

Notes générales sur la juridiction Contentieuse-Administrative en Amérique Latine*

I. NOTES GÉNÉRALES SUR LA JURIDICTION CONTENTIEUSE-ADMINISTRATIVE EN AMÉRIQUE LATINE

L'introduction de la juridiction contentieuse-administrative dans les divers pays latino-américains, où elle est maintenant organisée, s'est réalisée dans chacun d'eux d'une manière progressive par la solution de problèmes juridiques analogues. On peut, par suite, décrire avec une certaine unité le processus d'évolution de la juridiction contentieuse administrative en Amérique Latine. Il est certain que chaque pays a donné des solutions particulières correspondant à sa mentalité juridique spéciale, mais étant donnés les termes communs du problème et toute "problématique" comportant surtout des éléments techniques, les variantes du régime du contentieux administratif américain peuvent, en définitive, se réduire à l'unité.

Cela apparait si l'on considère trois points caractéristiques que nous allons exposer avec la plus grande concision.

A. Place constitutionnelle du système contentieux administratif

Il faut observer que dans la quasi totalité des pays de l'Amérique latine où a été établie la juridiction contentieuse administrative, celle-ci trouve prévue et même souvent réglée par les textes constitutionnels (V. Constitutions de: l'Equateur, art. 98, n° 9, la Colombie, art. 132 à 157, Panama -de 1941- art. 190 à 192, l'Uruguay -1934- art. 271 à 277, Chili -1925- art. 87, etc).

* Publicado en la Revue Internationale de Droit Comparé N° 3. Société de Législation Comparée et a la Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1952, pp. 611-615

Une telle particularité, qui se manifeste comme une véritable constante est justifiée par un double motif. D'abord la défiance du pouvoir constituant qui le conduit à l'excès de préciser des choses aussi concrètes que les types de recours. (V. Constitutions de Panama de 1941, art. 190 à 192, et de l'Uruguay de 1934, art. 271 à 277).

Cela a lieu sûrement parce que le recours d'illégalité est consacré surtout comme une garantie authentique, corrélative à celle que comporte le recours d'inconstitutionnalité, assurant également l'intégrité de la Constitution et de la Loi.

C'est ainsi que la Constitution de la République de Panama de 1941 inclut la juridiction constitutionnelle et contentieuse-administrative au titre XV sous la rubrique commune de "Institutions de garanties".

Voici donc exprimé le second motif pour lequel le régime de contentieux administratif a sa source juridique dans les textes de la Constitution.

B. Caractère juridique assigné à la juridiction contentieuse-administrative

La place constitutionnelle de la juridiction contentieuse-administrative soulève un important problème qui préoccupe considérablement les juristes américains. C'est celui de déterminer la nature juridique de la juridiction contentieuse-administrative, afin d'en attribuer l'exercice soit au Pouvoir judiciaire, soit au Pouvoir exécutif.

On ne doit pas écarter les scrupules des constituants, si on prend en considération que, soumis à l'influence nord-américaine, le régime constitutionnel de l'Amérique latine a pour clef de voûte l'observation rigoureuse du principe de la séparation des pouvoirs -ce qui est prouvé, par exemple, par l'article 49 de la Constitution du Mexique-

C'est la raison pour laquelle -suivant ici aussi les précédents nord-américains- la plupart des Constitutions de l'Amérique latine, attribuent au Pouvoir judiciaire le monopole de la juridiction. (V. Constitutions du Pérou, 1933, art. 222, et du Chili, 1925, art. 80). De la sorte on ne doit pas techniquement distinguer une juridiction contentieuse-administrative.

Néanmoins, il y a des pays qui, dès le début, suivirent sur ce point l'orientation française, tels la Colombie et l'Equateur. D'autres, dépassant

la polémique doctrinale, ont déconcentré la juridiction unique attribuée au Pouvoir judiciaire en créant des juridictions spéciales comme la juridiction électorale et surtout la juridiction contentieuse-administrative. De la sorte, tant dans la République de Panama qu'en Uruguay, au Chili, on rencontre déjà des Tribunaux contentieux-administratifs qui fonctionnent séparés du Pouvoir judiciaire.

Même le Mexique, qui maintient si jalousement le système du monopole de la juridiction judiciaire -avec son original recours d'*amparo* (Constitution, art. 103, n° 1, et art. 107), a institué, il y a quelques années, le "Tribunal Fiscal de la Fédération" en matière d'économie administrative, dont le succès a fait conseiller, à plusieurs reprises, d'amplifier son rôle en le convertissant en un tribunal contentieux-administratif.

Il est vrai qu'un conseil analogue pourrait être donné aujourd'hui aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord où fonctionnent une profusion d'organes juridictionnels de caractère administratif (Bledel, *Introduccion al Derecho publico anglo-sajon*, Buenos-Aires, éd. Depalma).

C. Restriction du concept d'illégalité dans le recours contentieux administratif

Ces pays qui; si lentement, introduisent le recours contentieux-administratif dans le système du seul juge de droit commun ("*judicialiste*"), offrent des limitations incompatibles avec l'application intégrale du principe de légalité. La plus importante est celle qui réduit le rôle du recours contentieux-administratif à la protection des situations juridiques subjectives, ce qui en réserve l'exercice au titulaire de droits et intérêts. En un mot on ne reconnaît qu'un seul type de recours: celui de pleine juridiction.

Ceci dénote une double influence: d'une part l'influence anglo-américaine; d'autre part, celle des juristes italiens et allemands. (V. Carrillo-Flores, *La defensa de los particulares contra la Administracion*, México).

Cependant la doctrine française a été accueillie très favorablement dans le système contentieux-administratif de Colombie, de Panama et d'Uruguay où co-existent, entre autres, différents types de recours: les

recours pour excès de pouvoir, détournement de pouvoir et, à Panama, le contentieux d'interprétation.

Cela démontre, de plus, que le système contentieux-administratif évolue dans toute l'Amérique latine avec une tendance à adopter une configuration uniforme.

II. LE RÉGIME CONTENTIEUX-ADMINISTRATIF AU VENEZUELA

Les textes constitutionnels de quelques pays latino-américains, entre autres le Venezuela, contiennent une déclaration explicite du principe de légalité sans que cela comporte, d'ailleurs, les prétentions techniques de l'article 18 de la Constitution fédérale autrichienne. (V. A. Merkl, *Allgemeine Verwaltungsverfahren*). Ainsi, par exemple, la vieille Constitution de Costa-Rica de 1871 prescrit que "nulle autorité ne peut se prévaloir de facultés que la loi ne lui concède pas" (art. 16).

Une telle déclaration se propose d'éliminer de l'ordre juridique tout procédé arbitraire des organes de l'Etat.

Ainsi les Constitutions du Venezuela, tant celle de 1936 que celle de 1947, établissent que "le pouvoir public s'exercera conformément à cette constitution et aux lois qui déterminent ses attributions et facultés. Tout acte qui dépasse cette limite constitue une usurpation d'attribution" (Constitution de 1936, art. 41, Constitution de 1947, art. 84).

Le principe étant posé, reste à en déterminer les conséquences. C'est ce que font les Constitutions mentionnées: "toute autorité usurpée est inefficace et ses actes sont nuls... entraînant de plus responsabilité". (Constitution de 1936, art. 42. et 43, Constitution de 1947, art. 87 et 88).

Pour assurer la nullité de tels actes, les mêmes Constitutions décident que la Cour Suprême de Justice doit la déclarer à moins que la loi n'attribue compétence à une autre autorité (Constitution de 1936, art. 123, n° 11, Constitution de 1947, art. 220, n° 9).

La compétence de l'organe juridictionnel ainsi déterminée, il faut spécifier les types de recours prévus.

A. Types de recours contentieux-administratif admis.

1°. Le recours en “abus de pouvoir pour illégalité de l’acte” apparaît énoncé en ces termes mêmes dans les textes constitutionnels (Constitution de 1936, art. 123, n° 11, § 2, Constitution de 1947, art. 220, n° 9, § 2).

2°. Le recours de pleine juridiction a lieu en matière de contrats de concessions minières et de terres en friche (Constitution de 1936, art. 220, n° 10, Constitution de 1947, art. 220, n° 10).

On inclut dans ce même type de recours les actions en dommages et intérêts.

3°. On a discuté pour savoir s’il y avait lien, en certains cas, au recours pour détournement de pouvoir car il n’est cité dans aucun texte ni constitutionnel, ni légal. Cependant, on attire l’attention sur les dispositions de l’article 198, n° 10, de la Constitution qui énumère les facultés du Président de la République. Celui-ci peut, en effet, en Conseil des Ministres faire des règlements sur les lois sans altérer leur esprit, leur but et raison, ce qui amène à considérer qu’un acte réglementaire contraire aux finalités présumées de la loi qu’il concerne est susceptible d’un recours analogue au recours pour détournement de pouvoir. (V. A. Moles, *Notas del Curso de Derecho Administrativo 1949-1950*).

4°. Enfin, la Constitution laisse une large marge pour introduire d’autres recours en indiquant, dans son article 220, n° 13, que la Cour peut connaître d’autres cas “que les lois lui assigneront”.

B. Les organes juridictionnels

La Constitution attribue à la Cour Fédérale et de Cassation la compétence pour connaître tous les recours contentieux-administratifs mentionnés et cet organisme apparaît placé au sommet hiérarchique du Pouvoir judiciaire.

Cela veut-il dire qu’au Venezuela on adopte un critère strictement “judicialiste”?

De larges débats ont conduit à une solution très raisonnable selon laquelle la Cour Fédérale et de Cassation exerce des juridictions hétérogènes étant dans ce sens un “organe polyvalent” puisqu’elle est

chargée de la juridiction d'inconstitutionnalité, de celle d'illégalité et de celle de cassation. On attribue la compétence des deux premières à la Première Chambre (Fédérale) et la dernière à la Deuxième Chambre (Cassation). Ainsi, quoique la Cour Fédérale et de Cassation appartienne à la hiérarchie-judiciaire, elle aura des fonctions constitutionnelles et administratives (V. T. Polanco, *La organización administrativa de Venezuela*, thèse 1950).

D'autre part, la Constitution déclare que "la loi déterminera l'organisation, la juridiction et les attributions des Tribunaux qui seront nécessaires pour l'administration de la Justice". Il est possible, par suite, d'établir, au moyen d'une loi ordinaire, des tribunaux administratifs qui, sans contredire les bases de compétence prévues par la Constitution, permettraient d'organiser d'une manière plus ample la juridiction contentieuse-administrative.

Il en est déjà ainsi en ce qui concerne la matière économique-administrative avec le Tribunal Suprême des Finances publiques et les tribunaux financiers.

De plus, il existe déjà un avant-projet de loi créant divers tribunaux de caractère administratif qui constitueront nettement une organisation indépendante et parallèle à l'organisation judiciaire de droit commun.