des sujets admis à porter plainte.

Au contraire les degrés de juridiction varient, surtout en raison des traditions des différents pays.

9) Règlements

— Les règlements sont assujettis partout au contrôle juridictionnel. Ils se caractérisent par le fait d'être des règles administratives d'exécution des lois ou d'organisation des fonctions publiques et de se référer donc à un nombre indéfini de personnes pendant des longues périodes. D'où les nécessités contradictoires d'en garantir un contrôle prolongé, et d'assurer en même temps la certitude du droit, sans bouleverser avec l'annulation des règlements des expectatives désormais consolidées.

Donc, certains pays (Danemark, Pays-Bas) connaissent seulement un contrôle incident, ou indirect, des règlements, qui peut être demandé pour une longue période, mais avec un effet limité au cas jugé. D'autres (Allemagne, Espagne, France, Italie) un contrôle direct, qui a effet *erga omnes*, mais peut être normalement demandé dans un court délai. A ce propos une distinction est faite entre règlements qui ont besoin d'être appliqués par une décision administrative, et règlements qui s'appliquent immédiatement et qui peuvent être immédiatement attaqués. Enfin, d'autres pays (Grèce, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni) utilisent les deux systèmes.

En France, le pourvoi contre certains règlements est donné directement au Conseil d'Etat. Les intéressés peuvent non seulement attaquer dans le délai, mais aussi demander à l'Administration l'abrogation (*ex nunc*) du règlement illégal, et puis éventuellement attaquer le refus ou le silence.

En Espagne on pratique un contrôle incident d'office des règlements.

10) Accélération de la justice administrative et mesures provisoires et d'urgence.

— Les délégués se sont penchés sur les moyens de limiter le nombre et les instances des recours contentieux, et d'en hâter le jugement.

La rapidité de la justice administrative est en effet encore plus importante que celle de la justice civile: l'existence d'un recours pendant peut entraver la poursuite d'intérêts publics; l'état d'incertitude qui en dérive peut concerner un plus grand nombre de parties et de tiers; et l'arrêt lui-même ne met pas fin le plus souvent à l'affaire, puisqu'il est en plusieurs cas permis à l'Administration de se prononcer de nouveau en la matière.

Les considérations contenues dans le rapport général ont semblé circonscrire les possibilités ouvertes aux législateurs et aux Cours de justice.

— Presques tous les Pays communautaires connaissent des mesures provisoires du juge, qui servent à pallier les désavantages inhérents à la durée du procès administratif. Dans ces Pays, le sursis à exécution est connu partout. Dans de nombreux Pays il existe encore des mesures différentes pour aider les justiciables qui visent à obtenir une décision positive de l'Administration, c'est à dire un changement de l'état des choses.

Pareillement, dans les Pays où le recours a parfois un effet automatiquement suspensif, l'on peut demander au juge la neutralisation de cet effet.

Seul le Danemark ne connaît pas de mesures d'urgence. Mais le déroulement des jugements administratifs est là exceptionnellement rapide; et l'Administration n'a pas un pouvoir général d'exécuter les décisions administratives contre la volonté des particuliers.

En Grande Bretagne, le domaine des ordres intérimaires semble encore assez limité.

Bien sûr, l'ensemble des mesures provisoires ne saurait parer aux retards prolongés des arrêts définitifs. Ces mesures s'avèrent utiles si leur sens est le même que celui de ces arrêts. Elles ne le sont pas dans le cas contraire.

11) Exécution des arrêts contre l'Administration

— Finalement, tous les pays admettent que le juge administratif doit pouvoir assurer par son action le respect des arrêts favorables au requérant, et ne pas laisser au bon plaisir de l'Administration résistante la conclusion de l'affaire.

Les chemins suivis à ce but par les Cours sont du moins au nombre de quatre:

- a) signaler les cas de non-exécution aux autorités suprêmes de l'Etat;
- b) nommer un commissaire, qui décide au nom de l'Administration réfractaire. En cas d'inertie prolongée, cette décision peut aussi assumer un caractère discrétionnaire;

c) condamner l'Administration au paiement journalier d'un montant d'argent (astreinte);

d) la même Cour qui a décidé l'affaire peut aussi, dans les Pays de *Common Law*, condamner l'autorité administrative-personne physique pour le délit de *Contempt of Court*. Ailleurs, les fonctionnaires publics qui ne respectent pas les devoirs de leur office peuvent être condamnés, selon les règles générales, par le juge pénal. Et ils peuvent être tenus responsables envers l'Administration des dommages soutenus par celle-ci.

En Espagne et aux Pays-Bas, l'autorité administrative peut cependant, dans des cas exceptionnels prévus par les lois, décider de ne pas exécuter la sentence, et de payer au contraire une indemnité.

L'observateur de la Cour de Justice de la CEE a pris part à plusieurs reprises aux débats pour éclaircir la portée de points du droit communautaire, ou de la jurisprudence de la Cour.

La discussion sur deux arrêts du Conseil d'Etat italien a donné l'occasion de considérer des différents aspects du procès et de l'organisation administrative, spécialement en matière de fonction publique et d'organisation générale de l'Etat.

Dans le premier de ces domaines l'on a surtout étudié la place des parties privées intéressées au rejet du recours porté contre une décision administrative.

Deuxièmement on a pu revenir sur le sujet de la motivation de la décision administrative, considérer plusieurs aspects de l'appel au juge supérieur, et caetera.

Enfin, on a étudié le rapport existant entre l'avis éventuellement donné par une Section consultative du Conseil d'Etat italien suivi par l'Administration, et le recours juridictionnel formé par une partie lésée contre la décision administrative consécutive, finalement jugée par une Section contentieuse du Conseil.

L'étude, qu'on a entamée et qu'on continuera à développer, des systèmes de droit des pays voisins, rends plus clair aux juges nationaux la portée des réponses choisies et des alternatives écartées et peut orienter l'interprétation jurisprudentielle envers des solutions ayant une base commune dans le cadre européen.

En effet, l'existence de principes de droit communs aux Etats-membres est impliquée par le Traité de Rome, et il est juste que la recherche de ces principes soit entreprise, en matière administrative, par les juridictions administratives suprêmes européennes.

L'harmonie des systèmes juridiques des pays communautaires avantagerait sans doute les particuliers se déplaçant dans leur frontières.

D'autre part, le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun fait partie, selon l'art. 3, lettre *h*), du Traité, des fins de la Communauté.

Dans ce domaine, l'activité consultative et interprétative des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes paraît particulièrement utile, à cause de l'autorité et de l'expérience de ces Corps, pour viser à une harmonisation des orientations législatives et juridictionnelles en matière d'action et de justice administrative.

Il semble donc que l'évolution de la Communauté européenne justifie et accroisse l'importance de la poursuite des Colloques.