



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

RETOUR

*Les recours juridictionnels
contre les actes administratifs
spécialement économiques
dans le droit
des Etats membres
de la CEE*



Les recours juridictionnels
contre
les actes administratifs
spécialement économiques
dans le droit des États membres
de la Communauté économique
européenne

RAPPORT FINAL

Par

Jean-Marie Auby
Doyen de la Faculté de droit
et des sciences économiques de
l'université de Bordeaux

assisté de Michel Fromont
Professeur à la Faculté de droit
et des sciences économiques de
l'université de Dijon

TABLE DES MATIERES

GENERALITES	6
1^{re} partie : PORTEE DE LA PROTECTION	7
I — L'existence d'un contrôle juridictionnel sur les actes administratifs	7
A — Le contrôle exercé par les juridictions administratives	7
B — Le contrôle exercé par les juridictions judiciaires	15
II — L'étendue du contrôle quant à la nature des actes	19
A — Le problème des règlements administratifs	19
B — Les limites du contrôle tenant aux solutions adoptées à propos de la recevabilité des recours contre les actes administratifs	21
III — L'étendue du contrôle au point de vue matériel	25
2^e partie : EXAMEN DES DIFFERENTS ELEMENTS D'ORDRE PROCEDURAL POUVANT INFLUER SUR L'EFFICACITE DE LA PROTECTION	35
I — L'existence et les conséquences d'une phase administrative préliminaire	35
II — L'effet suspensif ou non suspensif des recours	40
III — La recevabilité quant à l'intérêt	44
IV — La recevabilité quant aux délais	50
V — Les règles de forme relatives à l'introduction du recours	55
VI — Les frais et les dépens	58
3^e partie : CONCLUSION	61

Les questions de protection juridique revêtent une importance croissante pour le fonctionnement d'un marché commun dans lequel il ne doit pas y avoir de distorsions de la concurrence. Et cela vaut non seulement en ce qui concerne le contrôle des actes juridiques des institutions des Communautés, mais également en ce qui concerne l'application d'un droit national qui tire son origine du droit communautaire (et surtout les directives relatives au rapprochement des législations).

Même après rapprochement des dispositions économiques matérielles (par exemple dans les domaines de la circulation des marchandises, du droit d'établissement, de la législation douanière, etc.), la libre circulation des marchandises, des personnes, des services, etc., dont la réalisation constitue l'objectif principal de nombreuses directives, sera encore entravée par le fait que la protection juridique contre des décisions administratives (nationales) fait l'objet de dispositions différentes ou fait totalement défaut. Le marché commun ne peut cependant fonctionner de façon satisfaisante que si le contrôle juridique des principaux actes administratifs économiques s'effectue pour l'essentiel selon des principes uniformes.

Les ouvrages spécialisés font souvent état ces derniers temps de l'importance considérable que présentent sur le plan juridique et économique les questions relatives aux recours contre les actes administratifs économiques pour l'établissement et le fonctionnement du marché commun. Il manquait toutefois jusqu'à présent une vue d'ensemble des problèmes que pose l'application d'un droit national né de directives communautaires.

Le professeur Jean-Marie Auby, ex-doyen de la Faculté de droit et des sciences économiques de l'université de Bordeaux, a entrepris, en collaboration avec le professeur Michel Fromont, de la Faculté de droit et des sciences économiques de l'université de Dijon, la tentative méritoire de comparer l'étendue de la protection juridique contre les actes administratifs économiques ainsi que les différents éléments de procédure qui peuvent influencer sur l'efficacité de cette protection. L'étude traite

des principales questions relatives au contrôle judiciaire des actes administratifs, à l'étendue de ce contrôle au point de vue de la forme et du fond, à l'existence et aux conséquences d'une procédure préliminaire, à l'effet suspensif ou non suspensif des recours, aux conditions de recevabilité, aux délais, aux règles de forme concernant l'introduction du recours ainsi qu'aux frais de procédure.

L'étude fait naître de nombreuses idées qui n'avaient pratiquement jamais été formulées jusqu'à présent. Leurs conclusions débouchent sur la constatation que s'il est vrai que les systèmes de protection juridique des Etats membres sont différents, il est très difficile de porter un jugement définitif sur les conséquences économiques qui en résultent, étant donné notamment que l'efficacité d'un droit de procédure national dépend aussi de facteurs extrajuridiques.

Dans le domaine de la procédure proprement dite (en ce qui concerne par exemple l'effet suspensif du recours, les conditions de recevabilité, la possibilité pour les tiers d'introduire un recours, les délais), les différences parfois sensibles peuvent avoir des conséquences. C'est pourquoi les propositions prudentes formulées en conclusion en vue d'initiatives de la Communauté visent surtout à préconiser certains rapprochements en ce qui concerne les dispositions relatives à une information sur les voies de recours ainsi qu'aux délais.

Il faut s'attendre à ce que cette publication alimente la discussion des nombreuses questions posées, ainsi que de tout le problème des recours juridictionnels contre les actes administratifs économiques, et permette un enrichissement des connaissances en la matière. L'intégration économique croissante et l'intensification de l'activité économique internationale qu'elle entraîne rendront bientôt nécessaires des actions de la Communauté pour pallier les effets défavorables sur le marché commun de la situation juridique actuelle. La présente étude, dont les conclusions ne préjugent évidemment pas de l'opinion de la Commission, aidera certainement à répondre à ces questions.

GENERALITES

Le présent rapport a été établi par les experts susmentionnés sur la base de recherches effectuées en 1967 et 1968. Outre les travaux qu'ils pouvaient avoir consacrés eux-mêmes antérieurement aux mêmes problèmes, les experts ont utilisé une large documentation législative doctrinale et jurisprudentielle : ils ont également procédé à des enquêtes sur place dans la plupart des Etats considérés.

Le plan du rapport est celui qui est mentionné dans le contrat conclu entre la Commission de la Communauté économique européenne et les experts.

La délimitation du sujet a obéi aux considérations suivantes :

1) La notion d'*acte administratif*, adoptée dans les droits faisant l'objet de la présente étude, est loin d'être la même. Notamment, le droit allemand la limite aux actes juridiques à portée individuelle, tandis que les autres droits y font rentrer, à côté des actes particuliers, les règlements administratifs.

Il a paru nécessaire, de ce fait, de recourir à une conception large de l'acte administratif faisant abstraction de certaines particularités nationales.

On entendra donc par acte administratif tout acte juridique unilatéral émanant d'une autorité administrative, quitte à préciser, dans le détail, les compléments que les droits des Etats en cause peuvent apporter à cette définition générale.

2) L'étude sera limitée aux *recours juridictionnels* portés devant une juridiction et non, par exemple, devant une autorité administrative. Les recours administratifs ne seront évoqués qu'à propos de leurs relations avec les recours juridictionnels.

La distinction de ces deux catégories de recours ne soulève pas de difficultés particulières. Les six Etats considérés connaissent et appliquent d'une manière très voisine la notion de juridiction et d'acte juridictionnel.

Il conviendra de relever cependant, notamment aux Pays-Bas, l'existence de situations intermédiaires entre l'organe juridictionnel et l'organe administratif : on sera du reste amené à estimer que les recours portés devant certains au moins de ces organismes ont un caractère quasi juridictionnel, ce qui permet de les retenir dans la présente étude.

3) Enfin, les développements seront consacrés aux *recours contre les actes administratifs*. On entendra par là les voies de droit permettant au juge en cas d'irrégularité (« lato sensu ») de l'acte administratif, soit de l'annuler, soit de ne pas l'appliquer dans le litige, soit enfin de le réformer ou de lui substituer un autre acte. On exclura au contraire les cas dans lesquels le juge intervient uniquement pour accorder une réparation à la victime de l'irrégularité.

I

L'existence d'un contrôle juridictionnel
sur les actes administratifs

Pour l'élaboration de cette partie de l'étude, le principe d'un plan peut être trouvé dans les considérations suivantes.

Dans cinq des pays étudiés, il existe des juridictions spécialisées dans le contrôle des activités de l'administration et notamment des actes administratifs. Les Pays-Bas au contraire ne connaissent pas de juridictions administratives à compétence générale. On y trouve cependant des juridictions administratives spéciales ou des organes administratifs présentant certains caractères juridictionnels qui participent au contrôle juridique des actes administratifs.

D'autre part, dans les six Etats, le contrôle des actes administratifs n'est pas réservé aux juridic-

tions administratives ou organes administratifs quasi juridictionnels. Les juridictions de droit commun participent également dans une certaine mesure à ce contrôle.

Il paraît donc utile d'examiner successivement ces deux formes de contrôle.

A — *Le contrôle exercé par les juridictions administratives*

Il a paru utile, pour la clarté de l'exposé, d'examiner successivement les institutions existant dans les six Etats faisant l'objet de la présente étude. On pourra constater en effet qu'il existe entre ces institutions des différences parfois sensibles.

Aucun ordre déterminé ne s'impose particulièrement dans ces développements. On commencera par l'étude des institutions françaises pour la seule raison qu'elles sont les plus anciennes et probablement celles qui ont donné lieu aux recherches les plus nombreuses.

(1) *Bibliographie et références*

A la différence de la 2^e partie, la 1^{re} partie du présent rapport porte sur des problèmes si généraux qu'il a paru impossible d'indiquer à propos des divers points traités les sources bibliographiques et les références législatives ou jurisprudentielles. Ces indications auraient dû être en effet exagérément nombreuses.

On se bornera donc ici à indiquer pour chacun des six Etats l'ouvrage ou les ouvrages les plus importants pour l'étude du contentieux administratif.

France — Auby et Drago : *Traité de contentieux administratif*, 3 Vol., 1962.

Luxembourg — Bonn : *Le contentieux administratif en droit luxembourgeois*, 1966.

Pays-Bas — Vegting : *Administratief Recht* 1957 (6^e partie).

Nederlands Bestuurrecht (ouvrage collectif) ; notamment mise à jour 1967.

Belgique — Cambier : *Principes du contentieux administratif* 1964 (tomes I et II).

Wigny : *Principe généraux du droit administratif belge*, 1950.

Italie — Borda : *La giustizia amministrativa*, 1960.

Borsi : *La giustizia amministrativa*, 7^e éd., 1941.

Giannini : *La giustizia amministrativa*, 1964.

Guicciardi : *La giustizia amministrativa*, 3^e éd., 1954.

Zanobini : *Corso di Diritto Amministrativo*, 8^e éd., 1958, Vol. I, II et III.

Allemagne — Forsthoft : *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 8^e éd., 1964 (Tome I : Partie générale).

Wolff : *Verwaltungsrecht*, 5^e éd.

Droit comparé — Fromont : *Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung in Deutschland, Frankreich und den Europäischen Gemeinschaften*, Carl Heymann, Köln 1967, 278 pages.

1) *Le droit français* connaît, de longue date, un système très élaboré de contrôle juridictionnel des actes juridiques de l'administration.

La pièce maîtresse de ce contrôle est le recours pour excès de pouvoir, dégagé par la jurisprudence du Conseil d'Etat au début du 19^e siècle, et qui a connu à l'époque moderne un remarquable essor.

Cette voie de droit est restée longtemps le monopole de la juridiction administrative suprême, le Conseil d'Etat. Depuis une réforme intervenue en 1953 (2) il relève en principe de la juridiction administrative générale établie dans 22 circonscriptions, et qui est dite tribunal administratif. Cependant, les actes importants (notamment les décrets ou les arrêtés réglementaires des ministres) ne peuvent être attaqués que devant le Conseil d'Etat ; et, d'autre part, celui-ci peut être saisi d'un appel contre les jugements rendus par le tribunal administratif.

Tous les actes juridiques de l'administration (sous réserve d'exceptions limitées qui seront évoquées plus loin) peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Ce recours, qui ne peut être fondé que sur des moyens de légalité, ne peut aboutir qu'à une annulation ; le juge qui en est

(2) Décret du 30 septembre 1953 (valeur législative).
Décret du 28 novembre 1953.

saisi ne peut par exemple réformer l'acte, condamner l'administration à une prestation ou lui adresser une injonction.

Le recours pour excès de pouvoir présente certains caractères généraux qu'il y a lieu d'évoquer en quelques mots.

On y voit d'abord un recours de « droit commun ». Il faut entendre par là le fait que ce recours existe de plein droit sans qu'il soit besoin d'un texte pour le rendre possible. Seule, du reste, une disposition législative formelle pourrait en écarter l'exercice ⁽¹⁾. On admet dès lors qu'il faut y voir un « principe général du droit » au sens que le droit administratif français donne à cette expression.

Ce recours présente en second lieu un caractère « général ». Aucun domaine particulier ne lui est assigné et il peut jouer en toute matière. Cependant, pour éviter que le recours pour excès de pouvoir n'arrive à supplanter et à éliminer les autres voies de droit contre les actes administratifs, le Conseil d'Etat a dégagé à la fin du 19^e siècle une théorie du « recours parallèle », selon laquelle le recours pour excès de pouvoir n'est pas recevable si le requérant dispose d'une autre voie de droit susceptible d'aboutir à un résultat équivalent.

Le régime du recours pour excès de pouvoir, dont quelques aspects seront évoqués plus loin, est presque exclusivement l'œuvre de la jurisprudence qui lui a donné un aménagement complexe. Les textes le concernant (notamment Ordonnance du 31 juillet 1945, article 32) se bornent à des indications très générales.

En dehors du recours pour excès de pouvoir, les juridictions administratives générales (Conseil d'Etat, tribunaux administratifs) peuvent connaître d'autres voies de droit destinées à contester la légalité d'actes administratifs. Ces voies de droit présentent un caractère spécial et concernent des domaines déterminés. D'autre part, le juge y intervient avec des pouvoirs étendus qui lui permettent de ne pas se borner à une simple annulation (contentieux de « pleine juridiction ») ; il peut par exemple modifier l'acte qui lui est déféré.

L'exemple de ce contentieux qui touche au plus près l'objet du présent rapport est le contentieux fiscal. A propos de certaines impositions (essentiellement les impôts directs), le juge administratif peut être saisi de recours contre les actes établissant une imposition individuelle.

L'intervention des juridictions administratives générales, que l'on vient d'exposer, constitue l'élément essentiel du contrôle juridictionnel des actes administratifs. C'est uniquement pour être complet que l'on peut mentionner le rôle des juridictions administratives spéciales. Ces juridictions en effet,

encore que leurs attributions ne soient pas négligeables, connaissent assez rarement de la légalité d'actes administratifs et par ailleurs les actes en cause n'ont généralement pas un caractère économique. Tout au plus pourra-t-on citer les juridictions compétentes en matière d'aide sociale qui peuvent annuler diverses décisions administratives concernant l'octroi ou le refus de prestations sociales.

On relèvera enfin que ces différentes juridictions administratives spéciales relèvent du contrôle du Conseil d'Etat (normalement par la voie d'un recours en cassation).

2) *L'Italie* avait adopté au début du 19^e siècle sous l'autorité ou l'influence de la France, un système de juridictions administratives directement inspirées des institutions françaises. Ces institutions disparurent lors de la chute de l'Empire français mais on vit cependant subsister dans les Etats italiens des organismes juridictionnels ou quasi juridictionnels spécialisés dans le contentieux administratif.

Avec la création du royaume d'Italie et l'unification juridique qui s'ensuivit, une solution différente devait être adoptée sous l'influence des mouvements libéraux. A l'imitation du système belge, jugé particulièrement protecteur des administrés, une loi du 20 mars 1865 (annexe E) portant abolition du contentieux administratif décida que toutes les affaires dans lesquelles était invoqué un droit subjectif vis-à-vis de l'administration seraient de la compétence des juridictions judiciaires. Ce texte demeure en vigueur, mais comme on va le voir, sa signification s'est considérablement modifiée.

En 1865 en effet, le contrôle juridictionnel de l'administration se limitait à l'intervention des tribunaux judiciaires. Les contestations ne portant pas sur des droits subjectifs mais sur des « intérêts légitimes » ne pouvaient être tranchées que par voie de recours administratifs. Cette situation ne tarda pas à paraître fâcheuse : le contrôle des juridictions judiciaires qui limitaient considérablement la notion de droit subjectif paraissait insuffisant et, par ailleurs, les recours administratifs offraient d'assez faibles garanties. Aussi, à l'imitation de plusieurs Etats européens, l'Italie décida de se doter d'une juridiction administrative. Une loi du 31 mars 1889 créa au Conseil d'Etat — jusque-là organe administratif et consultatif — une nouvelle section chargée de la défense des intérêts légitimes. Ces attributions contentieuses du Conseil d'Etat furent élargies par la suite (loi du 7 mars 1907 ; décret royal du 30 décembre 1923). D'autre part, une juridiction administrative locale fut créée par la loi du 1^{er} mai 1890 sous le nom de « Juntas provinciales administratives ».

La constitution de 1948 a confirmé ces différentes solutions en consacrant à la fois le principe de l'unité de juridiction (article 102) et l'exception établie au profit du Conseil d'Etat et autres juridictions administratives chargées de sauvegarder

(1) Conseil d'Etat, 17 février 1950, Ministre de l'Agriculture contre Dame Lamotte, *Recueil* p. 110 RDP 1951. 478 concl. Delvolvé, note Waline.

à l'égard de l'administration publique les intérêts légitimes et même, sur des matières particulières fixées par la loi, des « droits subjectifs » (article 103).

Le Conseil d'Etat, qui est également doté d'un rôle consultatif et administratif, est l'organe essentiel de la justice administrative. Trois de ses six sections ont un rôle contentieux et forment le « Conseil d'Etat en sessions juridictionnelles ». Les affaires les plus délicates sont portées devant une formation spéciale, l'Assemblée plénière.

Dans le domaine de la justice administrative, le Conseil d'Etat apparaît comme l'organe de droit commun. Sa compétence s'établit cependant à plusieurs titres.

Le Conseil d'Etat intervient d'abord « in legitimità ». Il s'agit, selon l'article 26, alinéa 1, du décret de codification du 26 juin 1924, des « recours pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi contre les actes ou mesures d'une autorité administrative ou d'une assemblée administrative qui concernent un intérêt d'individus ou de personnes morales ». Ce recours, assez proche du recours pour excès de pouvoir français, ne peut aboutir qu'à une annulation. Il est ouvert d'une manière générale contre tous les actes administratifs, dès lors que le requérant est atteint dans un intérêt légitime et non dans un droit subjectif, et dès lors que la loi ne désigne pas un autre juge.

Le Conseil d'Etat dispose également, dans les cas prévus par la loi, d'une compétence « di merito ». Ce contentieux se différencie par plusieurs points du précédent.

C'est ainsi d'abord que le juge peut contrôler non seulement la « légitimité » c'est-à-dire la légalité, mais également le « mérite » c'est-à-dire l'opportunité de l'acte.

En second lieu, le Conseil d'Etat peut non seulement annuler l'acte qui lui est déféré, mais également le réformer, le modifier (il ne peut par contre en tirer motif à condamnation pécuniaire de l'administration, rôle réservé à la juridiction judiciaire).

Enfin, si le recours « in merito » est ouvert, comme le recours de légitimité, contre des actes administratifs, il n'est possible que dans les cas prévus par la loi. Il en va ainsi par exemple dans les hypothèses suivantes : refus d'autorisation d'ester en justice opposée par l'autorité de tutelle aux personnes morales publiques, litiges divers en matière de travaux publics, appel contre les décisions des Juntas provinciales administratives statuant au premier degré comme juridiction de mérite, recours tendant à obtenir l'exécution de l'obligation qu'a l'administration de se conformer à la chose jugée lorsqu'une décision des tribunaux judiciaires a reconnu la lésion d'un droit civil ou politique par un acte administratif, etc.

Lorsqu'il statue en légitimité ou en mérite dans les matières où il n'a pas compétence exclusive (voir

infra), le Conseil d'Etat peut statuer sur toutes les questions préjudicielles et incidentes relatives au droit dont la solution est nécessaire au jugement de la question principale qui est de sa compétence. Ce pouvoir, prévu par l'article 28 du décret de codification du 26 juin 1924, comporte certaines limites comme l'état et la capacité des personnes.

Dans les cas précédents la compétence du Conseil d'Etat s'applique, ainsi qu'il est de règle pour la juridiction administrative, à la défense d'intérêts légitimes. Le Conseil peut cependant connaître aussi de litiges portant sur des droits subjectifs et qui normalement relèveraient de la juridiction ordinaire. Il s'agit ici de la compétence « exclusive » instituée par le décret royal du 30 décembre 1923 (Voir aussi l'article 103 précité de la Constitution de 1948).

Cette compétence ne vaut que dans les cas prévus par la loi (Voir article 29 du décret de codification du 26 juin 1924). Il s'agit de questions où il est difficile de déterminer l'existence d'un droit ou d'un intérêt et dont la technicité rendrait difficile l'intervention du juge judiciaire. L'hypothèse la plus importante est celle du contentieux des rapports entre les personnes publiques et leurs agents. Le Conseil d'Etat statue ici « in legitimità ». Dans les autres cas, le juge exerce tantôt une compétence de légitimité (par exemple décisions administratives d'hospitalisation des personnes inaptes au travail), tantôt une compétence de mérite (par exemple décisions préfectorales sur les industries insalubres) ; à ce dernier titre, il dispose de pouvoir d'annulation et de réformation ; mais, bien que statuant sur des droits subjectifs, il ne peut condamner l'administration à des dommages-intérêts.

Il existe d'autres juridictions administratives que le Conseil d'Etat ⁽¹⁾.

Les plus importantes sont les Juntas provinciales administratives créées en 1889 et qui, sous la présidence du préfet, ont un double rôle juridictionnel et de contrôle administratif des collectivités locales. Dans leurs attributions contentieuses les Juntas ont uniquement une compétence d'attribution.

C'est ainsi qu'elles connaissent de recours « in merito » contre certains actes des autorités locales, provinciales ou communales. La loi leur donne aussi une compétence exclusive, au sens indiqué ci-dessus ; elle s'applique au contentieux des rapports des personnes publiques et de leurs agents (compétence « in merito ») ou encore par exemple aux recours contre les délibérations des conseils municipaux en matière de foires et marchés.

Les décisions juridictionnelles rendues par les Juntas peuvent donner lieu à un recours en révocation devant la Junta elle-même et à un appel devant le Conseil d'Etat.

(1) La Constitution (article 125), prévoyant la création de tribunaux administratifs régionaux qui, en fait, n'ont pas été organisés.

Il existe enfin d'autres juridictions administratives spéciales (malgré l'interdiction formulée par l'article 102 de la Constitution). Leur contrôle incombe à la Cour de cassation.

Il en va ainsi par exemple en matière fiscale des juridictions « tributaires », du tribunal supérieur des eaux publiques, de la Cour des comptes, etc.

3) Dans la deuxième moitié du 19^e siècle, les différents Etats composant alors l'Allemagne se sont dotés de juridictions administratives ; cependant, même après la création de l'Empire (1871), aucune juridiction administrative suprême n'a été instituée pour contrôler les juridictions des Etats. Une telle juridiction n'est apparue qu'après la seconde guerre mondiale (Loi du 23 septembre 1952 créant le « Bundesverwaltungsgericht »).

L'organisation actuelle résulte essentiellement d'une loi du 21 janvier 1960 (ou « Verwaltungsgerichtsordnung » abrégé en Vwgo). Dans les Länder existent, sous des formes variées, des juridictions administratives à deux degrés (« Verwaltungsgerichte » et « Verwaltungsgerichtshof » ou « Oberverwaltungsgericht »). Dans la République fédérale on trouve, comme on l'a indiqué ci-dessus, le tribunal administratif fédéral. Il ne s'agit pas d'une juridiction d'appel, mais de révision (Vwgo, paragraphe 132) qui contrôle les juridictions administratives générales et quelques-unes seulement des juridictions d'attribution. Cependant, le tribunal connaît en premier et dernier ressort de certains litiges mettant en cause une autorité administrative fédérale (litiges concernant les activités consulaires, le contrôle des devises, les mesures relatives à l'économie industrielle, etc.) ou encore des litiges de droit public non constitutionnel opposant la Fédération à un Land ou deux Länder entre eux.

Avant 1945, les juridictions administratives allemandes étaient des juridictions d'exception. Elles sont devenues aujourd'hui des juridictions de droit commun. Il résulte actuellement du paragraphe 40 de la loi fédérale du 21 janvier 1960 sur les juridictions administratives que « les tribunaux administratifs sont compétents pour statuer sur tous les litiges de droit public qui ne présentent pas un caractère constitutionnel, dans la mesure où ceux-ci n'ont pas été attribués expressément par une loi fédérale à un autre tribunal ».

Le litige de droit public au sens du droit allemand n'est cependant pas comparable à celui que connaît le droit français. Ce litige doit d'abord présenter un « caractère concret », c'est-à-dire concerner la situation juridique d'une personne ; il ne comprend pas le contrôle « abstrait » d'une norme n'ayant fait l'objet d'aucune application individuelle (1). D'autre part, le litige doit comporter la violation d'un droit public

subjectif ou tout au moins, selon la tendance moderne, d'une situation juridique subjective. A ce deuxième point de vue du reste, le litige de droit public englobe la contestation de la légalité d'un acte administratif, dès lors qu'un tel acte a lésé le requérant dans un intérêt juridiquement protégé.

La juridiction administrative générale peut ainsi être saisie de plusieurs voies de droit.

La plus ancienne et la plus importante est l'action en annulation (« Anfechtungsklage »). Réservée aux titulaires de droits publics subjectifs au sens large (notion relativement restrictive malgré un effort doctrinal pour l'élargir), cette action, qui a cette conséquence remarquable de suspendre l'application de l'acte attaqué, peut aboutir à une annulation ; le juge peut même si l'acte a été exécuté et, si l'annulation ne suffit pas à l'effacer, condamner l'administration à prendre toute mesure nécessaire pour rétablir la situation antérieure.

Une autre voie de droit est l'action déclaratoire (« Feststellungsklage ») qui permet de faire constater qu'un acte administratif est inexistant c'est-à-dire, selon la conception assez extensive du droit allemand, qu'il comporte de manière manifeste la violation d'une règle de compétence, de procédure de fond. Ce recours, qui n'est soumis à aucune condition de délai, n'exige pas chez le requérant l'existence d'un droit subjectif : il suffit d'un simple intérêt légitime. Cependant le recours ne peut concerner qu'une situation juridique subjective : il ne saurait s'exercer à l'encontre d'un règlement.

Un autre type de recours est l'action en réclamation (« Verpflichtungsklage ») prévue par le paragraphe 42 Vwgo et qui à certains égards pourrait être considérée comme une variété de l'action en annulation. Il s'agit du cas dans lequel l'administration refuse ou s'abstient de prendre un acte, ce refus ou cette abstention ayant un caractère illégal à l'égard du requérant. Le requérant peut alors demander au tribunal de condamner l'administration à prendre cet acte.

On a déjà indiqué que les juridictions administratives ne pouvaient pratiquer un contrôle « abstrait » des actes administratifs, ce qui exclut les recours contre les règlements. Il convient de mettre à part cependant certains Länder ayant fait partie pour la plupart de l'ancienne zone américaine. La loi de 1960 a autorisé ces Länder à conserver une institution établie antérieurement sous l'impulsion de W. Jellinek, et comportant un recours en annulation contre les règlements.

A côté de la juridiction administrative générale prennent place des juridictions administratives d'attribution.

Elles ne relèvent pas du tribunal administratif fédéral et constituent des ordres de juridiction distincts : il en va ainsi des tribunaux sociaux ou encore des tribunaux financiers. Ces juridictions

(1) Le législateur fédéral a seulement autorisé le législateur des Länder à prévoir des recours en contrôle abstrait des normes.

peuvent connaître de recours contre des actes administratifs : par exemple, les tribunaux financiers ont compétence pour connaître des recours contre les mesures fiscales ; de même, les tribunaux sociaux connaissent de divers litiges de droit public (assurances sociales, assurance chômage, etc.) (1).

Il convient enfin d'évoquer le contrôle des actes administratifs qui peut être exercé par les juridictions constitutionnelles qui existent dans la plupart des Länder ou par la Cour de justice constitutionnelle (« Bundesverfassungsgericht »).

A côté des litiges constitutionnels proprement dits, la Cour et certaines juridictions constitutionnelles des Länder peuvent connaître du « recours constitutionnel » (« Verfassungsbeschwerde ») fondé sur une atteinte à un des droits garantis par la Constitution. Ce recours peut être exercé contre un acte administratif : cependant, le plaignant doit dans ce cas saisir la juridiction administrative et épuiser les voies de recours (2).

4) La juridiction administrative n'a occupé longtemps en Belgique qu'une place extrêmement limitée. La Constitution de 1831, animée par une conception libérale de l'Etat, établissait en principe l'unité de juridiction en confiant le « pouvoir judiciaire » aux « Cours et Tribunaux » (article 30). L'article 92 affirmait la compétence exclusive des juridictions judiciaires pour les contestations portant sur un droit civil et ne distinguait pas selon les parties en litige.

Cependant l'article 93 de la Constitution permettait d'apporter une certaine atteinte au monopole juri-

dictionnel des juridictions ordinaires : tout en affirmant la compétence de ces juridictions pour les contestations ayant pour objet des « droits politiques », ce texte réservait les « exceptions établies par la loi ». En fait, pendant plus d'un siècle, ces exceptions furent extrêmement modestes : elles ne concernaient que des organes quasi juridictionnels ou des juridictions administratives spéciales à compétence très limitée (députations permanentes des conseils provinciaux, conseils de révision, etc.).

La situation devait se modifier considérablement après la seconde guerre mondiale. On vit se développer alors un mouvement favorable à la création d'une juridiction administrative plus cohérente que celle des juridictions spéciales qui n'avaient guère donné satisfaction. Cette tendance correspondait également au fait que la juridiction judiciaire avait souvent fait preuve d'une timidité excessive dans sa tâche de contrôle de l'administration.

Pour ces différentes raisons, la Belgique, tout en conservant les principes constitutionnels évoqués ci-dessus, décida par la loi du 23 décembre 1946 la création d'un Conseil d'Etat chargé à la fois de fonctions contentieuses (Section d'administration) et de tâches consultatives (Section de législation).

Le même texte établit pour la première fois une voie de droit permettant le contrôle par voie d'action de la légalité des actes administratifs. L'article 9 déclare que « La section d'administration statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives ».

Ce recours en annulation apparaît dans sa définition comme très comparable au recours pour excès de pouvoir français. Fondé sur des moyens de légalité il ne peut aboutir qu'à des annulations. Le Conseil d'Etat qui en est saisi se refuse par exemple à réformer l'acte attaqué ou à prononcer des injonctions contre l'administration. D'autre part, ce recours a un caractère général et s'applique à l'ensemble des actes administratifs.

Cependant, le domaine du recours en annulation n'est pas sans comporter certaines limites au regard de son homologue français. Ce recours ne peut permettre ainsi la défense de droits civils pour lesquels la compétence des juridictions judiciaires (article 92 de la Constitution) est exclusive ; le Conseil d'Etat ne peut connaître par exemple du contentieux des traitements et pensions des agents publics ou des créances de l'administration.

Il est admis d'autre part que la compétence du Conseil d'Etat se trouve écartée lorsqu'un texte établit expressément un recours auprès d'une juridiction judiciaire dans une matière relevant du contentieux administratif. Cette situation se rencontre dans d'assez nombreux cas, par exemple en matière fiscale,

(1) Quelques détails peuvent être donnés sur la compétence de ces diverses juridictions :

1° Les tribunaux sociaux (« Sozialgerichte ») sont compétents pour connaître des « litiges de droit public relatifs à la sécurité sociale ou à l'assurance contre le chômage et aux autres activités de l'Office fédéral de l'emploi et de l'assurance contre le chômage, ainsi que les litiges de droit public relatifs aux victimes de la guerre » (paragraphe 51 de la loi du 3 septembre 1953).

2° Les tribunaux financiers (« Finanzgerichte ») sont compétents pour statuer sur les litiges de droit public relatifs aux impôts qui sont régis par la législation fédérale et sont levés par l'administration de la Fédération ou des Länder, sur l'exécution des autres décisions administratives prises en vertu du Code de l'administration fiscale, ainsi que sur les questions relatives à l'exercice des professions de conseiller fiscal (paragraphe 33 de la loi du 6 octobre 1965 relative aux tribunaux financiers).

On citera également les tribunaux disciplinaires (« Disziplinargerichte ») compétents pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées contre les juges et les fonctionnaires, et les tribunaux militaires (« Wehrdienstgerichte ») compétents pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées contre les soldats.

(2) Le paragraphe 90 du code de procédure de la Cour constitutionnelle admet dans certains cas la « Verfassungsbeschwerde » contre des actes administratifs, même avant l'épuisement des recours devant les tribunaux administratifs.

de sécurité sociale, d'expropriation. Le Conseil d'Etat s'abstient même dans ces hypothèses d'exercer un contrôle sur les actes préparatoires à l'acte relevant du contentieux judiciaire.

On notera enfin que, selon l'article 107 de la Constitution, toute juridiction — et, par conséquent la juridiction administrative et le Conseil d'Etat — a le devoir de refuser l'application d'un acte administratif illégal.

En dehors du Conseil d'Etat, la Belgique possède un certain nombre de juridictions administratives spéciales que seule une loi peut créer. Ces juridictions ont une compétence d'attribution en matière de contentieux des intérêts ou des droits politiques.

Certaines de ces juridictions relèvent, par la voie de l'appel ou de la cassation, des juridictions judiciaires (par exemple, députation permanente statuant en matière fiscale). Cependant, la plupart d'entre elles ne dépendent de l'autorité judiciaire que dans le cas des conflits d'attribution. Elles relèvent du Conseil d'Etat par la voie d'un recours en cassation. Ces juridictions administratives spéciales forment un ensemble assez disparate et leur compétence s'applique aux matières les plus variées : on se bornera à citer comme exemple le Conseil d'enquête économique pour étrangers, qui connaît des litiges concernant l'activité professionnelle des étrangers en Belgique.

5) La Constitution du *Luxembourg* du 17 octobre 1868 contient des dispositions identiques à celles déjà évoquées de la Constitution belge, ce parallélisme s'expliquant par le lien historique qui unit les deux Etats. L'article 84 décide que les contestations qui ont pour objet des droits civils, sont exclusivement du ressort des tribunaux. L'article 85 ajoute que les contestations qui ont pour objet des droits politiques, sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

Cependant, à la différence de la solution adoptée en Belgique à la même époque, la Constitution luxembourgeoise, dès sa rédaction de 1856, a prévu l'existence d'une juridiction administrative. Actuellement, l'article 76, alinéa 2, de la Constitution indique qu'il y aura à côté du gouvernement un conseil appelé « à régler les questions du contentieux administratif ». Il s'agit du Conseil d'Etat organisé pour la première fois par l'ordonnance du 28 juin 1857 et régi aujourd'hui par la loi du 8 février 1961.

Le contentieux administratif au sens de l'article 76 de la Constitution ne doit pas s'entendre d'une manière aussi large qu'en France ou en Allemagne. Son domaine ne saurait s'étendre en effet aux contestations portant sur des droits civils ou politiques, réservées aux tribunaux judiciaires. Si le juge administratif connaît de litiges portant sur des droits subjectifs, il s'agit seulement de « droits administratifs » que le droit luxembourgeois distingue des

droits civils et politiques. Par contre, selon une solution qui remonte à une loi du 18 janvier 1856, le contentieux administratif englobe le recours en nullité exercé contre les actes administratifs.

Le contrôle de la légalité des actes administratifs par le juge administratif s'exerce essentiellement par ce recours que la loi actuellement en vigueur du 8 février 1961 (article 31) fait rentrer dans le « contentieux de l'annulation ».

Ce recours est porté devant le Conseil d'Etat dans son Comité du contentieux qui exerce les fonctions juridictionnelles de la Haute Assemblée. Il comporte comme moyen l'incompétence, l'excès et le détournement de pouvoir, la violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés. Il s'exerce « contre toutes les décisions administratives quelconques à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et les règlements ». Le juge ne peut prononcer qu'une annulation ; cependant, l'article 31 de la loi de 1961 indique qu'après annulation, l'affaire est renvoyée à l'autorité administrative qui, en décidant du fond, doit se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat.

A côté du contentieux de l'annulation, le Conseil d'Etat connaît d'un « contentieux de la réformation » appelé aussi par la loi de 1961 « contentieux d'appel » (alors que dans la plupart des cas il ne s'agit pas d'appel au sens strict du terme). Cette compétence ne s'applique que dans les cas prévus par des textes législatifs. Il existe du reste d'assez nombreux exemples de lois prévoyant que certaines décisions administratives peuvent donner lieu à un tel recours devant le Conseil d'Etat (par exemple en matière d'assurances sociales ou de traitements des agents de l'Etat).

Le contentieux de la réformation comporte des différences assez notables avec le contentieux de l'annulation. D'abord le recours ne peut se fonder que sur un droit (administratif) lésé, et non sur un simple intérêt comme dans le recours en nullité. D'autre part, le juge de la réformation connaît non seulement des points de droit mais également des questions de fait. Enfin, ce juge peut non seulement annuler la décision attaquée, mais encore la réformer ou lui en substituer une autre.

Il existe au Luxembourg, outre le Conseil d'Etat (qui est lui-même une juridiction administrative d'attribution), d'autres juridictions administratives spéciales. Les unes relèvent du Conseil d'Etat par la voie de l'appel (Chambre des comptes, Commission des pensions, Instance de recours en matière de contributions directes), tandis que d'autres, à double degré, sont contrôlées par le Conseil par la voie de la cassation (juridictions de la sécurité sociale, du recrutement militaire, etc). Il existe enfin des juridictions administratives relevant des tribunaux judiciaires, notamment en matière de dommages de guerre.

6) Le système juridique des *Pays-Bas* ne comporte pas de juridictions administratives à compétence générale ; le contrôle juridictionnel de l'administration ne peut résulter — abstraction faite du rôle joué par les juridictions judiciaires — que de l'intervention de juridictions administratives spéciales ou de recours quasi juridictionnels.

Cette situation s'explique essentiellement par l'histoire. Au début du 19^e siècle, sans doute par réaction contre les institutions de la période française, les Constitutions s'étaient bornées à affirmer la compétence des juridictions judiciaires (article 165 de la Constitution de 1815 : compétence exclusive pour connaître des actions des particuliers fondées sur un droit de propriété ou une obligation de droit civil). A côté de ce contentieux judiciaire qui s'appliquait à l'administration, on ne trouvait — réserve faite de juridictions fiscales éphémères — que des recours administratifs prévus par divers textes, notamment auprès de la Couronne. A plusieurs reprises au cours du 19^e siècle, des projets furent élaborés en vue de la constitution de juridictions administratives : lors de la révision de la Constitution en 1887, on modifia même les dispositions pouvant s'opposer à l'établissement d'une telle juridiction (articles 76 et 153). Ces tentatives échouèrent. Par la suite, on vit seulement apparaître des juridictions administratives spéciales (Loi de 1901 sur les accidents du travail instituant la "Centrale Raad van beroep", textes intervenus après 1914 sur la sécurité sociale, la fonction publique, etc.). Plus récemment, une loi du 20 juin 1963 a modifié de manière considérable le régime des recours adressés à la Couronne, qui statue après avis du Conseil d'Etat. Cependant, le problème de la création d'une juridiction administrative générale reste posé.

Actuellement, le premier élément de contrôle juridictionnel des actes administratifs que comporte le droit des Pays-Bas réside dans l'intervention de juridictions administratives spéciales. On peut considérer comme tels des organes indépendants de l'administration statuant selon une procédure et des formes de type juridictionnel et ne relevant pas par ailleurs du contrôle des juridictions judiciaires. Divers textes prévoient la possibilité d'exercer devant ces juridictions des recours contre certains actes administratifs : il s'agit le plus souvent de recours ne pouvant aboutir qu'à une annulation (1).

Les cas les plus importants sont les suivants.

Un premier exemple peut être trouvé dans les lois sur le contentieux de la sécurité sociale et de la

fonction publique. En première instance, ce contentieux fait appel d'abord aux « Conseils du contentieux » (« raden van beroep ») (12 aux Pays-Bas) présidés par un professionnel et composés par moitié de représentants des employeurs et des salariés. Ils sont compétents pour connaître des recours dirigés contre les décisions de la Banque de la sécurité sociale en vertu des lois sur les accidents du travail ou les accidents en agriculture ainsi que contre les décisions des organes qui exécutent les lois sur la maladie, la vieillesse, les allocations familiales. D'autre part, la loi sur les fonctionnaires institue des tribunaux de la fonction publique) (« ambtenarengerechten ») présidés par le président du Conseil du contentieux et comprenant deux assesseurs nommés par le ministre de la justice sur recommandation des organisations de fonctionnaires. Ils sont compétents pour connaître des décisions administratives concernant les fonctionnaires.

L'appel contre les décisions rendues par ces deux séries de juridictions est porté devant le Conseil central du contentieux (« Centrale Raad van Beroep ») siégeant à Utrecht et composé de juristes professionnels nommés à vie. Ce Conseil est par ailleurs compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les décisions rendues en matière de pensions.

Un autre exemple de juridiction administrative spéciale résulte de la loi du 16 septembre 1954 sur le contentieux de l'organisation de l'économie. Ce texte établit à La Haye un Conseil du contentieux économique (« College van beroep voor het bedrijfsleven ») comprenant dans chacune de ses chambres trois juristes professionnels nommés à vie et deux membres nommés sur présentation des organisations professionnelles. Ce Conseil est compétent pour connaître des recours dirigés contre les décisions et actes du Conseil économique et social et des diverses organisations professionnelles de droit public (groupements par produits, par activité professionnelle) (article 4).

A l'intérieur du Conseil du contentieux économique (« College van beroep voor het bedrijfsleven ») une Chambre pour les affaires de concurrence connaît des litiges en matière de cartels (Loi sur la concurrence économique du 16 juillet 1958, article 35) ; elle comprend des juges nommés sur présentation des organisations économiques (2).

(1) Le juge ne dispose normalement pas du pouvoir de réformer l'acte attaqué. Il peut seulement inviter l'organe administratif à se conformer à ce jugement sous peine d'être condamné à indemniser l'intéressé. Une seule juridiction, le Conseil du contentieux économique, peut enjoindre à l'administration d'agir dans un sens déterminé sous menace d'astreinte.

(2) La loi de 1958 (article 33) énumère limitativement les actes individuels du ministre des affaires économiques qui peuvent faire l'objet de recours (elle indique également dans chaque cas les personnes admises à exercer le recours) : décision relative à la dispense de déclarer une entente, décision relative à une dispense d'adhérer à un cartel déclaré obligatoire pour tous, décision annulant une entente, décision relative à une dispense de respecter une interdiction générale de constituer certains types d'entente, injonction à des entreprises occupant une position économique dominante de mettre fin à certaines pratiques.

Une autre institution du contentieux administratif néerlandais réside dans le recours à la Couronne, celle-ci statuant après avis du Conseil d'Etat. Cette institution date du début de la monarchie des Pays-Bas. Elle a reçu une première organisation avec la loi de 1861 sur le Conseil d'Etat qui a aménagé devant cette assemblée une procédure publique avec participation des parties. Des textes ultérieurs et notamment la loi du 9 mars 1962 sur le Conseil d'Etat ont encore perfectionné cette procédure. Du fait du régime qui lui est actuellement applicable, on peut estimer que ce recours n'a plus le caractère purement administratif qu'il revêtait à l'origine. On est en présence d'un recours quasi juridictionnel solutionné par voie de justice retenue.

Les recours sont adressés au Conseil d'Etat, section des litiges administratifs, qui est divisée en chambres entre lesquelles les affaires sont réparties par catégories. Les textes déterminent la procédure dont le caractère quasi juridictionnel a été encore accentué par la loi de 1962.

L'intervention du Conseil d'Etat aboutit à un simple avis qui ne lie pas la Couronne. Celle-ci — en fait le ministre — peut demander au Conseil de réexaminer l'affaire. Elle peut aussi, à condition d'avoir déjà formulé cette demande, ne pas suivre l'avis. Elle doit alors prendre l'avis du ministre de la justice et publier simultanément l'avis et sa décision dans le Journal officiel.

La compétence de la Couronne, pour connaître des recours contre des actes administratifs, n'a pas un caractère général. Il s'agit d'une compétence d'attribution qui résulte de nombreux textes spéciaux.

Ces textes prévoient par exemple que la Couronne statue sur des recours contre des décisions rendues par les conseils provinciaux (« *gedeputeerde Staten* ») statuant (sur recours administratifs) sur différents litiges ou des recours contre certaines décisions des autorités municipales, de l'administration fiscale, des ministres, etc. Selon les cas, cette compétence se limite à un contrôle de la légalité. Elle peut également s'étendre — ce qui est le cas de nombreux textes récents — à un contrôle de l'opportunité.

Un chef important de la compétence de la Couronne réside dans la loi du 20 juin 1963 sur les recours contre les décisions administratives. Ce texte, qui marque le souci des Pays-Bas de perfectionner leur système de contrôle de l'administration, ouvre le recours contre les décisions émanant des organes administratifs du pouvoir central (article 2). Des exceptions relativement nombreuses sont du reste prévues (articles 5 et 21) ; par là, le texte se rattache au système traditionnel néerlandais de l'énumération ; on observera cependant qu'il s'agit d'une énumération négative, qui

limite la portée d'un principe d'une certaine généralité. Par là, le recours quasi juridictionnel établi par la loi de 1963 marque certainement une évolution notable du contentieux administratif néerlandais (1).

On notera du reste que cette loi présente un caractère complémentaire. Le recours à la Couronne n'est possible sur la base de ce texte que si aucun recours administratif n'existe ou si le recours administratif n'a pas été utilisé.

Par ailleurs, le recours visé par la loi de 1963 ne peut aboutir qu'à une annulation.

Le caractère semi-judiciaire de cette disposition ressort en outre du fait que la Couronne peut annuler une disposition contestée et mandater l'organe qui a arrêté la disposition en cause pour régler l'affaire selon un mode déterminé (article 14 1 BAB). La Couronne a même, le cas échéant, le pouvoir de régler complètement l'affaire elle-même, sans que l'organe dont la disposition a été annulée doive encore intervenir.

En revanche, le juge administratif néerlandais ne peut — en règle générale — qu'annuler une disposition et n'a pas compétence pour revoir la disposition contestée ; il a seulement la faculté d'inviter l'organe administratif à se conformer à son jugement sous peine de se voir condamné à verser des dommages-intérêts à l'intéressé.

Le droit administratif des Pays-Bas fait enfin une large place aux recours administratifs proprement dits (adressés aux conseils municipaux, au commissaire de la Reine, aux conseils provinciaux, aux ministres, etc). Leur étude n'entre pas cependant dans le cadre de la présente rubrique.

En conclusion des développements précédents, il apparaît donc que les Etats membres de la Communauté économique européenne possèdent, sous des formes variées, qui correspondent à leur histoire ou à leur tradition juridique, des institutions de contrôle de la légalité des actes administratifs faisant appel à des juridictions spécialisées. Ces institutions peuvent être saisies, par voie d'action, de recours fondés sur l'illégalité des actes et aboutissant normalement à des annulations.

Ces juridictions ont par ailleurs une compétence générale et peuvent connaître, en principe, de la légalité des actes administratifs (au sens propre à chaque droit).

A ces différents points de vue il conviendrait sans doute de mettre à part les Pays-Bas qui ne sont

(1) C'est la première fois en effet que l'on trouve dans ce contentieux un recours qui, malgré les limites de son domaine (par exemple il ne s'étend pas aux actes des autorités locales pour lesquels ne sont possibles que les recours spéciaux prévus par les textes), s'applique à un grand nombre d'actes administratifs.

pas dotés d'une juridiction administrative à compétence générale. Cependant, l'évolution contemporaine du droit néerlandais semble de nature à atténuer progressivement cette particularité.

B — *Le contrôle exercé par les juridictions judiciaires*

Le domaine et l'intensité de ce contrôle varient selon les Etats considérés. D'une manière générale, et ainsi qu'il est facilement concevable, l'importance du rôle de la juridiction judiciaire s'établit en raison inverse de la compétence dévolue à la juridiction administrative. Encore faut-il ajouter que même dans les pays où la juridiction administrative connaît un important développement, le rôle de la juridiction judiciaire dans le contrôle de l'administration est loin d'être minime ; il semble, par ailleurs, qu'à l'époque contemporaine ce rôle n'est pas sans connaître une certaine extension.

Ce dernier phénomène que l'on relève notamment en France n'est pas forcément des plus heureux. Les raffinements dans la distribution des compétences et la recherche du juge le plus apte à régler le litige ne méritent peut-être pas l'inconvénient grave résultant de l'extrême complexité dans la détermination des attributions respectives de la juridiction ordinaire et de la juridiction administrative.

Dans cette rubrique, on étudiera les droits des Etats en commençant par ceux qui accordent la plus large compétence aux juridictions judiciaires.

1) *En Italie*, la compétence des juridictions judiciaires en matière administrative comporte un large domaine d'application. Cette compétence a pour base la loi du 20 mars 1885 (annexe E) portant abolition du contentieux administratif dont l'article 2 déclare dévolues à la juridiction ordinaire (prétures, tribunaux, cour d'appel, Cour de cassation) « toutes les matières où est mis en cause un droit civil ou politique, bien que l'administration publique puisse y être intéressée et même au cas de mesures prises par le pouvoir exécutif ou l'autorité administrative ». Il n'est fait exception à ce principe que dans les cas prévus par la loi (voir *supra* I A 2° le cas de la « Compétence exclusive » du Conseil d'Etat).

Ainsi, comme l'a du reste affirmé plus récemment l'article 113 de la Constitution de 1948, c'est aux tribunaux judiciaires qu'il appartient de contrôler l'administration si c'est un droit qui se trouve en cause. La juridiction administrative n'intervient que pour la défense des intérêts.

La distinction des droits et des intérêts qui soulève en pratique de nombreuses difficultés et qui a donné lieu à des recherches doctrinales très poussées repose sur les principes suivants. L'intérêt, selon une définition donnée par l'assemblée plénière

du Conseil d'Etat (Avis du 26 février 1965) apparaît « comme un intérêt individuel strictement connexe à l'intérêt public et protégé indirectement, c'est-à-dire à travers la protection de celui-ci ». Au contraire, le droit est un intérêt que l'ordonnement juridique attribue à un titulaire exclusif et protégé directement avec une règle appropriée.

L'application de ces principes s'avère souvent malaisée et la jurisprudence a connu à son égard plusieurs variations. On se bornera à citer une importante solution de principe dégagée notamment par un arrêt de la Cour de cassation du 4 juillet 1949. Lorsqu'on est en présence d'un acte administratif discrétionnaire, la compétence ne peut appartenir à l'autorité judiciaire car il ne peut y avoir de droit par l'administré. Le juge judiciaire est compétent au contraire à propos des actes administratifs liés qui doivent être pris en exécution de la loi ; il en va de même si l'existence du droit subjectif est contestée, c'est-à-dire si l'intéressé soutient que l'administration n'a pas pouvoir discrétionnaire.

Lorsque le juge judiciaire est compétent, il lui appartient de contrôler la légalité des actes administratifs en cause. L'article 5 de la loi du 20 mars 1865 déclare en effet que « les autorités judiciaires appliquent les actes généraux ou locaux dans la mesure où ils sont conformes à la loi ». Cette compétence ne s'applique donc qu'à la légalité de l'acte (qui n'inclut pas la constitutionnalité) ou selon la formule du droit italien à la « *legittimità* ». Encore faut-il ajouter qu'en pratique le juge judiciaire limite encore son contrôle : celui-ci ne porte guère que sur la légalité externe, c'est-à-dire sur la compétence de l'auteur de l'acte et sur l'accomplissement des formalités substantielles.

Quels sont alors les pouvoirs de la juridiction judiciaire en présence d'un acte administratif considéré comme irrégulier ? L'article 4 de la loi de 1865 indique que « les tribunaux se borneront à connaître des effets de l'acte même, dans ses rapports avec l'objet du procès. L'acte administratif ne pourra être révoqué ou modifié que par la voie d'un recours aux autorités administratives compétentes qui se conformeront à la chose jugée par les tribunaux au regard de l'espèce sur laquelle ils ont statué ». Le juge ne peut donc annuler l'acte. Cette annulation (ou modification) doit être réclamée à l'autorité administrative qui doit se conformer à la décision du tribunal. A défaut, l'intéressé pourrait exercer devant le Conseil d'Etat un recours « *in merito* » ; le Conseil d'Etat peut, dans certains cas, se substituer à l'administration pour faire exécuter la chose jugée.

Le juge judiciaire en présence d'une irrégularité administrative et d'un droit lésé peut éventuellement prononcer contre l'administration une condamnation pécuniaire. Le principe de séparation des pouvoirs lui interdit de prononcer une condamnation à une obligation de faire.

2) Les solutions adoptées en *Belgique* sont assez peu différentes de celles exposées à propos de l'Italie : elles les ont du reste inspirées dans une certaine mesure.

L'intervention des juridictions judiciaires en matière administrative s'établit dans le cadre de la compétence assignée à ces juridictions par la Constitution : compétence exclusive sur les contestations portant sur un droit civil (article 92) ainsi que, sauf exception législative, sur les contestations portant sur un droit politique. Après d'assez longues hésitations, la jurisprudence belge a admis, notamment dans un célèbre arrêt de la Cour de cassation du 5 novembre 1920, que cette compétence s'appliquait même si le litige concernait l'administration. La solution n'a pas été remise en cause lors de la création d'une juridiction administrative générale. Le Conseil d'Etat se déclare incompétent lorsque, sous l'apparence d'un recours en annulation contre un acte administratif, le requérant poursuit uniquement en réalité la mise en œuvre d'un droit civil ou politique.

Par droits civils, la jurisprudence entend les droits consacrés par le Code civil et les lois qui en découlent. On y rattache notamment en *Belgique* le contentieux de la responsabilité civile des personnes publiques et de leurs agents et le contentieux des contrats de l'administration. Les droits politiques sont ceux par lesquels les citoyens participent à l'exercice du pouvoir : droit électoral, droit d'être désigné aux fonctions publiques, etc.

Dans le cadre de cette compétence, les juridictions judiciaires peuvent connaître de la légalité d'actes administratifs. Le fondement de ce pouvoir réside dans l'article 107 de la Constitution selon lequel « les Cours et Tribunaux n'appliquent les arrêts et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois ».

Cette disposition est interprétée par la jurisprudence belge d'une manière assez restrictive. D'abord, le pouvoir des tribunaux ne s'applique qu'aux actes administratifs portant atteinte aux droits civils et politiques. D'autre part, l'appréciation à laquelle procèdent les tribunaux porte uniquement sur la légalité de l'acte entendue le plus souvent au sens de légalité externe. Enfin, d'une manière traditionnelle, le juge se refuse à prononcer l'annulation de l'acte administratif illégal (et à plus forte raison de le réformer). En présence de l'irrégularité, il se bornera à refuser de faire application de l'acte (ou à déclarer engagée la responsabilité de l'administration).

La compétence des juridictions judiciaires en matière d'actes administratifs peut trouver une autre base dans des textes spéciaux qui autorisent dans certains cas à exercer devant la juridiction judiciaire un recours contre un acte administratif. Il en va ainsi par exemple à propos des actes de l'Office national de sécurité sociale (Ordonnance du 28 décembre 1944).

3) Les solutions adoptées au *Luxembourg* sont, en ce qui concerne le problème étudié ici, très proches de celles du droit belge.

De la même manière qu'en Belgique, la compétence des juridictions judiciaires s'établit dans le cadre des dispositions constitutionnelles : l'article 84 qui leur reconnaît une compétence exclusive pour connaître des litiges en matière de droits civils ; l'article 85 qui adopte le même principe à propos des droits politiques, mais en réservant les exceptions législatives.

Comme en Belgique, la jurisprudence a manifesté des hésitations sur le point de savoir si le principe de séparation des pouvoirs ne s'opposait pas à ce que les tribunaux judiciaires connaissent, dans le cadre de leur compétence en matière de droits civils ou politiques, de litiges intéressant l'administration. Finalement, la jurisprudence luxembourgeoise (notamment à partir d'un arrêt du 8 juin 1932, Chemin de fer Prince Henri ⁽¹⁾) a admis la plénitude de compétence des tribunaux judiciaires et décidé que les articles 84 et 85 de la Constitution s'appliquaient, quelle que soit la qualité des parties en litige.

La notion de « droits civils » au sens de l'article 84 est la même qu'en droit belge. Par contre, la notion de « droits politiques » est moins large ; la Constitution (article 76) prévoyait expressément le contentieux administratif dont le règlement est confié au Conseil d'Etat ; les droits politiques doivent être distingués des « droits administratifs » mis en œuvre dans le contentieux administratif.

Dans le cadre de leur compétence, les tribunaux judiciaires exercent un contrôle de la légalité des actes administratifs au moins généraux. En effet, selon l'article 95 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. Il s'agit donc d'un contrôle exercé par voie d'exception et limité aux actes administratifs réglementaires. Le juge judiciaire ne peut annuler l'acte qu'il considère comme illégal ; il ne peut que se refuser à l'appliquer.

On notera enfin qu'il existe des juridictions subordonnées aux juridictions judiciaires et qui connaissent des litiges administratifs. Il en va ainsi notamment en matière de dommages de guerre.

4) *Aux Pays-Bas*, la compétence des juridictions judiciaires en matière administrative repose sur plusieurs titres juridiques.

Le plus général est l'article 2 de la loi sur l'organisation judiciaire dont la rédaction, qui remonte à 1827, est la suivante : « La connaissance et la solution de tous les litiges portant sur la propriété et les droits qui en dépendent, sur une créance

(1) *Pas. XII*, 483.

ou un droit civil... sont confiées exclusivement au pouvoir judiciaire ». La jurisprudence a admis de manière traditionnelle que cette compétence s'appliquait même si l'atteinte à un droit résultait des agissements de la puissance publique. La compétence judiciaire en matière de créances ne s'applique qu'aux créances de droit privé : cette solution résulte de l'article 165 de la Constitution qui a repris l'article 2 de la loi sur l'organisation judiciaire en modifiant légèrement la formule (« créances et autres droits civils »).

Il y a litige portant sur un droit civil non seulement quand ce droit est violé mais également lorsqu'il est menacé. A cet égard, après de nombreuses hésitations, la jurisprudence a admis, notamment en matière de réquisitions, que le juge des référés pouvait intervenir vis-à-vis de l'administration, au besoin par voie d'injonction.

Le litige portant sur une créance civile se rencontre lorsque le demandeur fait valoir une créance d'argent, même fondée sur le droit à réparation d'un dommage.

Dans l'exercice de ses compétences, le juge judiciaire peut contrôler la régularité des décisions administratives. Il peut notamment apprécier la légalité de règlement (1).

L'intervention des juridictions judiciaires peut résulter également d'une attribution de compétence contenue dans une loi spéciale.

Selon les cas, le juge judiciaire est compétent pour accorder une indemnité (lois sur les inondations, l'expropriation, le remembrement, etc), pour s'opposer à l'exécution immédiate d'une obligation (lois sur la production agricole, le pompage de l'eau, le logement, etc), pour trancher des litiges portant sur l'existence d'une obligation (par exemple obligation d'entreprendre des travaux ou de donner suite à des ordres dans le cadre de la loi sur le pompage de l'eau) ou l'existence de certains droits (par exemple droits résultant des lois sur le registre du commerce ou les marques et brevets).

Un des cas les plus importants réside dans le contentieux fiscal. Depuis une réorganisation intervenue en 1957, la plus grande partie de ce contentieux (litiges relatifs aux impôts perçus par voie de rôle ou de retenue — notamment impôts sur le revenu — et impôts municipaux) est confiée aux chambres fiscales (« Belastingskamers »), placées auprès des cours d'appel, et relevant en cassation de la chambre fiscale placée auprès de la Cour de cassation (« Hoge Raad »). D'autre part, les juridictions ordinaires connaissent de certains litiges fiscaux (notamment en matière de timbre et d'enregistrement, ou d'exécution forcée). Le

(1) Il ne peut contrôler la constitutionnalité des lois (Constitution article 131, paragraphe 2).

contentieux des douanes et des impôts sur le chiffre d'affaires appartient à la Commission des douanes. (« Tariefcommissie ») que l'on peut considérer comme une juridiction administrative.

5) Dans la *république fédérale d'Allemagne*, la compétence générale des juridictions judiciaires s'établit dans le cadre d'une clause de compétence traditionnelle (encore que jusqu'en 1945 elle ait servi essentiellement à discriminer les attributions des juridictions ordinaires et de l'administration, alors que, actuellement, elle permet d'opposer à la compétence des juridictions ordinaires celle des juridictions administratives) ; cette clause oppose aux litiges portant sur les droits privés qui relèvent des juridictions ordinaires, les litiges relatifs à des droits publics qui sont soumis à la juridiction administrative (Loi sur le contentieux administratif du 21 janvier 1960, paragraphe 40).

On pourrait penser que cette clause générale de compétence supprime ou, en tout cas, limite considérablement l'intervention des juridictions judiciaires en matière administrative. En réalité, il est loin d'en aller ainsi.

D'abord, les litiges de droit civil peuvent concerner dans un assez grand nombre de cas l'administration. En effet, selon une tradition du droit allemand (théorie du « Fiskus », puis distinction de l'administration d'autorité et de gestion), l'activité administrative est soumise dans divers cas au droit privé. Les litiges en résultant sont donc des litiges de droit civil relevant de la juridiction ordinaire.

Il en va ainsi notamment des actes de gestion des « choses publiques », ou encore des contrats de droit commun conclus par l'administration : c'est le cas d'une manière quasi générale des contrats passés par l'administration avec des particuliers et c'est très souvent le cas des contrats conclus entre collectivités publiques. Le droit privé s'applique également à la gestion du patrimoine financier de l'administration ou à l'activité des établissements publics à gestion privée (chemins de fer, distribution d'électricité), au moins dans leurs rapports avec leurs usagers.

Par ailleurs, la compétence générale de la juridiction administrative pour connaître des litiges de droit public n'est pas sans compter des exceptions au profit des juridictions judiciaires. Une de ces exceptions s'explique, comme en droit français, par l'idée d'indépendance des juridictions administratives et judiciaires : elle concerne la compétence de ces dernières pour connaître des actes d'administration des autorités judiciaires (2). Les autres exceptions correspondent à l'idée selon laquelle les

(2) Il s'agit des actes intervenant dans les domaines du droit civil de la juridiction gracieuse et de l'application des peines (paragraphe 23 et suiv. de la loi d'introduction de la loi d'organisation judiciaire).

juridictions judiciaires protègent plus efficacement les intérêts pécuniaires des citoyens et sont plus aptes à trancher des affaires d'ordre patrimonial. Il s'agit notamment de l'attribution aux tribunaux judiciaires de litiges de droit public qu'ils ont toujours jugés (litiges civils par tradition) et surtout des contentieux de la responsabilité de la puissance publique. Selon l'article 34 de la Constitution de Bonn, la compétence judiciaire pour connaître de cette responsabilité ne peut être écartée par une loi.

Dans l'exercice de sa compétence en matière de responsabilité, le tribunal judiciaire peut apprécier le caractère irrégulier et fautif d'un acte administratif : il n'a pas qualité pour l'annuler.

La compétence des juridictions judiciaires en matière de litiges de droit public s'étend également au contentieux des dédommagements de droit public, c'est-à-dire à la réparation des préjudices que la puissance publique impose volontairement et dans l'exercice de ses pouvoirs à des individus.

Par ailleurs, le juge judiciaire peut connaître d'un litige de droit public lorsque celui-ci est soulevé, de manière incidente, dans un procès de sa compétence (il n'y a là qu'une simple faculté pour le juge qui peut renvoyer la question à l'autorité administrative). Cette solution est fondée sur l'article 148 du Code de procédure civile.

Dans l'exercice de cette compétence incidente, le juge judiciaire ne peut cependant apprécier la légalité des actes administratifs (Voir *infra* le cas des règlements qui en droit allemand ne sont pas considérés comme des actes administratifs). Cette solution, qui n'est pas sans présenter des inconvénients pratiques, trouve sa limite dans le droit qu'ont les tribunaux judiciaires de constater l'inexistence (« Nichtigkeit ») des actes d'administration. Ce contrôle, qui ne s'exerce pratiquement que de manière incidente, a une certaine ampleur du fait de la notion de l'inexistence (plus large qu'en droit français) adoptée en Allemagne : elle s'étend à de nombreuses irrégularités graves et manifestes.

Il convient également d'évoquer un autre titre de compétence judiciaire dont la portée est du reste assez limitée. Il résulte de l'article 19 de la Constitution, selon lequel « quiconque est lésé par la puissance publique dispose d'un recours devant les tribunaux. Lorsque aucune autre juridiction n'est compétente, il peut porter son recours devant les tribunaux ordinaires ». Cette disposition a été adoptée surtout pour éviter les dénis de justice. En réalité, la compétence générale subsidiaire des juridictions judiciaires ne s'applique que très rarement, les juridictions administratives connaissant en principe de tous les litiges de droit public.

Enfin, on indiquera que le juge judiciaire a — comme du reste le juge administratif — le droit d'apprécier la légalité des règlements qu'il doit appliquer à l'occasion d'un procès. Ce contrôle peut être exercé d'office et à tout moment. Le juge, s'il estime

l'acte irrégulier, doit se refuser à en faire application : il ne peut en prononcer l'annulation. L'administration a l'obligation de retirer le règlement déclaré illégal.

On évoquera en terminant quelques attributions spéciales de compétence qui peuvent avoir une importance particulière : compétence des cours d'appel (« Oberlandsgerichte ») pour statuer sur les décisions des autorités chargées de surveiller les cartels et notamment celles de l'Office fédéral des cartels (paragraphe 62 de la loi contre les restrictions de la concurrence) ; compétence du Tribunal fédéral des brevets (juridiction judiciaire relevant par la voie de la cassation du « Bundesgerichtshof ») pour statuer sur les recours dirigés contre les décisions de l'Office fédéral des brevets ; compétence des juridictions ordinaires pour apprécier la validité de certains actes administratifs intervenant en matière immobilière (paragraphe 157 de la loi fédérale sur la construction).

6) En *droit français*, le contrôle juridictionnel de l'administration est normalement réservé aux juridictions administratives. Le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires formulé sous la Révolution par les lois des 16-24 août 1790 et 16 Fructidor an 3 interdit aux tribunaux judiciaires d'empiéter sur les fonctions de l'administration et de connaître des actes de celle-ci.

Cependant, l'évolution historique du droit français s'est traduite par une forte atténuation de la portée de ces principes. Actuellement, les juridictions judiciaires ont une compétence relativement large en matière administrative et peuvent dans divers cas procéder à l'appréciation de la légalité d'actes administratifs.

La compétence des juridictions judiciaires en matière administrative comporte plusieurs titres.

Le premier résulte de la clause générale de compétence dégagée par la jurisprudence, qui fixe la répartition des attributions entre les juridictions administratives et judiciaires. Cette clause — au moins selon la conception doctrinale retenue ici — a pour base le droit applicable à la solution du litige. S'il s'agit du droit public, la compétence revient à la juridiction administrative. Le juge judiciaire intervient au contraire, même en matière administrative, lorsque le litige soulève une question de droit privé.

Il en va ainsi dans les cas relativement nombreux où l'activité administrative est considérée comme soumise au droit privé : services publics industriels ou commerciaux, certains services publics sociaux, gestion du domaine privé de l'administration.

La compétence judiciaire résulte également de diverses clauses spéciales de compétence dégagées par la jurisprudence. C'est ainsi que le juge judiciaire peut seul connaître — de manière à ce que soit assurée

l'indépendance des juridictions judiciaires par rapport aux juridictions administratives — du contentieux des actes d'exécution de la fonction judiciaire. C'est ainsi également que le juge judiciaire, considéré comme gardien de l'état des personnes, connaît des litiges administratifs concernant cette matière, par exemple du contentieux du service public de l'état civil. Le même juge, traditionnellement déclaré gardien de la propriété privée, a été déclaré compétent, au terme d'une complexe évolution jurisprudentielle, pour connaître de certaines atteintes administratives, entachées de graves irrégularités, à la propriété privée (théories de l'emprise immobilière et de la voie de fait).

Enfin, la compétence judiciaire a sa base dans des textes législatifs. Outre de nombreuses attributions de compétence en matière de responsabilité administrative ou d'atteintes administratives à la propriété privée, ces textes confient aux juridictions judiciaires certains contentieux administratifs importants comme celui des impôts indirects et des douanes ou celui de la sécurité sociale.

Dans ces différentes matières administratives relevant de la compétence des juridictions judiciaires, les pouvoirs de celles-ci pour connaître de la légalité d'actes juridiques de l'administration sont très variables et il n'est pas possible de dégager une solution générale. En principe et même dans les matières de leur compétence, les juridictions judiciaires (au moins les juridictions civiles) ne peuvent apprécier la légalité d'actes administratifs réglementaires ou individuels : elles doivent surseoir à statuer et renvoyer la question préjudicielle à la juridiction administrative. Cependant, il en va autrement dans les matières où, sur la base des textes ou de solutions jurisprudentielles, la juridiction judiciaire se voit reconnaître « plénitude de compétence ». Elle peut alors apprécier la légalité des règlements et même déclarer nuls des actes administratifs particuliers. Il en va ainsi notamment en matière fiscale ou en cas de voies de fait.

L'intervention des juridictions judiciaires en matière d'actes administratifs peut se produire à deux autres titres.

D'abord, selon une jurisprudence récente (Tribunal des conflits arrêt Guigon de 1966 ⁽¹⁾), il appartient aux juridictions judiciaires — comme aux juridictions administratives — de déclarer par voie d'action ou d'exception un acte administratif inexistant. L'inexistence, notion dont la portée est assez restreinte, s'applique aux actes manifestement insusceptibles de se rattacher à un pouvoir de l'administration.

D'autre part, les juridictions judiciaires peuvent connaître dans certains cas de la légalité d'un acte administratif lorsque la question se pose incidemment au cours d'un procès. Ce pouvoir appartient

essentiellement au juge répressif : il concerne les actes réglementaires et ne s'étend aux actes particuliers que lorsque ceux-ci constituent le fondement de la poursuite.

II

L'étendue du contrôle quant à la nature des actes

Dans la rubrique I on a pu constater dans les six Etats considérés l'existence, sous des formes diverses, d'un contrôle juridictionnel des actes administratifs. Il convient de s'interroger maintenant sur l'étendue de ce contrôle, c'est-à-dire sur le point de savoir si tous les actes administratifs y sont soumis ou, dans la négative, quelles catégories d'actes y échappent.

A cet égard, il paraît utile d'examiner d'une part le problème posé par les règlements administratifs et, d'autre part, les limites du contrôle tenant aux solutions adoptées à propos de la recevabilité des recours contre les actes administratifs.

A — *Le problème des règlements administratifs*

Cette question est à examiner en premier lieu. En effet, des différences notables séparent à son sujet les pays étudiés. Dans certains de ces Etats, les règlements administratifs sont considérés comme des actes administratifs au même titre que les actes particuliers : ils sont dès lors, au moins en principe, soumis aux mêmes recours que ces derniers.

Dans d'autres Etats au contraire s'appliquent des solutions plus restrictives qui écartent ou tout au moins limitent le contrôle juridictionnel des règlements.

1) *En droit français*, la distinction des règlements administratifs et des actes administratifs particuliers comporte des intérêts multiples, à la fois quant au régime de fond et au régime contentieux. Cependant, en ce qui concerne l'étendue du contrôle pratiqué par la juridiction administrative, ces deux catégories se trouvent assimilées. Comme l'acte particulier, le règlement peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif et celui-ci peut en prononcer l'annulation. Le même juge peut apprécier la légalité d'un règlement par voie d'exception, et ceci quel que soit le contentieux dont il s'agit.

Le juge judiciaire peut également dans certains cas apprécier par voie d'exception la légalité d'un règlement lorsque la question se pose à lui de manière incidente. Ce pouvoir appartient largement au juge répressif : le juge civil n'en dispose au contraire que dans les matières administratives de compétence judiciaire où il a plénitude de juridiction.

(1) 27 juin 1966 AJ 1967 547, note Laubadère.

Ces solutions ne concernent que le règlement administratif au sens strict du terme, que le droit français distingue soigneusement (en considérant essentiellement la qualité de son auteur) de l'acte législatif insusceptible de contrôle juridictionnel.

2) Les solutions adoptées en Belgique sont presque exactement les mêmes que celles qui viennent d'être exposées à propos de la France.

Le règlement administratif peut d'abord faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Cette solution résulte d'une disposition formelle de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946.

Par ailleurs, comme on l'a déjà indiqué, l'article 107 de la Constitution décide que les tribunaux judiciaires n'appliquent les règlements qu'autant qu'ils sont conformes à la loi. Le juge judiciaire peut donc, si la question se pose à lui dans un procès de sa compétence, apprécier la légalité d'un règlement administratif. S'il estime l'acte irrégulier, il ne peut en prononcer l'annulation et doit se borner à ne pas l'appliquer.

3) La situation de l'Italie est assez particulière. Rien en théorie n'empêche l'exercice d'un recours de « légitimité » exercé contre un règlement administratif devant le Conseil d'Etat : les textes ne forment aucune exclusion.

Cependant, la jurisprudence déclare dans la plupart des cas le recours irrecevable faute d'intérêt. Elle considère en effet que le règlement n'entraîne normalement pas une lésion individuelle et que sa légalité ne peut être contestée (par voie d'exception) qu'à propos de ses applications individuelles. Il n'en va autrement que lorsque la détermination des personnes intéressées à l'annulation d'un règlement est immédiate : le recours est alors déclaré recevable.

On rappellera enfin que le juge judiciaire, lorsqu'il est saisi d'un litige de sa compétence, peut apprécier la légalité d'un règlement administratif sur la base de l'article 5 de la loi du 20 mars 1865 (« les autorités judiciaires appliquent les actes généraux ou locaux dans la mesure où ils sont conformes à la loi »).

4) C'est au contraire une exclusion absolue du recours en annulation qui s'applique au Luxembourg. Pour des raisons historiques traditionnelles (transfert par la Constitution de 1868 aux tribunaux judiciaires du contrôle de la légalité des règlements qui appartenait antérieurement au Conseil d'Etat), la jurisprudence déclare irrecevable le recours en annulation contre les actes à portée générale.

De même qu'en Belgique, les juridictions judiciaires ont reçu de la Constitution (article 95, selon lequel les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois) le pouvoir d'apprécier par voie

d'exception la légalité des règlements. Le juge doit se borner à ne pas faire application du règlement illégal.

5) *En droit allemand*, les recours devant la juridiction administrative et dirigés contre un règlement administratif sont déclarés irrecevables. En effet, les règlements sont considérés comme des règles de droit et non comme des actes administratifs. D'autre part, le contentieux de l'annulation est conçu d'une manière purement subjective : les recours ont simplement pour objet de mettre fin à un litige entre l'administration et un administré. On considère dès lors que le règlement qui n'atteint pas individuellement les administrés ne peut donner lieu à un recours : celui-ci ne peut s'exercer que contre les applications individuelles du règlement.

Ce principe connaît cependant quelques exceptions de portée limitée.

C'est ainsi d'abord que dans certains Länder existe un contrôle « abstrait » des règlements sous forme de recours devant les tribunaux administratifs supérieurs. Introduit dans l'ancienne zone américaine sous l'impulsion de W. Jellinck, ce recours a été maintenu par la loi fédérale du 21 janvier 1960. Il est pratiqué dans le Schleswig-Holstein et les Länder de l'ancienne zone américaine (Brême, Bavière, Hesse, Bade-Wurtemberg). Il s'agit d'un recours objectif ouvert sans condition de délai même à l'autorité administrative : le tribunal administratif supérieur est seul compétent.

Cependant, la portée de ces recours est assez limitée. Seuls les règlements des Länder, à l'exclusion des règlements fédéraux, y sont soumis. Le recours ne peut s'exercer que contre les règlements soulevant une question de droit administratif (et non, par exemple, ceux qui soulèvent une question de droit fiscal ou social). Enfin, le moyen invoqué ne peut être la violation des règles de droit d'un rang supérieur.

Il convient également d'évoquer les recours constitutionnels contre les règlements. Devant le Tribunal constitutionnel fédéral, toute personne qui se plaint de la violation d'un de ses droits fondamentaux peut exercer un recours « Verfassungsbeschwerde » contre un règlement fédéral ou non ⁽¹⁾.

Ce recours, qui ne peut être motivé que par la violation de la Constitution ou d'un droit fondamental, n'est recevable vis-à-vis du règlement que si celui-ci emporte des effets immédiats (sinon, il faut attaquer la mesure d'application). Le juge constitutionnel peut annuler le règlement qui lui est déféré.

Le même tribunal peut être saisi par le gouvernement de la Fédération ou d'un Land ou par le tiers des membres du Bundestag d'un recours en annula-

(1) S'il s'agit d'un règlement d'un Land, on peut aussi saisir la juridiction constitutionnelle de ce Land.

tion d'un règlement contraire à la Constitution fédérale ou, s'il s'agit du règlement d'un Land, pour contrariété vis-à-vis du droit fédéral.

Des recours comparables aux précédents existent devant les tribunaux constitutionnels des divers Länder.

On notera enfin qu'un contrôle incident de la légalité d'un règlement peut être pratiqué par tout juge, judiciaire ou administratif lorsque la question se pose à lui dans un procès. Le juge qui n'est tenu d'appliquer que les normes conformes au droit, peut exercer d'office ce contrôle. Il ne peut, bien entendu, annuler le règlement illégal et doit se borner à ne pas en faire application.

On peut indiquer en terminant qu'en droit allemand un acte administratif est considéré comme réglementaire lorsque ses dispositions sont abstraites et générales, c'est-à-dire applicables à un nombre indéterminé de personnes.

6) Il n'existe pas aux *Pays-Bas* de recours en annulation contre les règlements. Les textes qui prévoient des recours en termes assez généraux contre des actes administratifs excluent de tels recours : c'est le cas de la loi du 16 septembre 1954 sur le contentieux de l'organisation économique (article 2) et de la loi du 20 juin 1963 sur la protection par la Couronne contre les décisions administratives (article 2).

Il est admis par contre que les juridictions judiciaires ou administratives peuvent apprécier par voie d'exception la légalité d'un règlement administratif sans pouvoir en prononcer l'annulation. Cette compétence s'applique aussi bien aux illégalités formelles qu'aux irrégularités de fond.

B — *Les limites du contrôle tenant aux solutions adoptées à propos de la recevabilité des recours contre les actes administratifs*

Ces limites sont extrêmement nombreuses et variées. Il est seulement possible d'évoquer ici les principales :

1) Il peut arriver d'abord qu'un *texte déclare insusceptible de recours devant la juridiction administrative* (ou éventuellement devant la juridiction judiciaire) *certaines catégories d'actes administratifs*.

Cette pratique est cependant exclue en *Italie*. Avant la Constitution de 1948, le législateur avait parfois déclaré irrecevable contre certains actes le recours en légitimité. Ces textes, critiqués par la doctrine, avaient été interprétés restrictivement par la jurisprudence. Actuellement, selon l'article 113 de la Constitution, « la protection juridictionnelle... devant les organes de la justice administrative ne peut être ni exclue ni limitée à des moyens particuliers de recours ou à des catégories déterminées d'actes ».

En *droit français*, le Conseil d'Etat décide que seul un texte législatif formel peut écarter le recours pour excès de pouvoir (17 février 1950, ministre de l'agriculture contre Dame Lamotte), l'exercice de ce recours constituant, selon la doctrine, un principe général du droit. La solution vaut encore depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958.

De la même manière en *Belgique* seule une loi formelle peut exclure le recours en annulation devant le Conseil d'Etat, en déclarant par exemple qu'un acte est pris en dernier ressort (CE 26 février 1957 Schlasser).

En *Allemagne*, en vertu de l'article 19, paragraphe 4, de la loi fondamentale, une loi excluant tout recours contre certains actes ne serait pas inconstitutionnelle mais aurait pour effet de rendre les tribunaux ordinaires compétents.

Les exclusions législatives du recours sont du reste dans les différents Etats rares et de faible portée. On relèvera cependant que la *loi néerlandaise* du 20 juin 1963 relative à la protection par la Couronne contre les décisions administratives exclut (article 5) de nombreux actes de ce recours (notamment : décisions pour lesquelles le Conseil d'Etat devait être consulté en vertu d'une loi ; décisions suspendant ou refusant de suspendre une décision précédente ; décisions sur lesquelles le pouvoir judiciaire est consulté en vertu de la loi ; décisions prises en vertu des pouvoirs attribués ou d'obligations imposées à l'administration par une disposition relative à l'état de guerre, de danger de guerre ou circonstances extraordinaires analogues, ainsi qu'en cas d'inondations ou de calamités ; décision accordant ou refusant d'accorder un avantage financier sauf si celui-ci — y compris son montant — résulte d'une disposition de portée générale).

2) De nombreux droits pratiquent de manière plus ou moins développée l'exclusion des recours contre les « *actes de gouvernement* » concernant l'exercice de la fonction « politique ou gouvernementale » opposée à la fonction administrative.

Le principe est parfois formulé par les textes. En *Italie*, l'article 31 du décret royal de 1924 décide que « ne sont pas recevables devant le Conseil d'Etat les recours intentés contre les actes ou mesures prises par le gouvernement dans l'exercice de son pouvoir politique ». Le critère de l'acte politique recherché jadis dans le motif politique de l'acte réside aujourd'hui dans son but : il s'agit des actes visant les intérêts supérieurs de l'Etat ou sa sécurité ; sont considérés comme tels les actes concernant les relations internationales, les décrets-lois, la déclaration d'état de siège, les actes concernant les rapports entre le gouvernement et le Parlement.

La doctrine italienne estime ces solutions non contraires à l'article 113 (précité) de la Constitution, les actes en cause n'ayant pas le caractère d'actes administratifs.

En droit français, la catégorie des actes de gouvernement qui a suscité de vives discussions doctrinales est purement jurisprudentielle. Le domaine des actes de gouvernement s'est fortement amenuisé avec le temps, mais la jurisprudence n'a jamais accepté de faire disparaître complètement cette catégorie d'actes qui échappent à tout recours devant toute juridiction. La catégorie comprend actuellement les actes concernant les relations du gouvernement et du Parlement et ceux qui ont trait aux rapports internationaux.

La Belgique, le Luxembourg connaissent des solutions jurisprudentielles analogues.

En Allemagne, la doctrine affirme parfois la disparition de la théorie des actes de gouvernement. En réalité, des actes que l'on rangeait dans cette catégorie continuent à être insusceptibles de recours du fait qu'ils ne produisent pas d'effets de droit à l'égard d'un individu : c'est le cas des actes concernant les relations internationales ou les relations constitutionnelles ⁽¹⁾.

3) Dans les différents Etats, l'acte administratif susceptible de recours s'entend de l'acte juridique. La solution est parfois indiquée par les textes (par exemple article 2 de la loi néerlandaise du 20 juin 1963 à propos des recours devant la Couronne). Elle est dégagée également par la jurisprudence notamment des Conseils d'Etat français, belge et luxembourgeois qui déclarent irrecevables les recours exercés contre des actes matériels (voir exemple CE Belge 7 mars 1952 Damsaint à propos de l'acte de communication d'un dossier).

Il faut mettre à part cependant le cas de l'Italie. Sur la base sans doute de l'article 26 du décret royal du 26 juin 1924 qui parle d'« actes ou mesures d'une autorité administrative », la jurisprudence italienne admet le recours de légitimité contre des procédures au sens matériel du terme, par exemple contre le défaut d'accomplissement par l'administration de l'obligation d'agir que lui impose une norme.

La forme de l'acte est généralement considérée comme indifférente : la jurisprudence française admet

(1) Voir par exemple à propos du recours d'un consul élu contre un refus d'exequatur, déclaré irrecevable, le consul élu n'ayant pas de droit propre à la délivrance de l'exequatur (BVerwGE 15-59). Cependant, dans une autre affaire le Tribunal administratif fédéral a décidé que la convocation de réservistes à des manœuvres est « un acte politique non soumis au contrôle juridictionnel » (BVerwGE 15-63).

Si la doctrine allemande est partagée à propos des actes de gouvernement, elle admet en général, malgré la disposition de l'article 19, paragraphe 4, de la loi fondamentale, l'exclusion de tout recours contre les actes purement gracieux (« Gnadenakte », par exemple attributions de titres, décorations ou encore suppression ou réduction d'une peine infligée par une juridiction disciplinaire ou pénale).

par exemple le recours contre les actes verbaux. A cet égard se pose le problème du recours exercé contre les actes implicites résultant du silence de l'administration. Les six Etats considérés connaissent le principe selon lequel ce silence peut, à certaines conditions, être considéré comme un acte administratif pouvant faire l'objet d'un recours.

La solution résulte parfois d'un texte. En France, le décret du 11 janvier 1965, reprenant des règles anciennes, indique que le fait par l'administration de s'abstenir pendant 4 mois de prendre une décision expresse sur une demande qui lui est adressée, constitue une décision implicite de rejet qui peut être déférée au juge. Le droit luxembourgeois (Loi du 20 juillet 1939) adopte la même règle — qui vaut pour le contentieux de l'annulation comme pour celui de la réformation — en se contentant d'un délai de 3 mois.

Aux Pays-Bas il n'existe pas de disposition générale. Cependant la règle du silence apparaît dans des textes importants, comme la loi du 16 septembre 1954 sur le contentieux de l'économie (article 2) ou la loi du 20 juin 1963 sur les recours devant la Couronne. L'article 2 de ce dernier texte assimile à une décision expresse de refus le fait par l'administration de ne pas avoir pris sa décision soit dans le délai prévu par la loi, soit dans un « délai raisonnable ».

En Belgique et en Italie, il ne paraît pas exister de textes sur ce point. La solution n'en a pas moins été admise par la jurisprudence, le juge administratif se réservant, semble-t-il, d'apprécier sans critère temporel précis la valeur décisive du silence.

En Allemagne, l'action en annulation ne peut être exercée en l'absence d'une décision formelle. Cependant, en cas d'inertie de l'administration, l'individu dispose d'une autre voie de droit, l'action en réclamation (« Verpflichtungsklage »). Cette action peut être dirigée contre l'administration soit lorsqu'elle a refusé de prendre une décision, soit lorsqu'elle n'a même pas statué sur la demande de l'intéressé. Elle est ouverte à toute personne qui se prétend lésée dans ses droits ou dans ses intérêts. Le tribunal saisi peut affirmer l'obligation de l'administration soit de prendre une décision déterminée, soit simplement de statuer selon que la compétence est ou non liée. Une semblable possibilité existe en cas d'inertie des autorités chargées de surveiller les cartels (il faut alors invoquer la lésion d'un droit : article 62, alinéa 3, de la loi contre les restrictions de la concurrence) ; en revanche, elle n'existe pas en cas d'inertie de l'Office fédéral des brevets.

4) L'acte administratif susceptible de recours s'entend dans les différents Etats étudiés comme celui qui émane d'une autorité administrative. Cette règle est souvent formulée par les textes qui em-

plioient parfois aussi l'expression « organe administratif » ou ajoutent une précision en visant également les actes des « Assemblées administratives » (France : ordonnance du 31 juillet 1945, article 32 ; Italie : décret du 26 juin 1924, article 26 ; Belgique : loi du 23 décembre 1946, article 9).

Il est rare que le législateur s'attache à définir la notion d'autorité administrative. Cependant, la loi néerlandaise du 20 juin 1963 (article 1) indique qu'il s'agit de toute personne physique ou organe collégial qui est titulaire de la puissance publique à l'intérieur des pays à l'exception du pouvoir législatif, du pouvoir judiciaire, etc.

On pourrait sans doute relever, en pénétrant dans les détails, des différences entre les six Etats. Dans l'ensemble, cependant, les notions adoptées sont analogues et marquent, dans tous les cas, une tendance très nette à l'extension.

L'autorité administrative ne s'entend pas seulement en effet des actes des autorités de l'Etat et des collectivités locales. On y fait entrer les autorités des autres personnes publiques, notamment des établissements publics : la jurisprudence allemande, qui écartait cette solution, a décidé à partir de 1954 qu'étaient justiciables du recours les actes des autorités des établissements publics à gestion publique.

Le droit allemand a admis traditionnellement que l'acte administratif pouvait émaner d'une personne privée attributaire de puissance publique (« *beliehener Unternehmer* »). Cette solution a été admise par la jurisprudence française et la jurisprudence belge qui recherchent le critère de l'acte susceptible de recours moins dans la qualité de son auteur que dans les caractères de cet acte.

Les actes n'émanant pas des autorités administratives ne peuvent donner lieu au recours. Ici encore les solutions sont voisines, mais peuvent comporter quelques disparités.

Le recours est partout exclu contre les actes législatifs. Cependant, tandis que le droit français admet le recours contre les décrets-lois (actuellement ordonnances) dès lors qu'ils ne sont pas encore ratifiés par le Parlement, le recours est irrecevable contre les « arrêtés-lois » (Luxembourg), les décrets-lois (Italie), les arrêtés-lois et décrets législatifs (Belgique).

Le recours ne peut également s'exercer contre les actes juridictionnels. Cette exclusion s'applique en France, en Belgique ou en Italie aux actes d'administration judiciaire ; il en va autrement en Allemagne où le juge administratif est compétent pour connaître de ces actes, sauf si la loi prévoit expressément l'intervention des tribunaux ordinaires.

C'est ainsi enfin que, selon la jurisprudence (par exemple Belgique, France, Italie), les actes des autorités parlementaires sont insusceptibles de recours. En droit français du reste, la loi a introduit quelques exceptions à ce principe.

5) Il est à peine besoin d'indiquer que *le recours est partout écarté à l'encontre des actes n'émanant pas des autorités nationales*. C'est le cas lorsque ces autorités agissent en qualité d'autorités étrangères ou d'autorités internationales.

Cette solution peut être écartée par un traité international dans lequel un Etat admet la compétence de la juridiction administrative d'un autre Etat pour certains litiges concernant ses agents ou ses services publics (il y a eu des accords de ce genre entre la France d'une part, les USA et la Grande-Bretagne d'autre part, dans le cadre du Pacte de l'Atlantique).

6) *Le recours en annulation* porté devant la juridiction administrative n'est normalement ouvert que contre les actes administratifs « exécutoires » ou « susceptibles de faire grief », c'est-à-dire de nature à porter une atteinte effective à la situation juridique ou matérielle du requérant.

Ce principe est adopté, dans des conditions très voisines, par les droits des pays considérés et notamment par les jurisprudences belge, française, italienne, luxembourgeoise. On le retrouve également en Allemagne et aux Pays-Bas.

Par exemple, le Conseil d'Etat italien considère comme ne remplissant pas les conditions d'« inopugnabilité » les mesures d'ordre intérieur (circulaires, avis), les actes d'exécution ou les actes confirmatifs d'un acte antérieur (n'est pas confirmatif l'acte apportant des motifs ou éléments de fait nouveau). La jurisprudence luxembourgeoise déclare le recours en annulation irrecevable contre les renseignements, les actes préparatoires, les mesures d'ordre intérieur, etc. Des solutions analogues sont appliquées par les Conseils d'Etat belge et français.

En Allemagne, le recours ne peut être exercé contre les actes n'emportant pas d'effets juridiques, ce qui est le cas notamment des actes intérieurs⁽¹⁾ ou des actes préparatoires, par exemple, en ce qui concerne ces derniers, le recours est irrecevable à l'égard des mises en demeure sans effet juridique, des attestations qui sont de simples renseignements sans portée juridique, des avis (exception faite, selon certains arrêts, des avis conformes exigés par la loi).

(1) Le problème des actes intérieurs se pose en droit allemand dans le cadre de la théorie des « relations particulières avec la puissance publique » (« *besonderes Gewaltverhältnis* ») qui correspondent aux cas dans lesquels l'individu est en relations étroites avec l'administration (fonctionnaire, soldat, étudiant, etc.). La doctrine à la suite de ULE distingue à l'intérieur de la relation spéciale le « rapport fondamental » concernant la création, la modification et la fin de la relation, et le « rapport de service » comportant les actes d'administration courante relatifs au fonctionnement du service. Seuls les actes pris dans le cadre du rapport fondamental sont susceptibles de recours.

7) Le recours en annulation porté devant la juridiction administrative ne s'exerce que contre *les actes administratifs unilatéraux*. Les contrats de l'administration en sont exclus. Une des raisons en est le fait que dans les Etats considérés — exception faite de la France — le contentieux de ces contrats appartient à la juridiction judiciaire ⁽¹⁾. En France la juridiction administrative est compétente, au moins pour le contentieux des contrats de droit public de l'administration ; cependant, le recours concernant ces contrats est un recours contentieux différent du recours pour excès de pouvoir.

On observera du reste que les textes qui définissent l'objet du recours en annulation adoptent souvent des formules qui en excluent les contrats. C'est le cas, par exemple, de la loi néerlandaise du 20 juin 1963 sur les recours devant la Couronne.

Ce principe connaît une exception notable avec la *théorie des « actes détachables »*. Depuis le début du siècle, le Conseil d'Etat français a décidé que le recours pour excès de pouvoir, irrecevable contre les contrats administratifs, pouvait être exercé contre les actes administratifs unilatéraux pris à l'occasion de ces contrats mais « détachables » de ceux-ci : autorisation de passer le contrat, approbation et même décision de l'autorité administrative consistant à passer le contrat.

Cette solution a été reprise par les jurisprudences des Conseils d'Etat belge et luxembourgeois.

On la retrouve également en Allemagne avec certaines particularités. Notamment le recours en annulation, qui, en France, peut être exercé aussi bien par les contractants et par les tiers, est ici réservé aux contractants du fait du caractère exclusivement subjectif du contentieux administratif allemand.

8) Dans certains droits, la notion d'acte administratif susceptible de recours en annulation n'englobe pas *les actes de l'administration soumis à un régime de droit privé*.

Il en va ainsi dans les pays où la compétence de la juridiction administrative correspond aux litiges de droit public (Allemagne, France). Ainsi le Conseil d'Etat français déclare irrecevable le recours pour excès de pouvoir exercé contre un acte unilatéral de gestion du domaine privé de l'administration. En Allemagne, les actes unilatéraux de gestion privée ne peuvent donner lieu au recours en annulation.

(1) En Allemagne également des recours devant les tribunaux administratifs sont possibles pour des litiges résultant de contrats de droit public. Dans ces cas, un recours en prestations (Leistungsklage) ou un recours en constatation (Feststellungsklage) de l'existence ou de la non-existence d'un rapport de droit sera le plus souvent pris en considération. Mais, dans la pratique, les contrats de l'administration régis par le droit public sont rares.

9) Dans certains droits, le *recours en annulation* exercé contre un acte administratif devant la juridiction administrative se trouve écarté lorsque les requérants disposent d'un recours juridictionnel pouvant conduire à un résultat équivalent.

Il ne s'agit pas du cas où l'exercice d'un recours simplement administratif est nécessaire avant l'exercice du recours juridictionnel (voir infra).

Cette solution est dite en France théorie du « recours parallèle ». Elle a été dégagée à la fin du 19^e siècle par le Conseil d'Etat désireux de limiter l'essor du recours pour excès de pouvoir et d'empêcher celui-ci de vider de leur contenu les autres contentieux. Son principe est le suivant. Le recours est déclaré irrecevable lorsque le requérant dispose devant une juridiction administrative ou judiciaire, d'un recours conduisant à un résultat équivalent à celui du recours pour excès de pouvoir, c'est-à-dire, sinon l'annulation de l'acte attaqué, du moins l'anéantissement de ses effets en ce qui concerne le requérant.

Le Conseil d'Etat fait du reste un usage assez discret de cette règle.

Il en va autrement en Belgique où la théorie du recours parallèle également pratiqué revêt une grande importance. Sa signification n'est du reste pas la même que celle habituellement retenue en France : elle vise surtout à assurer le respect de la compétence des juridictions judiciaires.

Il est admis en effet, alors que l'article 9 de la loi de 1946 n'y fait aucune allusion, que le recours en annulation prévu par ce texte n'est pas ouvert si le requérant dispose d'un recours « parallèle » (le recours en annulation a donc un caractère « résiduel »).

Ce recours parallèle doit être un recours par voie d'action exercé devant une juridiction et ayant le même objet que le recours en annulation. Le recours parallèle est souvent de la compétence des juridictions judiciaires : il s'agira de contentieux attribué à celles-ci par la loi (en matière fiscale par exemple) ou de la compétence générale résultant des articles 92 et 93 de la Constitution (recours portant sur un droit civil ou politique). Le recours parallèle peut être également de la compétence d'une juridiction administrative spéciale.

La théorie du recours parallèle s'applique également en droit luxembourgeois. Le recours en annulation n'est ouvert (loi du 8 février 1961, article 36) que contre les actes « à l'égard desquels aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements ». La doctrine estime cependant que ce texte ne concerne pas les recours judiciaires, du fait de la délimitation constitutionnelle des attributions des juridictions administratives et judiciaires. La fin de non-recevoir concerne des recours devant les juridictions administratives, essentiellement le recours en réformation devant le Conseil d'Etat.

En Italie, l'article 26 du décret royal du 26 juin 1924 exclut le recours de légitimité, lorsque le recours contre l'acte administratif est de la compétence de l'autorité judiciaire (c'est-à-dire essentiellement soulevant une question relative à un droit). De même, en république fédérale d'Allemagne, l'article 40 de la loi du 21 janvier 1960 exclut la compétence des tribunaux administratifs à propos de litiges de droit public, dans le cas où ces litiges ont été attribués expressément par une loi fédérale à un autre tribunal. Dans ces deux cas cependant il ne s'agit plus d'une institution semblable à la théorie du recours parallèle mais de la détermination des limites de compétence du tribunal administratif.

En conclusion de cette rubrique, on ne manquera pas de souligner les analogies assez profondes que comportent dans les six Etats considérés les conditions de recevabilité du recours en annulation des actes administratifs. De ce fait l'incidence et le domaine de ces recours se présentent de manière très comparable.

Simplement devra-t-on relever qu'aux Pays-Bas le recours exercé devant la Couronne comporte des limites notables du fait du nombre des exceptions que la loi apporte à l'indication des actes faisant l'objet de ce recours. Ces lacunes ne paraissent compensées — et encore partiellement — que par l'organisation de certains recours administratifs.

Plus importantes sont les différences existant entre les Etats considérés en ce qui concerne les recours contre les règlements administratifs. Il est vrai que les droits qui excluent en principe ces recours comportent à peu près toujours des modalités de contrôle de ces actes : contrôle incident, recours devant une juridiction constitutionnelle, recours contre les mesures d'application du règlement. On peut estimer cependant qu'aucune raison fondamentale ne justifie en Allemagne, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas l'exclusion de ces recours qui présentent un grand intérêt pratique pour les administrés.

III

L'étendue du contrôle au point de vue matériel

Le problème évoqué ici consiste à déterminer l'intensité du contrôle vis-à-vis des actes administratifs qui y sont soumis. Il s'agit, en termes un peu différents, d'examiner les techniques qu'utilise le juge (essentiellement le juge administratif) dans sa tâche de contrôle de la légalité des actes administratifs.

Ici également, il paraît utile de commencer l'étude par celle des institutions françaises, ne serait-ce

que parce que la technique du contrôle des actes administratifs y a été le plus anciennement dégagée.

1) Le principe adopté *en France* est simple (le principe est le même pour le juge judiciaire lorsqu'il a compétence pour contrôler la légalité d'actes administratifs : on signalera cependant quelques différences dans son application).

Le juge peut contrôler la légalité de l'acte administratif, c'est-à-dire faire porter son examen sur les éléments de l'acte qui traduisent une « compétence liée ». Au contraire, le juge ne peut contrôler l'opportunité de l'acte, connaître de l'exercice par son auteur du « pouvoir discrétionnaire » ; un tel contrôle en effet sort du cadre de la mission assignée au juge ; il ne peut appartenir qu'à l'autorité hiérarchiquement supérieure à celle qui a pris l'acte.

Dans la pratique, la détermination du secteur de légalité ou de « compétence liée » par rapport au secteur discrétionnaire s'effectue à propos de tout acte soumis au contrôle juridictionnel. Il convient dans chaque cas de rechercher dans quelle mesure l'auteur de la règle de droit a entendu lier l'auteur de l'acte ou lui laisser au contraire liberté d'appréciation.

Cette recherche peut se révéler extrêmement malaisée. On indiquera plus loin combien est fluctuante au regard de la jurisprudence la frontière qui sépare la qualification juridique — que le juge contrôle, sauf exception — et la qualification ou appréciation technique, qui lui échappe.

Il ne faut pas oublier, d'autre part, que la compétence liée ne résulte pas uniquement en droit français des dispositions des textes. Un élément de légalité peut avoir sa source dans une « règle » ou une « solution » jurisprudentielle.

L'exemple le plus important est relatif au but de l'acte administratif. Une jurisprudence absolument constante depuis le Second Empire décide qu'un acte administratif doit nécessairement avoir un but d'intérêt public. Ce principe, qui ne se base sur aucun texte mais que l'on déduit de la finalité générale de l'administration, a une conséquence essentielle : s'il est démontré qu'un acte n'a pas un but d'intérêt public, si son auteur a poursuivi par exemple une finalité d'intérêt privé, l'acte est entaché d'une illégalité dite « détournement de pouvoir ».

Un autre exemple est relatif à la police, police générale ou même police économique (au sens étroit). La jurisprudence a admis qu'en principe lorsqu'un texte ne précise pas les motifs particuliers d'un acte de police, cet acte doit avoir pour motif l'existence d'une atteinte ou d'une menace d'atteinte à l'ordre public.

On conçoit dès lors que d'un acte à un autre la part respective de la compétence liée et de la compétence discrétionnaire, c'est-à-dire en d'autres termes le domaine du contrôle juridictionnel, varie largement. Il est certain qu'il n'existe aucun acte pour lequel la compétence liée est totale : il subsiste toujours, si réduite fût-elle, une zone d'appréciation discrétionnaire. Inversement, il n'y a pas d'acte administratif traduisant une compétence discrétionnaire absolue et échappant de ce fait à tout contrôle juridictionnel. Le but — d'intérêt public — est toujours lié. De même, le motif indiqué par la règle de droit ou révélé par l'administration doit correspondre réellement aux antécédents de l'acte. Il existe donc en tout état de cause un contrôle juridictionnel qui porte sur la correction du but et (sauf quelques exceptions d'ailleurs minimes) sur l'exactitude matérielle du motif (contrôle « minimum »).

On notera également que pour une même catégorie d'actes la jurisprudence a pu varier en ce qui concerne la détermination de la compétence liée et du pouvoir discrétionnaire. Cette remarque a été faite par exemple à propos du contrôle des mesures administratives d'économie dirigée. Longtemps le juge administratif a estimé que l'administration devait disposer, pour ces mesures, d'un pouvoir discrétionnaire très large. Actuellement, les techniques de l'économie dirigée paraissant moins exceptionnelles, le juge exerce sur elles un contrôle plus étroit.

Les techniques du contrôle de la légalité des actes administratifs s'expriment essentiellement en France dans les « ouvertures » du recours pour excès de pouvoir, c'est-à-dire dans les catégories de moyens juridiques qui peuvent être invoqués à l'appui de cette voie de droit. La jurisprudence du Conseil d'Etat a progressivement dégagé et perfectionné ces ouvertures aux 19^e et 20^e siècles. Elles ont fini par constituer un ensemble si cohérent que l'on y a vu en France pendant longtemps l'expression même de la théorie des illégalités administratives. Aujourd'hui une certaine dissociation s'est établie entre la technique contentieuse et les règles de fond ; cependant, s'agissant ici d'une étude essentiellement pratique, il est préférable de s'en tenir aux concepts utilisés en justice, c'est-à-dire aux ouvertures du recours pour excès de pouvoir.

Il est classique de souligner que ces ouvertures correspondent à deux types d'illégalités : illégalités formelles (dans lesquelles on fait rentrer le vice de compétence) et illégalités de fond. Cette distinction présente quelque intérêt au plan du contentieux : elle n'est pas cependant fondamentale et ne sera utilisée ici qu'à des fins de présentation.

Les illégalités formelles sont, en droit français, celles relatives à la compétence et celles relatives à la procédure et à la forme.

L'illégalité relative à la compétence de l'auteur de l'acte est considérée par la jurisprudence comme

d'une extrême gravité. La compétence juridique correspond en effet à une dévolution de pouvoir effectuée par la règle de droit ès qualités, c'est-à-dire en fonction de la personne et de la situation du titulaire de cette compétence. L'autorité administrative ne saurait donc déroger à son gré à la règle de compétence.

Il résulte par exemple de l'importance attachée au vice d'incompétence que le juge peut le soulever d'office.

Sous le titre générique d'incompétence sont rangées en réalité plusieurs irrégularités juridiques qui ont pour point commun de concerner l'auteur de l'acte. Celui-ci pourrait être valable s'il émanait d'un autre auteur.

Une de ces irrégularités est connue sous le nom d'usurpation de pouvoir. Elle vise le cas dans lequel l'acte administratif émane d'un individu ou d'un organisme sans aucune qualité administrative : personne privée sans aucune compétence administrative, organisme de fait ou tout simplement agent public dont l'investiture a été annulée rétroactivement. Cette illégalité rend l'acte administratif non seulement nul, mais même inexistant : il en résulte notamment que tout juge, administratif ou judiciaire, peut en proclamer la nullité. Celle-ci connaît du reste de notables limites : l'acte est considéré comme régulier non seulement en cas de circonstances exceptionnelles, mais encore si les administrés ont pu se tromper de bonne foi sur la qualité de son auteur.

On parle non plus d'usurpation de pouvoir mais d'incompétence proprement dite si l'acte émane d'une personne ou d'un organisme relevant de l'administration mais n'ayant pas la qualité personnelle nécessaire pour prendre l'acte considéré.

A l'intérieur de cette catégorie existe une classification traditionnelle.

On dit qu'il y a incompétence « *ratione personae* », lorsque l'acte émane d'un agent ou d'un organisme collégial appartenant à l'administration mais n'ayant pas qualité pour prendre des actes juridiques. Il s'agit par exemple d'un agent subalterne ou d'une commission simplement consultative. Un cas assez fréquent est celui dans lequel l'auteur de l'acte agit dans le cadre d'une délégation ou d'une suppléance mises en jeu irrégulièrement.

L'incompétence « *ratione materiae* » vise l'hypothèse dans laquelle l'auteur de l'acte, tout en ayant la qualité (dite d'« *autorité administrative* ») pour prendre des actes juridiques, n'avait pas l'acte considéré dans ses attributions. Cet acte pouvait par exemple relever de la compétence du législateur (c'est-à-dire, depuis la Constitution de 1958, rentrer dans le domaine réservé au Parlement par l'article 34). Il pouvait encore rentrer dans la compétence d'un tribunal (par exemple acte administratif prenant une mesure réservée au juge, comme l'annulation

d'un autre acte). Le plus souvent, il s'agit d'un empiètement sur les attributions d'une autre autorité administrative, autorité supérieure à l'auteur de l'acte ou du rang égal et même de rang inférieur (le supérieur peut donner des instructions obligatoires à son subordonné, mais non agir à sa place).

Plus exceptionnelle est l'incompétence « *ratione loci* », dans laquelle l'auteur de l'acte donne à celui-ci une portée territoriale qui dépasse les limites spatiales de ses pouvoirs.

Enfin, on parle parfois d'incompétence « *ratione temporis* » à propos des actes auxquels son auteur donne une portée rétroactive ou, au contraire, dont il prétend retarder les effets dans l'avenir. Il s'agit en réalité d'une illégalité de fond qui reste la même, quel que soit l'auteur de l'acte.

La même observation peut être faite à propos de ce que l'on appelle parfois « *incompétence négative* » et qui concerne le cas dans lequel une autorité refuse de prendre une décision en se prétendant à tort incompétente.

La seconde illégalité (ou ouverture du recours pour excès de pouvoir) est dite « *vide de forme ou de procédure* ». Elle concerne le manquement aux règles concernant la forme d'un acte administratif ou la procédure qui doit présider à son élaboration. Ces règles résultent souvent de textes de caractère assez fragmentaire (il n'existe pas en France, à l'inverse de certains Etats, de code de procédure administrative). Quelques-unes ont été formulées par la jurisprudence ; la plus importante est le principe des droits de la défense selon lequel les sanctions prises par l'administration doivent être précédées d'une procédure permettant à l'intéressé de présenter sa défense.

L'illégalité formelle ou procédurale est considérée en droit administratif français comme mineure ou en tout cas comme moins grave que les autres. De ce fait, tout manquement à la règle formelle n'entraîne pas nécessairement la nullité de l'acte administratif en cause. Le juge ne prononce l'annulation que s'il estime être en présence d'une irrégularité « substantielle » et non d'une irrégularité « accessoire ». Une irrégularité est dite substantielle lorsqu'elle a été susceptible d'influer sur le contenu de l'acte (par exemple omission de recueillir un avis consultatif). De même, le juge ne déclare pas l'acte nul si la formalité omise ou mal accomplie était dans l'intérêt de l'administration (par exemple visa d'un contrôleur financier sur un acte d'engagement de dépense) et non dans l'intérêt des administrés.

On notera — mais c'est là une règle applicable à l'ensemble des illégalités — que l'existence « de circonstances exceptionnelles » au moment de l'émission de l'acte peut avoir pour conséquence de faire considérer cet acte comme valable en dépit de l'irrégularité dont il est entaché.

Il faut également indiquer que l'illégalité de forme comme celle de compétence n'entraînent pas l'annulation lorsque l'acte comportait dans son contenu la mise en œuvre d'une compétence liée. Comme, en cas d'annulation, l'acte serait refait à l'identique, le juge préfère déclarer le « moyen inopérant ».

Les illégalités de fond, qu'il faut évoquer maintenant, sont relatives au but de l'acte, à son contenu et à son motif.

L'irrégularité administrative relative au but (ou « *détournement de pouvoir* ») se rencontre dans le cas où l'autorité administrative use de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés. On a déjà signalé que le but devait nécessairement être l'intérêt public : le but étranger à l'intérêt public (intérêt personnel, intérêt politique, etc.) vicie l'acte. D'autre part, l'acte doit avoir un but d'intérêt public spécial correspondant à la catégorie dont il fait partie : intérêt du maintien de l'ordre public, intérêt des finances publiques, etc. La non-correspondance du but et de la nature de l'acte est source d'illégalité : c'est le cas par exemple de la mesure de police générale prise dans un but financier.

Cette illégalité dont la mise en œuvre se heurte souvent à des difficultés de preuve (la jurisprudence n'admet que la preuve administrée à l'aide des pièces du dossier) connaît diverses limites. Elle ne s'applique pas notamment si le contenu de l'acte était la manifestation d'une compétence liée. D'autre part, dans le cas fréquent de pluralité de buts, l'existence d'un but régulier suffit à valider l'acte, au moins si ce but n'a pas revêtu un caractère accessoire : cette solution a permis d'éviter l'annulation de nombreuses mesures économiques.

L'illégalité relative au contenu de l'acte (ou « *violation de la loi* ») se caractérise en termes simples. Elle suppose une contradiction entre le contenu de l'acte et celui d'une règle de droit de valeur juridique supérieure. Par exemple, l'acte contient une prescription incompatible avec celle de la règle ; ou encore il contient le refus de prendre une mesure que la règle déclare obligatoire pour l'administration.

Le juge fait ainsi application des règles de droit les plus diverses. Règles écrites comme la règle constitutionnelle (avec cette précision que le juge ne peut connaître d'un moyen concernant l'inconstitutionnalité d'une loi), la loi formelle, les actes assimilés aux lois (décrets-lois ou ordonnances), les règlements administratifs. Règles non écrites comme celles résultant des « principes généraux du droit », de la jurisprudence et plus rarement de la coutume. Entre ces différentes règles existe une ou plutôt des hiérarchies (par exemple dans les matières de compétence législative la hiérarchie descend de la constitution à la loi et au règlement d'application de celle-ci).

Comme les règlements peuvent faire l'objet du recours en annulation, la hiérarchie permet de déterminer à quelles règles supérieures (administratives ou extra-administratives) le règlement est subordonné. On notera du reste une forme particulière au règlement de l'illégalité. A la suite d'une règle formulée par une loi ou un règlement, l'administration peut prendre des règlements d'application ; mais ceux-ci non seulement ne doivent pas contredire la règle supérieure, mais encore ne peuvent y ajouter que les dispositions strictement indispensables à son application.

La nullité relative à l'objet peut être effacée par les circonstances exceptionnelles. En outre, la jurisprudence admet que le juge peut déclarer valable l'acte contraire à la règle visée par l'administration s'il peut trouver un fondement valable dans une autre règle (« substitution de base légale »).

L'illégalité peut enfin s'attacher *au motif de l'acte*. On entend par motif en droit administratif français les éléments de fait et de droit — normalement antécédents ou concomitants de l'acte — qui justifient sur le plan juridique l'émission de celui-ci.

Le motif est souvent indiqué par la règle de droit écrite ou non écrite. L'administration peut, par exemple — indiquer un texte — réquisitionner un logement inoccupé : le motif de la décision est alors l'existence d'un logement qui présente les caractères de fait nécessaires pour rentrer dans la catégorie juridique des logements inoccupés. La jurisprudence décide encore que toute mesure de police doit être motivée par une atteinte ou une menace d'atteinte à l'ordre public.

Le fait qu'une règle formule le motif d'exercice d'une compétence a pour résultat de lier cette compétence en ce qui concerne le motif. Cependant, le contrôle juridictionnel qui va en résulter n'a pas toujours la même étendue.

Le juge procède à peu près dans tous les cas au contrôle de la réalité matérielle du motif, c'est-à-dire de l'exactitude des faits sur lesquels l'administration s'est basée pour prendre sa décision. L'erreur, volontaire ou non, de l'administration est normalement relative à la constatation des faits ; par exemple une sanction est infligée à un fonctionnaire sur la base d'actes qu'il n'a pas commis. Il peut arriver cependant que l'erreur porte sur une appréciation : on en a relevé des exemples en matière économique (erreur dans l'appréciation des conditions d'un marché).

Le contrôle de la réalité du motif n'est écarté par la jurisprudence qu'à propos de certains actes de police générale pris par les autorités de l'Etat, notamment en matière de police des étrangers.

Un second contrôle possible est celui de la qualification. Le juge recherche si les faits de l'espèce rentraient bien dans la catégorie juridique du motif, par exemple si une pratique commerciale rentrait

dans la notion de « pratique de prix illicite » justifiant une sanction.

Ce contrôle n'est pratiqué cependant que lorsque le motif est précisé d'une manière telle que le juge puisse aisément en dégager la notion. Il n'en va pas ainsi lorsque la qualification soulève des appréciations bien plus techniques que juridiques. Par exemple le juge se refuse à contrôler l'appréciation faite par l'administration sur la qualité des vins lorsqu'elle confère ou refuse de conférer l'appellation contrôlée à un vignoble : ou encore l'appréciation de l'intérêt thérapeutique d'une spécialité pharmaceutique.

On notera cependant qu'une jurisprudence récente admet que le juge, lorsqu'il ne contrôle pas la qualification des faits, peut parfois censurer l'« erreur manifeste » commise dans l'appréciation des faits. Cette solution a été adoptée dans plusieurs cas, par exemple à propos de l'appréciation de l'équivalence en matière de remembrement rural.

Le dernier type de contrôle qui peut être exercé sur le motif formulé par la règle de droit est celui de la valeur du motif. Le juge va rechercher si la mesure prise est justifiée au regard de son motif, si par exemple elle n'est pas excessive. Il va sans dire qu'un tel contrôle sort du cadre de la légalité pour pénétrer dans celui de l'opportunité. Ainsi, le juge, cantonné dans le domaine de la légalité, ne peut normalement y procéder : il n'en va autrement que dans de rares hypothèses comme à propos des mesures prises par les autorités locales pour assurer le maintien de l'ordre public.

Le motif de l'acte administratif peut être, non plus formulé par la règle de droit, mais indiqué par l'administration à propos de l'acte. Il en va ainsi lorsque l'acte est motivé (ce qui en droit français n'est obligatoire que lorsqu'un texte l'exige). Il en va de même lorsque l'administration se voit invitée par le juge à révéler son motif : le Conseil d'Etat ne recourt du reste à cette solution que si le requérant apporte des éléments sérieux permettant de supposer le motif illégal.

Le motif ainsi révélé peut déclencher un contrôle juridictionnel. Le juge va vérifier la réalité matérielle de ce motif. Il va encore en apprécier la légalité, rechercher s'il n'est pas contraire à une règle de droit. Cependant, le juge peut, dans certains cas (compétence liée) substituer au motif inexact ou illégal invoqué par l'administration un motif réel et légal.

On vient ainsi de décrire, dans ses grandes lignes, la technique de contrôle de la légalité des actes administratifs utilisée par la juridiction administrative générale. Les mêmes procédés sont utilisés par les juridictions administratives spéciales lorsqu'elles procèdent au même contrôle. Il en va de même des juridictions judiciaires. On a fait observer cependant que ces dernières utilisent moins volontiers que le juge administratif les illégalités relatives au but et

au motif dont le maniement leur paraît trop proche d'un contrôle de l'opportunité.

2) *En Belgique*, l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946 contient une énumération des moyens qui peuvent être invoqués à l'appui du recours en annulation. « La section d'administration statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes, soit substantielles soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives ».

On pourrait croire, à la lecture de ce texte, que ce recours comporte seulement trois ouvertures. En réalité, le terme excès de pouvoir a une signification très extensive et désigne non seulement l'illégalité de fond (relative à l'objet ou au motif) mais également celle concernant la compétence de l'auteur de l'acte.

L'étude de la doctrine et de la jurisprudence belges montre un parallélisme très poussé entre leurs solutions et celles du droit français. Les moyens recevables à l'appui du recours en annulation sont présentés dans le cadre de catégories (« ouvertures ») à peu près semblables à celles adoptées en France. Jusque dans le détail, les similitudes sont si considérables qu'il serait inutile de consacrer à la technique de contrôle belge une étude développée.

On se bornera donc à signaler quelques particularités, à la vérité, assez minces.

Le vice de forme concerne, comme le dit la loi elle-même, la « violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité ». La forme substantielle est celle prescrite par un texte ou imposée par une pratique constante non contestée et qui, d'autre part, constitue une garantie essentielle pour les administrés, ou est formulée dans l'intérêt public. L'inobservation d'une telle formalité n'entraîne pas cependant la nullité si l'irrégularité a été commise en raison d'un cas de force majeure, si elle n'a pu exercer aucune influence sur la décision entreprise ou si elle a pour origine un fait du requérant.

La violation de la loi s'entend, comme en France, non seulement de la violation d'une règle écrite, mais également de celle d'une règle non écrite comme les principes généraux du droit. La liste de ces principes ressemble à celle adoptée en France : elle est cependant moins longue, la Constitution garantissant elle-même diverses libertés et formes du principe de l'égalité.

Enfin, on admet en Belgique, à propos du détournement de pouvoir, que la preuve peut être faite par toutes voies de droit, le Conseil d'Etat disposant d'un pouvoir d'enquête et d'investigation. Ce moyen d'annulation (que le Conseil d'Etat belge utilise du reste assez peu) est considéré comme si grave que son examen est renvoyé à l'assemblée générale de la section contentieuse du Conseil d'Etat.

3) *En droit luxembourgeois*, l'article 31 de la loi du 8 février 1961 (repris de l'article 36 de la loi du 16 janvier 1866, modifié par la loi du 20 juillet 1939) énumère cinq moyens d'annulation : l'incompétence, l'excès et le détournement de pouvoir, la violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés.

Comme la violation de la loi englobe l'illégalité relative aux motifs, on a pu se demander dans la doctrine et la jurisprudence luxembourgeoises si l'excès de pouvoir constituait réellement un moyen d'annulation indépendant au lieu de recouvrir, comme en France, tous les autres. Finalement, l'existence d'un moyen particulier a été admise.

En ce qui concerne les quatre ouvertures — incompétence, violation de la loi, vice de forme, détournement de pouvoir — les solutions sont à peu près identiques à celles du droit français ou belge. On rappellera cependant que, à la différence de ces deux droits, le droit luxembourgeois n'admet pas le recours en annulation contre les actes administratifs réglementaires. D'autre part, la violation de la loi, si elle vise la violation des règles dégagées par la jurisprudence, ne s'étend pas à celle des principes généraux du droit qui relève de la cinquième ouverture.

Cette cinquième ouverture (ou « excès de pouvoir ») concerne les actes portant atteinte aux principes généraux du droit ou aux « nécessités de l'exercice régulier et continu des services publics », illégalités au demeurant assez peu spécifiques. Il semble que le Conseil d'Etat luxembourgeois ait vu dans ce moyen le motif permettant d'annuler des actes dont l'illégalité était mal caractérisée.

4) Dans l'étude *du droit italien*, il convient de distinguer la technique de contrôle des actes administratifs utilisés à propos du recours en légitimité et celle qui relève de l'examen du recours « in merito ».

Il résulte de la jurisprudence — les textes ne fournissent pas d'indication sur ce point — que le *recours en légitimité* peut donner lieu à trois moyens ; l'incompétence, l'excès de pouvoir et la violation de la loi.

L'incompétence apparaît comme une illégalité relative à l'auteur de l'acte. De la même manière qu'en droit français ou belge, elle désigne le cas dans lequel l'acte n'entrait pas dans les attributions de l'autorité qui l'a pris, et même celui dans lequel l'acte n'entrait pas dans les attributions de l'administration.

En outre, le droit italien range dans la notion d'incompétence des irrégularités qui relèvent en droit français ou belge du vice de procédure. Il s'agit de ce que les auteurs italiens dénomment « défaut de légitimation » de l'auteur de l'acte ; ainsi, lorsque celui-ci est un organisme collégial, sont considérés comme des cas d'incompétence, non seulement les irrégularités dans la composition de cet organisme,

mais également les vices affectant la procédure de ses délibérations.

L'excès de pouvoir, seconde « ouverture » du recours en légitimité, est de définition difficile et a donné lieu à de nombreuses discussions doctrinales. La doctrine moderne l'analyse comme un vice concernant les motifs qui servent de base à l'action administrative. Cette conception semble adoptée par la jurisprudence.

Il faut aussi souligner une distinction faite par la doctrine et la jurisprudence italiennes entre deux catégories de motifs. Le motif primaire et celui qui est indiqué par la loi. Les motifs secondaires correspondent aux faits matériels en présence desquels se trouve l'administration au moment de prendre une décision.

L'excès de pouvoir peut se manifester dans l'une ou l'autre de ces catégories de motifs.

L'illégalité concernant le motif primaire apparaît en cas de discordance entre la règle formulant ce motif et l'acte lui-même. Sa mise en évidence ne soulève pas de difficultés particulières.

L'irrégularité relative au motif secondaire est d'un maniement beaucoup plus malaisé. Le juge en effet doit éviter d'empiéter sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration, qui échappe au domaine du recours en légitimité.

Pour simplifier la tâche des requérants en même temps que la sienne propre, le Conseil d'Etat a dégagé un certain nombre de « *figures symptomatiques de l'excès de pouvoir* », qui peuvent être invoquées à l'appui du recours comme présomptions d'un excès de pouvoir. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'ouvertures du recours mais d'indices de symptômes de l'excès de pouvoir.

Il en va ainsi par exemple du *détournement de pouvoir*. Cette irrégularité s'attache, comme en droit français ou belge, à l'irrégularité du but poursuivi par l'auteur de l'acte : il en va ainsi par exemple lorsque celui-ci a agi dans un but d'intérêt privé ou de favoritisme. La jurisprudence y fait rentrer également ce que le droit français appelle détournement de procédure, c'est-à-dire utilisation d'une procédure en vue d'atteindre un but qui ne pouvait être poursuivi qu'au moyen d'une autre procédure.

Une seconde « figure symptomatique » de l'excès de pouvoir est dite « *travestissement des faits* ». Elle suppose que le motif secondaire correspondait à l'affirmation de l'existence ou de l'inexistence de faits qui ont été ensuite démontrés inexistantes ou existants. Le pouvoir discrétionnaire, a indiqué le Conseil d'Etat, ne peut s'entendre de l'existence de faits sur lesquels s'est basée l'administration.

L'excès de pouvoir peut encore résulter de la *contradiction entre la mesure administrative et les mesures précédentes ou contemporaines* ; par exemple, refus à un fonctionnaire d'un avantage accordé à

d'autres fonctionnaires se trouvant dans la même situation. Cette irrégularité peut être rapprochée en droit français du détournement de pouvoir ou de l'atteinte au principe d'égalité. Elle présente cependant à certains égards une portée différente : son avantage réside, par ailleurs, dans une certaine facilité de preuve.

Une quatrième catégorie est celle de *l'erreur de fait*, cas dans lequel l'auteur de l'acte prend pour motif un fait qui en réalité n'existait pas ou était différent.

Il peut encore y avoir *absence de lien logique* entre les motifs et le dispositif d'une décision administrative. C'est le cas par exemple de l'acte chargeant un fonctionnaire de la gestion d'un service, alors que la situation de celui-ci ne justifiait pas l'élimination de l'ancien titulaire.

Une autre hypothèse est celle de la *contradiction manifeste entre les différentes parties de la motivation d'un acte*.

On citera enfin une dernière catégorie, celle de *l'injustice grave et manifeste de l'acte*. Il s'agit d'une notion assez peu précise dont la mise en jeu risque de faire pénétrer le juge sur le terrain de l'opportunité ou de l'équité. Selon la doctrine, elle correspond au cas où l'on constate « une grande disproportion entre le sacrifice imposé à un particulier par la mesure administrative et le but d'intérêt public visé par celle-ci » ou encore au cas de « violation grave du principe d'égalité de traitement des citoyens par les personnes publiques ».

La troisième et dernière ouverture du recours en légitimité est la « *violation de la loi* ». Malgré le titre de cette catégorie, il s'agit, comme on l'a souligné, d'une « notion résiduelle » puisque nombre d'hypothèses de violation de la loi, au sens rigoureux du terme, relèvent des deux autres ouvertures. La violation de la loi s'entend de la contradiction entre l'acte et les règles de droit qui lui sont applicables, écrites ou non écrites ⁽¹⁾, qu'elles concernent la forme ou le fond. Comme on en exclut les hypothèses relevant des deux autres ouvertures, l'hypothèse la plus importante en pratique est celle du vice de forme.

Le recours « *in merito* », auquel il convient de consacrer de brèves indications, comporte d'abord comme moyens ceux du recours de légitimité. S'y ajoutent des ouvertures spéciales à ce recours comme le mauvais usage par l'administration des pouvoirs qu'elle détient ou encore l'inutilité ou l'inopportunité de la mesure. On sait en effet que, dans ce contentieux, le juge peut contrôler l'opportunité de l'acte qui lui est déféré.

(1) En l'absence d'une règle écrite, le juge procède par analogie, ou fait appel aux principes généraux du droit administratif ou aux principes généraux de l'ordre juridique italien (article 12 des « dispositions sur la loi en général » précédant le Code civil).

5) *En droit allemand*, les textes ne définissent pas les moyens qui peuvent être invoqués à l'appui des recours en annulation exercés contre les actes administratifs. Il existe cependant une doctrine et une jurisprudence abondantes qui permettent de dégager les techniques de contrôle utilisées par le juge allemand.

On a déjà fait allusion à la distinction de l'inexistence et des illégalités simples et indiqué que, comme en France, tout juge administratif ou judiciaire pouvait déclarer un acte administratif inexistant.

La notion d'*inexistence* paraît comporter en Allemagne un domaine plus large qu'en France, encore que l'idée générale en soit la même : il s'agit d'irrégularités graves et évidentes. L'inexistence est invoquée par exemple en droit allemand dans les cas suivants : graves vices d'incompétence (aucun texte de loi ne peut fonder la compétence de l'auteur de l'acte), vice de forme lorsqu'il s'agit d'une forme substantielle prescrite impérativement par la loi, vice de procédure lorsqu'il s'agit d'une règle de procédure importante et protectrice des intéressés, actes entachés de pur arbitraire, c'est-à-dire qui n'ont pu être pris dans l'intérêt du service, etc.

Si la théorie de l'inexistence des actes administratifs est assez proche de celle qu'applique la jurisprudence française, il en va différemment de celle des illégalités simples. Les catégories juridiques du droit allemand sont ici assez éloignées de celles du droit français, surtout en ce qui concerne les illégalités de fond. Il est probable du reste que malgré ces dissemblances les deux droits aboutissent aux mêmes résultats pratiques en ce qui concerne le contrôle de la légalité des actes administratifs.

Les illégalités formelles concernent la compétence, la procédure et la forme.

Le vice d'*incompétence* correspond en droit allemand à ce que la doctrine française dénomme parfois « incompétence relative » : l'auteur de l'acte n'avait pas aptitude juridique à prendre la décision incriminée qui rentrait dans les attributions d'une autre autorité. L'incompétence « absolue », empiètement sur les attributions du législateur ou des juridictions, est considérée en Allemagne comme une illégalité interne portant sur le fond.

Le vice de *procédure* désigne essentiellement le manquement à un texte instituant une formalité de procédure pour l'élaboration d'un acte administratif. Il n'existe pas comme en France de théorie des principes généraux du droit comportant des règles non écrites de procédure. Cependant, le principe de la soumission de l'Etat au droit (« Rechtsstaatsprinzip ») a pour résultat d'imposer à l'administration le respect de formalités protectrices des individus même en l'absence de texte : c'est par exemple le cas du droit à être entendu avant qu'une décision intervienne pour retirer, refuser ou limiter un droit ou un avantage.

Par ailleurs, seules les irrégularités les plus importantes entraînent l'illégalité de l'acte. Cette solution rappelle la distinction française des formalités substantielles et accessoires. Comme la doctrine française, la doctrine allemande considère comme « importante » l'irrégularité susceptible de modifier le contenu de l'acte.

Le vice de *forme* correspond enfin à un manquement aux règles concernant la forme de l'acte administratif. A cet égard, la règle la plus importante concerne la motivation de la décision. S'il ne s'agit pas d'une règle à portée générale, son domaine est beaucoup plus large qu'en droit français. L'administration doit en effet motiver son acte (au moment où elle le notifie), non seulement lorsqu'un texte le prévoit, mais également lorsque la connaissance des motifs est nécessaire à la défense des droits ou intérêts des administrés, ou lorsque la décision est prise sur recours gracieux ou hiérarchique.

Lorsque l'acte doit être motivé, il est entaché d'un vice de forme (en droit français ou belge, illégalité de fond) si les motifs allégués sont inexacts ou erronés en droit. Le juge doit alors annuler la décision.

Du reste, si les motifs sont incomplets ou inexacts, l'administration peut en général compléter ou modifier leur rédaction devant le juge administratif si les motifs alors produits sont bien ceux qui ont réellement commandé la décision.

L'étude des *illégalités de fond* peut être menée en utilisant une distinction traditionnelle de la doctrine allemande qui oppose trois cas. Tantôt l'administration applique la loi sans pouvoir discrétionnaire (« gebundene Verwaltung »), tantôt elle applique la loi en disposant d'un pouvoir discrétionnaire, tantôt elle agit sans appliquer une règle de droit déterminé (« freie Verwaltung »).

Lorsque la loi fixe le contenu de l'acte ou détermine les conditions de l'action administrative, il n'y a pas pouvoir discrétionnaire. L'administration se borne à appliquer la loi et le juge contrôle cette application.

Selon la théorie allemande l'application de la loi à une situation de fait comporte trois opérations : l'établissement des faits, la détermination du droit applicable, l'appréciation des faits au regard du droit (qualification).

Le contrôle du juge portant sur cette application revêt un caractère très large. Le juge peut sanctionner la violation directe de la règle de droit ⁽¹⁾ ou l'absence de motifs légaux.

En ce qui concerne les motifs de la décision, tels qu'ils sont invoqués par l'administration, il y aura illégalité si ces motifs sont inexacts en fait, mal qualifiés ou erronés en droit. Il convient de tenir compte cependant du caractère lié de la compétence admi-

(1) Le juge administratif peut contrôler la constitutionnalité des actes administratifs mais non des lois.

nistrative. Ainsi, en cas d'inexactitude de fait du motif ou en cas d'erreur de droit, le juge qui doit établir lui-même tous les faits de la cause, doit — avant d'annuler — rechercher si un autre motif (notamment présenté par l'administration au cours du procès) ne pouvait justifier l'acte. Si l'acte peut être justifié de cette manière, il n'est pas annulé ; sinon, il doit être annulé et remplacé par la décision que l'administration était tenue de prendre.

Une seconde hypothèse est celle dans laquelle l'administration applique la loi en disposant d'un pouvoir discrétionnaire. Il en va ainsi essentiellement lorsque le texte confère expressément à l'autorité administrative une faculté d'appréciation sur le point de savoir si un acte doit être pris et quel contenu doit lui être donné. La doctrine traditionnelle y ajoutait le cas dans lequel l'intervention de l'administration était soumise à des conditions définies de manière vague. On admet aujourd'hui que l'on est en présence dans ce cas de « notions juridiques indéterminées » (« Unbestimmter Rechtsbegriff ») sur l'application desquelles le juge peut exercer un certain contrôle.

Lorsque l'administration met en œuvre un pouvoir discrétionnaire, le contrôle du juge s'exerce sur les limites externes et internes de ce pouvoir. Le droit allemand distingue en effet deux types d'illégalités.

Il y a violation des limites externes du pouvoir discrétionnaire lorsque l'administration sort du domaine de ce pouvoir et enfreint certaines règles générales qui s'appliquent à elle : égalité des citoyens, principe de proportionnalité entre le but et les moyens. Cette irrégularité est dite « Ermessensüberschreitung »).

La violation des limites internes du pouvoir discrétionnaire (« Ermessensmißbrauch ») est prévue par le paragraphe 114 de la loi fédérale du 21 janvier 1960, qui indique qu'il s'agit du cas dans lequel l'administration fait de son pouvoir un « usage contraire au but en vue duquel il lui a été conféré ».

Cette irrégularité correspond donc au détournement de pouvoir du droit français. Cependant, elle peut s'appliquer également à l'irrégularité des motifs de la décision (en effet, le droit allemand ne distingue pas nettement le motif et le but de l'acte administratif).

En effet, si les motifs sont inexacts en fait ou erronés en droit, le juge prononce l'annulation de l'acte ; il en va autrement cependant si l'administration invoque au cours du procès de nouveaux motifs à la fois exacts et pertinents.

Le juge ne peut contrôler ici la qualification juridique des faits. Cependant, la jurisprudence accepte, lorsque l'administration applique une « notion juridique indéterminée », de rechercher si l'autorité ne s'est pas gravement trompée dans l'interprétation de cette notion. Le juge n'intervient pas au contraire pour rechercher laquelle des interprétations possibles de la notion était la bonne. Selon les cas du reste, le

juge reconnaît à l'administration une marge d'appréciation plus ou moins grande.

Cette solution n'est pas sans évoquer la théorie de l'erreur manifeste en droit français.

Il convient enfin d'évoquer le cas dans lequel l'administration n'agit pas dans le cadre d'une loi déterminée (« freie Verwaltung »), ce qui signifie en fait qu'elle agit dans le cadre d'une norme très vague. Le juge ne peut ici contrôler en principe que le respect des règles générales de droit et notamment les principes de liberté et d'égalité proclamés par la Constitution : en fait cet examen nécessite parfois un examen de la réalité et de la qualification des faits pouvant justifier une restriction aux principes généraux. La jurisprudence recourt assez peu à cette notion de « freie Verwaltung » dans laquelle certains auteurs ne voient pas une notion autonome ⁽¹⁾.

Quelques développements peuvent être consacrés au contrôle juridictionnel des *règlements administratifs* qui, ainsi qu'on l'a vu, peut être pratiqué de manière incidente par toute juridiction et de manière directe par les juridictions constitutionnelles et certains tribunaux administratifs supérieurs.

Les conditions de validité externe des règlements concernent d'abord le respect des règles de publicité prescrites à peine de nullité. Elles sont relatives ensuite au respect de la règle constitutionnelle selon laquelle aucun règlement administratif ne peut être édicté sans l'autorisation du législateur (qui doit préciser le contenu, le but et l'étendue de l'autorisation et qui ne peut l'accorder qu'aux autorités mentionnées par la Constitution).

Les conditions de validité externe concernent essentiellement le respect des règles qui s'imposent à l'autorité réglementaire. S'il s'agit de l'autorité d'un Land, le règlement doit être conforme d'une part à la Constitution à la législation et aux règlements supérieurs du Land, mais également à la Constitution fédérale, à la législation fédérale et aux règlements fédéraux. En pratique, la plupart des règlements déclarés illégaux le sont pour atteinte aux droits fondamentaux consacrés par la Constitution.

Le contrôle des motifs et du but est exclu en pratique du fait du large pouvoir discrétionnaire dont dispose l'autorité réglementaire.

6) Du fait de l'absence aux *Pays-Bas* d'un texte général sur le contentieux administratif, il convient de se référer aux textes particuliers qui ont déjà été évoqués. Certains d'entre eux contiennent une liste de cas d'annulation : il en va ainsi de la loi sur les fonctionnaires et surtout de la loi du 16 septembre 1954 sur l'organisation du contentieux de l'économie (article 5) et de la loi du

(1) On pense avant tout aux cas dans lesquels l'Etat apparaît comme bailleur de fonds (subventions).

20 juin 1963 relative à la protection par la Couronne contre les décisions administratives (article 4), ces deux dernières dispositions étant rédigées en termes analogues. D'autres lois renvoient aux textes précédents : ainsi, la loi sur la concurrence économique du 16 juillet 1958 se borne à faire référence à l'article 5 de la loi de 1954 précitée. Enfin, il est des lois comme celle sur le Conseil du contentieux ou sur la sécurité sociale qui ne contiennent aucune disposition sur les cas d'annulation. En fait, cependant, les juridictions en cause utilisent les cas prévus par les textes évoqués ci-dessus.

On peut donc prendre pour base de l'étude l'article 4 de la loi du 20 juin 1963, selon lequel le contrôle peut porter sur les cas suivants :

« a) La décision est contraire à une disposition de caractère général ;

b) En prenant sa décision, l'organe administratif a manifestement usé de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés ;

c) En prenant en considération les différents intérêts en présence, l'organe administratif n'a pas pu raisonnablement parvenir à la décision ;

d) L'organe administratif a pris une décision contraire à l'un des principes généraux de bonne administration admis par la conscience juridique de tous ».

La première « ouverture » correspond au cas dans lequel l'acte administratif est contraire aux dispositions d'une loi ou d'un règlement administratif. La jurisprudence, notamment en matière fiscale, a refusé d'y assimiler la violation des circulaires. La même solution est admise à propos de l'inobservation d'une pratique administrative constante : cependant, une dérogation à une telle pratique peut être considérée comme contraire à un « principe général de bonne administration », tel celui de l'égalité ou de la sécurité juridique.

Le second cas d'annulation — l'auteur de l'acte a manifestement usé de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés — correspond évidemment au détournement de pouvoir du droit français ou allemand. La jurisprudence administrative recourt assez peu à cette catégorie d'illégalité.

La troisième hypothèse — « en prenant en considération les différents intérêts en présence, l'organe administratif n'a pas pu raisonnablement parvenir à la décision » — est dite également « arbitraire » (« willekeur »). Il s'agit d'une notion assez vague dans laquelle les considérations de légalité et d'opportunité sont très mêlées. De ce fait, certaines juridictions comme le Conseil d'Etat hésitent manifestement à y recourir.

On citera comme exemple de cette irrégularité une décision du 20 avril 1961 du Conseil central du contentieux annulant un acte d'une organisation professionnelle supprimant d'une manière générale le versement des prestations maladie à un travailleur malade qui avait participé à un match de football.

Selon la jurisprudence de la même juridiction, une erreur de fait sur les motifs commise par l'administration peut conduire le juge à estimer qu'elle n'avait pu raisonnablement parvenir à sa décision. Il ne s'ensuit pas du reste que des considérations de fait inexactes entraînent toujours la nullité d'un acte : certains jugements recourent à la substitution des motifs.

Le quatrième cas d'annulation — atteinte à un principe général de bonne administration — correspond à ce qu'est, en d'autres droits, la violation des règles de droit non écrites, et notamment en France, des principes généraux du droit. Pour éviter des jugements fondés sur des considérations de pure équité, la loi sur le contentieux de l'économie (article 63) et la loi sur les recours devant la Couronne contre les décisions administratives (article 14 d) exigent que le jugement indique quel principe général a été violé par la décision annulée.

Les principes généraux de bonne administration utilisés par la jurisprudence sont assez nombreux. On se bornera à examiner les principaux.

L'un de ces principes est le principe de la motivation qui comporte lui-même plusieurs éléments.

Il signifie d'abord que la décision doit être motivée, c'est-à-dire comporter un exposé convenable et compréhensible des considérations sur lesquelles elle repose. Cette exigence ne concerne du reste que les décisions individuelles, c'est-à-dire qui se rapportent à la situation concrète de l'intéressé et à l'occasion desquelles l'administration n'est pas entièrement liée par les règles générales. Les autres actes n'ont pas à être motivés sauf disposition d'un texte ; par exemple, la législation sociale exige la motivation de la décision confirmant sur réclamation de l'intéressé le montant d'une prestation.

En second lieu, les motifs indiqués doivent être conformes aux faits et de nature à justifier la décision. Sur ce deuxième point, le contrôle juridictionnel porte essentiellement sur la légalité des motifs. Le juge en effet ne doit pas porter atteinte au pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Dans le cas où une décision est fondée sur plusieurs motifs, le caractère erroné de l'un d'eux n'entraîne pas nécessairement l'annulation de l'acte.

Un autre principe est celui dit du « travail consciencieux » selon lequel une décision doit être préparée avec soin. Par exemple, l'administration, lorsqu'elle apprécie une demande, ne doit pas oublier de considérer toutes les dispositions en

vertu desquelles l'acceptation de la demande serait possible. Ou encore le contrôle d'un déficit de caisse doit être effectué en présence des intéressés ou des responsables. Ou encore, ceux qui sont personnellement intéressés à une décision ne doivent pas participer à son élaboration.

Certains arrêts rattachent au même principe l'idée selon laquelle l'administration doit renseigner les administrés avec exactitude. Cependant, des renseignements inexacts sur les possibilités de recours n'entraînent pas la nullité de la décision, mais ont pour conséquence d'éviter aux intéressés toute forclusion.

Le principe d'égalité n'appelle pas d'observations particulières : comme en droit allemand ou français, il a pour résultat de rendre illégales les discriminations injustifiées.

Un autre principe est celui de la « sécurité juridique », dont la jurisprudence tire des conséquences assez particulières. Elle décide par exemple que le trop-perçu en matière de sécurité sociale n'a pas à être remboursé si l'assuré n'a pu raisonnablement savoir qu'il a trop reçu.

On notera en terminant que la juridiction judiciaire, lorsqu'elle contrôle la légalité des actes administratifs, n'utilise pas les principes généraux de bonne administration. Elle fait appel par contre aux notions de détournement de pouvoir et d'arbitraire.

En *conclusion*, il serait sans doute souhaitable de comparer, sur le terrain de l'efficacité pratique, les différentes techniques de contrôle de la légalité des actes administratifs pratiquées dans les six Etats. Cette tâche paraît, sinon impossible, du moins extrêmement difficile. Une confrontation portant sur deux ou trois catégories d'actes (comme celles auxquelles s'est livré parfois l'Institut international des sciences administratives), serait de faible portée. Les auteurs du présent rapport se borneront à indiquer leur sentiment sur ce problème. Il leur a paru, en étudiant ces différentes techniques de contrôle, que, sous des formes dissemblables, des résultats très voisins étaient obtenus. Il est notable en tout cas que, dans les pays en cause, les juridictions compétentes se sont efforcées de contrôler de plus en plus près l'administration : la marge de pouvoir discrétionnaire échappant à ce contrôle est finalement des plus réduite.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES DIFFERENTS ELEMENTS D'ORDRE PROCEDURAL POUVANT INFLUER SUR L'EFFICACITE DE LA PROTECTION

I

L'existence et les conséquences d'une phase administrative préliminaire

Deux conceptions sont possibles. Ou bien, le requérant est obligé d'adresser d'abord un recours à l'administration elle-même et pour que cette exigence ait un sens, il faut que ce recours soit réglé de façon minutieuse et qu'il prépare (ou évite) le futur procès devant le juge ; c'est essentiellement la conception adoptée par le droit allemand et le droit italien. Ou bien, le requérant a simplement la faculté de s'adresser à l'administration et il y est plus ou moins fortement invité par les avantages qu'il peut y trouver : économie d'argent, possibilité de conserver les délais ; c'est essentiellement la solution adoptée par le droit français et le droit luxembourgeois. Quant aux systèmes belge et néerlandais, le premier se rapproche du système français dans la mesure où le recours administratif est souvent facultatif et le second se rapproche du système allemand dans la mesure où le recours administratif est très souvent obligatoire ; mais chacun présente des caractères originaux assez marqués.

1) France

En droit français, la phase administrative préliminaire n'est généralement pas obligatoire ; en revanche, l'introduction d'un recours administratif est presque toujours possible et elle entraîne des conséquences importantes.

a) La phase administrative n'est pas, en général, un préalable obligatoire.

Avant d'introduire un recours pour excès de pouvoir, le requérant n'est pas tenu en principe de s'adresser à l'administration. C'est seulement dans certains cas prévus expressément par la loi que l'individu est obligé d'introduire un recours administratif. Ce recours est généralement un recours porté devant l'autorité supérieure : ainsi les délibérations « nulles de droit » des conseils municipaux doivent d'abord être attaquées devant le préfet⁽¹⁾, les décisions de la commission communale de remembrement doivent être déférées à la commis-

sion départementale, avant de pouvoir l'être au tribunal administratif⁽²⁾. Il en est généralement de même pour les décisions prises par les organes départementaux des ordres professionnels et relatives à l'inscription au tableau de l'ordre : elles doivent généralement être déférées aux conseils régionaux ou nationaux⁽³⁾. Il en est également de même pour certaines décisions intervenant en matière économique (retrait d'enregistrement comme établissement financier⁽⁴⁾, refus d'autorisation d'exercer la profession d'opticien lunetier⁽⁵⁾) ou en matière fiscale (décisions relatives aux impôts directs). Dans ces cas, les lois contiennent généralement diverses précisions relatives aux délais, à la procédure et aux pouvoirs de décision de l'autorité saisie.

Il existe également quelques procédures qui peuvent être assimilées à un recours administratif préalable ; ainsi la procédure de conciliation obligatoire entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé⁽⁶⁾, ainsi l'obligation de provoquer une décision préalable de l'administration avant de saisir le juge administratif d'un litige portant sur un contrat ou une question de responsabilité.

Mais, hormis ces cas, le recours administratif ne constitue qu'une phase facultative.

b) Bien que le recours administratif soit facultatif, il est beaucoup utilisé pour les deux raisons suivantes. Tout d'abord, le recours administratif est toujours possible, qu'il prenne la forme d'un recours adressé à l'auteur de l'acte (il est alors appelé recours gracieux⁽⁷⁾), ou qu'il prenne la forme d'un recours adressé à l'autorité hiérarchiquement supérieure (il est alors appelé recours hiérarchique⁽⁸⁾).

(2) CE 4 mars 1949, Chéret, Guérin et Simon, *Recueil* p. 103.

(3) CE 17 juillet 1953, Mingnet, *Recueil* p. 383.

(4) CE 27 février 1959, Société française de participations, *Recueil* p. 147 ; dans cette espèce, la décision du Conseil national du crédit doit tout d'abord être déférée à la Commission de contrôle.

(5) CE 29 mai 1963, Ministre de la santé publique contre Maurel, *Recueil* p. 334 ; CE 23 février 1964, Daligault, *AJDA* 1964, 640, note Paulin.

(6) Article 6 de la loi du 31 décembre 1959 sur l'aide à l'enseignement privé.

(7) CE 12 janvier 1917, Marchelli, *Recueil*, p. 42.

(8) CE 10 juillet 1964, Centre médico-pédagogique de Beaulieu, *Recueil* p. 399 ; D 1965. 84, conclusions Rigaud ; *Rev. Adm.* 1964, 469, note Liet-Veaux.

(1) Article 42 et suiv. du Code de l'administration communale.

Ensuite et surtout le recours administratif a pour effet de proroger les délais du recours juridictionnel ; cela signifie que ces délais ne courront qu'à compter du jour où l'autorité aura répondu, ou bien, si elle ne répond pas, à compter du jour où expire le délai de quatre mois qui est laissé à l'administration pour répondre. Pour qu'il produise cet effet, le recours administratif doit remplir certaines conditions ; en particulier, il doit être adressé à l'autorité compétente ou à une autorité faisant partie de la même collectivité publique⁽¹⁾ et il doit être formé dans le délai du recours contentieux (2 mois).

En revanche, l'aménagement du recours administratif n'apporte aucune garantie à l'administré : l'administration n'est pas tenue de répondre (on peut cependant attaquer le silence observé par elle pendant quatre mois, comme cela est toujours possible lorsqu'une demande présentée à l'administration est restée sans réponse) ; à plus forte raison, elle n'est pas tenue de motiver sa décision, ni de suivre une procédure contradictoire, ce qui nous semble regrettable. En principe, l'autorité saisie a les mêmes pouvoirs que l'auteur de la décision contestée : en particulier, elle peut contrôler non seulement la légalité, mais encore l'opportunité de la décision, et elle peut non seulement annuler, mais encore réformer l'acte (sauf si l'autorité saisie est une autorité de tutelle).

Le recours administratif ne présente donc en France aucun caractère précontentieux, ce qui explique que son auteur ne soit pas lié par les arguments de fait et de droit qu'il a présentés à l'autorité administrative et qu'il puisse en invoquer de nouveaux devant le juge.

Telles sont les grandes lignes des solutions du droit français : nous allons les retrouver en droit belge et en droit luxembourgeois.

2) Belgique

Comme en droit français, le recours administratif est essentiellement un recours facultatif ; en revanche, l'introduction d'un recours administratif facultatif n'entraîne pas les mêmes conséquences qu'en droit français.

a) Le recours administratif ne constitue pas, en principe, un préliminaire obligatoire.

Le recours administratif, qu'il soit adressé à l'auteur de l'acte ou à l'autorité supérieure, ne constitue pas en principe, un préliminaire obligatoire. C'est seulement dans les cas expressément prévus par la loi, que l'administré est obligé de s'adresser à l'administration avant de saisir le juge.

(1) Le Conseil d'Etat admet en effet que cette autorité a l'obligation de transmettre le recours à l'autorité compétente : CE 23 janvier 1931, Dame et D¹¹⁰ Garein, *Recueil* p. 91 ; Sirey 1931, 3, 97, conclusions Latournerie.

Le cas le plus important est celui que les juristes belges appellent le recours de tutelle : en effet, chaque fois que la loi a ouvert un recours de tutelle aux intéressés⁽²⁾, ceux-ci sont tenus de l'introduire dans les délais prévus⁽³⁾ et d'attendre que l'autorité de tutelle ait statué avant de saisir le Conseil d'Etat⁽⁴⁾. L'autorité saisie a alors le devoir d'annuler la décision pour illégalité, et même de la réformer⁽⁵⁾ ; dans certains cas, la décision d'annulation du Roi est préparée par une décision de suspension émanant du gouverneur de province. L'autorité de tutelle dispose seulement d'un certain délai pour statuer : par conséquent, l'expiration de ce délai fait courir le délai du recours contentieux⁽⁶⁾. Au cas où l'autorité de tutelle notifie au requérant son refus de suspendre ou d'annuler la décision contestée avant l'expiration de ce délai, le délai du recours au Conseil d'Etat commence à courir le lendemain de cette notification⁽⁷⁾.

b) Le recours administratif facultatif ne présente pas d'intérêt.

En effet, si le recours administratif facultatif est toujours possible comme en droit français, il n'a pas pour effet d'interrompre le délai du recours contentieux, sauf lorsqu'il amène l'administration à prendre une décision entièrement nouvelle.

3) Luxembourg

Les solutions du droit luxembourgeois sont, dans leurs grandes lignes, identiques à celles du droit français : en principe, le recours administratif est toujours possible, mais il n'est jamais obligatoire ; son exercice a pour effet de proroger les délais du recours contentieux.

4) Pays-Bas

Du fait que la protection de l'individu contre l'administration est encore assurée en partie par l'administration elle-même, il est assez naturel que les recours administratifs constituent souvent un préalable obligatoire à l'introduction d'un recours contentieux, du moins lorsqu'ils existent.

(2) Ce recours de tutelle prévu par la loi est distinct du recours de tutelle qui est à la disposition de tout le monde, même sans texte ; seul le premier constitue un préalable obligatoire à la saisine du juge.

(3) Par exemple L.P. articles 79 et 106 ; parfois aucun délai n'est exigé : par exemple L.C. article 76 1^o, 4^o et 5^o et article 88.

(4) CE 13 décembre 1951, Pottier, RJA 1952, p. 177.

(5) CE 29 juin 1951, commune de Braine-l'Alleud, RJA 1952, p. 9 ; CE 15 décembre 1951, Pottier, RJA 1952, p. 177 ; CE 26 mai 1959, commune de Grimbergen AACE 1959 p. 406.

(6) CE 26 octobre 1953, Verlugten, AACE 1958, p. 1196 ; CE 20 mars 1952, Colette, AACE 1952, p. 103.

(7) CE 22 décembre 1950, Cheppe, RJA 1951, p. 124 ; CE 20 novembre 1950, Pinte, RJA 1951, p. 82.

a) *Cas où le recours administratif est à la fois général et obligatoire.*

Il existe deux domaines, les impôts et les pensions, où les requérants doivent toujours s'adresser à l'administration avant de saisir le juge. En effet, le contribuable doit provoquer une décision de l'inspecteur des impôts avant de saisir le juge ordinaire ou la commission des douanes (tarief-commissie); le fonctionnaire doit s'adresser au Conseil des pensions (Pensioenraad) avant de saisir le Conseil central du contentieux (Centrale Raad van Beroep) (1).

De nombreuses lois relatives à la sécurité sociale imposent également un recours administratif préalable.

b) *Cas où le recours administratif est obligatoire sans être général.*

Selon la loi de 1926 organisant les recours à la Couronne (Wet BAB), les requérants doivent utiliser les recours administratifs prévus spécialement par les lois antérieures, avant qu'ils ne puissent saisir la Couronne. De tels recours administratifs constituent donc un préalable obligatoire, plus précisément lorsqu'ils sont prévus expressément par une loi: en effet, la simple possibilité, non reconnue par la loi, mais courante dans la pratique, de saisir l'autorité supérieure de l'auteur d'une décision n'est pas considérée comme un véritable recours administratif.

Le recours administratif spécial ne constitue un préalable obligatoire que dans le cas où il pouvait être exercé par l'auteur même du recours à la Couronne; ce cas est le plus fréquent, mais il arrive que le cercle des personnes admises à saisir la Couronne soit plus grand que celui des personnes admises à utiliser le recours administratif spécial, et que, de ce fait, certaines personnes admises à saisir la Couronne ne puissent pas utiliser le recours spécial; dans ce cas-là, celles-ci ne sont évidemment pas tenues de l'utiliser et elles ont seulement l'obligation d'attendre l'expiration du délai prévu pour l'introduction de ce recours spécial. C'est ce qui résulte de la combinaison des articles 5 d), et 6, alinéa 3, de la loi BAB; la complexité de ces solutions est due au caractère «complémentaire» (aanvullend) du recours à la Couronne. Il n'en demeure pas moins que, dans le cadre de cette loi, tous les recours administratifs spéciaux constituent des préalables obligatoires à la saisine de la Couronne.

La loi sur le contentieux économique (Wet ARB) n'affirme pas expressément que le recours administratif constitue un préalable obligatoire; son

article 33 prévoit seulement que le délai du recours contentieux court à partir du jour où il a été statué sur le recours préalable (2) et que l'autorité saisie est tenue de reconsidérer sa décision dans un délai de trente jours et surtout de donner les motifs de sa décision (3).

Mais dans une décision rendue en 1963 (4), le Conseil du contentieux économique a affirmé «qu'un principe généralement reconnu veut que l'on ne puisse pas saisir le juge au sujet d'une décision contre laquelle un recours administratif (hiérarchique ou gracieux) est ou était ouvert». En l'espèce, le destinataire de la décision avait omis de saisir les autorités suprêmes de l'organisation professionnelle de l'agriculture comme le permettait la loi, et son recours a été déclaré irrecevable malgré le silence de la loi ARB sur ce point. Ainsi, la décision contre laquelle un recours administratif était possible, mais n'a pas été exercé, n'est pas une décision définitive susceptible de recours. Il en est autrement dans le cas d'un tiers à la décision car celui-ci ne dispose généralement pas de la possibilité d'introduire un recours administratif.

5) *Italie*

Le droit italien adopte des solutions qui se trouvent assez proches des solutions néerlandaises et allemandes: le recours administratif préalable est souvent obligatoire. Il convient toutefois de distinguer entre le recours hiérarchique, qui est un recours adressé à une autorité hiérarchiquement supérieure à l'auteur de l'acte, et le recours en opposition, qui est un recours adressé à l'auteur de l'acte. Tandis que le premier constitue en général un préalable obligatoire, le second ne le constitue que dans des cas exceptionnels (5).

a) *Le recours hiérarchique* constitue généralement un préalable obligatoire.

Pour saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation (ou le président de la République d'un

(2) Article 33, alinéa 2, Wet ARB: «Lorsque celui qui peut saisir le Conseil du contentieux économique a adressé dans le même délai une réclamation à l'auteur de cette décision ou de cet agissement, il peut encore introduire un recours au Conseil dans le même délai compté à partir du jour où il a été statué sur la réclamation».

(3) Article 33, alinéa 2, Wet ARB: «La décision relative à la réclamation est motivée et elle est prise dans les trois jours qui suivent la réception de la réclamation par l'autorité».

(4) Conseil du contentieux économique (College van beroep voor het bedrijfsleven), 81/04/6, SEW. 1963, p. 357, note JP; Bestuurswetenschappen 1964, p. 341, commentaire Somer.

(5) Ce problème ne se pose que pour les recours portés devant le juge administratif. Ceux portés devant le juge judiciaire ne sont subordonnés à aucun préalable, car ils n'ont pas pour objet l'annulation de la décision contestée; toutefois, en matière d'assurances sociales, le juge ordinaire ne peut être saisi qu'après un recours administratif.

(1) Article 58, alinéa 5 de la loi sur le contentieux de la fonction publique (Ambtenarenwet): «Est irrecevable le recours dirigé contre des décisions, des agissements ou des refus contre lesquels est possible ou a été possible un recours administratif».

recours extraordinaire), le requérant doit tout d'abord saisir l'autorité hiérarchique d'un recours administratif. En effet, en vertu de l'article 34 du décret d'unification du 26 juin 1924 (TU), seuls les actes définitifs peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat ⁽¹⁾. Or un acte définitif est normalement une décision prise par l'administration à la suite d'un recours hiérarchique.

Il en est toutefois autrement lorsque le recours hiérarchique n'est pas possible, ce qui se produit dans les 2 cas suivants : 1) la décision émane d'une autorité suprême de l'Etat (en général, les décisions d'un ministre ne peuvent pas faire l'objet d'un recours hiérarchique auprès du gouvernement), 2) la décision est considérée par la loi comme une décision définitive, soit explicitement, soit implicitement (par exemple, la loi indique qu'il n'y a aucun recours hiérarchique ou que la décision est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat ou le chef de l'Etat). De plus, par application de la théorie de l'erreur excusable, le Conseil d'Etat peut accorder à l'intéressé un bref délai pour saisir l'autorité hiérarchique, lorsqu'il ne l'a pas fait.

En raison de son caractère obligatoire, le recours administratif fait l'objet d'une réglementation très minutieuse en ce qui concerne sa recevabilité, sa procédure et ses effets.

Quelle est la réglementation applicable au recours hiérarchique ?

Dans l'ensemble, la *recevabilité* du recours hiérarchique obéit aux mêmes règles que celles du recours juridictionnel ; comme lui, le recours hiérarchique est une voie de recours ouverte sauf disposition contraire de la loi ⁽²⁾. Il faut que le requérant ait un intérêt actuel lésé par l'acte ⁽³⁾, le recours doit être introduit dans les 30 jours qui suivent la notification ou la communication administrative de la décision ou encore dans les 30 jours à partir du moment où l'intéressé en a eu pleine connaissance. Le recours doit être présenté dans les formes prescrites : il doit être signé par le requérant ou un mandataire spécial, il doit indiquer le nom et le domicile du requérant ; il doit contenir un exposé des faits et les motifs pour lesquels l'acte est considéré comme illégitime (vice juridique) ou injuste (vice administratif) ⁽⁴⁾. Enfin, il faut que l'autorité saisie soit compétente.

(1) Article 34 TU : « Lorsque la loi n'en dispose pas autrement, le recours au Conseil d'Etat statuant au contentieux n'est ouvert que contre les décisions prises par l'administration à la suite d'un recours hiérarchique ».

(2) L'article 5 du décret de codification du 3 mars 1934 sur la législation communale et provinciale.

(3) Ce qui exclut le recours hiérarchique contre les règlements administratifs.

(4) Nous aurons l'occasion de souligner l'importance de l'énoncé des motifs : le Conseil d'Etat n'admet en principe à l'appui du recours que les motifs invoqués à l'appui du recours hiérarchique.

Le recours hiérarchique est examiné selon une *procédure* qui emprunte certains éléments à la procédure contentieuse. D'une part, l'autorité saisie peut notifier le recours aux « contre-intéressés » ou bien inviter le requérant à procéder à ces notifications. Les « contre-intéressés » sont les personnes qui ont intérêt à ce que l'acte contesté soit maintenu. Ceux-ci ont alors 20 jours pour présenter leurs observations et aucune décision ne peut intervenir avant l'expiration de ce délai.

D'autre part, l'autorité hiérarchique a l'obligation de statuer. Bien qu'aucun délai ne soit imparti, le requérant n'est pas désarmé en cas d'abstention prolongée. En effet, l'article 5 du décret de codification du 3 mars 1934 lui permet d'attaquer devant le Conseil d'Etat le silence de l'autorité hiérarchique, qui est alors assimilé à une décision de rejet. Pour que le silence puisse être attaqué, il suffit que l'auteur du recours hiérarchique mette en demeure l'administration de prendre une décision ; cette mise en demeure doit être faite par voie d'officier judiciaire lorsque l'autorité aussi est restée silencieuse plus de 120 jours. Si aucune décision n'est intervenue dans les 60 jours de cette mise en demeure, le recours hiérarchique est alors considéré comme rejeté ; il convient toutefois de noter que ce délai peut être interrompu par une simple décision interlocutoire, telle que l'ordre donné à l'auteur de l'acte de produire des documents.

Enfin, l'autorité hiérarchique a l'obligation d'examiner correctement la requête : si elle se reconnaît à tort incompétente ou si elle omet d'examiner certains moyens soulevés dans le recours, le Conseil d'Etat lui renverra l'affaire pour l'obliger à statuer.

Les effets du recours hiérarchique sur le recours juridictionnel sont importants. D'une part, les moyens de fait et de droit qui ont été soulevés devant l'autorité hiérarchique sont les seuls qui peuvent être soulevés devant le Conseil d'Etat (sauf le moyen d'inconstitutionnalité d'une loi, qui peut toujours être soulevé d'office). D'autre part, le recours hiérarchique constitue un préalable obligatoire à la saisine du Conseil d'Etat (mais non du juge ordinaire), sauf dans les cas où la loi a prévu un recours en opposition.

b) *Le recours en opposition* constitue exceptionnellement un préalable obligatoire.

Le recours en opposition, qui est un recours porté devant l'auteur de l'acte, n'est possible que si un texte législatif formel le prévoit (bien que l'article 3 de la loi du 20 mars 1865 ait paru en faire une voie de recours générale). Mais, dans ces cas, le recours représente un préalable obligatoire à la saisine du Conseil d'Etat, puisque l'acte attaqué ne peut pas être considéré comme définitif tant que l'opposition n'a pas eu lieu.

Par contre, le recours en opposition, comme le recours hiérarchique, n'est jamais un préalable nécessaire à la saisine du juge judiciaire.

6) Allemagne

En règle générale, le droit allemand exige que la saisine du juge soit précédée d'une phase administrative préliminaire ; c'est la raison pour laquelle les recours administratifs font l'objet d'une réglementation minutieuse et apparaissent ainsi comme de véritables recours précontentieux.

a) Le recours administratif constitue en général un préalable obligatoire.

En général, aucune décision administrative ne peut être attaquée devant le juge sans que l'autorité administrative ait été saisie au préalable d'une protestation de la part du requérant ⁽¹⁾.

Tel est du moins le principe qui est consacré par deux importantes lois sur le contentieux administratif. La première, la loi de 1960 sur les juridictions administratives (paragraphe 68, alinéa 1, Vw 60), exige qu'une réclamation (Widerspruch) précède la saisine du juge ; la seconde, la loi de 1965 sur les juridictions fiscales (paragraphe 45 FGO), exige qu'un recours gracieux (Einspruch) ou hiérarchique (Beschwerde) précède la saisine du tribunal. Les exceptions à ce principe sont d'importance minime : la loi sur les tribunaux administratifs (paragraphe 68) dispense de préalable dans les cas où la décision émane d'une autorité suprême du Bund ou d'un Land ; la loi sur les tribunaux fiscaux (paragraphe 45) permet à l'administration de consentir à ce que le juge soit saisi sans recours administratif préalable ⁽²⁾.

La loi de 1953 sur les tribunaux sociaux (paragraphe 78 SGG) a toutefois posé le principe inverse : c'est seulement dans les cas prévus expressément dans cette loi qu'une phase administrative préalable est nécessaire. Mais ces cas sont extrêmement nombreux : par exemple, tous les actes administratifs qui ne concernent pas une prestation réclamée par le requérant, doivent faire l'objet d'un recours administratif préalable (paragraphe 79 n° 1 SGG).

Seul le contentieux administratif qui est porté devant les tribunaux ordinaires (notamment en matière de cartels et de terrains à bâtir) ne comporte jamais de phase administrative préalable.

(1) En revanche, la carence de l'administration peut faire l'objet d'un recours devant le juge sans qu'il y ait eu de phase administrative préalable (ainsi, par exemple, paragraphe 75 de la loi sur les juridictions administratives).

(2) A vrai dire, cette solution est également admise sans texte par le Tribunal administratif fédéral pour les tribunaux administratifs : BVerwGE 15, 306 et 18, 300.

b) Le recours administratif préalable fait l'objet d'une réglementation minutieuse.

Dans la mesure où cette phase administrative est obligatoire, il est naturel qu'elle ait été aménagée de telle façon qu'elle offre des garanties sérieuses à l'administré et qu'elle prépare en quelque sorte le futur procès.

Nous en donnerons un exemple en présentant les grandes lignes de la réglementation contenue dans la loi sur les tribunaux administratifs (VwGO).

La réclamation (Widerspruch) doit être adressée à l'autorité qui a pris l'acte ; elle peut également être adressée à l'autorité qui est compétente pour statuer sur elle, c'est-à-dire, en règle générale à l'autorité hiérarchiquement supérieure ⁽³⁾.

Elle doit être faite dans le mois qui suit le jour où l'intéressé a eu connaissance de la décision ; ce délai peut être allongé dans les mêmes circonstances que le délai du recours contentieux (voir infra), notamment lorsque l'administration n'a pas indiqué dans sa décision les voies de recours possibles.

La décision rendue sur la réclamation (Widerspruchsbescheid) doit être motivée (sinon elle est annulable) ; toutefois, le Tribunal administratif fédéral considère que l'administration peut encore donner les motifs lors du procès et que le retard ainsi apporté à la motivation a seulement des conséquences sur l'attribution des dépens ⁽⁴⁾. Enfin la décision rendue doit indiquer les possibilités de recours et elle doit être notifiée au réclamant.

Les effets de la réclamation (Widerspruch) sont importants : tout d'abord, comme le recours contentieux lui-même, la réclamation suspend les effets de la décision contestée ; ensuite, le délai du recours contentieux ne court qu'à compter du jour où est notifiée la décision relative à la réclamation ; enfin, l'autorité compétente est tenue de contrôler l'opportunité et la régularité de la décision ⁽⁵⁾ et elle a le pouvoir d'annuler ou de modifier la décision, sans toutefois avoir le pouvoir de modifier celle-ci au détriment du réclamant ⁽⁶⁾.

En conclusion, les solutions sont extrêmement variées selon les pays : elles vont du recours préalable

(3) Il en est autrement lorsque l'autorité supérieure est une autorité suprême du Land ou du Bund ou lorsque la décision émane d'une autorité décentralisée : l'autorité compétente est alors celle qui a pris la décision (paragraphe 73, alinéa 1 VwGO).

(4) BVerwGE 23 janvier 1961, BVerwGE 12,20. Cette jurisprudence est critiquée.

(5) Si l'autorité saisie s'abstient de statuer pendant plus de 3 mois, le réclamant dispose du recours en carence comme dans les cas où une demande quelconque reste sans réponse ; toutefois, le juge peut accorder un délai à l'autorité compétente si la complexité de l'affaire le justifie.

(6) Au contraire, la « reformatio in pejus » est possible en contentieux fiscal : paragraphe 248, alinéa 1, phrase 2, du Code de l'administration fiscale (Reichsabgabebordnung).

entièrement facultatif au recours préalable fortement organisé et obligatoire. La France, le Luxembourg, et, dans une moindre mesure, la Belgique se rattachent à la première tendance ; l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie se rattachent à la seconde tendance.

Mais ce qui frappe le plus, c'est que les solutions sont extrêmement nuancées à l'intérieur de chaque pays, hormis le cas de la France et de l'Allemagne. Le système néerlandais est à cet égard le plus complexe. Cette complexité peut avoir pour effet de faire courir aux administrés des risques de voir leurs recours déclarés irrecevables.

II

L'effet suspensif ou non suspensif des recours

Sur ce point également, les droits français et allemand s'opposent. Le droit français a posé le principe de l'effet non suspensif, tout en laissant au juge la possibilité d'ordonner le sursis à exécution. Nous verrons que ce système est également celui du Luxembourg et de l'Italie, mais que le droit néerlandais et le droit belge font une part restreinte, voire nulle au sursis à exécution. Par contre, le droit allemand a posé le principe inverse : l'introduction du recours juridictionnel (et même celle du recours préalable) suspend les effets de la décision pure ; toutefois ce principe souffre des exceptions importantes.

1) France

Les recours n'ont pas d'effet suspensif, mais le juge administratif peut ordonner le sursis à exécution.

a) L'absence d'effet suspensif

En vertu d'une législation reposant sur une tradition ancienne ⁽¹⁾, les recours devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs n'ont pas d'effet suspensif. Ce principe souffre une seule exception notable : lorsqu'une décision administrative ordonne à un administré de verser une certaine somme d'argent (état exécutoire), le recours en suspend les effets ⁽²⁾.

Cependant le juge administratif peut ordonner le sursis à exécution de la décision attaquée. Malheureusement, la jurisprudence du Conseil d'Etat est traditionnellement restrictive et ces tendances ont

(1) Article 48 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat et article 9 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif.

(2) Sont également suspensifs les recours contre les retraits d'agrément des sociétés d'assurance ou de capitalisation (D. 14 juin 1938, article 8).

été reprises purement et simplement dans les textes récents relatifs au sursis à exécution ⁽³⁾.

b) Le sursis à exécution devant le Conseil d'Etat

La procédure obéit à des règles assez insolites : le rejet des conclusions à fin de sursis à exécution peut être prononcé par une décision non motivée de la sous-section chargée de l'instruction ou des deux sous-sections réunies ; en revanche la décision d'octroi doit être motivée et émaner d'une formation de jugement nombreuse (section du contentieux, assemblée du contentieux).

Quant aux règles de fond, elles sont très restrictives. Pour que le sursis soit accordé, il ne faut pas seulement que l'exécution de la décision soit susceptible de causer un préjudice très grave ou irréparable (ce qui arrive assez souvent en matière d'expropriation, de permis de construire et de discipline professionnelle). Il faut encore que les moyens de la requête semblent sérieux ⁽⁴⁾ et sur ce point le Conseil d'Etat est exigeant : pratiquement les moyens doivent être fondés et il est extrêmement rare qu'un requérant à qui a été accordé le sursis, n'obtienne pas gain de cause sur le fond ⁽⁵⁾.

c) Le sursis à exécution devant les tribunaux administratifs

Les textes disent que « le tribunal administratif ne peut prescrire qu'il soit sursis à l'exécution d'une décision intéressant le maintien de l'ordre, la sécurité et la tranquillité publique » ; selon la jurisprudence, il faut entendre par là « exclusivement les décisions qui édictent, ... des mesures de police dont l'exécution ne pourrait, à raison même de leur objet, être différée sans porter atteinte à l'intérêt public en vue duquel elles ont été prises » ; c'est ainsi qu'une commune a pu obtenir le sursis à l'exécution d'une autorisation accordée à une société d'exploiter sur son territoire une usine de traitement des ordures ménagères ⁽⁶⁾. Il en résulte que seules les injonctions et les interdictions de police sont insusceptibles de sursis. Malgré cet effort du juge pour en restreindre la portée, cette interdiction n'en est pas moins très grave : c'est ainsi qu'un tribunal administratif ne peut pas ordonner le sursis à exécution d'un arrêté prononçant l'expulsion d'un étranger ⁽⁷⁾,

(3) Article 54 du décret n° 63-766, du 30 juillet 1963, portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance n° 45-1708, du 31 juillet 1945, et relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat, et article 9 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif.

(4) CE 12 novembre 1938, Chambre syndicale des constructeurs de moteurs d'avions, *Recueil* p. 840 ; S.1939.3.65, conclusions Dayras ; D. 1959.3.12, conclusions Dayras.

(5) Cela se produit parfois : CE 29 janvier 1964, Caffort, *Recueil* p. 62, et CE 4 février 1966, Caffort, *Recueil* p. 77 ; JCP 1966.11.14-610, note MT.

(6) CE 12 novembre 1965, Commune de Euc, *Recueil* p. 609.

(7) CE 26 novembre 1954, Ministre de l'intérieur contre Van Peborgh, *Recueil* p. 627.

d'un arrêté prononçant une assignation à résidence ⁽¹⁾, d'un arrêté suspendant un permis de construire pour des raisons de sécurité ⁽²⁾.

Outre ces règles écrites, le Conseil d'Etat exige ⁽³⁾ que les tribunaux administratifs respectent les règles restrictives qu'il a dégagées pour lui-même et qui ont été consacrées par le décret du 30 juillet 1963. Ainsi, il annule les décisions des tribunaux administratifs qui accordent le sursis, lorsque le préjudice causé par l'exécution ne serait pas très grave ou irréparable ou que les moyens de la requête ne seraient pas sérieux ⁽⁴⁾.

2) Belgique

En Belgique, les recours contentieux n'ont pas d'effet suspensif et l'institution du sursis à exécution n'existe pas ⁽⁵⁾.

a) L'absence d'effet suspensif

La règle de l'absence de l'effet suspensif est purement jurisprudentielle : c'est le Conseil d'Etat qui a affirmé que « les recours en annulation introduits sur la base de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946 ne suspendent point l'exécution des actes et règlements attaqués ».

Certaines dispositions légales ont dérogé à ce principe ; mais les exceptions sont d'importance mineure. Citons seulement l'article 8 de la loi du 12 avril 1958 relative au cumul médico-pharmaceutique ⁽⁶⁾.

b) L'absence de sursis à exécution

Malgré l'existence d'une proposition de loi tendant à donner au Conseil d'Etat le pouvoir de « suspendre l'exécution des actes et des sentences qui lui sont déférés », le droit belge ignore encore l'institution du sursis à exécution.

La seule règle qui puisse inciter l'administration à ne pas exécuter une décision attaquée, c'est celle selon laquelle l'administration qui exécute une décision attaquée en justice s'expose, en cas d'annulation, à une condamnation à des dommages-intérêts. Cette règle existe d'ailleurs aussi en droit français et en droit luxembourgeois.

(1) CE 23 décembre 1954, Wygoda, *Recueil* p. 697.

(2) CE 22 avril 1964, Lefer, *Recueil* p. 239.

(3) Les décisions des tribunaux administratifs accordant ou refusant le sursis sont en effet susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat ; CE 7 mai 1954, Delle Berkovics, *Recueil* p. 261 ; RPD 1954, 125, conclusions Fougère.

(4) CE 18 juin 1954, Préfet du Var, *Recueil* p. 365 ; S 1954.3.93, note Braibant.

(5) CE 7 mai 1952, Lauwers, n° 1540.

(6) « Lorsqu'un médecin tenant dépôt a introduit une requête fondée sur l'article 3, alinéa 2, et l'article 4, alinéa 1, le délai de deux ans prévu pour la fermeture du dépôt est prolongé, s'il échet, jusqu'au moment où n'est plus susceptible de recours la décision de la dernière instance devant laquelle s'est pourvu l'intéressé. »

3) Luxembourg

Les solutions du droit luxembourgeois sont identiques à celles du droit français.

En vertu de l'article 3 du règlement de procédure en matière contentieuse, les recours au Conseil d'Etat n'ont pas d'effet suspensif ; les exceptions apportées par la loi à ce principe sont d'importance mineure. Cette règle n'est consacrée par aucun texte pour les recours portés devant d'autres juridictions administratives ; son existence n'est cependant pas douteuse.

Toutefois, le Comité du contentieux du Conseil d'Etat peut « en ordonner autrement », c'est-à-dire décider le sursis à exécution. Mais, selon la jurisprudence, ce sursis n'est accordé que si deux conditions (celles dégagées par le Conseil d'Etat de France) sont réunies : d'une part, le recours doit présenter des chances de succès très sérieuses, d'autre part, l'exécution de la décision doit être de nature à causer au requérant un préjudice très grave, sinon irréparable.

4) Pays-Bas

En règle générale, les recours n'ont pas d'effet suspensif et l'institution du sursis à exécution n'existe que pour les recours à la Couronne.

a) L'absence d'effet suspensif

Diverses lois sur le contentieux posent le principe selon lequel les recours ne suspendent pas l'exécution des décisions attaquées. Il s'agit notamment de la loi sur les recours à la Couronne (a contrario, article 15, Wet BAB), de la loi sur les recours au Conseil du contentieux économique (article 33, alinéa 6, Wet BAB) et de la loi sur les recours auprès des Conseils du contentieux et du Conseil central du contentieux (article 85, Beroepswet).

Cependant certains recours ont un effet suspensif. L'exemple le plus important est celui des recours dirigés contre certaines décisions prises en matière de cartels ⁽⁷⁾. Ces décisions sont énumérées par la loi : refus d'accorder une dispense à une entente visée par une mesure d'interdiction générale, retrait ou modification d'une dispense de déclarer une entente, retrait ou modification d'une dispense accordée à une entente visée par une mesure d'interdiction générale, retrait ou modification d'une dispense accordée à une entreprise tenue d'adhérer à un cartel obligatoire. Ces décisions ne sont pas exécutoires aussi longtemps qu'un recours est possible ou que le recours introduit n'a pas été jugé. En revanche les autres décisions prises en matière de cartel n'ont pas leurs effets paralysés par l'introduction d'un recours.

(7) Article 4, alinéa 1 : article 8, alinéa 3 ; article 12, alinéas 2 et 4, de la loi du 20 juillet 1956 sur la concurrence économique (Wet economische mededinging) modifiée le 16 juillet 1958.

b) *Le sursis à exécution*

Le sursis à exécution n'est pas encore une institution courante aux Pays-Bas. Toutefois, la loi de 1963 sur les recours à la Couronne a introduit cette institution dans le droit néerlandais (1). Lorsque le recours a été introduit, le requérant peut s'adresser au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat et lui demander de suspendre totalement ou partiellement l'exécution de la décision attaquée. Le président peut prendre cette mesure lorsque « l'exécution de la décision entraînerait pour le requérant un préjudice hors de proportion avec l'avantage que procurerait l'exécution immédiate de celle-ci » (2). C'est la seule condition exigée pour que le sursis puisse être accordé et, de fait, la jurisprudence semble assez libérale. C'est ainsi que l'ordre donné à un agriculteur de quitter certaines terres d'un polder, ou même (ce qui est plus surprenant car il s'agit, en l'espèce, d'une décision implicite de rejet) le refus d'autoriser le séjour d'un étranger, ont déjà fait l'objet d'une décision de sursis (3).

La décision du président ne peut être prise qu'à la suite d'une procédure minutieusement réglementée par la loi. En particulier, le président doit informer le ministre intéressé de la demande de sursis, et entendre à la fois le requérant et les représentants de l'administration. A cette audience, qui est publique, témoins et experts peuvent être convoqués comme à une audience ordinaire. Il peut arriver qu'une telle procédure dure trois mois.

La décision de sursis peut également comporter les mesures provisoires qui se révéleraient nécessaires. C'est dire l'importance de ce pouvoir d'ordonner le sursis. Celle-ci ne semble pas sensiblement diminuée par le fait que la Couronne a le pouvoir — qui restera probablement théorique — de mettre fin au sursis ; celle-ci doit d'ailleurs entendre, ou du moins convoquer, les parties et consulter le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Telle est la procédure de sursis qui a été introduite par la loi de 1963 sur les recours à la Couronne. En revanche les autres lois sur le contentieux administratif ignorent cette institution (4). Toutefois, la

loi sur le contentieux économique (Wet ARB) connaît une procédure qui aboutit sensiblement aux mêmes résultats : en effet, le président du Conseil du contentieux économique (College van beroep voor het bedrijfsleven) peut « prendre à titre provisoire toute mesure nécessaire dès lors que le requérant a fait valoir à bon droit que ses intérêts exigeaient sans retard des mesures conservatoires » ; la mesure peut être assortie d'une astreinte. Le président doit procéder à l'audition des parties avant de statuer, et il doit leur notifier la décision aussi vite que possible (5).

Enfin, lorsque le juge ordinaire est compétent en matière administrative, il a évidemment la possibilité de paralyser les effets d'une décision administrative dans le cadre de la procédure de référé (6).

5) *Italie*

Le droit italien est proche du droit français : absence d'effet suspensif des recours et possibilité d'obtenir le sursis à exécution les caractérisent l'un et l'autre.

a) *Absence d'effet suspensif des recours*

Les recours contentieux n'ont pas d'effet suspensif. La règle semble ne souffrir aucune exception notable. La seule exception citée par les auteurs est celle des recours dirigés contre les actes prévoyant la transformation ou la fusion d'œuvres de bienfaisance (article 81 de la loi du 17 juillet 1890 modifiée par le décret royal du 30 décembre 1923).

b) *Le sursis à exécution (suspension)*

Selon l'article 9 du décret de codification du 26 juin 1924, le Conseil d'Etat peut, pour de « graves raisons », suspendre une décision administrative qui fait l'objet d'un recours. Selon la jurisprudence, ces « graves raisons » sont constituées par la gravité du dommage que causerait l'exécution de l'acte et par l'extrême difficulté de la réparation en cas d'an-

(1) Articles 15 à 20 de la loi du 20 juin 1963 sur les recours à la Couronne (Wet BAB).

(2) La loi a autorisé le pouvoir réglementaire à interdire le sursis de certaines décisions administratives ; le gouvernement en a fait un usage très discret, relevons seulement que le règlement du 16 décembre 1963 a interdit le sursis des décisions du ministre de la justice relatives au séjour ou à l'expulsion d'un étranger qui se trouve depuis moins d'un an aux Pays-Bas de façon régulière.

(3) Décisions 5 octobre 1965, n° 825/BAB (1965) et 3 août 1965, n° 736/BAB (1965).

(4) Noter toutefois l'article 45 de la loi de 1963 sur les secours publics (Bijstandswet), selon lequel le président des « Gedeputeerde Staten » peut décider que la municipalité doit accorder immédiatement un secours d'un montant déterminé. Celle-ci doit alors examiner la demande comme si elle était saisie d'un recours gracieux et dès que sa décision est devenue

inattaquable ou a été contrôlée par les « Gedeputeerde Staten », la décision du président devient caduque.

(5) Article 65 de la loi ARB (Voorlopige Voorzieningen).

(6) Voir par exemple HR 13 septembre 1963, *Nederlandse Jurisprudentie* 1963 n° 509 ; au sujet de l'action en référé d'un Américain contre l'Etat néerlandais pour qu'il s'abstienne de l'expulser (en l'espèce, le Hoge Raad a jugé que la mesure d'expulsion n'était pas irrégulière). Voir aussi HR 2 mars 1951, *Nederlandse Jurisprudentie* 1951 n° 217, au sujet de l'action en référé de soldats néerlandais d'origine indonésienne en vue d'empêcher le gouvernement néerlandais de les remettre au nouveau gouvernement indonésien (en l'espèce, le Hoge Raad a approuvé les juges inférieurs qui avaient formellement interdit au gouvernement de réaliser ce projet).

nulation de l'acte ⁽¹⁾. Par contre, il n'est pas nécessaire que les moyens de la requête soient sérieux comme en France ; il suffit que le recours soit recevable ⁽²⁾.

La procédure de suspension obéit à des règles assez minutieuses. La demande de suspension doit être présentée avec l'acte de recours ou bien par acte séparé établi sur papier timbré et accompagné du récépissé attestant le paiement de la taxe de recours. Le requérant a dix jours pour présenter un mémoire et les pièces justificatives et la partie adverse a également dix jours pour présenter ses observations. Ces délais peuvent être abrégés par le président du Conseil d'Etat en cas d'extrême urgence. Puis une section du Conseil d'Etat examine la demande à sa première audience et, après avoir entendu les avocats des parties, elle statue par ordonnance.

6) Allemagne

C'est le droit allemand qui adopte les solutions les plus libérales en cette matière. C'est ainsi que les recours prévus par la loi sur les juridictions administratives ont en principe un effet suspensif, tandis que les autres recours ont assez souvent un tel effet.

a) *Les recours prévus par la loi sur les juridictions administratives ont un effet suspensif*

En vertu de l'article 80 de la loi de 1960 sur les juridictions administratives (VwGO), les réclamations adressées à l'autorité administrative ⁽³⁾ et les actions en annulation (mais non les actions tendant à constater l'inexistence d'un acte administratif) suspendent l'exécution des décisions attaquées, ou plus exactement leurs effets juridiques. En fait, seules les dispositions qui aggravent la situation du requérant sont paralysées par le recours, mais non les dispositions qui l'améliorent, du moins si elles ne sont pas étroitement liées entre elles. Bien entendu, le recours dirigé contre le refus d'accorder un avantage n'a pas pour effet d'accorder celui-ci au requérant ; car la règle a un caractère purement défensif ⁽⁴⁾.

Pour que cet effet suspensif se produise, il suffit qu'un recours ait été adressé à l'autorité administrative (ou au juge administratif lorsque le recours peut être porté directement devant lui). Il n'est pas nécessaire que le recours soit recevable, et notamment qu'il ait été introduit dans les délais ⁽¹⁾. De plus, cet effet peut même être produit par un recours introduit par un tiers qui est lésé dans ses droits par l'acte (cas du permis de construire qui est attaqué par un voisin) ⁽⁶⁾.

Le principe de l'effet suspensif comporte d'importantes restrictions :

Tout d'abord il ne s'applique pas à certains actes, à savoir les décisions relatives aux impôts, taxes et redevances ⁽⁷⁾, et aux mesures urgentes prises par la police ⁽⁸⁾ et aux diverses décisions pour lesquelles il existe une disposition expresse dans une loi fédérale ⁽⁹⁾.

Ensuite et surtout, le principe ne s'applique pas aux décisions pour lesquelles l'administration a décidé de procéder à leur exécution immédiate. Cette mesure d'exécution immédiate doit être motivée, sauf péril en la demeure, et elle ne peut être justifiée que par la nécessité de défendre l'intérêt général ou l'intérêt d'un particulier digne de protection, par exemple celui d'un destinataire d'une décision attaquée par un tiers ⁽¹⁰⁾.

Lorsque la réclamation auprès de l'administration (Widerspruch) et l'action en annulation devant le juge (Anfechtungsklage) n'ont pas d'effet suspensif, l'exécution peut être suspendue par l'autorité administrative compétente pour statuer sur la réclamation. S'il s'agit de décisions relatives à des taxes ou redevances, le sursis sera accordé « s'il existe de graves doutes sur la régularité juridique de la mesure ou si l'exécution aurait pour le redevable de graves conséquences que n'exige pas l'intérêt public (paragraphe 80, alinéa 4 VwGO) ». L'exécution peut également être suspendue par le tribunal administratif à la demande du requérant ; il n'est pas nécessaire que l'action en annulation ait

(1) Les décisions les plus significatives sont les suivantes :

CE IV^e section 10 mai 1935, F.A. 1935, I. 1. 249.

CE IV^e section 10 mars 1936, F.A. 1936, I. 1. 148.

CE V^e section 15 mars 1941, F.A. 1941, I. 2. 254.

CE V^e section 30 décembre 1941, F.A. 1941, I. 2. 88.

La jurisprudence est dans l'ensemble assez restrictive.

(2) Certains auteurs, notamment Landi, ajoutent que les actes négatifs (refus) ne peuvent jamais faire l'objet d'une suspension.

(3) Nous avons vu précédemment qu'en règle générale, ces réclamations (Widerspruch) constituent un préalable obligatoire à l'introduction d'une action en annulation (Anfechtungsklage).

(4) Cour administrative de Bavière du 21 août 1961, BayVBL. 1962, 324.

(5) Tribunal administratif fédéral, 2 juin 1961, BVerwGE. 13, 1.

(6) Tribunal administratif supérieur de Lüneburg, 25 novembre 1965, DVerwBL 1966, 275.

(7) Mais non les décisions relatives aux taxes de péréquation : Tribunal administratif fédéral, décisions BVerwGE, 6, 134 et BVerwGE, 7, 54.

(8) Il s'agit seulement des mesures urgentes tendant au maintien de l'ordre et de la sécurité et non de l'ensemble des mesures de police.

(9) Par exemple, paragraphe 30, alinéa 4, phrase 3, de la loi sur le commerce extérieur (Außenwirtschaftsgesetz).

(10) Ce cas est assez fréquent : il se présente chaque fois que l'autorisation accordée à l'un est attaquée par celui à qui elle cause tort (par exemple, le voisin du bénéficiaire d'un permis de construire, le concurrent d'une entreprise bénéficiaire d'une autorisation d'exploiter une ligne de transports). Voir Tribunal administratif fédéral, 12 novembre 1965, DVBL 1966, 273.

été portée devant lui, il suffit qu'une réclamation (*Widerspruch*) ait été adressée à l'autorité administrative. S'il s'agit d'une décision qui est toujours susceptible d'exécution immédiate, il suffit que le tribunal estime inopportune cette exécution immédiate et, s'il s'agit d'une décision dont l'exécution immédiate a été jugée indispensable par l'administration, le tribunal doit vérifier que l'intérêt public ou l'intérêt majeur d'un particulier la justifiait ; on considère généralement que l'intérêt public n'exige pas l'exécution d'un acte administratif, lorsque l'action en annulation est manifestement bien fondée. La décision du tribunal est insusceptible de recours lorsqu'elle donne satisfaction au requérant ; dans les cas urgents, le président peut décider à la place du tribunal.

b) *Les autres recours n'ont pas toujours un effet suspensif*

Les recours prévus par la loi sur les tribunaux sociaux (réclamation auprès de l'administration et action en annulation devant le juge) n'ont d'effet suspensif que dans certains cas déterminés (paragraphe 86, alinéa 2, paragraphe 97, alinéa 1, SGG) ; et même lorsqu'il n'y a pas d'effet suspensif, le tribunal ne peut ordonner le sursis que dans certaines limites (paragraphe 97, alinéas 2 et 3, SGG).

Les différents recours prévus en matière fiscale (recours gracieux et hiérarchique, action en annulation) n'ont, en général, aucun effet suspensif (paragraphe 242, AO, paragraphe 69, FGO) ; cependant, comme dans la loi sur les tribunaux administratifs, l'autorité compétente ou le tribunal peuvent suspendre l'exécution des décisions attaquées (paragraphe 242, alinéa 2, AO, paragraphe 69, alinéas 2 et 3, FGO).

En revanche, en matière de cartels, les recours dirigés contre les décisions administratives auprès du tribunal compétent ⁽¹⁾ ont en général un effet suspensif (paragraphe 63, alinéa 1, GWB) ; cette règle ne comporte que deux exceptions (paragraphe 63, alinéa 2, GWB) pour lesquelles il est seulement prévu un sursis à l'exécution ordonnée par le tribunal. De même, en matière de propriété industrielle, les recours ont un effet suspensif (paragraphe 36 n PatG). Enfin, en matière de terrains à bâtir (*Baulandsachen*), l'exécution des décisions obéit à une règle assez originale (déjà rencontrée en droit néerlandais) : les différentes décisions prises en cette matière n'entrent en vigueur qu'après être devenues inattaquables (paragraphe 71, paragraphe 83, alinéa 1, paragraphe 117, alinéa 1, BBanG) ; dans ces conditions les recours n'ont pas à proprement parler un effet suspensif.

En conclusion, les solutions concrètes adoptées par les différents pays s'étagent entre l'absence d'effet suspensif et de sursis à exécution (Belgique) et

(1) Mais non la protestation adressée à l'autorité compétente en matière de cartel.

l'application quasi générale du principe de l'effet suspensif des recours (Allemagne) ; la France, le Luxembourg, l'Italie et même les Pays-Bas occupent une position médiane dans la mesure où la possibilité d'obtenir le sursis corrige l'absence d'effet suspensif.

D'ailleurs, les inconvénients de l'absence d'effet suspensif sont atténués dans les pays où il est possible de demander à titre de précaution l'annulation du règlement dont on redoute l'application, ce qui est le cas de la France. C'est donc finalement le droit belge qui apparaît de beaucoup comme le moins satisfaisant.

En droit économique, nous avons rencontré à deux reprises (Pays-Bas, Allemagne) une règle éminemment protectrice des intérêts des administrés, celle selon laquelle les décisions administratives n'entrent en vigueur qu'après être devenues inattaquables ou avoir été contrôlées par le juge ; on peut cependant se demander si une telle formule n'est pas une cause de trop de lenteurs.

III

La recevabilité quant à l'intérêt

Deux solutions sont possibles : la française, selon laquelle la lésion d'un intérêt suffit pour rendre recevable le recours, l'allemande selon laquelle la lésion d'un droit public subjectif est nécessaire. Bien que ces solutions correspondent à des conceptions différentes du procès administratif (contrôle objectif de l'administration ou défense des situations subjectives des administrés), elles tendent à se rapprocher. Cela explique que tout en exigeant seulement la lésion d'un intérêt, certains droits, notamment les droits luxembourgeois, néerlandais et italien, adoptent des solutions qui se rapprochent souvent de celles du droit allemand.

1) France

Le droit d'introduire un recours pour excès de pouvoir n'est pas attribué à tout le monde : la lésion d'un intérêt est nécessaire ⁽²⁾. Cet intérêt est plus ou moins largement entendu par le juge selon les cas. C'est une notion essentiellement empirique. Toutefois, elle a fait récemment l'objet d'un certain effort de construction théorique tant de la part des commissaires du gouvernement ⁽³⁾ que des au-

(2) Dans le cas d'un recours dirigé contre une décision implicite de rejet, il est admis que celui qui l'a provoquée a toujours intérêt à demander son annulation.

(3) Conclusions Mosset sous CE 26 avril 1956, Association générale des administrateurs civils, RDP 1956, 1309, et conclusions Galabert sous CE 2 juillet 1965, Syndicat indépendant des cadres d'Air France, AJDA 1965, 488.

teurs (1). Selon la présentation généralement retenue, l'intérêt se décompose en deux éléments : le grief subi par le requérant, la situation particulière du requérant par rapport à l'acte.

a) *Le requérant doit avoir subi un grief*

Le grief peut être défini comme les conséquences fâcheuses entraînées par la décision pour le requérant ; il correspond à l'avantage que le requérant retirera de l'annulation de la décision.

Ce grief peut être un préjudice purement éventuel : par exemple, un fonctionnaire peut attaquer la nomination ou la promotion d'un agent qui est susceptible de devenir son concurrent pour l'avancement (2), le commerçant peut attaquer une autorisation d'exercer un commerce accordée à un concurrent (3). Cela est souvent le cas, lorsque la décision attaquée est un règlement : ainsi toute personne résidant en Indochine et capable de contracter, a pu exercer un recours contre un arrêté réglementant les prêts d'argent en Indochine (4), tout commerçant installé en AEF a pu attaquer une délibération du Grand Conseil de l'AEF majorant le taux de droits de douane et de taxes sur le chiffre d'affaires (5). L'éventualité doit cependant ne pas être par trop hypothétique. Ainsi, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable un recours de l'Association nationale des usagers de l'électricité contre un décret créant un Fonds de péréquation de l'électricité entre les organismes de distribution, car il a estimé que les répercussions sur le prix de l'électricité étaient trop incertaines (6).

Le grief peut être purement moral : atteinte à la réputation, atteinte aux convictions morales du requérant (7) ; à vrai dire, le grief moral semble plus largement admis pour les personnes morales que pour les personnes physiques : atteinte au sens de l'esthétique des membres de la Société pour l'esthétique (8), atteinte au renom d'une école (9).

Enfin, le grief peut être collectif et justifier la recevabilité du recours introduit par un particulier appartenant à la collectivité intéressée : ainsi, l'habi-

tant d'une zone interdite aux débits de boissons peut attaquer l'autorisation d'ouvrir un débit de boissons dans ce périmètre (10), le propriétaire voisin d'un abattoir peut exercer un recours contre l'arrêt autorisant l'ouverture de cet établissement (11), etc. Ce grief collectif peut également rendre recevable un recours exercé par le groupement représentatif de la collectivité intéressée : ainsi, une association groupant les usagers d'un service public peut attaquer le refus d'améliorer le service (12), la ligue nationale contre l'alcoolisme peut exercer un recours contre un règlement atténuant le contrôle des bouilleurs de crû (13), la Fédération des sociétés d'assurances peut attaquer une décision ministérielle homologuant des modifications du tarif de la SNCF relatives au remboursement des bagages en cas de perte ou de vol (14). On remarquera que ces exemples concernent souvent des décisions n'ayant pas de destinataires nommément désignés, car ce sont elles qui généralement causent un grief collectif.

En général, il ne suffit pas d'avoir subi un grief du fait d'une décision pour être recevable à attaquer celle-ci. Encore faut-il invoquer un titre particulier, se trouver dans une situation particulière par rapport à l'acte, c'est-à-dire appartenir à un « cercle d'intéressés ».

b) *Le requérant doit se trouver dans une situation particulière par rapport à l'acte*

Le Conseil d'Etat n'a pas voulu que n'importe quel grief, c'est-à-dire n'importe quel intérêt suffise à rendre le recours recevable. Mais il n'a pas élaboré sur ce point une doctrine très rigoureuse. Nous croyons cependant pouvoir résumer la jurisprudence administrative en distinguant le cas des administrés et celui des membres de l'administration. Pour les premiers, l'idée dominante semble la suivante : seuls les administrés qui sont le plus directement intéressés par la mesure sont admis à la contester ; c'est l'idée de priorité, ou mieux de proximité. Pour les seconds, l'idée dominante paraît être celle-ci : les membres de l'administration ne peuvent pas s'ériger en défenseurs de l'intérêt général ou de l'intérêt national ; c'est l'idée de légitimité.

L'idée de proximité par rapport à l'acte explique que le cercle des administrés admis à attaquer une décision soit assez étroit lorsque la décision a une portée individuelle et assez large lorsque la décision a une portée générale (qu'elle soit réglementaire ou non). Ainsi une décision de remembrement rural ne

(1) Kornprobst : Le recours pour excès de pouvoir et la notion de partie, 1959, p. 125-163, et Auby-Drago : Traité de contentieux administratif 1962, II, p. 489-524.

(2) CE 11 décembre 1903, Lot, *Recueil* p. 780 ; S. 1904 3.113, note Hauriou.

(3) CE 2 novembre 1939, Wagner, *Recueil* p. 547 ; Syndicat des marchands en gros de pommes de terre de Paris, *Recueil* p. 46.

(4) CE 28 mai 1943, Ballebeuf, *Recueil* p. 135 ; Penant 1946, 77, note Lampré.

(5) CE 5 juin 1959, Naud, *Recueil* p. 343.

(6) CE 16 novembre 1962, Association nationale des usagers de l'électricité, cahiers juridiques de l'électricité et du gaz 1963, J. 234.

(7) CE 8 février 1908, Abbé Deliard, *Recueil* p. 128, conclusions Chardennet.

(8) CE 14 décembre 1951, Société pour l'esthétique de la France, *Recueil* p. 505.

(9) CE 13 juillet 1948, Société des amis de l'Ecole polytechnique, *Recueil* p. 330 ,

(10) CE 21 février 1934, Dame Desbois, *Recueil* p. 251.

(11) CE 8 février 1957, Auger, *Recueil* p. 96.

(12) CE 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguey-Tivoli, *Recueil* p. 962, conclusions Romien ; D. 1907.3.41, conclusions Romien ; S. 1907.3.41, conclusions Romien.

(13) CE 27 avril 1934, Ligue nationale contre l'alcoolisme, *Recueil* p. 493, RDP 1934, 444, note Jèze.

(14) CE 8 décembre 1950, Fédération des sociétés d'assurances, *Recueil*, p. 615, RDP 1951.488, note Wailine.

peut être attaquée que par le propriétaire, et non par le fermier ⁽¹⁾ ; la décision de conclure un marché avec telle entreprise ne peut être attaquée que par les entreprises qui ont été réellement en concurrence avec elle (par exemple, par celles qui ont pris part à l'adjudication s'il s'agit d'un marché par adjudication) ⁽²⁾, le permis de construire ne peut être attaqué que par les voisins ⁽³⁾, etc. Au contraire, une décision individuelle susceptible d'avoir une assez grande portée peut être attaquée par un cercle assez large de personnes : ainsi une décision relative à la gestion d'un service public peut être attaquée par tous les usagers de ce service ⁽⁴⁾ et la décision d'une collectivité locale relative à ses dépenses peut être attaquée par tous les contribuables locaux ⁽⁵⁾. Cette correspondance entre la portée des décisions et les requérants possibles se retrouve pour les recours des groupements : les décisions portant principalement atteinte aux intérêts de certains individus ⁽⁶⁾ ne peuvent pas être attaquées par les groupements, car ceux-ci ne sont pas touchés assez directement par la mesure ; seules les décisions portant principalement atteinte à des intérêts collectifs peuvent être attaquées par les groupements, que ces intérêts soient matériels ou moraux ⁽⁷⁾.

L'idée d'intérêt légitime explique que les membres de l'administration n'aient pas toujours la possibilité d'attaquer les décisions qui leur font grief. Il en est ainsi chaque fois que la décision concerne avant tout l'Etat ; dans ce cas, l'intérêt général ou national (qui ne peut être défendu que par l'Etat) l'emporte sur les situations particulières (qui peuvent seules être invoquées par les requérants). Ainsi un fonctionnaire ne pourra introduire un recours que dans le cas où la décision porte avant tout atteinte à sa situation personnelle (avantages pécuniaires, prérogatives). De même, une personne morale de droit public ne pourra introduire un recours que dans le cas où la décision porte atteinte à ses intérêts propres ⁽⁸⁾.

On notera pour finir que les deux conditions, grief et situation particulière sont en général exigées cumulativement. Cependant, il arrive que la situation particulière suffise à rendre le recours recevable : par exemple, l'habitant d'une commune est recevable à attaquer la décision d'agrandir le cime-

tière, même si elle ne lui porte aucun tort, l'électeur est recevable à attaquer toute décision prise en matière électorale sans avoir à établir un grief subi personnellement.

2) Belgique

En vertu de l'article 11 de la loi du 23 décembre 1946, « les recours en annulation ne peuvent être portés devant la section d'administration du Conseil d'Etat que par les parties justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ».

L'intérêt doit être direct en ce sens que l'annulation doit par elle-même procurer au requérant une satisfaction immédiate. Il doit être actuel, ce qui exclut notamment les recours dont l'intérêt est purement éventuel ⁽⁹⁾. Enfin il doit être légitime, notamment ne pas être contraire à la loi ou aux bonnes mœurs ⁽¹⁰⁾.

L'intérêt doit être soit individuel, ce qui exclut les recours où le requérant invoque simplement la triple qualité d'habitant, d'usager et de contribuable ⁽¹¹⁾, soit corporatif, ce qui permet les recours exercés par un groupement pour la défense des intérêts de ses membres ⁽¹²⁾.

Dans l'ensemble, les solutions du droit belge sont identiques à celles du droit français.

3) Luxembourg

Alors que le recours en réformation est réservé aux cas prévus par la loi, le recours en annulation peut être introduit par quiconque y a intérêt.

S'il doit être personnel, l'intérêt n'a pas besoin d'être exclusif. Ainsi, tous les fonctionnaires menacés dans leur avancement par une nomination illégale sont recevables à l'attaquer ⁽¹³⁾ ; la qualité de contribuable d'une commune, jointe à celle de propriétaire voisin d'un cimetière, rend recevable le recours dirigé à l'agrandissement du cimetière ⁽¹⁴⁾.

De plus, l'intérêt doit être certain, et non pas éventuel. Ainsi en matière d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes, les propriétaires voisins ont un droit de recours ⁽¹⁵⁾, mais non la personne

(1) CE 1^{er} juin 1962, Meule, *Recueil* p. 366, AJDA 1962, 422, note Galabert et Gentot.

(2) CE 30 mai 1906, Ballande, *Recueil* p. 279, conclusions Romien.

(3) CE 28 novembre 1952, Diebold, AJDA 1953. II 31.

(4) CE 4 décembre 1936, De Roche du Teilloy, *Recueil* p. 1061.

(5) CE 29 mars 1901, Casanova, *Recueil* p. 333 ; S.1901.3.73, note Hauriou.

(6) Pratiquement, toutes les décisions individuelles négatives appartiennent à cette catégorie.

(7) CE 28 décembre 1906, Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges, *Recueil* p. 997, conclusions Romien ; S.1907.3.23, conclusions Romien.

(8) CE 7 juin 1902, Maire de Nérès-les-Bains, *Recueil* p. 275 ; S. 1902.3.81, note Hauriou.

(9) CE 12 juin 1952, Société des grottes de Remouchamps, JDA 1953, 18.

(10) CE 12 mai 1960, Bouvreaux et Theunon, RJDA 1960, 166 (exploitation de salles de jeux).

(11) CE 6 octobre 1951, Bogaert, RJA 1952, 102, note De Visscher.

(12) CE 16 mai 1958, Confédération belge des pêcheurs à la ligne, D et B 1958, 418 — CE 6 octobre 1951, Union nationale des mutualités socialistes, JDA 1952, 97.

(13) CE 15 juillet 1953, Wagner ; CE 7 février 1963, Arend ; comme les arrêts suivants, ceux-ci sont cités dans Bonn, *Le contentieux administratif luxembourgeois 1966*, pp. 146 et 147.

(14) CE 26 septembre 1960, B et consorts, *Pas. XVIII*, 202.

(15) CE 14 mai 1962, Hadir ; CE 1^{er} août 1962, Roemer ; CE 1^{er} août 1962, Nuss.

qui doit passer habituellement à proximité de l'établissement (1). De même, en matière d'adjudication de choses, ceux qui ont fait des offres, mais non ceux qui n'en ont pas fait, sont recevables à introduire un recours (2) ; il en est de même pour les soumissions publiques (3).

Dans un arrêt du 2 juillet 1958 (Arend, *Pas.* XVII, 319) le Conseil d'Etat a ainsi résumé la jurisprudence : « il est nécessaire que le particulier puisse se prévaloir d'une lésion à caractère individualisé et retirer de l'annulation une satisfaction certaine et personnelle ; le recours... est ouvert au réclamant qui a un intérêt quelconque, dès que cet intérêt implique un lien personnel avec l'acte, une lésion individuelle par le fait de l'acte ».

Selon les auteurs luxembourgeois, la notion d'intérêt n'est pas aussi large en droit luxembourgeois qu'en droit français et il faudrait « admettre que l'intérêt personnel du requérant au recours en annulation se trouve à mi-chemin entre le droit lésé requis au contentieux de réformation et l'intérêt froissé suffisant dans le recours français pour excès de pouvoir » (4). Cela semble dû non pas à la notion même d'intérêt, mais au fait qu'elle n'est appliquée qu'à des décisions individuelles puisque le droit luxembourgeois ignore les recours en annulation dirigés contre des règlements.

4) Italie

Alors que le recours au juge ordinaire ne peut être introduit que par quelqu'un qui prétend être lésé dans ses droits, le recours au Conseil d'Etat, et de façon générale au juge administratif, peut être introduit par toutes les personnes physiques ou morales qui y ont intérêt.

Cet intérêt doit être direct et actuel, c'est-à-dire que l'acte administratif doit léser par lui-même et de manière immédiate l'intérêt invoqué. Cette règle justifie l'irrecevabilité des recours dirigés contre les actes qui ne font qu'exécuter ou confirmer une décision antérieure. Elle justifie également l'irrecevabilité de la plupart des recours dirigés contre les règlements ; car, le plus souvent, seules les mesures d'exécution lèsent directement les individus ; il en est toutefois autrement lorsque le requérant subit un préjudice du fait même de l'édition du règlement. Il s'agit là d'une règle importante qui montre que la notion italienne d'intérêt est plus étroite que la notion française. En revanche, cette règle ne rend pas irrecevables les recours dirigés contre les actes administratifs

généraux de caractère non réglementaire (exemple : annonce de l'ouverture d'un concours, décision fixant certains prix, décision d'ouverture de la chasse) ; car elles ne contiennent pas des dispositions abstraites, mais édictent des mesures destinées à produire immédiatement leurs effets à l'égard des particuliers.

On remarquera que l'analyse italienne diffère de l'analyse française en ce que certains actes sont insusceptibles de recours, non pas en raison de leurs caractères intrinsèques, mais en raison du défaut d'intérêt du requérant.

5) Pays-Bas

Aux Pays-Bas, les recours sont généralement ouverts à tous ceux dont les intérêts ont été lésés par la décision ; toutefois, d'assez nombreux recours sont réservés à un nombre plus restreint de personnes.

a) *Les recours généralement ouverts à tous ceux dont les intérêts ont été lésés par la décision*

Les principales lois sur le contentieux administratif exigent simplement que le requérant soit lésé dans ses intérêts. Ainsi, la loi sur les recours à la Couronne (article 4, alinéa 1, Wet BAB), la loi sur le contentieux économique (article 4, alinéa 2, Wet ARB), la loi sur le contentieux de la fonction publique (article 24, alinéa 1) exigent que le requérant soit « atteint directement dans ses intérêts par la décision ».

Il résulte de ces textes que non seulement le destinataire de la décision, mais encore les tiers dont les intérêts sont directement affectés, peuvent introduire un recours (5). Comme nous l'avons déjà remarqué à propos de la règle du recours préalable à la saisine de la Couronne, il arrive que seul le destinataire puisse (et doive) introduire le recours préalable, tandis que les tiers doivent attendre la fin de cette procédure préalable pour saisir la Couronne ; la loi de 1963 sur les recours à la Couronne a eu ainsi pour effet d'élargir sensiblement le cercle des personnes admises à introduire un recours.

Comme dans les autres pays, la notion d'« intérêt directement atteint » est assez difficile à préciser. Elle semble toutefois sensiblement plus étroite qu'en droit français. Cela tient sans doute à ce que les solutions françaises les plus libérales ont été dégagées à propos des recours dirigés contre les règlements administratifs et à ce que de tels recours n'existent pas en droit néerlandais. Par « intérêt directement atteint », il faut entendre soit un préjudice, soit la perte d'un avantage espéré

(1) CE 1^{er} août 1962, Jacoby.

(2) CE 16 juillet 1958, Hamelius.

(3) CE 9 mars 1949, Risch ; CE 30 juillet 1960, Bregoli, *Pas.* XVIII, 349.

(4) Bonn, Le contentieux administratif luxembourgeois 1966, p. 146, et Biever, Principes de la séparation des pouvoirs et du contentieux administratif en droit luxembourgeois, p. 44.

(5) L'exposé des motifs de la loi BAB donne l'exemple suivant : l'attribution à un importateur d'une partie d'un contingent d'importation peut nuire à un autre importateur (SJ, p. 25).

qui constituent un effet direct de la décision attaquée (1).

Nous donnerons seulement quelques exemples qui sont tirés de la jurisprudence et qui concernent la recevabilité de recours émanant de tiers. Le refus d'accorder une exemption de service militaire peut être attaqué par son destinataire et par l'employeur de celui-ci, mais non par un employeur éventuel (2). Non seulement tous les propriétaires des terrains visés par un plan d'extension peuvent attaquer celui-ci, mais encore les propriétaires des terrains situés au voisinage immédiat (car ils sont frappés des mêmes servitudes) (3), les locataires des maisons comprises dans le périmètre (4) et les locataires des bâtiments qui vont être détruits (5).

La notion d'intérêt apparaît ainsi assez large : toutefois, elle ne semble pas l'être autant qu'en droit français : par exemple, l'usager normal d'une voie publique n'est pas recevable à attaquer une décision relative à la circulation (6) et les habitants d'une commune qui n'ont pas des enfants d'âge scolaire (ou qui seront d'âge scolaire) ne peuvent pas contester une décision supprimant une école publique (7).

b) *Parfois les recours sont réservés à des catégories plus restreintes de personnes*

Certaines lois n'accordent pas le droit de recours à tous les intéressés. Elles réservent tantôt ce droit aux seuls destinataires de la décision (notamment en matière d'impôts, de sécurité sociale et de pensions) : parfois, elles l'accordent expressément à certains tiers : cela est assez fréquent dans le droit de la sécurité sociale où l'employeur ou la personne qui assume le risque a également le droit de recours (8).

L'exemple le plus caractéristique est sans doute l'article 33 de la loi de 1958 sur la concurrence économique (Wet EM). Non seulement il énumère les décisions relatives à la concurrence qui sont susceptibles de recours, mais encore pour chacune d'elles, il précise les requérants possibles. S'il s'agit d'une décision relative à une dispense de déclarer une entente ou à une dispense d'adhérer à un cartel obligatoire, s'il s'agit d'une décision refusant d'accorder l'autorisation (ou l'accordant sous condition) de ne pas respecter une mesure générale

d'interdiction, ou encore s'il s'agit d'une injonction de cesser certaines pratiques qui est adressée à des entreprises occupant une position dominante, le seul requérant possible est la personne qui en est le destinataire. S'il s'agit d'une décision modifiant ou retirant une autorisation de ne pas respecter une mesure générale d'interdiction ou d'une décision annulant une entente, il faut distinguer : si la réglementation restrictive de concurrence a été édictée par une personne morale, seule celle-ci peut introduire un recours devant le Conseil du contentieux économique ; dans les autres cas, le recours est ouvert à toute personne concernée par l'entente qui a demandé par écrit à être entendue par la commission.

6) *Allemagne*

L'action en annulation est généralement réservée aux titulaires de droits subjectifs ; toutefois, certains recours sont plus largement ouverts.

a) *L'action en annulation est généralement réservée aux titulaires de droits subjectifs*

La loi sur les tribunaux administratifs (paragraphe 42, alinéa 2, VwGO), la loi sur les tribunaux financiers (paragraphe 40, alinéa 2, FGO) et la loi sur les tribunaux sociaux (paragraphe 54, alinéa 1, phrase 2, SGG) exigent que le requérant « fasse valoir » ou « prétende » « être lésé — ou atteint dans ses droits ».

La législation allemande repose ainsi sur une notion qui est propre au droit allemand et qui appelle quelques commentaires, celle de droit public subjectif. A la suite d'une évolution très remarquable, la notion s'est considérablement élargie : on entend aujourd'hui par droit public subjectif toute situation qui est protégée par le droit objectif dans l'intérêt des particuliers (9) ; au contraire, on refuse d'admettre l'existence d'un droit public subjectif lorsque la situation de l'intéressé résulte de l'application d'une règle de droit objectif qui a été édictée exclusivement en vue de l'intérêt public, lorsqu'elle est en quelque sorte le simple reflet de règles édictées dans un autre but ; la notion repose ainsi sur une distinction classique : parmi les règles de droit, les unes sont édictées dans l'intérêt général (et exclusivement dans l'intérêt général), les autres sont édictées dans l'intérêt des particuliers.

Or cette distinction n'est pas toujours aisée à effectuer. Elle est particulièrement délicate lorsque le recours émane de tiers à l'acte. Ainsi, en matière d'urbanisme, le tribunal doit examiner si la règle a été édictée exclusivement dans l'intérêt général ou si elle a été édictée également dans

(1) Cette exigence d'une lésion directe explique que l'on ne peut jamais introduire un recours contre un simple avis : *College van beroep voor het bedrijfsleven* 7 janvier 1957, SEW 1957, 53.

(2) KB 4 juin 1951, AB p. 808.

(3) KB 21 décembre 1961 n° 53, OB n° 21146.

(4) KB 13 janvier 1961 n° 53, OB n° 20995.

(5) KB 15 juin 1961 n° 19, ARB 1962, p. 55.

(6) KB 3 septembre 1962 n° 21, OB n° 21741 ; KB 6 septembre 1961, n° 22, ARB 1962, p. 15.

(7) KB 28 avril 1962, St. 87, AB p. 181.

(8) Loi sur les accidents du travail de 1921 = O W. 121, article 85, 2° alinéa ; loi sur le risque maladie = 2 W. ; article 73, 2° alinéa.

(9) La doctrine et la jurisprudence emploient des formules plus ramassées : intérêt juridiquement protégé, intérêt jugé par l'ordre juridique digne de protection.

l'intérêt des voisins, auquel cas ceux-ci ont un droit de recours en cas de violation de celle-ci ; en fait, dans la plupart des cas, les voisins se voient reconnaître ce droit ⁽¹⁾, mais ils se le voient parfois refuser : ainsi une décision récente leur a refusé la possibilité d'invoquer les dispositions d'urbanisme relatives aux garages et parkings dans les immeubles résidentiels ⁽²⁾.

Il en est de même pour les recours dirigés par une entreprise concurrente contre une autorisation accordée à une autre. Le fait d'être le concurrent du bénéficiaire d'une décision administrative ne suffit pas à rendre le recours recevable, même si l'exercice de ses activités a fait l'objet d'une autorisation administrative : ainsi une société d'assurance bénéficiaire d'une autorisation ne peut pas attaquer l'autorisation accordée à une autre société d'assurance ⁽³⁾, une entreprise de taxis bénéficiaire d'une autorisation ne peut pas non plus attaquer une autorisation accordée à une entreprise concurrente, même si elle en a elle-même sollicité une ⁽⁴⁾. Il en est autrement lorsque l'administration est tenue de consulter au préalable les entreprises qui sont déjà titulaires d'une autorisation ; en effet, cette obligation n'est plus considérée comme imposée exclusivement par l'intérêt général (permettre une meilleure information des autorités), mais également dans l'intérêt des entreprises affectées par la mesure. Ainsi, les entreprises de transport de personnes qui doivent être consultées avant qu'une autre entreprise soit autorisée à créer une nouvelle ligne d'autobus, peuvent introduire un recours contre les autorisations qui sont accordées ⁽⁵⁾.

On pourrait croire que l'utilisation de la notion de droit public subjectif aboutit à restreindre considérablement le cercle des personnes admises à recourir. En fait, ce serait oublier que l'ensemble des droits fondamentaux de l'individu ont été consacrés par la Constitution et qu'ils permettent de justifier la recevabilité de toutes sortes de recours. Donnons un exemple : une église a attaqué une décision de l'administration qui autorisait l'ouverture d'un café. Pour justifier d'une atteinte à un droit public subjectif, l'église s'est contentée de l'argumentation suivante : le café qui a fait l'objet de la mesure se trouve près de l'église, il en résulte une menace de troubles pour l'exercice

du culte ; il y a donc, en l'espèce, atteinte à un droit reconnu par la loi fondamentale. Le Tribunal administratif fédéral a admis cette argumentation ⁽⁶⁾.

Néanmoins, le système allemand demeure sensiblement plus restrictif que le système français, car tous les intérêts ne sont pas juridiquement protégés. Un intérêt de fait ne suffit pas, il faut un intérêt protégé par le droit, c'est-à-dire une situation juridique.

Or, seuls les intérêts des individus sont protégés par le droit : pratiquement, les groupements n'ont jamais le droit d'agir contre une décision administrative. Cela ne tient pas seulement à ce que les recours ne peuvent pas être dirigés contre les règlements alors que ceux-ci représentent les décisions qui portent le plus souvent atteinte aux intérêts collectifs des membres d'un groupement. Cela tient surtout à ce que les groupements ne peuvent pas défendre les intérêts de leurs membres, mais seulement les intérêts qu'ils ont en leur qualité de personnes morales. C'est pourquoi ils ne peuvent pas introduire de recours même dans les cas où ils doivent être entendus avant que l'administration ne prenne sa décision ⁽⁷⁾.

De plus, tous les intérêts des individus ne font pas l'objet d'une protection juridique. Si les intérêts moraux sont souvent protégés par les droits fondamentaux consacrés par la Constitution (du moins lorsqu'ils ont un caractère individuel marqué), les intérêts de caractère économique, notamment les chances et les espérances, sont généralement dépourvus de toute protection juridique.

b) Certains recours sont plus largement ouverts

Il en est ainsi tout d'abord dans le cadre de la loi sur les tribunaux administratifs (paragraphe 43 VerwGO), de la loi sur les tribunaux financiers (paragraphe 41 FGO) et de la loi sur les tribunaux sociaux (paragraphe 55, alinéa 1, SGG) pour l'action déclaratoire (Feststellungsklage) qui permet de faire constater l'inexistence d'un acte administratif : celle-ci peut être exercée par toute personne qui justifie d'un intérêt légitime (berechtigtes Interesse).

La loi de 1957 sur les restrictions de concurrence ouvre aussi assez largement le recours aux tribunaux civils supérieurs. En effet, il peut être exercé par quiconque a participé à l'instruction de l'affaire par l'autorité compétente, c'est-à-dire, dans la quasi totalité des cas, l'Office fédéral des cartels (Bundeskartellamt) (paragraphe 62 GWB). Or, les participants à cette instruction sont, en vertu du paragraphe 51 de cette loi : « 1) celui qui a de-

(1) Décisions du Tribunal administratif fédéral : BVerwGE 1, 83 ; BVerwGE 11, 95 (publiée également dans DVBL 1961, 123, note Bachof) ; BVerwGE 22, 129.

(2) Tribunal administratif fédéral, 28 avril 1967, BVerwGE 27, 29.

(3) Tribunal administratif fédéral, 28 janvier 1960, BVerwGE 10, 122.

(4) Tribunal administratif fédéral, 28 juin 1963, BVerwGE 16, 187.

(5) Tribunal administratif fédéral, 2 juin 1955, BVerwGE 2, 141 ; idem, 20 novembre 1959, BVerwGE 9, 340. Sur une question voisine, BVerwGE 7, 354 (assurances sociales).

(6) Tribunal administratif fédéral, 18 décembre 1959, BVerwGE 10, 91 ; NJW 1960, 136 et DOV 1960, 716.

(7) Tribunal administratif fédéral, 3 décembre 1959, MDR 1960, p. 338 (à propos d'une association d'ingénieurs en électricité).

mandé l'instruction ; 2) les cartels, entreprises, associations économiques ou professionnelles contre lesquels est dirigée l'instruction ; 3) dans les cas prévus par les paragraphes 14, 19 et 105, les entreprises et associations d'entreprises qui sont concernées ; 4) les personnes et les associations dont les intérêts sont sensiblement affectés par la décision et que l'autorité compétente en matière de cartels a accepté d'inviter ». Il peut aussi arriver que la lésion de simples intérêts économiques suffise à rendre recevable le recours.

De même, en matière de propriété industrielle, les personnes qui ont participé à l'examen de l'affaire par l'Office fédéral des brevets (Bundespatentamt) sont recevables à introduire un recours (paragraphe 36 mPatG).

Enfin, la loi fédérale sur la construction combine les diverses exigences précédemment rencontrées : il faut à la fois être lésé dans ses droits et avoir participé à la phase administrative précédente (paragraphe 162 BBanG).

En conclusion, les solutions concrètes adoptées par les différents droits ne sont pas tellement éloignées les unes des autres lorsque l'on écarte les recours dirigés contre les règlements (qui n'existent qu'en France et en Belgique). Elles ne sont cependant pas identiques et, par exemple, le droit allemand qui repose en grande partie sur la notion de droit public subjectif est certainement plus restrictif que le droit français.

Mais, ce qui frappe le plus c'est que les conditions exigées du requérant n'obéissent pas à des principes bien fermes et que les solutions, qui sont très largement jurisprudentielles, sont extrêmement nuancées. Il en résulte une extrême incertitude pour les requérants. Cela explique peut-être que le droit allemand et le droit néerlandais des cartels aient cru bon de définir avec beaucoup de précision les personnes admises à introduire un recours.

IV

La recevabilité quant aux délais

Le délai du recours en annulation est d'une longueur assez semblable dans les différents pays : un mois en Allemagne et aux Pays-Bas, deux mois en Belgique, en France et en Italie, trois mois au Luxembourg. En fait, les différences essentielles concernent les modalités d'application (point de départ, prolongations) et les dérogations (cas de la carence, possibilité d'admettre une excuse). Dans tous les pays, l'exception d'illégalité peut être opposée à tout moment à un règlement administratif (mais non à une décision de portée assez générale, telle que la déclaration d'utilité publique d'une opération d'urbanisme).

1) France

a) Durée du délai

En vertu du décret du 11 janvier 1965, la durée du délai des divers recours portés devant le juge administratif est en principe de deux mois.

Toutefois les textes antérieurs qui ont prévu des délais d'une autre durée n'ont pas été abrogés par cette loi. Ils ne sont d'ailleurs pas très nombreux : citons seulement le délai de trois mois pour les recours dirigés contre le rejet d'une demande de pension ou contre une décision de liquidation ⁽¹⁾ et le délai d'un mois pour les recours dirigés contre les décisions du directeur départemental des contributions directes ⁽²⁾. Les délais inférieurs à deux mois doivent être mentionnés dans la notification de la décision, sinon le délai de droit commun de deux mois est applicable (article 1, alinéa 6, décret du 11 janvier 1965).

Le délai est prolongé d'un mois pour les requérants qui demeurent en Europe, et de deux mois pour les requérants qui demeurent dans toute autre partie du monde ⁽³⁾.

La computation se fait de quantième à quantième, sans compter le dies a quo, ni le dies ad quem. Le délai est prolongé d'un jour si le dernier jour est un jour férié.

b) Point de départ du délai

Le point de départ est naturellement différent selon que le recours est dirigé contre une décision explicite ou une décision implicite.

Lorsque la décision attaquée est explicite, le délai du recours contentieux commence à courir le lendemain du jour où elle a fait l'objet d'une mesure de publicité régulière ⁽⁴⁾. Cette mesure de publicité qui fait courir le délai est différente selon les décisions et selon les requérants. S'il s'agit d'un règlement, cette mesure est toujours une publication (dans un journal officiel ou par voie d'affichage : cela dépend des usages ou des règles en vigueur). S'il s'agit d'une décision non réglementaire, cette mesure doit être une notification individuelle aux intéressés directs, mais elle est nécessairement une simple publication pour les tiers dont les intérêts sont susceptibles d'être affectés. Il en résulte que le délai ne court pas à partir du même jour pour tous les intéressés ; ainsi, contre un décret relatif à la nationalité, le délai court contre l'intéressé direct du jour de la notification et contre les tiers

(1) Article 78, Code des pensions civiles et militaires.

(2) Article 1936, Code général des impôts.

(3) Article 29, décret du 16 novembre 1965 modifiant l'article 73 du Code de procédure civile (qui est applicable devant le Conseil d'Etat en vertu de l'article 50 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 et devant les tribunaux administratifs en vertu du dernier alinéa de l'article I du décret du 11 janvier 1965).

(4) Article I, alinéa 1, décret du 11 janvier 1965.

du jour de la publication au Journal officiel ⁽¹⁾. Cette jurisprudence comporte toutefois une exception notable : la publication d'une déclaration d'utilité publique suffit à faire courir le délai à l'encontre de tous les intéressés. De plus, elle ne s'applique pas en cas de disposition législative ou réglementaire contraire : ainsi, en matière de permis de construire, le délai court à l'expiration des deux mois pendant lesquels le permis est affiché à la mairie ⁽²⁾, ce qui aboutit à un sensible allongement du délai normal. Ce sont les seules exceptions notables à la jurisprudence décrite ; en particulier, la « connaissance acquise », c'est-à-dire le fait pour un intéressé d'avoir eu incontestablement, mais officieusement, connaissance de la décision, ne suffit pas en général à faire courir un délai, sauf si cette connaissance s'est manifestée par un acte officiel, tel qu'un recours hiérarchique ⁽³⁾.

S'il s'agit d'un recours dirigé contre une décision *implicite* de rejet, le délai court du jour où celle-ci est réputée acquise, c'est-à-dire quatre mois après la date de réception de la demande de l'intéressé. Toutefois, si une décision explicite de rejet intervient avant la fin des deux mois qui suivent, la notification de celle-ci fait courir un nouveau délai de deux mois ; d'autre part, si la décision demandée doit être prise par un organe collégial ou sur son avis, le délai ne court pas tant qu'une décision explicite n'a pas été prise ⁽⁴⁾.

Les règles relatives au point de départ du délai sont les mêmes, que l'administration ait indiqué dans sa décision les possibilités de recours et les délais ou qu'elle ne l'ait pas fait ; car aucune règle ne lui impose cette obligation.

c) *Prorogation du délai*

Le délai peut être prorogé soit par l'exercice d'un recours administratif (gracieux, hiérarchique ou de tutelle) ⁽⁵⁾, soit par la saisine d'une juridiction incompétente. Il faut toutefois que ces recours aient été introduits dans le délai du recours pour excès de pouvoir, c'est-à-dire dans les deux mois. Dans ces cas, le délai du recours contentieux court à compter de la décision rendue par l'autorité saisie.

On notera également que la demande d'assistance judiciaire est assimilée à la saisine du juge au regard des règles de délai.

(1) CE 28 janvier 1966, Braeckmann, *Recueil* p. 67.

(2) CE 29 janvier 1965, Ministre de la construction contre Erard, *Recueil* p. 62.

(3) CE 4 avril 1952, Gerband, *Recueil* p. 211.

(4) La règle et ces deux exceptions sont prévues par l'article I, alinéas 3 et 4, du décret du 11 janvier 1965.

(5) Comme nous l'avons vu précédemment, le recours administratif conserve le délai même s'il est adressé à une autorité incompétente, pourvu que celle-ci appartienne à la même collectivité ou participe à l'activité de l'autorité compétente.

d) *Expiration du délai*

A l'expiration du délai, le recours devient irrecevable, sauf si l'acte attaqué est inexistant (ce qui est rarissime) ; le requérant ne peut pas invoquer une erreur excusable pour rendre son recours recevable.

Cette règle de l'irrecevabilité n'est pas absolue pour les règlements ; non seulement leur régularité juridique peut toujours être contrôlée à titre incident par le juge, mais encore elle peut l'être à titre principal lorsque des circonstances nouvelles de droit ou de fait surviennent. En effet, lorsque ces circonstances surviennent, tout intéressé peut saisir l'autorité administrative d'une demande tendant à ce que le règlement soit modifié pour tenir compte du changement de circonstances ; si ce changement affecte la situation de fait, aucun délai n'est exigé pour faire cette demande ; au contraire si ce changement concerne la législation, l'état du droit, l'intéressé doit effectuer sa demande dans les deux mois qui suivent la publication de la loi nouvelle ou du règlement administratif supérieur nouveau. La décision de l'administration relative à cette demande n'est pas considérée comme un acte purement confirmatif, mais comme un acte susceptible de recours devant le juge administratif dans les délais normaux ⁽⁶⁾.

2) *Belgique*

a) *Durée du délai*

Le délai est de 60 jours si le recours est dirigé contre une décision explicite ; il est de trois ans s'il est dirigé contre une abstention (article 4, alinéas 1 et 2, de l'arrêté du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat). Les délais sont plus longs pour les personnes résidant à l'étranger (article 89 de l'arrêté).

Le jour où survient la circonstance qui ouvre le recours n'est pas compté dans le délai ; par contre, le jour de l'échéance est compté, sauf s'il s'agit d'un dimanche ou jour férié légal (article 88 de l'arrêté sur la procédure).

Il n'y a pas de délai s'il s'agit d'une décision inexistante.

b) *Point de départ du délai*

Le délai de 60 jours court du jour de la notification ou de la publication ⁽⁷⁾ de la décision atta-

(6) Conseil d'Etat 10 janvier 1964, Syndicat national des cadres des bibliothèques et Conseil d'Etat 10 janvier 1964, Ministre de l'agriculture contre Simonnet, *Recueil* p. 17 et 19 ; RDP, 1964, p. 459, conclusions Questiaux et p. 182, conclusions Braibant, note Waline ; S. 1964, p. 236 et 239, note Aubry ; D. 1964, p. 414, note Touscoz.

(7) La publication est exigée par la Constitution (article 129) pour tous les actes de l'Etat, des provinces et des communes ayant une portée générale.

quée ; si celle-ci n'a pas à être notifiée ou publiée, le délai court du jour où le requérant en a eu connaissance (article 4, alinéa 3, de l'arrêté sur la procédure) ⁽¹⁾. Le délai ne court que si la publication, la notification ou la connaissance de l'acte ont exactement averti les intéressés du contenu de la mesure prise ⁽²⁾.

Le délai de trois ans court du jour de l'envoi de la demande à l'administration (article 4, alinéa 2, arrêté sur la procédure).

c) *Prolongation du délai*

Outre les cas où le recours administratif constitue un préalable obligatoire (cas du recours de tutelle), il existe quelques cas où l'introduction d'un recours administratif facultatif a pour effet d'interrompre ⁽³⁾ le délai. Il s'agit des recours préalables adressés à une autorité exerçant la tutelle facultative et des recours gracieux ou hiérarchique ayant entraîné un nouvel examen.

De plus, le Conseil d'Etat peut relever de leur déchéance les incapables dont la représentation n'a pu être assurée dans les délais (article 90 de l'arrêté sur la procédure).

3) *Luxembourg*

a) *Durée du délai*

En vertu de l'article 11 du règlement de procédure en matière contentieuse du 21 août 1866, le délai est de trois mois. Cette règle ne comporte pas d'exception pour le recours en annulation ; en revanche, certains recours en réformation connaissent un délai plus court : 10 jours en matière d'établissements dangereux (arrêté grand-ducal 17 juin 1872), 8 jours en matière d'aménagement des villes (loi du 12 juin 1937).

Ce délai est augmenté d'un mois pour les requérants qui habitent en dehors du Grand-Duché.

La computation se fait de quantième à quantième, sans compter le dies a quo, mais en comptant le dies ad quem ; le délai du recours n'est pas prolongé si le dernier jour est férié.

b) *Point de départ du délai*

Selon le règlement de procédure (article 11) le délai court à partir du jour où la décision attaquée a été notifiée. Mais, en fait, on entend par notification soit une notification individuelle, soit une publication au Mémorial ⁽⁴⁾. En revanche, la

simple connaissance acquise de la décision n'équivaut pas à une notification et le délai ne court pas contre les tiers intéressés auxquels la décision n'a pas été notifiée ⁽⁵⁾.

Comme le règlement de procédure ne prévoit pas le point de départ du délai en cas de silence de l'administration, la jurisprudence en a déduit que le délai ne peut pas commencer à courir et que le recours reste ainsi indéfiniment ouvert ⁽⁶⁾. Cette solution correspond à la solution qui avait été adoptée autrefois en France ; elle est éminemment libérale.

c) *Prorogation du délai*

Le délai est prorogé par l'exercice d'un recours administratif (article 11, alinéa 2, du règlement de procédure) ; toutefois, pour qu'il y ait prorogation, il faut que le recours ait été adressé à l'autorité compétente (c'est-à-dire à l'auteur de la décision ou à l'autorité hiérarchique). Dans ce cas, le délai du recours ne commence à courir qu'à partir de la notification de la nouvelle décision ou, si l'administration se tait, à partir de l'expiration du troisième mois (article 11, alinéa 3, du règlement de procédure) ⁽⁷⁾.

En revanche, le délai n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours devant une juridiction incompétente.

4) *Pays-Bas*

Les règles relatives aux délais sont assez proches les unes des autres dans les trois lois relatives au contentieux administratif (recours à la Couronne, au Conseil central du contentieux, au Conseil du contentieux économique).

a) *Durée du délai*

Le délai est d'un mois dans la loi sur les Conseils du contentieux et le Conseil central du contentieux (article 83 Beroepswet), de trente jours dans les lois sur les recours à la Couronne (article 6, alinéa 1, Wet BAB), également de trente jours dans la loi sur le contentieux économique (article 33, alinéa 1, Wet ARB) ⁽⁸⁾. Ce délai n'est pas allongé lorsque le requérant habite à l'étranger.

Lorsque le délai expire un jour férié, le recours peut encore être effectué le premier jour ouvrable (article 1 de la loi générale sur les délais du 25 juillet 1964).

(5) CE 2 juillet 1938, Arendt, *Pas. XVIII*, 319 ; 26 octobre 1960, Beissel.

(6) CE 30 juillet 1952, Reiners, *Pas. XV*, 381 ; CE 1^{er} août 1962, Brasseur.

(7) Ce régime des délais en cas de silence de l'administration est différent selon que le silence est observé sur une simple demande (pas de délai) ou sur un recours administratif (délai courant à l'expiration du troisième mois).

(8) Exceptionnellement, le délai est plus court : ainsi, l'article 74 de la loi sur l'assurance maladie prévoit seulement un délai de 14 jours.

(1) Pour une application, voir CE 5 juillet 1949, De Bruyn, *RJDA* 1949, 145.

(2) CE 26 juillet 1950, Thibaut, *RJDA* 1951, 21.

(3) Le délai est seulement interrompu lorsque la seconde décision confirme la première ; il est prorogé dans le cas contraire où la deuxième décision est une décision nouvelle.

(4) CE 9 décembre 1938, Hoferlin.

b) Point de départ du délai

A travers une terminologie changeante (les lois parlent tantôt de notification — Beroepswet —, tantôt de notification, de délivrance ou d'envoi — Wet ARB —, tantôt de décision prise — Wet BAB), la législation adopte un système uniforme : c'est le jour où la décision est envoyée par l'administration au requérant qui constitue le point de départ du délai. C'est une règle assez originale car, dans tous les autres pays de l'Europe des Six, c'est le jour où la décision parvient effectivement à l'intéressé qui est pris en considération. En fait les deux systèmes aboutissent à des résultats équivalents, car on observe le même décalage pour la détermination du jour où le recours est introduit ; aux Pays-Bas, c'est le jour où il est envoyé tandis que dans les autres pays, c'est le jour où il est reçu par le greffe.

Mais la décision n'est généralement envoyée qu'aux personnes directement intéressées par elle, les tiers intéressés peuvent donc souvent invoquer le bénéfice d'une autre règle que nous étudierons à propos de la prolongation des délais.

Lorsque la décision attaquée est une *décision implicite* de refus, les règles relatives au délai varient selon les recours. Dans la loi sur le contentieux de la fonction publique (article 60, alinéa 2, Ambtenarenwet) et dans celle sur les recours à la Couronne (article 6, alinéa 1, Wet BAB), le délai de trente jours court à partir du moment où la décision implicite de rejet est considérée comme acquise ⁽¹⁾. En revanche, la loi sur le contentieux économique (Wet ARB) décide que le recours dirigé contre la carence de l'administration n'est soumis à aucun délai ; il peut être introduit dès que la décision implicite est considérée comme acquise. Toutefois, le Conseil du contentieux économique peut déclarer irrecevable un recours présenté trop tardivement ; il y a donc au moins l'exigence d'un délai raisonnable.

c) Prolongation du délai

Le délai peut être prolongé soit par l'application des règles relatives au recours préalable soit par l'application des règles qui prennent en considération l'impossibilité d'introduire le recours plus tôt.

On se souvient que le *recours administratif* constitue un préalable obligatoire pour les intéressés auxquels il est ouvert, du moins dans le cadre des lois sur le contentieux économique (Wet ARB) et sur les recours à la Couronne (Wet BAB). Dans les cas où le recours administratif a été utilisé, tout inté-

ressé peut introduire son recours contentieux dans les trente jours qui suivent celui où l'administration a statué sur le recours préalable (article 33, alinéa 2, Wet ARB ; article 6, alinéa 3, Wet BAB). Dans les cas où le recours administratif n'a pas été utilisé, ceux qui pouvaient l'utiliser ne peuvent pas introduire de recours contentieux ; par contre, ceux qui ne pouvaient pas l'utiliser (généralement des tiers) ont trente jours pour introduire un recours contentieux à compter du jour où est expiré le délai pour l'utilisation du recours administratif (article 6, alinéa 3, Wet BAB). La loi sur le contentieux économique prévoit expressément qu'un recours administratif porté devant une autorité incompétente conserve le délai (article 33, alinéa 3, Wet ARB).

Par ailleurs, le délai peut se trouver prolongé en vertu de la règle selon laquelle le recours est recevable, lorsque le requérant démontre qu'il a agi aussi rapidement que cela était raisonnablement possible (article 6, alinéa 4, de la loi sur les recours à la Couronne — Wet BAB), ou qu'il n'a pas raisonnablement commis de négligence (article 84, alinéa 2, de la loi sur les Conseils du contentieux — Beroepswet), qu'il n'a pas pu raisonnablement prendre connaissance de la décision le jour de son envoi (article 60, alinéa 3, de la loi sur le contentieux de la fonction publique — Ambtenarenwet) ou que l'on ne peut pas raisonnablement lui faire de reproche (article 33, alinéa 5, de la loi sur le Conseil du contentieux économique — Wet ARB) ⁽²⁾. Ces diverses formules sont assez voisines sans être tout à fait identiques. Ainsi le fait que l'administration ait donné des renseignements inexacts sur le délai du recours, n'est pas seulement une excuse valable pour le Conseil d'Etat ⁽³⁾, mais, nous semble-t-il, également pour les autres juridictions administratives. Dans ces hypothèses, le requérant dispose en principe de 30 jours à partir du jour où le requérant a eu connaissance de la décision ; cette règle est d'application générale bien qu'elle ne se trouve explicitée que dans la loi sur les Conseils du contentieux (article 84, alinéa 1, Beroepswet).

5) Italie

Bien que les recours devant les tribunaux administratifs présentent peu d'importance, nous étudierons les règles de délai qui les régissent après avoir présenté les règles relatives au Conseil d'Etat.

a) Les règles de délai applicables aux recours devant le Conseil d'Etat

1) Durée du délai

Le délai est de 60 jours. Certaines lois particulières prévoient des délais différents. Enfin, l'article 36

(1) Celle-ci est considérée comme acquise lorsque « dans le délai prévu, ou, à défaut de délai prévu expressément, dans un délai raisonnable, un organe administratif ne prend pas la décision qu'il doit prendre » (article 60, alinéa 2, Ambtenarenwet) ou « lorsque aucune décision n'est prise dans le délai prévu par la loi, ou, si aucun délai n'est prévu par elle, dans un délai raisonnable » (article 3, Wet BAB).

(2) C'est, semble-t-il, en application de cette règle, que le dies a quo n'est pas compté dans le délai. Une décision envoyée le 2 janvier peut donc encore être attaquée le 3 février (lorsque le délai est un mois, et non trente jours).

(3) KB 28 avril 1962, Nederlandse Gemeente 1963, p. 51.

du décret de codification (TU) prévoit des délais plus longs pour les requérants établis hors du territoire de la République italienne.

Lorsque le délai arrive à son terme un jour férié, il est prolongé jusqu'au jour ouvrable suivant.

2) Point de départ du délai

Le délai du recours au Conseil d'Etat court du jour de la notification de la décision ou du jour où le requérant en a pris connaissance. Plus précisément, seule la notification fait courir le délai à l'encontre du destinataire. A l'encontre des tiers intéressés, c'est généralement la publication qui fait courir le délai ; mais lorsque celle-ci n'est pas imposée par la loi, la connaissance acquise est considérée comme équivalente pourvu qu'elle soit pleine et intégrale ⁽¹⁾.

3) Prorogation du délai

Le délai est prorogé dans les cas où, par une erreur excusable, l'intéressé a introduit un recours hiérarchique contre un acte insusceptible d'un tel recours (acte définitif) ou une action en justice devant une juridiction incompétente ⁽²⁾.

Dans ces cas, le délai du recours devant le Conseil d'Etat commence à courir du jour où le recours ou l'action sont déclarés irrecevables. On discute d'ailleurs la question de savoir si le délai commence à courir du jour de la publication ou de celui de la notification de la décision d'irrecevabilité ; l'opinion dominante est que le délai court du jour de la publication.

b) Les règles de délai applicables aux recours devant les tribunaux administratifs

Le délai du recours à un tribunal administratif est en principe de 30 jours à partir de la notification de l'acte ou du jour où l'intéressé en a pleine connaissance. Mais, en fait, le délai de dépôt du recours au secrétariat est de 10 jours seulement à partir de la notification et le délai ouvert aux tiers pour déposer un contre-recours est de 15 jours. Dans les 10 jours qui suivent l'expiration de ce dernier délai, le requérant doit, sous peine d'irrecevabilité, demander que soit fixé le jour de l'audience, puis notifier aux autres parties la décision du président du tribunal relative à ce jour.

(1) Article 2, loi du 8 février 1925 ; n° 88 ; CE V° section, 10 juillet 1940, RDP 1940.II.597 ; CE V° section, 30 mai 1941, F.A. 1941.I.2.191.

(2) CE V° section, 22 février 1952. N° 222, Riv. Ann. 1952, 539. Sur la notion d'erreur excusable : CE IV° section, 2 décembre 1955, n° 802, 1955.I. p. 660. On remarquera que la loi du 8 octobre 1925 prévoit expressément le cas inverse : le délai du recours hiérarchique est prorogé lorsque le requérant a porté à tort sur recours devant le Conseil d'Etat, ayant cru, par une erreur excusable, que l'acte attaqué était définitif.

6) Allemagne

Nous nous contenterons de présenter les règles de délai applicables aux recours devant les tribunaux administratifs. Il n'y a pas de délai pour intenter une action déclaratoire (Feststellungsklage) tendant à faire constater l'inexistence ; au contraire, il y a des délais pour introduire une action en annulation (Anfechtungsklage) ou une action en carence (Untätigkeitsklage).

a) Les règles de délai applicables aux actions en annulation (paragraphe 74 VerwGO)

Le délai normal est d'un mois.

Dans les cas où un recours administratif a été introduit au préalable (ce qui est normalement obligatoire), le point de départ est la notification de la décision rendue sur le recours (Widerspruch). Dans les cas (rares) où le recours administratif n'était pas obligatoire et n'a pas été exercé, le point de départ est la notification de la décision attaquée elle-même.

Le délai est porté à un an lorsque la décision primitive ou la décision rendue sur la réclamation (selon les cas) ne renseignaient pas sur les possibilités de recours (Rechtsmittelbelehrung). Pour que le délai soit prolongé, il faut que la décision n'ait pas indiqué tout à la fois le type de recours, l'autorité administrative ou le tribunal à qui le recours doit être adressé, le siège de cette instance, enfin le délai du recours.

Le délai est même prolongé indéfiniment dans deux cas, à vrai dire exceptionnels ; en cas de force majeure et au cas où l'administration aurait affirmé par écrit qu'aucun recours n'était possible.

Le délai est conservé en cas de recours adressé à un juge incompétent.

b) Les règles de délai applicables aux recours en carence (paragraphes 75 et 76 VerwGO)

Quand l'administration a observé le silence pendant trois mois sur une demande, l'administré peut saisir le juge ; toutefois, si l'administration justifie son retard, le juge peut lui accorder un sursis (paragraphe 75 VerwGO).

En tout état de cause, l'administré ne dispose que de neuf mois pour exercer le recours en carence, car moins d'un an doit s'être écoulé depuis le jour de la demande, sauf force majeure ou circonstances particulières (paragraphe 76 VerwGO).

Ces règles de délai sont également applicables aux actions en annulation lorsque l'autorité saisie de la réclamation (Widerspruch) s'est abstenue de statuer : le réclamant doit saisir le juge entre le dernier jour du 3^e mois et le dernier jour du 12^e mois qui suit sa réclamation (paragraphe 76 VerwGO).

c) *Le tribunal peut relever de sa déchéance le requérant forclos* (Wiedereinsetzung)

Lorsque les délais n'ont pas été respectés, le requérant forclos peut demander au tribunal de le relever de sa déchéance (paragraphe 60 VerwGO). Pour que sa demande soit acceptée, il faut qu'il établisse n'avoir commis aucune faute ou négligence : il en est ainsi lorsque la demande d'assistance judiciaire n'a été examinée qu'avec beaucoup de retard ⁽¹⁾ ou lorsque la requête a été déposée dans une boîte du tribunal le dernier jour avant 24 h, mais qu'elle n'a été recueillie que le lendemain ⁽²⁾. La demande doit être faite dans les deux semaines qui suivent la disparition de ce qui empêchait le respect des règles de délai. Pour être recevable, elle doit être présentée dans l'année qui suit l'expiration du délai (sauf cas de force majeure).

En conclusion, les règles de délai, sans être très différentes selon les pays, le sont cependant suffisamment pour que le requérant étranger coure des risques assez grands de se tromper. C'est pourquoi nous aimerions voir adopter par tous les pays la règle du droit allemand qui porte les délais à au moins un an lorsque l'administration n'a pas indiqué quelles étaient les possibilités de recours. Mais, par définition, cette règle n'est applicable qu'aux recours dirigés contre des décisions explicites.

Or nous avons pu constater que les règles de délai applicables aux recours en carence sont extrêmement diverses selon les pays. La formule française et parfois néerlandaise est certainement la plus rigoureuse puisque l'écoulement de six mois après la demande suffit à supprimer tout droit de recours. La formule luxembourgeoise (et parfois néerlandaise) est la plus libérale puisque le recours reste toujours possible. Les autres droits adoptent des solutions intermédiaires, en se contentant d'allonger quelque peu le délai ; un an en Allemagne, trois ans en Belgique à compter du jour de l'envoi de la demande.

V

Les règles de forme relatives à l'introduction du recours

Il s'agit d'étudier tout à la fois les règles relatives à la présentation formelle des recours et la question du ministère d'avocat. Bien que la justice administrative soit peu formaliste dans les différents pays, les exigences de forme sont cependant plus ou moins développées selon les pays.

(1) Tribunal administratif fédéral 27 février 1963, BVerwGE 15, 306 (par analogie).

(2) Tribunal administratif fédéral, 12 février 1964, BVerwGE 17, 51.

1) *France*

a) *Présentation formelle du recours*

Selon l'article 40 de l'ordonnance du 31 juillet 1945, la requête « doit contenir l'exposé sommaire des faits et moyens, les conclusions, noms et demeures des parties et être accompagnée de la décision attaquée ou... de la pièce justifiant de la date du dépôt de la réclamation ». De plus, la requête doit être signée par le requérant, son mandataire ou son avocat (article 41). Des règles identiques ont été édictées pour les tribunaux administratifs ⁽³⁾.

Ces formalités qui sont toutes exigées à peine d'irrecevabilité sont souvent interprétées par la jurisprudence de façon libérale ⁽⁴⁾. C'est ainsi que la requête doit être motivée dans ses grandes lignes, mais qu'un mémoire ampliatif peut être déposé après l'expiration du délai de recours. C'est ainsi également que la non-production de la décision attaquée n'entraîne pas l'irrecevabilité du recours si la faute en incombe à l'administration (par exemple, elle n'a ni publié, ni notifié la décision) et surtout si la décision est produite en cours d'instance par le requérant ou même l'administration.

La requête doit être déposée au secrétariat du Conseil d'Etat ⁽⁵⁾ ou au greffe du tribunal administratif. Elle doit être accompagnée d'une copie ⁽⁶⁾ ; si le requérant n'a pas fourni de copie de sa requête, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou le président du tribunal administratif lui enjoint de fournir cette copie dans un certain délai ⁽⁷⁾. De plus, il peut lui enjoindre de fournir des copies des pièces produites ⁽⁸⁾.

b) *Ministère d'avocat*

Pour introduire un recours pour excès de pouvoir, le ministère d'avocat n'est jamais obligatoire, même devant le Conseil d'Etat. Cette dispense est traditionnellement considérée comme une faveur ; c'est pourquoi elle est également accordée pour certains recours spéciaux, notamment en matière de pension,

(3) Article 2 de la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les tribunaux administratifs (modifié par le décret n° 53-934 du 20 septembre 1953).

(4) Il n'en est pas de même pour l'obligation de rédiger la requête sur du papier timbré : la rédaction d'une requête sur du papier libre expose seulement son auteur à une amende fiscale.

(5) Les recours en matière de contributions directes peuvent être déposés à la préfecture ou à la sous-préfecture du domicile du requérant (article 47, alinéa 2, ordonnance du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat).

(6) De deux copies, si le recours est introduit devant le tribunal administratif : article 18, alinéa 1, décret n° 53-1169 du 28 novembre 1953.

(7) Article 47, alinéa 3, ordonnance du 31 juillet 1945 (Conseil d'Etat) et article 3, loi du 22 juillet 1889 (tribunaux administratifs).

(8) Article 33, décret n° 45-1708 du 30 juillet 1963 (Conseil d'Etat) ; article 18, alinéa 2, décret n° 53-1169 du 28 novembre 1953 (modifié par D. n° 59-516 du 29 janvier 1957).

d'élections et d'impôt. En fait, l'avocat est souvent extrêmement utile pour le requérant ; tout d'abord, il donne à la requête une motivation d'autant plus précieuse que, en règle générale, le juge administratif n'examine que les moyens soulevés par le requérant ; ensuite, il bénéficie de certains privilèges qui sont refusés à la partie elle-même : emporter le dossier chez soi pour l'étudier, présenter des observations orales au tribunal ⁽¹⁾. Notons que, devant le Conseil d'Etat, seuls les avocats à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat peuvent représenter le requérant.

2) Belgique

a) Présentation formelle du recours

Selon l'arrêté du Régent déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, la requête est « signée par la partie ou par un avocat, de nationalité belge » (article 1). Elle est datée et contient : 1° les noms, qualité, demeure ou siège de la partie requérante ; 2° l'objet de la demande ou du recours et un exposé des faits et moyens ; 3° les noms, demeure ou siège de la partie adverse ». La requête contient aussi divers renseignements nécessaires à la détermination du régime linguistique (article 2). Enfin, la partie requérante doit joindre à sa requête « une copie des actes, dispositions réglementaires ou décisions incriminés » (article 3). L'absence de l'un de ces éléments entraîne l'irrecevabilité de la requête. Toutefois, comme en France, le Conseil d'Etat interprète avec bienveillance les requêtes et il redresse les inexactitudes d'expression.

La requête doit être envoyée au Conseil d'Etat sous pli recommandé (article 84) ; cette règle est sanctionnée par l'irrecevabilité ⁽²⁾. A toute requête... sont jointes trois copies certifiées conformes par le signataire. Ce nombre est augmenté d'autant d'exemplaires qu'il y a de parties adverses en cause. La remise des copies supplémentaires peut être ordonnée (article 85).

b) Ministère d'avocat

Le ministère d'un avocat est toujours facultatif.

3) Luxembourg

a) Présentation formelle du recours

Selon l'article 1 du règlement de procédure, le recours doit être signé ; il doit contenir les noms et

(1) De plus, devant les tribunaux administratifs, « lorsque la partie non représentée est domiciliée en dehors des départements du ressort, elle doit faire élection de domicile au siège du tribunal » (Article 8, loi du 22 juillet 1889, modifié par le décret n° 59-515 du 10 avril 1959).

(2) La date de dépôt à la poste ne peut pas être connue avec certitude si la lettre n'est pas recommandée, et le Conseil d'Etat ne pourrait pas vérifier si la requête a été introduite dans les délais.

demeures des parties, l'exposé sommaire des moyens, les conclusions, ainsi que l'énonciation des pièces dont on entend se servir et qui y seront jointes. Toutefois, sur ce dernier point, la jurisprudence a apporté un assouplissement : selon elle, pour que le recours soit recevable, il suffit que les pièces, et notamment la décision attaquée, soient mentionnées et déposées en temps utile ⁽³⁾ ; il peut même arriver que ces pièces soient fournies par la partie adverse, c'est-à-dire l'administration.

Selon les articles 2 et 4, la requête doit être notifiée par acte d'huissier à la partie adverse si celle-ci n'est pas le gouvernement ; la notification n'est pas exigée si le recours est dirigé contre le gouvernement. Après avoir été notifiée, la requête doit être déposée dans les délais au secrétariat du comité du contentieux du Conseil d'Etat ; elle doit être accompagnée de l'exploit de signification et des pièces produites ; mais aucune copie n'est exigée.

b) Ministère d'avocat

Contrairement aux autres pays (sauf l'Italie), le ministère d'avocat est obligatoire ⁽⁴⁾ ; il est toutefois facultatif dans certaines matières, notamment en matière de contributions directes.

4) Pays-Bas

a) Présentation formelle du recours

Les trois grandes lois sur les contentieux administratifs (recours à la Couronne, contentieux économique, Conseils du contentieux) édictent à peu près les mêmes règles en ce qui concerne le contenu de la requête, le dépôt de celle-ci et les pouvoirs du juge.

1) Le contenu de la requête

Dans la loi sur les recours à la Couronne (article 7 Wet BAB), il suffit que la requête contienne l'énoncé sommaire des moyens sur lesquels elle repose et que la copie de la décision attaquée y soit jointe (du moins si c'est une décision explicite) ; la loi n'exige pas qu'elle soit signée, ni qu'elle donne des renseignements sur l'identité et le domicile du requérant.

Dans la loi sur le Conseil du contentieux économique (article 35 Wet ARB), les exigences sont plus nombreuses : il faut que la requête soit signée et qu'elle contienne les nom et domicile du requérant, une élection de domicile s'il habite l'étranger, le nom et le siège de l'organisme contre lequel le recours est dirigé, la désignation claire de la décision attaquée et, dans la mesure du possible, la copie de celle-ci, enfin les motifs et l'objet du recours.

(3) CE 6 août 1956, Bauer, *Pas. XVI*, p. 531.

(4) Cela tient, semble-t-il, à ce que la procédure est de type accusatoire, contrairement à la procédure suivie dans les autres pays.

La loi sur les Conseils du contentieux et le Conseil central du contentieux (articles 87 à 90 Beroepswet) est presque aussi exigeante : il faut que la requête soit signée et qu'elle contienne le nom, la date de naissance ⁽¹⁾ et le domicile du requérant ainsi que de son mandataire, l'élection de domicile si le requérant habite l'étranger, la désignation claire de la décision contre laquelle le recours est dirigé, enfin les motifs et l'objet du recours ⁽²⁾. Il faut y joindre une copie de la décision attaquée (sauf en cas de carence).

2) *Le dépôt de la requête*

Dans la loi sur les recours à la Couronne (article 7, Wet BAB), la requête doit être adressée à la Couronne sous peine d'irrecevabilité et elle doit être déposée soit à la présidence de la section du contentieux du Conseil d'Etat, soit auprès de la Reine ou de l'un des ministres (lesquels ont l'obligation de la transmettre sans délai au Conseil d'Etat) ⁽³⁾. La requête doit être déposée en deux exemplaires.

Dans la loi sur le Conseil du contentieux économique (article 34 Wet ARB), la requête doit être déposée au greffe du Conseil ; aucune copie n'est exigée.

Enfin, dans la loi sur les Conseils du contentieux et le Conseil central du contentieux, (article 86 Beroepswet), la requête doit être envoyée au greffe du Conseil ; une copie est exigée pour la partie adverse.

3) *Les pouvoirs du juge*

Dans la loi sur les recours à la Couronne (article 7 Wet BAB) et dans celle sur le contentieux économique (article 36 Wet ARB), le président de la section du contentieux, le président du Conseil du contentieux économique (College van beroep voor het bedrijfsleven) ont le *devoir* d'inviter le requérant qui n'a pas respecté les formalités précédentes à y satisfaire dans un certain délai ⁽⁴⁾ et, si le requérant ne le fait pas, son recours *peut* être déclaré irrecevable.

Dans la loi sur les recours aux Conseils du contentieux et au Conseil central du contentieux, la formule est un peu différente : le président a la *faculté* d'inviter le requérant à régulariser sa

requête, mais, si l'invitation est faite mais n'est pas respectée, le *recours* doit être déclaré irrecevable (article 93 Beroepswet).

5) *Italie*

a) *Présentation formelle des recours*

La requête doit indiquer le nom et l'adresse du requérant ⁽⁵⁾, l'acte administratif attaqué et la date de sa notification, les faits et les motifs sur lesquels est fondé le recours. Les motifs peuvent être développés ultérieurement mais aucun motif nouveau ne peut être invoqué après l'expiration des délais ⁽⁶⁾. La requête doit porter la signature du requérant et de son avocat, ou bien celle de l'avocat si le mandat donné par le requérant y est joint.

La requête est déposée au Conseil d'Etat, ainsi que les copies : si celles-ci ne portent pas les signatures requises, le recours est néanmoins recevable si l'officier judiciaire a indiqué sur le procès-verbal de dépôt la conformité des copies à l'original ⁽⁷⁾.

b) *Ministère d'avocat*

Le ministère d'avocat est obligatoire devant le Conseil d'Etat : ce doit même être un avocat inscrit sur le registre spécial des avocats autorisés à plaider devant la Cour de cassation. Au contraire, le ministère d'avocat n'est pas exigé devant les tribunaux administratifs.

6) *Allemagne*

Nous nous contenterons d'étudier les règles applicables aux recours devant les tribunaux administratifs.

a) *Présentation formelle des recours* (paragraphe 82 VerwGO)

Les exigences de la loi sont assez restreintes : la requête doit seulement désigner le requérant (nom et adresse), le défenseur (nom et adresse) et l'objet du litige (Streitgegenstand), c'est-à-dire l'acte administratif qu'il attaque.

Si la requête ne remplit pas ces conditions, le président doit inviter le requérant à compléter sa requête dans un certain délai. De plus, la jurisprudence admet que la requête incomplète est recevable si la partie adverse ne soulève pas d'objection ⁽⁸⁾.

(1) La date de naissance est exigée afin de permettre au juge de s'assurer que le requérant n'est pas mineur.

(2) L'article 88 de cette loi précise même que le recours peut être rédigé dans une langue étrangère sous réserve de réciprocité ; le législateur a en effet considéré que les requérants en matière de Sécurité sociale sont souvent des travailleurs étrangers ; toutefois, à notre connaissance, aucun règlement d'application n'est intervenu à ce jour.

(3) Le jour du dépôt de la requête chez la Reine ou auprès d'un ministre est considéré comme le jour du dépôt au Conseil d'Etat pour l'application des règles de délai.

(4) Seulement pour les règles relatives au contenu de la requête dans le cadre de la loi sur les recours à la Couronne.

(5) Suivant l'article 35 du décret de codification (TV),

le requérant qui n'a pas élu domicile à Rome est censé l'avoir élu au Secrétariat du Conseil d'Etat.

(6) Sauf si le requérant prouve qu'il ne connaissait pas certains faits, notamment les pièces du dossier communiqué par l'administration au Conseil d'Etat.

(7) CE V^e section, 23 mars 1955, n° 715, *II Cons. di st.* 1955 I. 482.

(8) Tribunal administratif fédéral, 10 juillet 1956, NJW. 1956, 1811, note Engelhard ; cette jurisprudence est d'ailleurs critiquée.

Par ailleurs, la loi invite le requérant, sans toutefois l'obliger, à indiquer dans sa requête les faits et moyens de preuve sur lesquels il s'appuie, ainsi que la décision attaquée et celle qui a été prise sur le recours préalable (*Widerspruchbescheid*). La portée de cette invitation est la suivante : si la requête ne contient pas ces renseignements, elle n'est pas irrecevable, mais le requérant devra supporter les frais et les retards causés par sa négligence.

En ce qui concerne le dépôt de la requête (paragraphe 81 *VerwGO*), la requête doit être écrite et déposée au tribunal et il doit y avoir une copie pour la partie adverse ; toutefois, devant les tribunaux administratifs de première instance, le dépôt d'une requête écrite peut être remplacé par un procès-verbal établi par le greffier sur la base d'une déclaration faite par le requérant.

b) *Ministère d'avocat* (paragraphe 67 *VerwGO*)

Le ministère d'avocat est facultatif. Cependant les requêtes (généralement des recours en révision dirigés contre une première décision juridictionnelle), adressées au Tribunal administratif fédéral, doivent être signées soit par un avocat soit par un professeur des facultés de droit.

En conclusion, les règles de forme sont assez semblables dans les six Etats ; cela tient probablement à ce que la procédure suivie par les juridictions administratives, elle-même, diffère peu selon les pays. On observera en particulier une très grande souplesse due à ce que le juge peut généralement inviter le requérant à corriger sa requête. Exceptionnellement, certaines règles sont édictées à peine d'irrecevabilité sans que le juge puisse en atténuer la rigueur : elles présentent un indéniable danger pour le requérant étranger.

VI

Les frais et les dépens

Dans tous les pays, on constate une tendance à rendre peu coûteux les procès faits à l'administration et, dans de nombreux pays, on retrouve le principe selon lequel la partie qui a succombé supporte les dépens.

1) *France*

La réglementation relative aux frais du procès est assez complexe : il convient de distinguer les droits de timbre frappant les requêtes, les frais de justice frappant les jugements, les frais résultant des mesures d'instruction (visite sur les lieux, enquête, expertise) et les honoraires d'avocat.

En principe, le requérant doit payer les feuilles de papier timbré sur lesquelles il doit rédiger son recours (le coût n'en est pas très élevé : 15 à 20 F) ;

il ne peut pas se les faire rembourser s'il gagne ⁽¹⁾. Certains recours sont dispensés de ces droits de timbre : recours en matière électorale, en matière d'aide sociale et en matière d'emplois réservés. L'Etat est dispensé des droits de timbre.

Quant aux frais de justice frappant les jugements, ils ne sont pas non plus très élevés lorsqu'il s'agit d'un recours pour excès de pouvoir : 50 F pour les jugements des tribunaux administratifs, 100 F pour les décisions du Conseil d'Etat ⁽²⁾. Ils sont normalement à la charge du requérant qui succombe, même partiellement ⁽³⁾. Toutefois, le juge a la possibilité de dispenser du paiement le requérant ; il le fait notamment lorsque la décision était ambiguë ou qu'elle a été validée par le législateur. Inversement, le juge a le pouvoir d'infliger une amende pour recours abusif (ce qui permet de doubler le montant des frais de justice). En matière d'excès de pouvoir, les frais de justice ne peuvent pas être mis à la charge de l'administration lorsque celle-ci est défenderesse (mais non lorsqu'elle est requérante, ce qui est souvent le cas en appel).

Les frais dus aux mesures d'instruction et notamment aux expertises, sont normalement mis à la charge des parties, publiques ou privées ⁽⁴⁾. C'est le requérant qui doit normalement avancer les frais des mesures d'instruction réclamées par lui ou ordonnées par le juge ⁽⁵⁾. Quant à la charge définitive, elle incombe nécessairement à la partie qui succombe si le procès s'est déroulé devant un tribunal administratif ; elle incombe à la partie désignée par le juge ou aux deux parties selon une proportion fixée par lui si le procès s'est déroulé devant le Conseil d'Etat ⁽⁶⁾.

Quant aux frais d'avocat, ils restent toujours à la charge du requérant ; on se rappelle que le ministère d'avocat n'est pas obligatoire, mais néanmoins très utile.

Les requérants sans ressources peuvent solliciter l'assistance judiciaire. Ils doivent faire une demande, soit auprès du bureau d'assistance judiciaire près le Conseil d'Etat, s'il s'agit d'un recours à former devant le Conseil d'Etat, soit auprès du bureau

(1) CE 12 octobre 1956, Rousseau, *Recueil* p. 360 ; sauf en matière fiscale, article 83 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat.

(2) Article 698 du Code général des impôts (modifié par l'article 5 de la loi du 15 mars 1963).

(3) Article 82 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; article 46 de la loi du 4 août 1956. Les recours dispensés des droits de timbre sont généralement exemptés de frais.

(4) Cette règle comporte une exception : en matière électorale, les frais des mesures d'instruction sont toujours à la charge de l'Etat.

(5) CE 11 décembre 1964, Commissaire du gouvernement près la Commission régionale des dommages de guerre contre consorts Fiedling, *Recueil* p. 640.

(6) Article 62 de la loi du 22 juillet 1889 ; article 80 de l'ordonnance du 31 décembre 1945. Voir comme exemple d'application : CE 27 octobre 1965, Blagny, *Recueil* p. 50.

d'assistance judiciaire près le tribunal civil de grande instance, s'il s'agit d'un recours à former devant un tribunal administratif. La demande est acceptée si le requérant est indigent et si le recours est sérieux. L'octroi de l'assistance judiciaire a pour effet de dispenser des droits de timbre et des frais de justice. Mais comme le ministère d'avocat n'est pas obligatoire pour le recours pour excès de pouvoir, le bureau n'est pas tenu de désigner un avocat d'office ; il le fait cependant assez souvent.

2) Belgique

La requête est assujettie à un droit de timbre de 750 F ⁽¹⁾. Elle est irrecevable si la taxe n'est pas acquittée dans un délai raisonnable ⁽²⁾. Lors du jugement, le Conseil d'Etat peut mettre celle-ci à la charge de la partie qui succombe ⁽³⁾.

Les frais de témoins et d'experts sont taxés par un des membres de la chambre saisie et avancés par le requérant ⁽⁴⁾. Ils peuvent être mis ensuite par le Conseil d'Etat à la charge de la partie qui succombe.

Les honoraires d'avocat restent toujours à la charge du requérant.

Le bénéfice de la procédure gratuite « Pro Deo » peut être accordé par le président de la chambre saisie ⁽⁵⁾. Le requérant qui a peu de ressources a également la possibilité d'obtenir la gratuité du ministère d'un avocat ⁽⁶⁾.

3) Luxembourg

La requête n'est soumise à aucune formalité fiscale. Les frais du procès (témoins, experts) sont avancés par le requérant ; toutefois aucune provision ne peut lui être réclamée.

La loi du 23 mars 1893 permet à tout plaideur peu fortuné de solliciter l'assistance judiciaire. L'assistance couvre les frais de la procédure, mais non les honoraires de l'avocat. Néanmoins, le requérant peut demander au Conseil de l'ordre des avocats de lui procurer l'assistance gratuite d'un avocat.

4) Pays-Bas

Souvent la requête est assujettie à un droit de greffe : 25 florins pour les recours à la Couronne (article 8 Wet BAB) et 10 florins pour les recours devant le Conseil du contentieux économique (College van beroep voor het bedrijfsleven) (article 56, Wet ARB) ; en revanche, les recours devant les

Conseils du contentieux et le Conseil central du contentieux sont gratuits sauf exception (en matière de fonction publique et de pensions), c'est-à-dire qu'ils sont gratuits, en matière de sécurité sociale, ce qui semble justifié. Dans les cas où le droit de greffe est dû, le président a le pouvoir d'accorder une dispense ⁽⁷⁾ ; si le droit est dû, mais n'est pas payé, le requérant doit être mis en demeure de payer et, s'il ne s'exécute pas, son recours est déclaré irrecevable ⁽⁸⁾. Le droit de greffe qui frappe les recours à la Couronne est toujours remboursé si le requérant gagne en tout ou en partie et il peut l'être s'il perd ⁽⁹⁾.

Les frais de témoins, d'experts et d'interprètes obéissent à des règles assez originales. Les témoins, experts et interprètes convoqués par le juge sont payés par l'Etat ⁽¹⁰⁾ ; c'est seulement dans le cadre de la loi sur le contentieux économique, que le juge peut condamner l'une des parties à rembourser ces frais ⁽¹¹⁾. Quant aux témoins, experts et interprètes convoqués ou amenés par une partie, ils sont payés par celle-ci ⁽¹²⁾ ; cependant le Conseil du contentieux (ou le Conseil central du contentieux) peut décider dans son jugement que ces frais seront remboursés par la partie qui a perdu ⁽¹³⁾, et le Conseil du contentieux économique peut condamner la partie qui succombe à supporter les frais exposés par la partie adverse ⁽¹⁴⁾.

Les honoraires d'avocat restent toujours à la charge du requérant.

5) Italie

La requête doit être rédigée sur papier timbré et accompagnée d'un récépissé attestant le versement d'un droit fixe (qui s'élève à 3000 liras pour un recours au Conseil d'Etat).

Les frais d'avocat (qui sont obligatoires) sont avancés par le requérant. Toutefois, le juge ⁽¹⁵⁾ peut accorder à un requérant nécessiteux l'assistance gratuite d'un avocat. La charge définitive des honoraires incombe à la partie qui succombe.

(7) Article 8, alinéa 2, WET BAB ; article 56, alinéa 2, WET ARB et article 2 du règlement d'application du 22 juillet 1955 sur les droits de greffe.

(8) Article 8, alinéa 1, Wet BAB ; article 56, alinéa 3, Wet ARB.

(9) Article 8, alinéa 3, Wet BAB.

(10) Article 47, alinéa 1, Wet Raad van State (Conseil d'Etat) ; article 49, alinéa 1, Wet ARB (contentieux économique) ; article 54, alinéa 1, Beroepswet (Conseils du contentieux). Devant le Conseil d'Etat, il en est ainsi même si le juge les a convoqués à la demande d'une partie.

(11) Article 49, alinéa 1, dernière phrase, Wet ARB.

(12) Article 54, alinéa 2, Beroepswet (Conseils du contentieux) ; article 49 ARB (contentieux économique) ; article 47 Wet Raad van State (loi sur le Conseil d'Etat).

(13) Article 56 Beroepswet.

(14) Article 61 Wet ARB.

(15) Plus exactement une commission spéciale instituée auprès du Conseil d'Etat (TU 30 décembre 1923 n° 3282).

(1) Articles 70 et 71 de l'arrêté du 23 août 1948 sur la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

(2) CE 15 mai 1962, *Rev. adm. et droit adm.* 1964, 92.

(3) Articles 66 à 68 de l'arrêté sur la procédure.

(4) Articles 73 à 77 de l'arrêté sur la procédure ; une précision peut être exigée du requérant.

(5) Articles 78 à 83 bis de l'arrêté sur la procédure.

(6) Loi du 29 juin 1929 sur l'assistance judiciaire et la procédure gratuite ; articles 664 à 699 du nouveau Code judiciaire (non encore entré en vigueur).

6) Allemagne

Les frais de justice (taxes et redevances) sont existants devant les tribunaux sociaux ; par contre, ils existent devant les tribunaux administratifs et les tribunaux financiers. Ils comprennent notamment des droits qui frappent l'expédition des jugements. Leur montant est fixé par la législation des divers Länder.

Mais ce qui caractérise surtout le système allemand, c'est l'étendue des charges financières qui incombent normalement à la partie succombante. Ainsi, dans la loi sur les tribunaux administratifs ⁽¹⁾, les charges ne comprennent pas seulement les frais de justice supportés par la partie qui a gagné, mais encore toutes les dépenses nécessaires que celle-ci a engagées pour la défense de ses droits ; indemnité pour les frais de voyage et pertes de temps, honoraires de son avocat ou de son conseil juridique (dépenses qui sont considérées par la loi comme toujours nécessaires bien que le ministère d'avocat ne soit généralement pas obligatoire), honoraires de l'expert auquel elle s'est adressée ; elles comprennent même les frais exposés lors de l'introduction du recours administratif préalable, y compris les honoraires d'un conseil juridique, si sa consultation est jugée

(1) Paragraphes 154 à 165 de la loi du 21 janvier 1960 sur les tribunaux administratifs (VerwGO).

utile par le tribunal. Normalement c'est le greffier qui arrête le montant de ces frais, mais il peut être fait appel au tribunal. Mais c'est le tribunal qui doit condamner la partie succombante à rembourser les frais de la partie adverse ; il doit s'assurer au préalable que la partie succombante ne se trouve pas dans l'un des cas exceptionnels, prévus par la loi, où la charge des dépens ne lui incombe pas. On voit que cette charge peut être très lourde pour le perdant ; c'est d'ailleurs pourquoi la législation de divers Länder (Bavière, Berlin, Rhénanie-Palatinat et Sarre) impose le versement d'une provision dans un certain délai (sinon la demande est censée avoir été retirée).

Le requérant qui a peu de ressources peut obtenir devant tous les tribunaux (sauf les tribunaux sociaux) le bénéfice de l'assistance judiciaire ⁽²⁾, ce qui le décharge de toute dépense, mais ne lui donne les services gratuits d'un avocat que dans les cas où le ministère d'avocat est obligatoire.

En conclusion, la justice administrative est peu coûteuse dans les différents pays. En revanche, la charge qui incombe à la partie succombante est plus ou moins lourde selon les pays : c'est évidemment en Allemagne que cette charge est la plus lourde.

(2) Article 166 VerwGO.

TROISIEME PARTIE

CONCLUSION

En conclusion de leur étude, les experts croient devoir formuler d'abord quelques observations générales.

Il ressort de l'étude que les six Etats considérés comportent des institutions juridictionnelles permettant aux intéressés d'exercer des recours en annulation contre les actes administratifs. Dans ces six Etats ces institutions juridictionnelles relèvent de deux catégories de juridiction (on évitera le terme « ordre de juridiction » qui dans son acception précise ne pourrait être valablement appliqué dans tous les cas). D'une part la juridiction de droit commun, d'autre part des juridictions administratives que l'on trouve dans tous les Etats considérés ; pour des raisons indiquées au texte on a cru devoir assimiler à un système de juridiction administrative la solution de justice retenue pratiquée aux Pays-Bas à propos des recours à la Couronne.

D'une manière générale, ces juridictions administratives n'ont pas le monopole des recours contre les actes administratifs. Selon des modalités diverses et qui sont souvent d'une complexité extrême, les juridictions ordinaires peuvent connaître dans certains cas de semblables recours.

Dans ce cadre général, les systèmes de contrôle juridictionnel des actes administratifs pratiqués par les Etats apparaissent comme extrêmement différents. Il est possible sans doute d'établir des rapprochements entre ces systèmes, rapprochements tenant par exemple à des influences ou à des solutions analogues données à de mêmes problèmes. Ces rapprochements n'en restent pas moins généralement limités. Par exemple, l'adoption par la Belgique de solutions semblables à celles pratiquées en France à propos du recours pour excès de pouvoir ne signifie aucunement que les institutions des deux pays soient tout à fait semblables : il est certain, par exemple, que le rôle de la juridiction ordinaire en matière administrative est beaucoup plus étendu en Belgique qu'en France.

Ces dissemblances tiennent en grande partie à des facteurs historiques. Il est à peine besoin, à cet égard, de souligner le lien qui unit les institutions du contentieux administratif à l'évolution des régimes politiques. Ce lien revêt du reste des formes variées qui ne sont pas toujours parallèles. Ainsi, la Belgique et l'Italie ont donné au XIX^e siècle aux juridictions judiciaires une compétence quasi exclusive en matière administrative en voyant dans cette

formule une solution libérale, la juridiction administrative passant pour une émanation de l'arbitraire du pouvoir politique. Au contraire en Allemagne, l'apparition et le développement des juridictions administratives apparaissent comme largement liés à des tendances libérales en matière politique.

Les institutions du contentieux administratif ont donc pour une large part un caractère national très accusé. De ce fait, une harmonisation paraît difficilement concevable. Sans doute il n'est pas théoriquement impossible de trouver dans les solutions des différents Etats les éléments d'un système commun : l'exemple du contentieux européen (notamment contentieux de l'annulation devant la Cour de justice des Communautés) le prouve. Mais il serait chimérique d'espérer que les six Etats acceptent de modifier fondamentalement leurs institutions de contrôle juridictionnel des actes administratifs, institutions qui sont liées à trop d'éléments de leur système politique et juridique général pour être facilement altérées. C'est seulement sur des points particuliers que l'harmonisation est pratiquement concevable. Il sera présenté plus loin quelques suggestions à cet égard.

Aussi bien l'harmonisation n'offrirait un intérêt réel que si l'on pouvait relever entre les six systèmes des différences notables dans l'efficacité. Les principes généraux et la mise en œuvre du droit communautaire seraient alors faussés si dans les différents Etats membres des Communautés le contrôle juridictionnel des décisions administratives nationales s'effectuait dans des conditions d'inégale valeur.

Quelles constatations peut-on formuler à cet égard ? Il est évidemment impossible de s'interroger sur l'efficacité pratique des solutions. Cette efficacité dépend pour une large part de facteurs extra-juridiques comme par exemple la propension des administrés à contester les actes administratifs ou encore la propension des administrations à respecter ou non la chose jugée. L'examen de tels facteurs relèverait d'enquêtes sociologiques que les auteurs du présent rapport ne pouvaient envisager.

L'efficacité comparée des systèmes de contentieux administratif ne peut s'entendre que du plan théorique, c'est-à-dire en d'autres termes dans le cadre et dans la perspective des techniques juridiques.

On observera d'abord à cet égard que, dans les Etats considérés, la plupart des actes juridiques de

l'administration sont susceptibles de recours devant un juge qui peut en vérifier la légalité et prendre une décision susceptible de faire disparaître l'acte ou d'en paralyser les effets. Il existe sans doute des actes insusceptibles de tels recours mais leur nombre est généralement réduit. Ces exceptions par ailleurs sont normalement d'interprétation étroite.

Il faut ici mettre à part le cas des Pays-Bas dont on sait qu'ils pratiquent un système d'énumération au point de vue de la recevabilité des recours. Depuis les réformes de 1963, de nombreux actes de l'administration sont devenus susceptibles de recours ; on n'en a pas moins noté que les exceptions demeuraient assez nombreuses.

D'autre part, les experts ont signalé dans le rapport le problème particulier posé par les règlements administratifs. Dans certains des pays considérés, le contrôle du juge administratif sur la légalité des règlements est exclu en droit ou en fait. On a indiqué cependant que dans une certaine mesure les inconvénients de cette situation étaient compensés par l'existence d'un contrôle juridique des règlements exercé par les juridictions judiciaires parfois par les juridictions constitutionnelles.

L'examen des techniques de contrôle a fait encore apparaître entre les six Etats des différences apparemment sensibles. Les « ouvertures » au sens du droit administratif français des recours en annulation s'avèrent extrêmement diverses.

Cependant, les experts estiment qu'en dépit de ces différences qui tiennent aux dissemblances des méthodes des juridictions en cause, les résultats du contrôle doivent s'établir d'une manière assez proche. Ils estiment en d'autres termes que les mêmes inégalités peuvent être sanctionnées par les différentes juridictions sous une forme ou sous une autre. Bien entendu, il ne s'agit là que d'une impression née d'une étude attentive de la technique comparée d'annulation pratiquée dans les six Etats. Seule une enquête portant sur des catégories déterminées d'actes permettrait de confirmer de manière absolue ce point de vue. Cependant les experts ont pu considérer dans le sens de leur opinion les observations des différentes doctrines sur chacun des systèmes. Ces observations mentionnant normalement les lacunes relevées par les auteurs, il a été possible de constater un parallélisme suffisant dans les techniques d'annulation des six Etats.

En ce qui concerne la procédure, une certaine harmonisation peut être tentée. Certes, celle-ci nous semble impossible en ce qui touche l'effet suspensif ou non suspensif des recours ; tout au plus pourrait-on suggérer à la Belgique d'introduire l'institution du sursis à exécution, mais celle-ci nous semble d'une faible portée si elle est conçue de façon aussi restrictive qu'en France. En revanche, l'harmonisation des règles relatives à la recevabilité des recours nous semble tout à fait souhaitable et réalisable. Celle-ci prendra nécessairement des propor-

tions modestes. C'est ainsi qu'il ne peut être question d'harmoniser les règles relatives au droit des tiers d'introduire un recours, car cela touche de trop près la conception générale du contentieux administratif ; tout au plus pourrait-on, dans certains cas concrets, énumérer les différentes personnes qui sont admises à agir, comme l'ont fait, par exemple, les lois allemande et néerlandaise sur les cartels. De même, nous semble-t-il, il n'est pas possible d'unifier les délais des recours bien qu'ils soient très proches les uns des autres ; en effet, les droits qui imposent un recours préalable (Allemagne, Pays-Bas), préfèrent des délais courts (1 mois), surtout lorsque les recours ont un effet suspensif (Allemagne).

En fait, notre proposition d'harmonisation se ramène essentiellement à ceci : afin que les requérants étrangers éventuels ne soient pas induits en erreur par les différences existant entre les divers droits nationaux, ils doivent être très exactement informés par les administrations nationales sur les possibilités de recours et les règles de délai. Nous inspirant de l'exemple allemand, nous proposons donc que toute décision administrative indique au moins l'autorité à laquelle l'administré peut adresser un recours (lorsque le recours administratif est un préalable obligatoire, cette autorité est nécessairement une autorité administrative) et le délai (point de départ et durée) pendant lequel le recours peut être introduit. On pourrait peut-être exiger également que la décision précise quels moyens peuvent être invoqués dans le recours et si de nouveaux moyens pourront être utilisés ultérieurement ⁽¹⁾.

La sanction de cette règle serait très simple : le délai ne courrait pas, ou bien il serait allongé et porté par exemple à 1 an.

Telle quelle cette proposition n'est applicable que dans les cas où le requérant éventuel est le destinataire de la décision et où la décision prise est une décision écrite explicite.

Lorsque le requérant possible n'est pas le destinataire de la décision, mais un tiers (ce qui est plus ou moins fréquent selon les droits nationaux), il est nécessaire que la décision ne fasse pas seulement l'objet d'une notification au destinataire, mais encore qu'elle fasse l'objet d'une publication ; cela implique donc que les droits nationaux abandonnent la règle selon laquelle la connaissance acquise suffit à faire courir le délai, ou tout au moins qu'ils exigent que la connaissance acquise porte également sur les possibilités de recours.

Reste le difficile problème des décisions implicites de l'administration, et plus particulièrement du silence observé par celle-ci à l'occasion de la demande d'un administré. Dans ce cas, nous croyons qu'un

(1) Nous rappelons qu'en droit italien, seuls les moyens invoqués dans le recours hiérarchique peuvent être invoqués devant le Conseil d'Etat.

vigoureux effort d'harmonisation doit être tenté, notamment sur les délais. Nous rappelons que la solution française est la plus rigoureuse (aucun recours possible 6 mois après la demande) et la solution luxembourgeoise la plus large (le recours est possible à tout moment). Si l'on veut éviter de fixer des délais précis, on peut adopter la formule suivante : la décision implicite de refus est réputée acquise lorsqu'il n'a pas été statué dans un délai raisonnable sur la demande, et le délai normal du recours court à compter de ce jour ⁽¹⁾. Si l'on pré-

fère des délais précis et uniformes, on peut envisager la formule suivante : le silence de l'administration peut être attaqué quatre mois après la demande, et il doit l'être dans l'année qui suit la demande ⁽²⁾.

Nous pensons que ces diverses modifications apportées aux droits nationaux pourront être acceptées par les Etats membres en raison de leur caractère apparemment mineur et qu'elles seront cependant suffisantes pour épargner trop de difficultés aux requérants étrangers appartenant à l'un des pays des Communautés européennes.

⁽¹⁾ C'est dans une large mesure la solution néerlandaise.

⁽²⁾ C'est dans une large mesure la solution allemande.

ÉTUDES

parues à ce jour dans les séries

« Concurrence » et « Concurrence - Rapprochement des législations » (1)

8153 — N° 1

La réparation des conséquences dommageables d'une violation des articles 85 et 86 du traité instituant la CEE

1966, 74 p. (f, d, i, n), FF 7,— ; FB 70,—

8176 — N° 2

Politique économique et problèmes de la concurrence dans la CEE et dans les pays membres de la CEE

1966, 68 p. (f, d, i, n), FF 10,— ; FB 100,—

8182 — N° 3

Le problème de la concentration dans le Marché commun

1966, 26 p. (f, d, i, n) FF 5,— ; FB 50,—

8183* — N° 4

Enquête sur la situation des petites et moyennes entreprises dans les pays de la CEE

1966, 108 p. (f, d, i, n) FF 18,— ; FB 180,—

8217* — N° 5

Le droit des sociétés dans ses rapports avec la concentration

1967, 102 p. (f, d, i, n) FF 15,— ; FB 150,—

8213* — N° 6

Projet d'un statut des sociétés anonymes européennes

1967, 132 p. (f, d, i, n) FF 30,— ; FB 300,—

8234* — N° 7

Rapport sur le choix des méthodes de comparaison de la charge fiscale effective que supportent les entreprises dans les divers Etats membres de la CEE

1969, 36 p. (f, d) FF 10,— FB 100,—

8242 — N° 8

Le pouvoir fiscal dans les Etats membres de la Communauté

1969, 76 p. (f, d ; i, n : en préparation) FF 10,— ; FB 100,—

Cette étude termine la série « Concurrence » ; une nouvelle série intitulée « Concurrence — Rapprochement des législations » lui succède.

8267 — N° 9

Effets des réglementations nationales des prix dans la Communauté Economique Européenne

1970, 176 p. (f, d, i, n, e) FF 22,— FB 200,—

8278* — N° 10

Contribution à l'étude des modes de représentation des intérêts des travailleurs dans le cadre des sociétés anonymes européennes

1970, 64 p. (f, d, i, n) FF 33,— ; FB 300,—

8280 — N° 11

(en préparation)

(1) Les signes abrégatifs f, d, i, n et e indiquent les langues dans lesquelles les textes ont été publiés (français, allemand, italien, néerlandais et anglais).

BUREAUX DE VENTE

FRANCE

*Service de vente en France des publications
des Communautés européennes*
26, rue Desaix
75 Paris-15^e
CCP Paris 23-96

BELGIQUE – BELGIË

Moniteur belge – Belgisch Staatsblad
40-42, rue de Louvain – Leuvenseweg 40-42
1000 Bruxelles – 1000 Brussel
CCP 50-80 – Postgiro 50-80

Sous-dépôt :
Librairie européenne – Europese Boekhandel
244, rue de la Loi – Wetstraat 244
1040 Bruxelles – 1040 Brussel

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*
Case postale 1003 – Luxembourg 1
et 29, rue Aldringen, Bibliothèque
CCP 191-90
Compte courant bancaire : B I L R 101/6830

ALLEMAGNE (RF)

Verlag Bundesanzeiger
5000 Köln 1 – Postfach 108006
(Fernschreiber: Anzeiger Bonn 08 882 595)
Postscheckkonto 834 00 Köln

ITALIE

Libreria dello Stato
Piazza G. Verdi 10
00198 Roma
CCP 1/2640

Agences :
00187 Roma – Via del Tritone 61/A e 61/B
00187 Roma – Via XX Settembre (Palazzo
Ministero delle finanze)
20121 Milano – Galleria Vittorio Emanuele 3
80121 Napoli – Via Chiaia 5
50129 Firenze – Via Cavour 46/R
16121 Genova – Via XII Ottobre 172
40125 Bologna – Strada Maggiore 23/A

PAYS-BAS

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf
Christoffel Plantijnstraat
's-Gravenhage
Giro 425 300

GRANDE-BRETAGNE ET COMMONWEALTH

H.M. Stationery Office
P.O. Box 569
London S.E. 1

ETATS-UNIS D'AMERIQUE

European Community Information Service
2100 M Street, N.W.
Suite 707
Washington, D.C., 20037

IRLANDE

Stationery Office
Beggars Bush
Dublin 4

SUISSE

Librairie Payot
6, rue Grenus
1211 Genève
CCP 12-236 Genève

SUEDE

Librairie C.E. Fritze
2, Fredsgatan
Stockholm 16
Post Giro 193, Bank Giro 73/4015

ESPAGNE

Librería Mundi-Prensa
Castello, 37
Madrid 1

AUTRES PAYS

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*
Case postale 1003
Luxembourg 1
CCP 191-90
Compte courant bancaire : B I L R 101/6830

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES - LUXEMBOURG

8298

FF 16,50 FB 150,- DM 11,- Lit. 1870 Fl. 11,- £ sd 1.5.0 £ p 1,25 \$3.00

5391/2/V/1971/5