

Jean Marie Crouzatier

Professeur, université Toulouse 1 capitole, IMH

Professeur associé, université Senghor d'Alexandrie

La justice administrative en Asie du sud-est

Ruptures et continuité de la période française à nos jours

Dans la plupart des systèmes juridiques francophones, le juge administratif est considéré comme le mieux à même d'assurer un contrôle de légalité qui prenne en compte les exigences de l'intérêt public tout en protégeant les droits et libertés individuels. À ce titre, il est censé être un élément essentiel de l'État de droit.

Sur ce point, les trois pays d'Asie du sud-est membres de la francophonie - Cambodge, Thaïlande, Viet Nam - ont opté pour des solutions contrastées. La constitution thaïlandaise de 1997 met en place, pour la première fois dans le pays, une justice administrative délibérément copiée sur le système français, considéré en Thaïlande comme un modèle. À l'inverse, le constituant cambodgien choisit en 1993 l'unité de juridiction, alors que le pays avait connu une juridiction administrative calquée sur le Conseil d'Etat pendant la période du *Sangkum* (1947 - 1970). Quant au pouvoir politique vietnamien, il hésite : depuis que la constitution de 1992 a introduit pour la première fois la notion d'« État de droit » dans le système juridique vietnamien, une partie de la doctrine conseille aux politiques d'opter pour la dualité de juridiction ; mais la récente révision constitutionnelle de 2013 n'a pas abouti sur ce point. Le débat se poursuit.

À la lumière de ces trois expériences et des arguments - favorables et opposés - échangés sur l'intérêt d'une justice administrative, cette étude met en évidence la façon dont la justice administrative contribue à l'édification et l'amélioration d'un État de droit.

1. Les diverses formes de la justice administrative

Dans chacun des pays d'Asie du sud-est, la constitution consacre l'État de droit. Ce dernier exige que l'administration soit soumise à l'autorité politique et qu'elle respecte les droits des individus ; il est alors nécessaire qu'un juge ait la charge de veiller au respect du principe de légalité et de garantir les citoyens contre les risques d'arbitraire ; en effet, le contrôle juridictionnel est potentiellement le plus efficace de tous les contrôles qui s'appliquent à l'administration. Dans la tradition juridique des pays de l'Europe continentale, tradition qui s'est implantée en Thaïlande, au Cambodge et au Viet Nam à la fin du 19^{ème} siècle, le droit administratif règle les attributions, le fonctionnement et les rapports entre les organes administratifs et le pouvoir exécutif. Trois choix sont alors possibles : une chambre spéciale au sein de la juridiction judiciaire, la transformation du Conseil d'Etat en une véritable juridiction administrative autonome, ou la création d'une

juridiction administrative spécifique pour connaître des recours contre l'administration.

La Thaïlande, restée à l'écart de la colonisation française, a d'abord opté pour un contrôle par les juridictions judiciaires ; or les juges judiciaires - pour la plupart des juristes privatistes et anglophones - méconnaissaient le droit administratif et appliquaient le droit privé et la procédure civile au contentieux administratif. C'est pourquoi l'idée d'un juge spécialisé s'est progressivement imposée. Restait à préciser les modalités. Après avoir expérimenté les trois possibilités évoquées plus haut et connu un large débat doctrinal, la Thaïlande a choisi depuis 1997 la troisième formule en instaurant une juridiction administrative autonome en tant que juridiction de droit commun chargée du contentieux administratif.

Bien qu'influencés par le colonisateur français, Cambodgiens et Vietnamiens ont choisi une autre voie.

En Thaïlande

Historiquement, les Thaïlandais font remonter leur système de contrôle de l'administration au XIII^e siècle. Le roi Rama Kamhaeng de la dynastie Sukhothai avait en effet instauré un système original de pétition pour permettre au peuple de porter plainte contre son administration : une cloche suspendue dans l'embrasement de la porte du palais permettait à tout habitant du royaume d'alerter le roi et de lui demander de juger en toute impartialité.¹ La tradition s'est ensuite transmise aux dynasties Ayutthaya et Chakkri. Un tel système de pétition existe toujours en droit thaïlandais.

Il serait pourtant abusif de parler d'un droit des administrés à la justice. Tout au contraire, l'administration bénéficiait de prérogatives exorbitantes parce qu'elle était au service d'un roi absolu et exerçait les pouvoirs au nom de ce dernier. Lorsque « le roi ne peut mal faire », le peuple ne peut intenter d'action contre l'administration ou les fonctionnaires car il s'attaquerait au roi. De plus, si un tribunal venait à donner tort à l'administration, c'est le trésor royal qui devrait payer. C'est pourquoi en Thaïlande, la « loi des trois sceaux » dispose que « lorsque les fonctionnaires au service direct du roi sont attaqués devant la justice dans certaines affaires, le juge doit informer le souverain. Le procès ne pourra continuer qu'avec l'autorisation du souverain... ».² Cette prérogative de l'administration était également reconnue par la jurisprudence : la Cour suprême, dans l'arrêt n° 520/1902, affirme que le département de la Marine (ministère de la Défense) peut refuser d'être partie à un procès devant le tribunal. Les textes législatifs et réglementaires eux-mêmes la consacrent, comme en témoigne un règlement du ministère de la Justice (n° 60 du 28 mai 1911) qui précise que l'administration a le droit d'accepter ou non d'être partie au procès intenté par un particulier ; si l'administration refuse d'être partie, le juge doit rejeter la requête. Cependant, l'article 5 de la loi relative à l'organisation

¹ COEDES Georges, *Les Etats hindouisés d'Indochine et l'Indonésie*, op. cit. , p.346.

² Article 28 de la loi des Trois Sceaux. Cette loi promulguée en 1805, à l'époque du roi Rama I, est une codification des lois de la dynastie Ayutthaya.

des tribunaux judiciaires de 1908 permet au demandeur d'adresser une pétition au roi.³

Sous les règnes des rois Rama IV (1851-1868) et Rama V (1868-1910), le Siam fut contraint de s'ouvrir plus largement aux influences occidentales et fit l'objet d'un programme de modernisation et de réformes qui concerna de nombreux domaines, notamment politiques et juridiques. L'idée de création d'un organe équivalent au Conseil d'Etat français fut l'un des éléments de modernisation du pays : le roi Rama V promulgua en 1874 deux lois portant création d'un *Council of State* et d'un *Privy Council*.

Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat royal, présidé par le roi lui-même, était composé d'un vice-président et de douze conseillers. Il servait au roi de conseil dans les affaires générales du royaume et dans l'élaboration des lois. Il était également un instrument au service du roi dans la surveillance des ministères à une époque de réorganisation profonde des ministères et des structures administratives ; dans ce cadre, il acceptait les pétitions déposées par les particuliers contre les abus des organes administratifs ou des agents de l'administration. Deux affaires illustrent son rôle dans le contentieux naissant : la condamnation du ministre de l'Agriculture Phraya Aharnborirak pour détournement de fonds publics, puis celle de Phra Preechakolakarn, exécuté pour le même motif. Mais il n'avait pas en charge le contrôle de l'administration et n'exerçait qu'une fonction consultative, comme le Conseil d'Etat contemporain. Lorsque ce rôle consultatif devint redondant avec celui du Conseil des ministres, le roi Chulalongkorn procéda à la dissolution du Conseil d'Etat en 1893.

C'est Pridi Banomyong qui fut à l'origine de la renaissance du Conseil d'Etat en 1933. Il souhaitait une autorité calquée sur celle du Conseil d'Etat français ; en conséquence, le Conseil était investi d'une fonction consultative et d'une fonction de traitement des pétitions. Mais même après la fin de la monarchie absolue en 1932, la question de l'immunité juridictionnelle de l'administration, souvent évoquée et critiquée, n'était pas réglée. Les personnes victimes d'actes ou de décisions de l'administration pouvaient déposer au Conseil d'Etat une pétition dirigée contre le supérieur du fonctionnaire fautif, ou déposer une pétition auprès du roi directement, ou porter plainte devant les juridictions ordinaires pour obtenir réparation. Si, en 1946, la constitution reconnut le droit au recours administratif, elle ne répondait pas à la question de savoir si l'administration avait toujours le droit de refuser d'être partie à un procès. C'est finalement la constitution de 1949 qui, dans l'article 44, prévoit que « le droit à l'action en justice à l'encontre d'une administration ayant la personnalité juridique pour la responsabilité des actes accomplis par ses agents en tant que mandatés ou employés, est garanti ».⁴ L'administré pouvait désormais introduire une requête devant une commission des

³ PONGSUWAN Prasat, *Le contentieux administratif en droit thaïlandais entre son passé et son avenir*, thèse Paris II, 1998, p.89.

⁴ *Ibid*, pp.141-143.

pétitions relevant directement du premier ministre (le Conseil d'Etat étant donc dépossédé de sa mission de juge administratif). Puis, les faibles résultats de cette commission étant avérés, toute personne pouvait ester contre l'administration devant la justice judiciaire. Cette dernière allait appliquer au contentieux administratif les règles de la procédure civile.⁵

Les limites de ce type de contrôle juridictionnel furent vite évidentes : limites de la compétence de la juridiction judiciaire en matière de contentieux administratif, cette dernière rejetant les recours à l'encontre des actes de gouvernement, en matière de statut de la fonction publique et de marchés publics ; limites tenant aux caractéristiques de la procédure civile, souvent peu compatibles avec le contentieux administratif.

Le contentieux administratif

Après de nombreuses tentatives, une loi du 22 avril 1979 relative au Conseil d'Etat réorganisa les structures et la composition du Conseil d'Etat afin de le préparer à se transformer en une véritable juridiction administrative. Le Conseil d'Etat de 1979 comportait, comme son homologue de 1933, deux sections : une section administrative et une section du contentieux. La première se composait de quatre-vingt-six conseillers législatifs repartis en dix sections, nommés par le roi, sur proposition du Conseil des ministres pour une durée de trois ans renouvelable. Elle établissait des projets de lois ou de règlements à la demande du premier ministre ou du Conseil des ministres et donnait des avis juridiques aux autorités administratives, aux entreprises publiques, au premier ministre ou au Conseil des ministres. La seconde comportait soixante-sept conseillers du contentieux administratif répartis en huit sections, nommées par le roi, sur proposition du Conseil des ministres et après approbation du parlement pour une durée de trois ans renouvelable. Elle jugeait les litiges administratifs. En ce qui concerne ses compétences, la loi privilégiait le critère organique c'est-à-dire que la section du contentieux administratif était compétente pour connaître de tous les litiges concernant un agent de l'Etat, et seulement des litiges dans lesquels est impliqué un agent de l'Etat. Elle excluait donc les actes d'un service public géré par une personne privée, mais incluait les actes de droit privé effectués par l'administration ; par ailleurs, relevaient de sa compétence non seulement les actes administratifs, mais aussi tout fait juridique, toute inaction, omission ou tout manquement de l'administration à ses obligations.

Bien que le critère organique soit déterminant, tous les actes des agents de l'Etat ne relevaient pas de la section du contentieux administratif : cette dernière n'était pas compétente pour les litiges concernant l'administration militaire et la police nationale, les actes de gouvernement, les affaires que le Conseil des ministres ou le premier ministre avait déjà tranchées, les affaires sur lesquelles la juridiction

⁵ Pour une étude détaillée de la procédure civile en droit thaïlandais et une réflexion sur celle-ci, voir BUNBUMROUNG Wannachai, *Le procès civil en Thaïlande : la lenteur de la procédure et ses remèdes*, Thèse Strasbourg III, 1997.

judiciaire avait déjà rendu une décision définitive, ainsi que les affaires sur lesquelles le Conseil s'était déjà prononcé.

Mais le Conseil d'Etat de 1979 n'était pas une véritable juridiction administrative puisque ses décisions devaient être soumises au premier ministre qui disposait « du dernier mot », conformément au système de la « justice retenue » en vigueur en France avant 1872.

La juridiction administrative

C'est la constitution promulguée le 11 octobre 1997 qui intègre la juridiction administrative en tant qu'instrument de la réforme politique. Elle pose les principes suivants : la juridiction administrative est un ordre distinct de l'ordre judiciaire et séparé du Conseil d'Etat (qui perd donc sa compétence en matière contentieuse) ; sa compétence englobe le contentieux de l'annulation et le contentieux de pleine juridiction ; elle bénéficie d'une garantie totale d'indépendance et le Conseil supérieur de la magistrature administrative est le garant de cette indépendance ; un Office de la juridiction administrative indépendant sera créé comme organe administratif de la juridiction. Une loi de 1999 « relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse » est venue préciser l'organisation de la juridiction administrative qui se compose de deux degrés : la Cour administrative suprême et les tribunaux administratifs.

Bien que la constitution de 1997 ait été supprimée par un coup d'Etat militaire le 19 septembre 2006, les juridictions administratives ont continué de fonctionner car la loi de 1999 n'a pas été annulée et la constitution de 2007 a réaffirmé l'existence de la juridiction administrative.

Elle a le pouvoir de vérifier et de juger tous les litiges, où sont en cause des actes administratifs ou l'omission d'actes administratifs (article 276 de la constitution de 1997, repris par l'article 223 de la constitution de 2007). La constitution de 1997 renvoyait à une loi pour organiser les juridictions administratives et pour établir la procédure. C'est la « loi sur la juridiction administrative et la procédure administrative contentieuse » du 5 octobre 1999.

Selon la loi de 1999, la juridiction administrative est compétente pour connaître des litiges suivants : ceux concernant les règlements, décisions ou actions de l'administration ou d'un agent de l'État, pour motif d'incompétence, vice de forme ou de procédure, violation de la loi, détournement de pouvoir, discrimination ; ceux qui concernent l'administration ou un agent de l'État qui n'aurait pas accompli les obligations prescrites par la loi ; ceux tendant à engager la responsabilité de l'administration ou d'un agent de l'État dans l'accomplissement des obligations fixées par la loi ou le règlement ; ceux relatifs au contentieux des contrats administratifs ; enfin, ceux qui relèvent de la compétence des juridictions administratives en vertu de la loi.

A contrario, la loi indique des litiges qui ne relèvent pas de la compétence de la juridiction administrative : les actes se rapportant à la discipline militaire ; les actes du Conseil supérieur de la magistrature dans l'exercice de ses attributions ; les

litiges relevant de la compétence du tribunal des mineurs et de la famille, du tribunal des prud'hommes, du tribunal des impôts, du tribunal de la propriété intellectuelle et du commerce international, du tribunal des faillites, ou d'autres juridictions spécialisées.

La Cour administrative suprême juge en appel les décisions des Cours administratives provinciales ; elle juge en premier ressort les recours concernant la légalité des décrets royaux, ainsi que des règlements adoptés par le Conseil des ministres ou approuvés par ce même conseil.

Au Viet Nam

On retrouve les mêmes fondements historiques au Viet Nam : c'est le fondateur de la dynastie des Ly, Ly Thai Tô (974 – 1028)), qui va fonder le royaume sur des bases solides et durables. Sur le plan juridique, son fils Ly Thai Tông (1000 -1054) promulgue en 1042 le premier code pénal vietnamien qui définit dix délits capitaux sévèrement punis, parmi lesquels la rébellion, le crime de lèse-majesté, l'assassinat d'un fonctionnaire, le franchissement du seuil du palais sans autorisation. Une cloche est installée sur l'esplanade de la ville afin que chacun pût venir réclamer justice⁶ et l'obtenir sur-le-champ. Le « livre des peines » comporte également des dispositions économiques concernant la vente des rizières et la concession aux colons des terres défrichées. L'État devenait ainsi l'arbitre de la vie civile, jusque-là régi par le droit coutumier. Sur le plan administratif, la cour fit construire en 1070 à Hanoi un monument consacré à Confucius (connu ensuite sous le nom de « temple de la littérature » : *Van-Miêu*) destiné à abriter l'école des hauts fonctionnaires recrutés parmi les enfants de la famille impériale et de l'aristocratie ; c'est dans ce sanctuaire que se déroula en 1075 le premier concours qui permit de sélectionner les maîtres des collèges, ainsi que dix lauréats appelés à servir l'État. Ainsi débuta le système des concours, berceau de la bureaucratie confucéenne, qui devait devenir un puissant relais de l'État.

L'avènement de la justice administrative

Le mouvement de réforme consacré dans la constitution de 1992 a concerné les institutions nationales : le Président de l'État, le comité permanent de l'Assemblée nationale, les relations entre l'Assemblée nationale et le gouvernement, et surtout la relation entre le citoyen et l'État ; notamment, le décret 29/1998 /ND-CP du 11 mai 1998 sur l'exercice de la démocratie au niveau communal encourage la participation des habitants à la gestion des affaires locales. Parallèlement, de nouveaux droits des citoyens sont affirmés et leur protection est renforcée. Il s'agit en particulier de contrôler les activités des organismes administratifs. C'est dans ce contexte que la doctrine vietnamienne commence d'affirmer la nécessité d'une juridiction susceptible de contrôler l'administration et de protéger les droits des administrés : « en tant que rempart de la liberté, cette juridiction remplit une

⁶ Philippe Papin, *Histoire de Hanoi*, Paris, Fayard, 2001, p. 77.

mission importante : limiter les abus de droit causés par des organes et des fonctionnaires de l'État, en jugeant les abus et les violations du droit »⁷.

Durant les années 1990, le terme de « juridiction administrative » commence à être employé dans les ouvrages juridiques ; les modèles étrangers de juridiction administrative font l'objet de commentaires⁸. Le doyen Nguyen Cuu Viet souligne : « La juridiction administrative est une institution spéciale, dont les principes d'organisation et de fonctionnement contiennent des garanties solides pour la protection des droits du citoyen. Par exemple : l'impartialité, l'indépendance du juge, l'égalité des parties, le caractère public de l'audience »⁹.

Les arguments en faveur de la justice administrative reposent sur les insuffisances des procédures non contentieuses. En effet, depuis la création de la République socialiste du Viet Nam, le droit au recours gracieux est protégé par la constitution : dans un système socialiste, il est naturel que l'État qui appartient au peuple soit soumis à la surveillance du peuple. Le recours gracieux permet de contester un acte pris par l'autorité gouvernementale ou administrative qui violerait la loi. La constitution de 1992 (art. 31) dispose que « le citoyen a droit au recours gracieux, et de dénoncer aux autorités compétentes les agissements contraires à la loi de tout agent de l'État, tout organisme étatique, social et des particuliers. Les autorités compétentes doivent répondre aux recours gracieux et en dénonciation dans les délais fixés par la loi ».

Au Viet Nam, le recours gracieux a une longue histoire. Il existait déjà à l'époque coloniale sans être vraiment institutionnalisé. Dès l'indépendance en 1945, Hô Chi Minh crée un comité d'inspection chargée de recevoir les recours gracieux et les dénonciations des citoyens : dans cette période transitoire, le gouvernement souhaitait être informé des agissements des agents de l'État et souhaitait démontrer la supériorité du régime communiste sur les régimes précédents. Ce droit a ensuite été énoncé dans la constitution de 1959 ; puis l'ordonnance du 27 novembre 1981 et la loi 09/1998/QH 10 du 2 décembre 1998 (modifié en 2005 et cette loi est divisée en deux lois en 2011 : Loi sur le recours gracieux et la loi sur la dénonciation) détaillent l'exercice de ce droit ainsi que la procédure d'examen du recours gracieux. Cette loi a elle-même été modifiée à plusieurs reprises : une quarantaine de textes de toute nature (lois, ordonnances, décrets, circulaires) concernent ce domaine.

Pourquoi donner autant d'importance au recours gracieux et à la dénonciation ? L'objectif est bien sûr de protéger les citoyens contre les abus de pouvoir des agents de l'État ; néanmoins, sa fonction est également d'assurer le contrôle des autorités

⁷ Nguyen Dang Dung, « Les tribunaux et les parquets populaires », in Nguyen Cuu Viet, *Droit constitutionnel*, Faculté de droit de l'université nationale de Hanoi, Hanoi, 1994, p. 103.

⁸ Nguyen Cuu Viet, *Droit administratif comparé, et Droit administratif vietnamien*, faculté de droit de l'université nationale de Hanoi, 1995 ; Dinh Van Minh, *le contentieux administratif comparé*, éditions politiques nationales, Hanoi, 1995.

⁹ *Droit administratif vietnamien, op. cit.* p. 511.

administratives supérieures sur les inférieures. Chaque administration étant organisée sur trois niveaux – district, province, centre – le mécanisme du recours gracieux permet l'examen par l'administration supérieure des actes des autorités inférieures ; l'administration supérieure peut infliger des sanctions disciplinaires, voire mettre en jeu la responsabilité personnelle de ses subordonnés ; c'est donc un moyen de contrôle redoutable instaurant une dépendance étroite des administrations locales aux autorités centrales.

Enfin, l'avantage du recours gracieux est de permettre à l'administration de conserver le contrôle sur le règlement d'un conflit en écartant l'intervention des tribunaux ; il permet également de « résoudre » un problème entre administrations en évitant l'intervention du juge.

Pourtant, dans les années 1980, le règlement des plaintes déposées par les citoyens par la voie non contentieuse connaît de graves dysfonctionnements. C'est qu'avec la reconnaissance des droits des individus, la conscience de ces derniers a changé, ce qui les incite à dénoncer plus fréquemment les activités présumées illégales des autorités compétentes. En outre, la réforme a entraîné de profonds changements et compliqué ainsi les missions de l'administration.

Dès lors, les organes de l'administration active qui jouent un rôle essentiel dans la résolution des plaintes se révèlent inefficaces. En effet, l'autorité qui examine le recours gracieux, c'est-à-dire l'auteur de l'acte attaqué, reconnaît rarement qu'elle a tort et ne change pas facilement d'avis ; quant à l'autorité hiérarchique dont l'impartialité est théoriquement assurée, sa répugnance à intervenir dans les affaires locales et son éloignement du terrain font qu'elle fait souvent appel à ses subordonnés pour régler le recours. Par conséquent, l'affaire revient devant les autorités qui ont pris acte controversé.

Difficulté supplémentaire : l'ordonnance sur le recours gracieux et la dénonciation de 1981 indique que « le citoyen peut porter plainte devant n'importe quel organe de l'État » ; il en résultait une multiplication désordonnée de recours devant les autorités locales comme nationales. L'ordonnance de 1991 et la loi de 1998, toujours en vigueur, ont apporté quelques améliorations : désormais, le président du comité populaire provincial est l'autorité hiérarchiquement supérieure pour régler en dernier ressort un recours né sur le territoire de la province ; mais ce rôle peut être attribué à un ministre si le recours concerne un service administratif de son ministère. Résultat paradoxal : en cas de réponse insatisfaisante du président du comité populaire provincial, l'intéressé introduit un recours auprès d'un ministre, ou même du premier ministre ; de ce fait, une affaire peut être réglée plusieurs fois par différentes autorités « en dernier ressort ». Dans ce cas, l'exécution de la décision est évidemment impossible puisque l'autorité en charge de cette exécution, en présence de plusieurs décisions « en dernier ressort », ne sait quelle décision doit être appliquée.

Les services de l'inspection générale de l'État sont, depuis l'ordonnance du 1 avril 1990, compétents pour examiner les plaintes contre un acte émanant d'un service spécialisé de même échelon. Mais ces services sont statutairement dépendants de

l'administration et leur personnel manque des compétences techniques nécessaires pour régler la plupart des litiges ; dès lors, leur contrôle se révèle pour le moins timide.

Mais quel modèle choisir ? Dans le système politique vietnamien, au-delà des questions de compétence des juridictions administratives, le véritable problème posé par leur création était de savoir à qui elles devraient rendre des comptes. Les dirigeants vietnamiens ont longtemps hésité entre le choix d'une chambre administrative directement rattachée à l'administration centrale, renforçant davantage encore les pouvoirs du premier ministre, et celui d'une chambre rattachée à la Cour populaire suprême, et donc directement au parti. Comme en Chine populaire, les dirigeants vietnamiens ont opté pour la seconde solution.

Lors des débats qui ont précédé la création de la juridiction administrative au début des années 1990, le gouvernement était favorable à un modèle de juridiction administrative rattachée au premier ministre. L'argument principal était que l'administration active et la juridiction administrative sont les deux faces d'une même fonction administrative. Cet argument n'a pas convaincu les membres du comité permanent de l'Assemblée nationale qui ont renvoyé le projet au gouvernement à deux reprises, en décembre 1994, puis en mars 1995. Dans le même temps, un projet examiné par le bureau politique du parti exclut le modèle d'une juridiction administrative relevant de l'Assemblée nationale. C'est dans ces conditions qu'en avril 1995, une majorité de l'Assemblée se montre favorable à l'intégration de la juridiction administrative au sein des tribunaux populaires. Ainsi, ces derniers reçoivent-ils désormais la charge du contentieux administratif ; sur le plan organique, une section administrative est créée au sein de la Cour populaire suprême ; des chambres administratives sont chargées de juger les recours administratifs au sein des tribunaux populaires provinciaux et des magistrats spécialisés le font au niveau du district. Le 21 mai 1996, l'ordonnance sur la procédure du contentieux administratif est adoptée ; elle entre en vigueur le 1^{er} juillet 1996.

Au Cambodge

Dans le Cambodge traditionnel, le roi a des pouvoirs illimités puisqu'il cumule les compétences législatives, militaires et religieuses. Il est considéré comme le propriétaire éminent de tout le sol du royaume ; les inscriptions indiquant qu'il distribue des terres vacantes et confirme des transactions foncières. Par ailleurs, le roi est juge suprême ; certains jours, il accorde audience au peuple et il juge en dernier ressort ; il tranche les différends là où le juge s'était révélé incapable de dénouer l'affaire car lui seul a l'inspiration divine. Le contrôle du roi sur l'administration permet de réprimer des abus ou des illégalités ; il relève du droit général d'évocation qui permet au monarque, en dehors de toute procédure formelle, de réformer ou d'annuler les actes des autorités administratives. C'est le protectorat français qui impose une justice conforme aux modèles occidentaux.

L'article 39 de l'actuelle constitution précise que « tout citoyen khmer a le droit de dénoncer, porter plainte ou réclamer des réparations pour les préjudices causés par des activités illégales des organismes de l'État, des organismes sociaux ou de la

part des personnels de ces organismes pendant l'accomplissement de leur mission. Le règlement des plaintes et la réparation des préjudices sont de la compétence des tribunaux ». C'est donc une possibilité constitutionnelle reconnue aux citoyens que de contester la légalité d'une décision administrative et de demander des dommages et intérêts en réparation du préjudice subi en raison de l'activité de l'administration au sens large. La justice administrative trouve donc sa source dans les termes mêmes de la constitution.

Pourtant le constituant a opté pour l'unité de juridiction, confiant le contentieux administratif aux juridictions ordinaires. Ce choix qui peut paraître paradoxal est sans doute motivé par des considérations historiques.

La dualité de juridictions a été introduite au Cambodge par les autorités du protectorat. En 1920, elles imposent le principe de la séparation des fonctions administratives et juridictionnelles et les confient à des corps d'agents publics spécialisés ; en 1924, le code pénal Cambodgien reprend les interdictions posées par les révolutionnaires français les 16 et 24 août 1790 : « il est interdit aux fonctionnaires de l'ordre judiciaire de s'immiscer dans les matières relevant de la compétence des autorités administratives ». Dès lors, la mise sur pied d'une juridiction administrative devenait nécessaire. Elle portera le nom de chambre des requêtes (*Krom viveat*) « compétente pour connaître des conflits et des contestations surgies en l'absence d'une infraction pénale à l'occasion des actes du gouvernement cambodgien, notamment en ce qui concerne les droits des opérations électorales et les dommages causés à nos sujets cambodgiens ». Un appel des décisions du *Krom viveat* était possible devant le conseil des ministres.

Ce système simple devait permettre un contrôle de la légalité ; il appelait certes des réserves : notamment l'absence de distinction des fonctions administratives et juridictionnelles au niveau de l'appel devant le conseil des ministres (organe essentiellement administratif, et non politique à l'époque) ; également la persistance d'un régime de garanties de fonctionnaires protégeant ces derniers contre les poursuites pénales qui était susceptible d'abus. Néanmoins, le système aurait pu évoluer - de façon comparable au système français - et permettre l'émergence, au fil de la jurisprudence, d'un authentique contrôle de l'administration. Pour des raisons politiques et sociales, il n'en fut rien ; jusqu'en 1970, le *Krom viveat* n'eut qu'une activité réduite. Des réformes furent tentées pour dynamiser le contrôle : transfert de la compétence appel du conseil des ministres à une section du conseil du royaume (9 janvier 1948) ; extension de la compétence du *Krom viveat* aux litiges résultant d'une faute personnelle de l'agent ; ouverture de la possibilité d'un recours de plein contentieux, en plus des recours en annulation ; création en 1953 d'une juridiction d'appel du contentieux administratif ; enfin, institution en 1957 du Conseil d'État : une institution restée théorique puisque cette juridiction ne devait jamais être formée...

2. La nécessité de la justice administrative

Quels sont les arguments qui justifient dans ces trois pays le choix d'une des formes de justice administrative ?

Au Viet Nam

Les critères qui expliquent le choix vietnamien sont multiples : le premier est sans aucun doute la volonté d'assurer l'indépendance et l'impartialité de la nouvelle juridiction administrative à l'égard de l'exécutif. Le deuxième doit être cherché dans une contrainte institutionnelle : si les juridictions administratives étaient rattachées au premier ministre ou à l'Assemblée nationale, une révision de la constitution et de nombreux textes législatifs aurait été nécessaire, ce qui aurait compromis la stabilité juridique ; en revanche, intégrer cette juridiction au sein de la Cour populaire suprême qui est chargée de « superviser les activités juridictionnelles des juridictions spéciales et des autres juridictions » (art. 104) offre l'avantage de préserver l'uniformité du système (et notamment d'éviter la création d'un tribunal des conflits, indispensable lorsqu'il s'agit de régler les conflits de compétence entre juridictions administratives et judiciaires). Troisième critère : dans un pays où les ressources financières et humaines sont limitées, la mise en place d'une nouvelle juridiction ne devait pas présenter un coût trop important. Ce critère a conduit également à exclure la création d'une nouvelle institution relevant de l'Assemblée nationale ou du premier ministre ; en effet, le coût financier des équipements et de la formation du personnel dans 64 provinces et 621 districts, ainsi que le budget de fonctionnement, était difficilement acceptable pour les autorités. Enfin, les délais de mise en place ont été pris en compte. Une des exigences était en effet que cette juridiction soit rapidement efficace pour faire taire les critiques adressées au gouvernement. Le modèle des chambres administratives intégrées aux tribunaux existants a permis de raccourcir les délais de mise en place : sur le plan législatif, un texte sur le contentieux administratif serait suffisant ; du point de vue institutionnel, la création de nouvelles chambres pouvait être effectuée rapidement ; quant aux ressources humaines, une formation du personnel serait rapidement entreprise, d'autant que les auteurs du projet prévoient que la procédure administrative serait calquée sur la procédure judiciaire.

Dernier avantage pour les pouvoirs publics et le parti : ce modèle permet de maintenir une surveillance sur le fonctionnement de la nouvelle institution. En effet, le contrôle des pouvoirs publics existe déjà sur les tribunaux populaires : ces derniers sont surveillés par les organes politiques locaux, par le parquet populaire, par les tribunaux supérieurs, et enfin par le parti. En plaçant la juridiction administrative au sein des tribunaux existants, la motivation des dirigeants a été de garantir le respect de la politique fixée par le parti à travers les lois votées par l'Assemblée nationale plutôt que de protéger les citoyens contre les abus de l'administration.

Or, ce symbole d'une nouvelle ère démocratique, dont la naissance ne devait surtout pas bouleverser l'organisation des institutions existantes ni les principes fondamentaux qui fondent le système politique, s'est révélé pour ces raisons inefficace.

La juridiction administrative est donc intégrée aux tribunaux populaires par l'intermédiaire de sections spécialisées à chaque degré de juridiction.

La Cour populaire suprême comprend des sections pénale, civile, économique, prud'homale, et administrative. Chaque section est dirigée par un conseil des juges dont le président est nommé et révoqué par le président de la Cour populaire suprême ; son personnel est composé de juges, d'enquêteurs et de secrétaires de justice. Ses compétences sont relativement restreintes, ce qui explique le faible nombre de recours.

Elle est chargée de « statuer sur les pourvois en supervision et en révision formés contre le jugement des décisions de justice déjà passées en force de chose jugée conformément au droit de la procédure »¹⁰.

Au niveau provincial, chaque cour populaire de province comporte une section administrative dont le président et vice-président sont nommés et révoqués par le président de la cour populaire de province. Les juges de la section administrative ont le même statut que celui des juges des tribunaux populaires.

Les sections administratives de la cour populaire de province sont compétentes pour trancher en premier ressort les recours contre les actes administratifs des ministres ou des directeurs d'établissements ayant rang de ministre et des services relevant directement du gouvernement ; du cabinet de l'Assemblée nationale, du cabinet du Président de l'État, du cabinet de la Cour populaire suprême et du parquet populaire suprême. Elles traitent également les recours contre les actes administratifs d'un organisme de la province ; les décisions disciplinaires prises par le chef d'un organisme situé dans la province ; les décisions du président du comité populaire de la province. Elles sont enfin compétentes en appel pour statuer sur les affaires jugées en première instance par le tribunal de district et n'ayant pas force de chose jugée. Dans le cas où la décision a l'autorité de la chose jugée, le contentieux échappe à la section administrative et doit passer par la procédure de supervision ou de révision qui relève de la seule compétence du comité des juges de la cour populaire de province.

En Thaïlande

La juridiction administrative en Thaïlande se compose actuellement de deux échelons : la Cour administrative suprême et les tribunaux administratifs (la constitution permet d'instaurer une Cour d'appel, si nécessaire). L'article 10 de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse dispose que « les tribunaux administratifs, sous réserve des litiges relevant en premier et dernier ressort de la Cour administrative suprême, sont les tribunaux de droit commun de la juridiction administrative ». Du point de vue territorial, le tribunal compétent est, soit celui dans le ressort duquel se trouve le domicile du requérant, soit celui où se situe la cause du litige.¹¹

¹⁰ Loi du 2 avril 2002 sur l'organisation judiciaire (art. 23).

¹¹ Article 47 de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse

La Cour administrative suprême est la juridiction de droit commun en appel. L'appel a un double objectif : contrôle de la régularité des jugements et garantie d'une bonne justice. Cependant, il peut être dérogé à ce principe : certains litiges qui concernent les autorités centrales doivent être traduits directement devant la Cour suprême. Il s'agit d'abord des recours dirigés contre les décisions de certains organismes collégiaux quasi-juridictionnels (conseils de discipline d'un corps public, comme le Conseil supérieur de la magistrature administrative, le Conseil supérieur du ministère public, ou le Conseil supérieur des fonctionnaires parlementaires ; conseils d'ordres professionnels, tels que le Conseil de la profession médicale, le Conseil des ingénieurs, le Conseil des architectes, le Conseil des comptables, ou le Conseil des pharmaciens ; autorités indépendantes comme le Conseil de l'accès aux documents publics, le Conseil du contrôle d'accès aux frontières, le Conseil de la consommation, le Conseil de la planification urbaine, le Conseil de la concurrence, le Conseil de la réforme des terres agricoles). La Cour suprême est également compétente pour recevoir les recours contre les décrets et les règlements pris en Conseil des ministres. Enfin, la loi de 1999 permet au législateur de lui attribuer certains litiges particuliers.

Les juridictions peuvent être saisies par un particulier ou un groupe d'individus ayant un intérêt pour agir, ou le Médiateur s'il constate un acte ou un comportement illégal de la part de l'administration ou enfin un fonctionnaire ou une administration particulière.

Depuis leur installation en 2001 jusqu'en décembre 2011¹², les juridictions administratives ont connu une activité soutenue : plus de 40 000 affaires soumises à la Cour administrative centrale ; plus de 10 000 à la Cour administrative suprême.

Le juge administratif français a servi de modèle dans l'organisation d'un contrôle de légalité et dans celui de la responsabilité de l'administration. Sur le premier point, le juge administratif thaïlandais utilise la classification des moyens d'annulation de l'acte illégal dégagée par la doctrine et la jurisprudence françaises : l'incompétence et le vice de forme ou de procédure (légalité externe), la violation de la loi et le détournement de pouvoir (légalité interne). Concernant la responsabilité, une loi de 1996 institue la responsabilité pécuniaire des agents administratifs : elle distingue entre la faute de service et la faute personnelle ; elle précise également les cas de cumul de fautes (lorsque le dommage peut être imputé à la fois à une faute de service et à une faute personnelle) et prévoit une action récursoire de l'administration. La responsabilité administrative est en principe engagée par la faute, mais le législateur et le juge administratif ont commencé de développer la notion de responsabilité sans faute : une loi du 31 octobre 2001 a ainsi prévu l'indemnisation des personnes ayant subi un préjudice du fait de certaines procédures pénales ; de même, la loi de 2002 relative à la protection de la santé publique qui garantit le droit à l'accès aux soins de santé, assure les droits à l'indemnisation des victimes pour les dommages causés par un aléa thérapeutique

¹² Dernières statistiques disponibles à la date de rédaction.

(bien que ces dommages ne résultent pas de comportements fautifs de l'autorité administrative). De son côté, le juge administratif semble enclin à utiliser une possibilité ouverte par la loi de 1999 : son article 9 (3) indique que « les juridictions administratives sont compétentes pour connaître... des litiges tendant à engager la responsabilité pour faute ou toute autre responsabilité de l'administration ou des agents de l'Etat résultant soit de l'exercice de son pouvoir en vertu d'une loi, soit d'un règlement, d'une décision, soit du manquement à un devoir imposé par la loi, ou du retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir. » Le juge administratif a ainsi admis deux cas de la responsabilité sans faute, dans une affaire concernant l'indemnisation pour expropriation et une autre relative à la révocation d'actes administratifs unilatéraux¹³.

La juridiction administrative dispose de pouvoirs importants pour redresser les situations ou réparer les torts reconnus : l'article 72 de la loi de 1999 prévoit que sa décision peut consister en l'annulation d'un acte administratif illégal ; la juridiction peut en outre décider de moduler dans le temps les effets de sa décision ; enfin, le juge administratif peut enjoindre à une personne publique d'accomplir un acte, ou lui interdire de le faire¹⁴ ; il peut délivrer à l'administration une injonction de payer ou de transférer une propriété saisie illégalement.

Etant donné que la juridiction administrative française a servi de modèle au juge thaïlandais, il est légitime de poser à l'égard de ce dernier la question soulevée en France dès les années 1950 : le juge administratif n'est-il pas « un juge qui gouverne » ? Il est en tout cas incontestable qu'il remplit une mission politique puisqu'il juge des rapports entre le pouvoir et les citoyens.

3. Les obstacles au développement de la justice administrative

Ces trois exemples illustrent les obstacles qui s'opposent au développement de la justice administrative : obstacles politiques comme la multiplication des contrôles politiques et administratifs, l'absence d'indépendance des magistrats et la limitation de leurs compétences au Viet Nam ; l'obstacle matériel qu'est le manque de moyens au Viet Nam et au Cambodge ; obstacles culturels enfin, tels que le désintérêt des justiciables et l'existence de recours parallèles considérés comme plus efficaces.

Les obstacles politiques.

L'échec du contentieux administratif au Viet Nam tient à la multiplication des contrôles auxquels sont soumis les magistrats et les chambres administratives,

¹³ Sur tous ces points, cf. Saengkanokkul Piyabutr, *La juridiction administrative en Thaïlande. Genèse d'une institution*, thèse droit public, université Toulouse 1 Capitole, novembre 2011.

¹⁴ Pour un exemple de décision adressant une injonction à un agent de l'Etat aux fins d'accomplir les obligations prescrites par la loi, cf. Cour administrative suprême, décision 111/2547, 11 janvier 2005, *Maire de Suanluang*.

contrôles qui compromettent leur indépendance et nuisent à leur efficacité, ainsi qu'aux limites de leur compétence¹⁵.

Les contrôles administratifs et politiques

Qu'elles soient formalisées dans les textes ou se manifestent de façon informelle, les interventions administratives et politiques sur les juridictions et les magistrats sont constantes et compromettent sérieusement l'indépendance de ces derniers. Ces interventions sont le fait des organes du pouvoir d'État, des parquets populaires et des organes administratifs.

Les organes du pouvoir d'État peuvent intervenir directement dans le fonctionnement des juridictions à tous les niveaux : l'Assemblée nationale au niveau central et les conseils populaires au niveau local. L'Assemblée nationale surveille en effet toutes les activités du système juridictionnel ; quant aux conseils populaires de province et de district, ils ont pour mission de contrôler les activités des organes de l'État opérant sur leur territoire, y compris celles des juridictions. À ce titre ils évaluent annuellement le fonctionnement des juridictions. Lors de l'examen du rapport qui est établi à cette occasion, le président du tribunal répond aux questions des élus. Depuis une décennie, dans le cadre d'une plus grande transparence des activités politiques, les échanges entre le président de la Cour populaire et les députés de l'Assemblée nationale sont télévisés. Au niveau national, cet échange entre les députés et le président de la Cour populaire suprême peut conduire à un vote de confiance (ou de défiance), s'il est recommandé par au moins 20 % des députés.

Etant le protecteur de la légalité socialiste, le parquet populaire exerce l'action publique, mais il est également compétent pour surveiller les activités des juridictions. Il s'agit de garantir l'application uniforme de la loi. À ce titre il intervient dans la procédure juridictionnelle : en vertu d'une règle générale, le parquet populaire peut participer à n'importe quel recours contentieux à n'importe quel moment, dès lors qu'il le juge nécessaire, pour contrôler la légalité des activités judiciaires concernées. Il dispose donc sur ce point d'un pouvoir discrétionnaire et peut contrôler la procédure de l'instruction (enregistrement de la requête, établissement du dossier), l'audience (délais, procédure, qualité des membres de l'instance de jugement) ; après le jugement, il peut former un recours en appel, en révision ou en supervision. De plus, les conclusions du parquet sont le plus souvent suivies par le tribunal ; dans le cas contraire, les raisons du refus doivent être expliquées et motivées dans le jugement. Dès lors, l'impartialité et l'indépendance du juge administratif à l'égard du parquet ne sont pas assurées.

Enfin, le parti est omniprésent : le système du parti unique fait que les individus cumulent un poste de type administratif et le poste politique équivalent. Ainsi, le chef de l'administration est toujours le secrétaire du comité du parti

¹⁵ Sur la question, voir NGUYEN Hoang Anh, *La juridiction administrative au Vietnam*, thèse droit public, université Toulouse 1 Capitole, 2009.

correspondant ; or, la position des juges est inférieure à celle des cadres de l'administration dans la cellule du parti : le président du tribunal n'est qu'un membre du comité. Selon le principe du centralisme démocratique, l'inférieur obéit au supérieur ; c'est pourquoi la relation entre le tribunal et l'administration locale présente un caractère hiérarchique. En effet, le tribunal est lui-même intégré dans la fonction publique comme un service administratif. Nombre de tribunaux rapportent ainsi les cas importants au comité du parti et au chef de l'administration ; cette habitude vise à garantir la conformité des décisions juridictionnelles avec la politique du pays.

Par ailleurs, le premier ministre, chef suprême de l'administration, peut intervenir directement dans le fonctionnement des juridictions administratives. L'article 8 de l'ordonnance sur le contentieux administratif du 21 mai 1996 (amendée en 1998 et en 2006) prévoit que « lorsque le premier ministre estime que la décision juridictionnelle est illégale, il dispose du droit de demander au président de la Cour populaire suprême ou au président du parquet populaire suprême de réexaminer et de régler l'affaire selon leurs compétences. Ces autorités doivent répondre au premier ministre dans un délai de trente jours ».

L'indépendance des magistrats compromise

Tout comme les juges judiciaires, les juges administratifs dépendent du pouvoir exécutif pour leur nomination et ne disposent pas de la garantie de l'inamovibilité.

C'est le Président de l'État qui nomme et révoque les juges de la Cour populaire suprême en les choisissant sur une liste proposée par le conseil de sélection des juges de la Cour populaire suprême. Ce conseil comprend le président de la Cour suprême et des représentants du ministère de l'intérieur, du comité central du Front de la patrie et du comité exécutif central de l'association des juristes vietnamiens. Le conseil de sélection des juges de province et de district est composé du président du conseil populaire de province, du président de la cour populaire de province, des représentants du ministère de l'intérieur dans la province, des représentants du comité provincial du Front de la patrie et des représentants du comité provincial de l'association des juristes. Ainsi, l'exécutif participe directement à la nomination et à la révocation du juge puisque le conseil de sélection comprend un représentant du ministère de l'intérieur. De plus, il faut rappeler que les chefs des tribunaux – président de la Cour populaire suprême, présidents de tribunaux locaux – sont eux-mêmes nommés par les organes d'État : le président de la Cour populaire suprême est nommé par l'Assemblée nationale ; les présidents de tribunaux locaux sont nommés par le Président, sur avis conforme du bureau permanent du conseil populaire correspondant¹⁶.

Enfin, il ne faut pas négliger l'influence du parti : avant de décider de la nomination ou de la révocation d'un juge, la liste des candidats est soumise à l'examen du comité du parti ; sans un avis conforme de ce dernier, la nomination ne saurait être effective.

¹⁶ Loi du 2 avril 2002 sur l'organisation judiciaire (art. 25).

Une compétence limitée

La compétence du juge administratif est limitée par les textes : les actes susceptibles de recours sont des actes administratifs individuels, émanant de certaines autorités et portant sur certains domaines¹⁷.

La liste des actes susceptibles d'être attaqués figure dans l'article 11 de l'ordonnance sur la procédure du contentieux administratif ; elle a été progressivement élargie, notamment à l'occasion de la réforme de 2006. Elle est cependant loin d'être exhaustive et plusieurs textes apporte des restrictions, notamment dans le domaine de la gestion des sols : recours contre une décision prise à propos d'un litige sur le droit d'usage du sol, recours formé contre la confiscation de maisons dans la période de la « nationalisation ». C'est la raison pour laquelle le nombre des recours administratifs portés devant les juridictions n'a pas augmenté après la révision de 2006.

Les obstacles matériels

Les chiffres indiquent le fonctionnement réduit et heurté des juridictions administratives au Cambodge de 1950 à 1970. Fonctionnement réduit puisque le record de décisions rendues par le *Krom viveat* est, en 1960, de 173 jugements ; la cour d'appel rend un record de 69 arrêts en 1967... Fonctionnement heurté car le travail accompli est très variable selon les années : le *Krom viveat* rend 29 décisions en 1953, 20 en 1959, aucune en 1964 ; la cour d'appel rend 11 arrêts en 1954, 13 en 1961, 28 en 1962...

Pourtant le greffe de ces juridictions enregistre de nombreuses plaintes. Mais de longues interruptions marquent le fonctionnement des deux institutions : au lieu des quatre sessions annuelles prévues, elles ne se réunissent qu'une ou deux fois par an ; quelquefois pas du tout (1968).

La première raison à cette carence réside dans l'absence de juges administratifs spécialisés. Le texte de 1948 créant le *Krom viveat* énumère le nombre, le grade et la position des juges judiciaire, ou des administrateurs délégués dans les fonctions de juge administratif ; à ce titre, ils sont tenus d'assurer leurs services dans leur juridiction ou leur administration d'affectation. De plus, ils ne sont pas toujours compétents pour appliquer des techniques contentieuses et un droit spécifique. Aussi, les démissions ne sont-elles pas rares et le choix des remplaçants prend du temps. Dans l'attente, le *krom viveat* suspend ses audiences. À la cour d'appel, le président se partage entre les fonctions de juge judiciaire et celles de président de juridictions administratives ; de formation judiciaire, il privilégie les premières.

Une autre raison tient à l'impossible mise en oeuvre du conseil d'État après 1957. La mise en place de cette juridiction devait entraîner une profonde réforme de la procédure administrative et la création d'un corps de magistrats spécialisés. Mais les textes n'ont jamais été suivis d'effet ; les causes exactes sont difficiles à cerner : problèmes financiers ? Formation d'un personnel compétent ? Ou plutôt remise en cause d'une institution qui serait apparue inadaptée à la réalité cambodgienne ?

¹⁷ Nguyen Hoang Anh, *op. cit.* p. 222 sq.

Cette dernière question fait référence aux mentalités cambodgiennes et aux relations traditionnelles entre gouvernants et gouvernés. La soumission à l'autorité publique et à ses agents fait partie de la culture khmère. Confronté à un préjudice dû à l'action ou à la décision de l'administration, la majorité des Cambodgiens préfèrent le supporter plutôt que de le porter devant le juge ; même lorsque le préjudice est important, ils tentent de recourir à l'autorité hiérarchique et de s'arranger à l'amiable, quitte à accepter des conditions désavantageuses ; ils pensent qu'un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès ; la négociation est préférable à l'ouverture d'un contentieux.

Autre cause de la désaffection du public et de la perte d'intérêt dans la création d'une authentique juridiction illustrative : l'inefficacité du recours contentieux administratif. Une inefficacité qui se traduit par la lenteur de la procédure devant le *Krom viveat* et par les caractéristiques du droit administratif cambodgien qui assure le maintien des privilèges de l'administration.

Pour attaquer un fait matériel imputable à l'administration, le plaignant doit formuler une requête gracieuse devant administration ; c'est seulement après un délai de deux mois que l'intéressé peut saisir le *Krom viveat*. Débute alors l'échange entre le requérant et l'administration de mémoire, contre mémoire, réplique, duplique... il n'est pas rare que ces échanges durent plus de trois mois. À ce stade, le président de la chambre des requêtes rédige un rapport communiqué aux commissaires du roi qui prend des réquisitions écrites. Le dossier est retourné au président qui ordonne l'inscription de l'affaire au rôle d'une session trimestrielle.

Cette lenteur était d'autant moins acceptable pour le plaignant que les pouvoirs du juge leur semblaient insuffisants. Le droit administratif cambodgien reposant sur le principe de la primauté de l'État, le juge administratif pouvait annuler les décisions administratives irrégulières ou prononcer à l'encontre de l'administration des condamnations à payer ; mais il ne pouvait mettre en oeuvre des procédés de contrainte qui auraient porté atteinte à l'indépendance de l'administration. En les plaignants sont soucieux avant tout de résultat pratique ; confrontés au refus de l'administration de s'incliner devant la décision du juge, ils cherchaient à attaquer directement, à titre personnel, le fonctionnaire auteur de l'acte. Mais cela ne pouvait se faire devant le juge administratif. C'est pourquoi la plupart des plaignants préféreraient recourir à d'autres instances non juridictionnelles aux formalités plus simples et aux moyens d'action plus efficaces

Les obstacles culturels

Le succès des recours parallèles au Cambodge ne fait que précipiter le déclin de la justice administrative.

Il faut distinguer ces modalités de recours selon les périodes historiques : depuis l'indépendance jusqu'en 1970, ces modalités de contrôle - parallèles au contrôle juridictionnel - sont des voies de recours politique. Elles se rattachent pour certaines à la tradition khmère. Techniquement moins perfectionnés, elles répondent cependant à une nécessité, jouant le rôle régulateur que les recours institutionnalisés sont impuissants à assurer.

Dès avant le protectorat, le contrôle du roi sur l'administration permet de réprimer des abus ou des illégalités ; il relève du droit général d'évocation qui permet au monarque, en dehors de toute procédure formelle, de réformer ou d'annuler les actes des autorités administratives. Ce pouvoir s'exerce notamment au cours des audiences populaires, coutumière au Cambodge avant le protectorat, et qui se sont poursuivies pendant le protectorat et après l'indépendance jusqu'en 1970. Les audiences populaires offraient au peuple la possibilité de porter directement des doléances contre l'autorité au chef de l'État. C'était, selon Claude Gour, « une sorte d'instance familière qui procède autant de la conciliation et de la consolation que de la juridiction ». L'absence de rigueur formelle ne devrait cependant pas faire illusion : la décision royale intervenait après consultation sur place des ministres compétents et représentait un authentique contrôle de légalité fondée sur l'équité. De plus, toutes les décisions administratives étaient susceptibles d'appel en audience populaire ; la crainte d'une telle citation incitait les fonctionnaires à un meilleur respect de la légalité. Car cette procédure revêtait davantage le caractère de recours contre l'auteur que contre l'acte. Elle correspondait tout à fait à la mentalité khmère et connut un succès incontestable : un succès tel que le nombre de plaintes déposées dépassait généralement les possibilités. Un filtrage des plaintes fut confié à la commission des pétitions de l'assemblée nationale.

Revenu sur le trône après l'adoption de la constitution de 1993, le prince Sihanouk a renoué avec la tradition des audiences populaires au cours de ses séjours au Cambodge ; il a alors insisté sur les limites que la constitution imposait à ses pouvoirs dans l'évocation des affaires administratives. Mais ses avis ont toujours été suivis par le gouvernement. Antérieurement à 1970, un contrôle populaire de l'administration s'exerçait à l'occasion des réunions du Congrès national ; le titre VIII de la constitution de 1947 en faisait l'organe de la nation khmère tout entière : « tous les citoyens cambodgiens des deux sexes peuvent participer aux débats du Congrès ». Ce dernier a exercé en plusieurs circonstances un contrôle étroit de l'administration. La définition de ses compétences dans la constitution était suffisamment large pour l'autoriser : le congrès permettait au peuple de prendre une connaissance directe des affaires d'intérêt général ; il votait des vœux à l'adresse du gouvernement et des résolutions à l'adresse de l'assemblée nationale.

Enfin, à la suite de la révision constitutionnelle de 1956 qui faisait participer désormais l'assemblée nationale et le conseil du royaume à la lutte contre la corruption, un comité national d'assainissement fut créé pour contrôler l'administration. Présidé par le chef de l'État, ce comité examinait les accusations de concussion ou de malhonnêteté contre les fonctionnaires. Sur simple requête, les fonctionnaires faisaient l'objet d'une enquête soumise à l'appréciation du comité. La procédure revêtait donc l'aspect d'une instance disciplinaire, ce qui n'apparaissait pas anormal dans un régime où la personnalisation de l'autorité s'étendait jusqu'aux échelons inférieurs de l'administration. D'ailleurs, la même réforme de 1956 donnait aux assemblées populaires de province « le droit d'interpeller les fonctionnaires » : les limites de ce contrôle n'étant pas précisées, des abus pouvaient compromettre la bonne marche de l'administration locale. La suspension des assemblées locales en 1959 a cependant enlevé tout intérêt à cette question.

Les procédures parallèles de contrôle utilisées jusqu'en 1970 apparaissent donc essentiellement disciplinaires ; le contrôle de la légalité administrative n'était qu'un effet indirect. Mais elles témoignent de la nécessité de mécanismes pour assurer le respect du droit par l'administration.