

**EUROLAW FRANCE**

66, AV. VICTOR HUGO 75116 PARIS

**Les obligations internationales des  
États en matière de recours  
administratif : la situation du Laos**

**Conseil d'État – Cour suprême du Laos**

**30 juin 2015**

**Franck Boulouin & Roger Ribault, avocats**

# Le recours administratif, à mi-chemin entre l'exécutif et les tribunaux

- L'état de droit requiert un équilibre entre :
  - ▣ la force de la loi
  - ▣ les pouvoirs de l'administration, et
  - ▣ le droit pour les entreprises et les particuliers de contester une décision administrative qu'ils considèrent infondée
- Dans la plupart des pays, cette première phase de recours requiert un minimum de formalisme, et permet une décision rapide
- Elle est pratiquée devant des commissions, exemptes des lourdes procédures judiciaires

# Un rôle croissant dans le règlement des litiges

- Les organes de recours ne font pas partie du système judiciaire
- Ils jouent un rôle croissant dans les relations entre l'administration, les particuliers et les entreprises
- Ces organes sont indépendants du ministère dont ils contrôlent les décisions
  - ▣ Ou sont au moins à égalité avec l'administration qu'ils supervisent
- Les procédures garantissent aux requérants que les décisions prises seront équitables

# Conditions d'une procédure équitable [1 / 2]

- Une entreprise ou un particulier concerné par une décision administrative doit pouvoir faire appel de cette décision sans être pénalisé
- La procédure de recours doit garantir que les faits seront reconsidérés à nouveau, et que les deux parties (administration et requérant) seront entendues à égalité
- L'autorité examinant la requête doit être indépendante, ou au moins à égalité avec l'autorité ayant pris la décision contestée

## Conditions d'une procédure équitable [2/2]

- Le requérant, comme l'administration, doit pouvoir soumettre la décision de la commission de recours à une structure d'appel indépendante
- Les ordonnances rendues en première ou seconde instance doivent s'imposer à l'administration en charge de la décision contestée, et gouverneront leur comportement à l'avenir
- Les décisions des instances de recours doivent pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel [devant les tribunaux généraux ou spécialisés]

# Le règlement des litiges en droit Lao

- L'engagement du Laos d'établir l'état de droit d'ici 2020 requiert l'instauration de mécanismes clairs pour résoudre rapidement les décisions administratives qui font grief aux entreprises et aux particuliers
- Cet engagement est de plus requis par les conventions et traités ratifiés par la RPD Lao
  - ▣ OMC : GATT, GATS et TRIPS
  - ▣ Accord bilatéral de commerce U.S. – Laos [US Lao BTA]

# L'Accord Bilatéral U.S.A - Laos



- Largement inspiré du GATT, l'Accord requiert de chaque pays qu'il assure l'examen rapide et la révision de toutes les actions administratives relatives aux importations (acceptation très large)
- L'Accord stipule que les procédures doivent garantir que les recours n'affecteront pas négativement les requérants
- L'Accord impose que les recours soient, d'abord portés devant une commission administrative, puis susceptibles de recours juridictionnel devant un tribunal

# GATT - Article X (3.b)

- « Chaque partie contractante maintiendra, ou instituera aussitôt que possible, des tribunaux ou des procédures judiciaires, arbitraux ou administratifs afin, notamment, de réviser et de rectifier **dans les moindres délais** les mesures administratives se rapportant aux questions douanières. Ces **tribunaux ou procédures seront indépendants** des organismes chargés de l'application des mesures administratives, et **leurs décisions seront exécutées** par ces organismes et en régiront la pratique administrative, **à moins qu'il ne soit interjeté appel** auprès d'une juridiction supérieure dans les délais prescrits pour les appels interjetés par les importateurs, sous réserve que l'administration centrale d'un tel organisme puisse prendre des mesures en vue d'obtenir une révision de l'affaire dans une autre action, s'il y a des raisons valables de croire que la décision est incompatible avec les principes du droit ou avec les faits de la cause ». [GATT, 1947]
- *Des dispositions similaires existent dans les accords de l'OMC sur les services et la propriété intellectuelle (GATS et TRIPS)*



# Recours à l'encontre de décisions normatives

- La hiérarchie des normes conduit à ce que des décisions individuelles prises en application de dispositions de normes de rang inférieur, lesquelles ne sont pas conformes aux dispositions législatives ou réglementaires de norme supérieure (ex. un arrêté ministériel non conforme à la loi qu'il applique), peuvent être invalidées
- Ces invalidations annulent de fait la portée de la norme
- De nombreux pays autorisent le recours par les entreprises et particulier contre les dispositions normatives (inconstitutionnalité, illégalité...)

# Le droit de recours au Laos : l'exception de la loi douanière

- La loi douanière (2012) permet la révision des décisions par une commission régionale :
  - ▣ Les décisions doivent être prises sous 30 jours
  - ▣ Elles sont susceptibles d'appel devant une commission nationale
  - ▣ Les décisions de la commission nationale peuvent être portées devant les tribunaux
- Malgré quelques imprécisions, cette règle est conforme à l'O.M.C.
- Pourtant, la loi douanière reste une exception au Laos

# Une procédure générale non conforme aux obligations internationales

- L'article 31 de la loi sur la procédure civile lao (2012) dispose que les chambres civiles des tribunaux sont compétentes « pour examiner et décider des cas relatifs aux relations avec les administrations »
- L'art. 32 de la loi définit ainsi ces cas :
  - ▣ *Actes des fonctionnaires en relation avec l'imposition de sanctions, la collecte impropre de l'impôt sur le revenu et autres problèmes*
  - ▣ *Les cas relatifs à la saisie impropre des biens*
  - ▣ *Les cas relatifs à d'autres erreurs commises par des fonctionnaires*

# Une procédure non encadrée

- La loi de procédure civile de 2012, pas plus que celle de 2004 qu'elle amende, ne prévoit de mécanismes pour mettre en œuvre ce droit de recours devant les tribunaux
- Une procédure devant les tribunaux (en 1<sup>ère</sup> instance) ne répond pas aux exigences de l'OMC
  - ▣ Procédure juridictionnelle lourde et lente
  - ▣ Ne permettant pas une correction rapide des décisions
- Depuis 2004, aucune cour n'a semble-t-il examiné un seul cas

# Les autres procédures au Laos

- Le recours hiérarchique auprès des supérieurs
  - ▣ Art. 76 de la Constitution lao : appels au gouverneur provincial contre une décision d'un subordonné pour « suspendre ou annuler les décisions des autorités à leur niveau ou au niveau inférieur ayant pu être prises en infraction avec les lois et règlements »
  - ▣ Art. 70 de la Constitution lao : appel au gouvernement « pour suspendre la mise en œuvre ou annuler les décisions ou instructions des ministres [...] ou administrations locales qui pourraient être en contradiction avec les lois »
- Ces appels ne s'adressent pas à des autorités indépendantes
- Ces procédures n'imposent aucune obligation aux autorités d'examiner les requêtes reçues

# La procédure des pétitions à l'AN [1 / 2]

- La procédure d'appel par voie de pétition auprès de l'Assemblée nationale lao est efficace et rapide
- Elle s'apparente à l'Ombudsman (pays scandinaves) ou au défenseur des droits (en France)
- Elle permet à une structure indépendante de s'interposer avec autorité entre l'administration et le requérant

# La procédure des pétitions à l'AN [2/2]

- La pétition auprès de l'Assemblée Nationale lao ne répond pas aux exigences de l'OMC
- Elle met en péril l'autorité de la justice
  - ▣ Les décisions de l'AN ne sont pas susceptibles de recours juridictionnel (ni par l'administration, ni par le requérant)
  - ▣ Elles sont parfois conduites en parallèle aux procédures d'appel administratif interne
  - ▣ Plus grave, la pétition est un nouveau degré d'appel à l'encontre d'une décision de justice ayant autorité de chose jugée (Art. 3, paragraphe 6 de la loi sur les pétitions, 2005)

# La refonte du système d'appel Lao

- Lors des négociations finales de l'accession à l'OMC le 28 août 2012, le représentant Lao a déclaré que
  - ▣ « les personnes physiques et morales ont le droit de formuler un recours devant les chambres civiles des cours pour protéger leurs intérêts, ou présenter leurs réclamations à l'encontre d'actions de l'administration »
  - ▣ « la création de Cours spécialisées ou de tribunaux administratifs n'était pas actuellement à l'ordre du jour »

*(rapport du groupe de travail de l'OMC sur l'adhésion de la RPD Lao, § 48, WT/ACC/SPEC/LAO/5/Rev. 2)*



# Les propositions actuellement en débat

---

- En décembre 2014, le SPLSMP envisage (p. 14 du document de programme) la création de « cours administratives » au Laos dans les prochaines années
- Le ministère de la Justice, avec la Cour Suprême, envisage en premier lieu la création d'une « chambre administrative » au sein de la Cour Suprême du Laos, en sus des chambres générales civiles, des chambres commerciales et des sections pénales

# Exemples étrangers : FRANCE

---

- Défenseur des Droits
  - Autorité constitutionnelle indépendante
  - Le défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour 6 ans
  - Il est chargé de défendre les droits des personnes face aux administrations
  - Il dispose également de prérogatives en matière de lutte contre les discriminations, et pour la promotion des droits de l'enfant
  - Très peu de formalisme : demandes reçues en ligne

# Exemples étrangers : FRANCE



- Commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires
  - Présidée par un magistrat
  - Composée de représentants de l'administration et des contribuables
  - Intervient lorsqu'un désaccord subsiste entre un contribuable et l'administration sur le montant des rehaussements d'impôts [Art. L59 livre procédures fiscales]

# Exemples étrangers : DANEMARK



- La commission des impôts
  - 19 membres nommés par le ministre du Budget
  - 11 membres élus par le Parlement
  - 4.500 cas examinés par an
  - Seulement 250 sont poursuivis devant les tribunaux
  - Très peu de formalisme

# Exemples étrangers : AUSTRALIE



- Australian Administrative Appeals Tribunal
  - Placé sous l'administration de l'Attorney General
  - Compétent dans plus de 400 domaines
  - La loi (1975) détermine le rôle, les fonctions et les procédures
  - L'AAT n'est pas soumis au formalisme des tribunaux
  - La loi impose que les décisions soient rapides

# Propositions

- La Chambre administrative n'est que l'étape finale pour l'examen de recours qui n'ont pu être résolus autrement
- Conformément à ses engagements internationaux, et pour favoriser la résolution rapide de la majorité des litiges avec les administrations, le Laos pourrait :
  - ▣ Examiner comment définir les mécanismes et mettre en place une (ou plusieurs) structure de recours contre les décisions administratives (autres qu'émanant des Douanes) conformément à l'OMC et s'inspirant de ce qui fonctionne à l'étranger
  - ▣ Préparer un texte de loi et des règlements d'application y compris l'éventuelle « chambre administrative » de la Cour Suprême
  - ▣ Former les juges - arbitres



- **Merci pour votre attention**

- **Questions ?**