

# LE CONTROLE DE LA LEGALITE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Préparé par: M. JORGE GABRIEL GARCÍA ROJAS

## **Thème Général:**

Légalité ordinaire et légalité constitutionnelle. Le jugement d'habeas corpus —Le jugement contentieux administratif— Les recours administratifs.

Effets du contrôle de la légalité: annulation de l'acte d'autorité; rétablissement pour la victime du bénéfice du droit atteint; indemnisation dans le cas de responsabilité pénale évidente.

Nécessité d'établir des catégories, des normes et des nuances de caractère juridico-administratif, par l'intermédiaire des décisions juridictionnelles (Jurisprudence à caractère nettement administratif).

Le contrôle de la légalité, en tant qu'instrument indispensable à l'application de politiques générales uniformes, de décisions cohérentes, dans le domaine de l'administration publique.

Le contrôle de la légalité en tant qu'instrument de rapprochement entre les individus et l'Administration Publique.

Le contrôle de la légalité, l'orientation et la dynamique de l'administration: Comment éviter que le contrôle de la légalité ne vienne contrecarrer les objectifs d'intérêt général qui sont poursuivis par l'administration. Il est possible que le contrôle de la légalité soit étendu aux organismes décentralisés,

mixtes ou à ceux qui influent de telle façon sur la vie sociales (Syndicats — Trusts — Cartels — etc. . .) qu'ils peuvent bloquer l'exercice des droits particuliers face à l'administration publique.

## **L'Etat de droit et la signification du contrôle de la légalité au Mexique**

En accord avec le principe d'interprétation du droit selon lequel aucune autorité ne doit ordonner ou exécuter un acte quelconque qui ne lui ait été autorisé, tout Etat de Droit dispose d'institutions et de procédés qui permettent de protéger les droits des particuliers, maintenir les trois pouvoirs dans les limites constitutionnelles, et d'effectuer une distribution cohérente des attributions qui leur correspondent.

On prétend ainsi pouvoir corriger, à l'intérieur même du système, tous les actes qui impliquent un abus ou une déviation du pouvoir, un acte arbitraire ou une interprétation erronée des normes juridiques. De cette façon, le principe de légalité est érigé en garantie de la liberté et de la sécurité des particuliers, et oblige toutes les autorités à une cohérence et une rationalité dans l'exercice du pouvoir.

Le principe de légalité a été élevé par la Constitution Mexicaine (articles 14 et 16) au rang de garantie constitutionnelle, ce qui

suppose que toute violation à la loi ou à quelque norme juridique du système, quelque soit sa catégorie, implique en même temps la violation de la garantie de la légalité protégée par la Constitution elle-même.

### **Moyens existants pour le contrôle de la légalité dans l'Administration Publique du Mexique**

Le contrôle de la légalité à l'intérieur de l'administration publique se présente sous trois formes de solution dans le système juridique mexicain:

A savoir: par l'intermédiaire des recours administratifs, du jugement contentieux administratif et du jugement d'habeas corpus.

Les recours administratifs (de révocation, révision, reconsidération, opposition, annulation, inconformité, etc. . .) sont dispersés dans les textes législatifs et réglementaires qui régissent la fonction administrative dans divers domaines (Agraire, de la Santé Publique, de la population, de la fiscalité, etc. . .); ils ont tous pour finalité d'annuler, de révoquer ou de modifier tout acte dommageable, pour n'être pas conforme à l'interprétation de la Loi; ces recours administratifs se font devant l'autorité qui a commis la violation de la Loi, soit par l'intermédiaire d'une procédure simplifiée où l'on entend la partie lésée, où l'on examine les preuves présentées et où l'on dicte un arrêt, soit sous la forme d'un procès en bonne et dûe forme, qui suivra presque toutes les étapes de procédure qui sont caractéristiques d'un procès formel (Requêtes, appel aux tiers intéressés s'ils existent, présentation des preuves, plaidoiries et jugement). Dans ce cas comme dans l'autre, les recours administratifs essaient de faire en sorte que ce soit l'autorité fautive qui rectifie ses propres décisions, selon une procédure d'auto-censure autorisée par la loi.

Les jugements des contentieux administratifs poursuivent le même but, qui est de rectifier certains actes d'autorité; mais ici les requêtes sont présentées à un organe juridictionnel autonome (Tribunal Fiscal de la Fédération et Tribunal du Contentieux Administratif du District Fédéral) qui a un pouvoir de décision indépendant de l'auto-

rité fautive, même si du point de vue administratif il lui est lié. Dans tous les cas, c'est à cet organisme de juridiction que correspond la tâche de mener à bien toutes les étapes de la réclamation jusqu'au moment de dicter la sentence appropriée, selon une procédure identique à celle appliquée dans les procès judiciaires. La procédure du contentieux a un avantage qui repose sur le fait que ce n'est pas l'autorité administrative fautive qui résout le problème posé; il est donc possible, dans cette optique, d'éliminer ou de modifier les critères rigides que la tradition tend à imposer dans les différents domaines de l'Administration Publique. Ces procédures ont en outre l'avantage de permettre d'établir des catégories, des concepts et des critères spécifiquement administratifs à partir de la jurisprudence à laquelle elles aboutissent; ces normes permettent non seulement d'éviter des résolutions administratives contradictoires, mais constituent de plus un élément de référence essentiel pour la réforme des lois et des règlements, dans ce qu'ils ont de particulièrement irritante, dépassé ou innovateur, réforme qui est imposée par le changement social.

### **Le jugement d'habeas corpus**

Les tribunaux fédéraux doivent, par l'intermédiaire du jugement d'habeas corpus, corriger toute atteinte à la légalité constitutionnelle ou ordinaire, dénoncée par tout individu, qu'il s'agisse d'une violation directe ou indirecte d'un texte constitutionnel (dans ce dernier cas par la violation d'un principe de légalité à l'encontre d'une quelconque norme du système).

Cette procédure constitue en fait la dernière alternative dont dispose l'individu afin d'obtenir la rectification des actions de l'administration, au cas où cette rectification n'aurait pas été obtenue par l'intermédiaire du recours administratif ou du contentieux.

Les objectifs poursuivis par la procédure d'habeas corpus au Mexique sont les suivants:

1. Aboutir au respect des garanties individuelles et sociales de la personne.
2. Fixer chacun des trois pouvoirs dans ses limites de compétence constitutionnelle.
3. Déterminer les limites précises entre les compé-

tences des divers pouvoirs fédéraux et celles des pouvoirs locaux; et 4. Définir le droit public de la nation à partir de la jurisprudence de la Cour Suprême de Justice.

Le jugement de garantie, qui bénéficie d'un prestige reconnu dans l'ensemble de la population, constitue l'instrument juridique de base sur lequel repose le contrôle de la légalité en général et de la légalité des actions de l'administration publique en particulier; on suppose en effet, que par son intermédiaire, on peut obtenir la révision de toutes les décisions administratives ou juridictionnelles qui affectent l'intérêt particulier. En dépit toutefois de son vaste domaine d'application, la procédure d'habeas corpus souffre des déficiences qui sont inhérentes à toute résolution juridictionnelle: 1) elle est appliquée sur la seule initiative de la partie lésée; 2) elle s'applique seulement à des actes d'autorité quelle que soit leur nature et leur situation dans la hiérarchie; 3) l'effet d'un arrêt favorable est toujours d'annuler l'acte concret qui a motivé la requête, ce qui, dans les cas des lois déclarées anti-constitutionnelles, implique simplement qu'elles ne sont pas appliquées au cas d'espèce concerné. De plus, comme il s'agit d'un contrôle de la légalité générale et universelle, il n'a pas permis l'élaboration d'une jurisprudence spécifiquement administrative qui aurait introduit et clarifié les critères, les catégories et les concepts proprement administratifs qui sont exigés par la société actuelle et qui ont déjà été engendrés et utilisés par d'autres systèmes juridiques (Détournement de pouvoir, abus de pouvoir, distinction entre les divers classes de pouvoirs discrétionnaires, excès ou manque d'exécution, etc.).

### **Effets du Contrôle de la légalité**

Quelle que soit la forme utilisée pour réaliser ce contrôle, il a pour effet de provoquer l'annulation ou la modification de l'acte d'autorité et de permettre à la personne lésée de bénéficier du droit impliqué.

Le système mexicain n'a pas encore réussi à définir les cas où une responsabilité et/ou négligence spécifiquement administrative peut aboutir à la réparation du dommage

ou à l'indemnisation des particuliers. On ne se réfère donc jusqu'à présent qu'aux cas de responsabilité civile objective et de responsabilité pénale, prévus par la loi, et la lacune que l'on constate donc dans ce domaine du contrôle de la légalité devra dans un futur proche, être comblée.

Ce contrôle est un instrument indispensable à l'élaboration de politiques générales uniformes et à la prise de décisions cohérentes, dans la mesure où il implique une limitation des pouvoirs de l'Etat dans l'intérêt des particuliers; il constitue par là un outil précieux pour faire en sorte que les buts que poursuit l'administration soient atteints de façon coordonnée, en évitant ainsi la dualité des compétences et une contradiction éventuelle entre les décisions des organismes gouvernementaux. Le contrôle lui-même devient de cette façon un véritable filtre administratif de première catégorie et garantit en matière de politique administrative le respect des priorités instaurées par la loi en évitant ainsi qu'elle soit déviée ou paralysée. D'autre part ce contrôle facilite les contacts et une meilleure compréhension entre les individus et l'administration.

Il faut toutefois se demander dans quelle mesure le contrôle de la légalité ne peut pas contrecarrer les objectifs d'intérêt général qui sont poursuivis par l'administration et qui ne sont pas toujours conformes aux droits individuels protégés par la loi.

Il serait de la même façon intéressant de discuter de la possibilité qu'il y aurait de faire en sorte que le contrôle de la légalité soit appliqué non seulement dans les aires d'influence de l'autorité, mais aussi dans celles qui correspondent aux organismes décentralisés, aux entreprises publiques ou mixtes, et même aux associations et groupes qui, en raison même de leur influence dans le vie social (Syndicats, trusts, cartels, etc. . .) peuvent bloquer l'exercice des droits particuliers face à l'administration, ou qui peuvent, toujours par rapport à l'administration, avoir en tant que groupes de pression une influence telle qu'elle s'oppose aux tendances politiques fondamentales qui lui sont imposées par la loi et plus particulièrement par la Constitution.