

Rapport National de Thaïlande

“Le contrôle des actes administratifs par les juridictions administratives de Thaïlande”¹ Rapport pour le X^{ème} Congrès de l’AIHJA Sydney, Australie, Mars 2010

Introduction

Les juridictions administratives de Thaïlande ont été établies en vertu de la Constitution de 1997, et la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse. Le 9 mars 2001 a été fixé comme la date d’ouverture de la Cour administrative suprême et du Tribunal administratif central. Les juridictions administratives font partie de l’ordre juridictionnel administratif qui est distinct et indépendant de l’ordre juridictionnel judiciaire, de l’ordre juridictionnel militaire et de la Cour constitutionnelle.

L’origine de la justice administrative en Thaïlande remonte à l’année 1874. Son développement peut être divisé en 4 étapes importantes :

- La première étape a débuté le 14 juin 1874 sous le règne du Roi Chulalongkorn (Rama V). Le roi a créé un organe consultatif du roi appelé “Council of State” (le Conseil d’Etat).

Ce Conseil d’Etat avait une double fonction (une fonction consultative et une fonction contentieuse) similaire à celle du Conseil d’Etat français. On peut dire que la seconde mission du Conseil d’Etat de 1874 est le prélude du développement de la justice administrative en Thaïlande.

- La deuxième étape a eu lieu en 1933. Un an après le changement de régime politique de la monarchie absolue à la monarchie constitutionnelle, le gouvernement, sous l’initiative de M. Pridi BANOMYONG a proposé un projet de loi portant création du Conseil d’Etat. Ce projet de loi a été approuvé et promulgué comme loi en 1933. Le Conseil d’Etat de 1933 avait une double fonction : une fonction consultative et une fonction contentieuse semblables à celles du Conseil d’Etat français, Cependant, sa fonction contentieuse nécessitait une autre législation séparée pour spécifier les types de litiges administratifs et la procédure administrative contentieuse mais cette législation n’a pas été adoptée. Par conséquent, le Conseil d’Etat ne pouvait pas accomplir son rôle contentieux. En 1949, la loi de 1949 sur les pétitions a été promulguée et la “Commission

¹ Rédigé par Dr. Charnchai SAWANGSAGDI, juge de la Cour administrative suprême de Thaïlande en collaboration avec le Bureau de recherche et des études du Secrétariat général des juridictions administratives.

des pétitions” a été mise en place afin d’examiner les requêtes déposées par des personnes ayant des griefs contre l’administration ou ayant subi des dommages causés par l’administration.

- La troisième étape a débuté en 1979. Une nouvelle loi sur le Conseil d’Etat a fusionné la Commission des pétitions avec le Conseil d’Etat. Selon la nouvelle loi de 1979, le Conseil d’Etat était investi d’une fonction contentieuse mais il devait soumettre ses décisions au Premier Ministre pour son approbation. Ce système a été inspiré par le système français de la “justice retenue” avant 1872.

- La dernière étape a commencé avec la Constitution de 1997 qui a prévu quatre ordres de juridictions : la Cour constitutionnelle, les juridictions judiciaires, les juridictions administratives et les juridictions militaires.

Ce rapport vise à donner un aperçu de la compétence juridictionnelle du juge administratif de Thaïlande, avec l’accent sur son pouvoir d’examiner les actes administratifs : les actes réglementaires et les actes individuels ainsi que les limites de sa compétence. Les questions relatives à la procédure devant les juridictions administratives et l’exécution des jugements seront abordés. En outre, quelques exemples de jurisprudence dans cette matière seront évoqués pour une meilleure appréhension.

1. Le domaine de compétence des juridictions administratives

Les juridictions administratives ont été créées en vertu de la Constitution de 1997 et de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse.

L’article 276 alinéa un de la Constitution de 1997 prescrit la compétence du juge administratif comme suit :

“Les juridictions administratives ont le pouvoir d’examiner et de juger les litiges entre un organe de l’Etat, une entreprise publique, une collectivité locale ou un agent de l’Etat agissant sous l’autorité ou la tutelle du gouvernement, d’une part, et un particulier, d’autre part, ou les litiges entre un organe de l’Etat, une entreprise publique, une collectivité locale ou un agent de l’Etat agissant sous l’autorité ou la tutelle du gouvernement, d’une part, et un autre organe de l’Etat, une autre entreprise publique, une autre collectivité locale ou un autre agent de l’Etat agissant sous l’autorité ou la tutelle du gouvernement, d’autre part; lesquels litiges résultant de l’acte ou de l’omission de l’acte qui devrait être accompli, en vertu de la loi, par un tel organe, une telle entreprise, une telle collectivité ou un tel agent ou lesquels litiges résultant de l’acte ou de l’omission de l’acte qui est sous la responsabilité d’un tel organe, d’une telle entreprise, d’une telle collectivité ou d’un tel agent dans l’accomplissement des fonctions prescrites par la loi, tel qu’il serait déterminé par une loi.”

La Constitution de 1997 a été remplacée par la Constitution de 2007.

L'article 223 alinéa un de la Constitution de 2007 prescrit la compétence du juge administratif comme suit :

“Les juridictions administratives ont le pouvoir de juger les litiges entre une administration publique, un organe de l'Etat, une entreprise publique, une collectivité locale, un organe constitutionnel ou un agent de l'Etat, d'une part, et un particulier, d'autre part, ou les litiges entre une administration publique, un organe de l'Etat, une entreprise publique, une collectivité locale, un organe constitutionnel ou un agent de l'Etat, d'une part, et une autre administration publique, un autre organe de l'Etat, une autre entreprise publique, une autre collectivité locale, un autre organe constitutionnel ou un autre agent de l'Etat, d'autre part; lesquels litiges résultant de l'exercice d'un pouvoir administratif prévu par la loi ou résultant de l'accomplissement des fonctions administratives d'une administration publique, d'une organe de l'Etat, d'une entreprise publique, d'une collectivité locale, d'un organe constitutionnel ou d'un agent de l'Etat, tel qu'il serait déterminé par une loi, ainsi que de juger les litiges prévus par la Constitution ou par une loi pour être sous la compétence des juridictions administratives.”

On peut voir que les critères de détermination de la compétence du juge administratif dans la nouvelle Constitution sont mieux définis par rapport à la Constitution de 1997. Il y a trois critères suivants :

- (1) Les parties au litige ;
- (2) Les caractéristiques ou la nature du litige ;
- (3) Le pouvoir conféré au Parlement de promulguer la loi précisant la compétence du juge administratif.

1. Les parties au litige

La Constitution de 2007 prévoit que l'une des parties au litige administratif doit être soit un organe de l'Etat, soit un agent de l'Etat. Ceci peut être expliqué que précédemment, en vertu de l'article 276 de la Constitution de 1997, un organe de l'Etat ou un agent de l'Etat qui était considéré comme une partie au litige administratif relevant de la compétence du juge administratif devrait être un organe de l'Etat ou un agent de l'Etat agissant sous l'autorité ou la tutelle du gouvernement. Cela a soulevé la question de savoir si un litige résultant de l'exercice du pouvoir administratif ou l'accomplissement d'un acte administratif par un organe de l'Etat ou un agent de l'Etat n'agissant pas sous l'autorité ou la tutelle du gouvernement, c'est-à-dire une autorité administrative indépendante ou un organe indépendant créé par la Constitution relèverait ou non de la compétence du juge administratif. Afin d'éviter un tel problème, le terme “sous l'autorité ou

la tutelle du gouvernement” a été supprimé et le mot “organe constitutionnel” a été ajouté à l’article 223 alinéa un de la Constitution de 2007.

Sous le chapitre 11 de la Constitution de 2007, les “organes constitutionnels” peuvent être classés en 2 catégories suivantes :

(a) “Les organes constitutionnels indépendants” : la Commission électorale. Les Médiateurs, la Commission nationale contre la corruption, et la Commission de contrôle des comptes publics ;

(b) “ Les autres organes constitutionnels” : l’Office du Procureur général, la Commission nationale des droits de l’homme et le Conseil national économique et social.

L’article 223 de la Constitution de 2007 a apporté un éclaircissement que tous les types d’organes ou agents de l’Etat peuvent être parties aux litiges administratifs relevant de la compétence du juge administratif si la nature de tels litiges est prévue par la Constitution.

2. Les caractéristiques ou la nature des litiges

La Constitution de 2007 définit plus clairement les caractéristiques ou la nature d’un litige relevant de la compétence du juge administratif. Etant donné que l’article 276 de la Constitution de 1997 prévoyait les caractéristiques d’un litige administratif comme “... les litiges résultant de l’acte ou de l’omission de l’acte qui devrait être accompli, en vertu de la loi, par un organe de l’Etat, une entreprise publique, une collectivité locale ou un agent de l’Etat ou les litiges résultant de l’acte ou de l’omission de l’acte qui est sous la responsabilité d’un tel organe de l’Etat, une telle entreprise publique, une telle collectivité locale ou un tel agent de l’Etat dans l’accomplissement des fonctions prescrites par la loi, tel qu’il serait déterminé par une loi”. Cela a soulevé un problème d’interprétation si cette disposition visait à inclure un litige lié à un contrat administratif ou non. Afin de résoudre ce problème d’interprétation, la Constitution de 2007 utilise les termes “les litiges résultant de l’exercice d’un pouvoir administratif prévu par la loi ou résultant de l’accomplissement des fonctions administratives...” qui précise que les litiges relevant de la compétence du juge administratif doit posséder l’une des caractéristiques suivantes :

(a) le litige résultant de l’exercice d’un pouvoir administratif tel que prévu par la loi : c’est-à-dire, le litige doit provenir d’un acte administratif que ce soit un acte réglementaire ou un acte individuel ou un acte matériel ; ou

(b) le litige résultant de l’accomplissement des fonctions administratives : c’est-à-dire, la responsabilité pour faute ou la responsabilité sans faute de l’administration, la responsabilité provenant d’un contrat

administratif ou la responsabilité pour la négligence ou le délai déraisonnable dans l'accomplissement des obligations prévues par la loi.

3. Le pouvoir conféré au Parlement de promulguer la loi précisant la compétence du juge administratif

Le terme "...tel qu'il serait déterminé par une loi...", prescrit par l'article 223 alinéa un de la Constitution, énonce que la Constitution confère le pouvoir au Parlement de promulguer une loi afin de déterminer des détails supplémentaires concernant la compétence du juge administratif dans la mesure où ils ne sont pas contraires ou incompatibles avec les dispositions de la Constitution. Ces renseignements complémentaires sont énoncés par la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse. En outre, l'article 233 alinéa un prescrit également qu'en dehors des litiges prévus par ces dispositions, le juge administratif a en outre le pouvoir de juger d'autres litiges qui sont prescrits par la Constitution² ou par la loi pour être sous la compétence du juge administratif³

De ce qui précède, il est évident que la Constitution fixe seulement un cadre général relatif à la compétence des juridictions administratives, tandis que les détails supplémentaires sur les types d'actes administratifs ou d'actions administratives qui relèveraient de la compétence des juridictions administratives sont déterminés par l'article 9 alinéa un de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse comme indiqué ci-dessous :

(1) Des litiges concernant l'illégalité d'un "règlement", d'un « ordre » ou d'un « tout autre acte » avec les conclusions tendant à

² Selon l'article 253 alinéa un de la Constitution de 2007, les litiges concernant les décisions de la Commission de discipline financière relèvent de la compétence du juge administratif comme suit :

"Article 253 La Commission nationale de contrôle des comptes a les pouvoirs et les fonctions de déterminer le niveau exigé de la vérification des comptes publics, de donner des avis, des suggestions et des recommandations pour la correction des fautes commises dans les comptes publics et de nommer la Commission de discipline financière de rendre des décisions sur les actes concernant la discipline financière et budgétaire. Les litiges concernant les décisions de la Commission de discipline financière seront sous la compétence des juridictions administratives."

³ L'article 9 alinéa un de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse

"Article 9. Les juridictions administratives sont compétentes pour connaître :

.....

(6) des litiges relatifs aux affaires prescrites par la loi comme relevant de la compétence des juridictions administratives

l'annulation du règlement ou de l'ordre attaqués ou tendant à la prohibition du tout autre acte attaqué (l'article 9 alinéa un (1) et l'article 72 alinéa un (1)) ;

(2) Des litiges se rapportant au manquement d'une administration ou d'un agent de l'Etat à un devoir imposé par la loi, ou au retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir avec la demande au juge administratif d'ordonner au chef d'une administration ou à l'agent de l'Etat concerné d'accomplir ses obligations dans un délai déterminé (l'article 9 alinéa un (2) et l'article 72 alinéa un (2)) ;

(3) Des litiges tendant à engager la responsabilité pour faute ou la responsabilité sans faute d'une administration ou d'un agent 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 avec les conclusions tendant à la condamnation à payer une somme d'argent, à livrer un bien ou à une obligation de faire ou de s'abstenir de faire (l'article 9 alinéa un (3) et l'article 72 alinéa un (3)) ;

(4) Des litiges nés d'un contrat administratif⁴ avec les conclusions tendant à la condamnation à payer une somme d'argent, à livrer un bien ou à une obligation de faire ou de s'abstenir de faire (l'article 9 alinéa un (4) et l'article 72 alinéa un (3)) ;

(5) Des litiges prévus par une loi requérant une administration ou un agent de l'Etat à porter un recours devant une juridiction pour ordonner une injonction à une personne d'agir ou de ne pas agir (l'article 9 alinéa un (5)) ;

(6) Des litiges relevant de la compétence des juridictions administratives en vertu d'une loi (l'article 9 alinéa un (6)).

Il convient également de noter que, normalement, les personnes lésées par les actes administratifs déposent une requête devant un tribunal administratif de première instance sauf si les dispositions de la loi prévoient expressément qu'une requête doit être déposée directement devant la Cour administrative suprême.⁵ L'article 11 de la loi de 1999 portant création des

⁴ L'article 3 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prescrit comme suit :

Article 3 Dans la présente loi :

“Contrat administratif” comprend également un contrat dans lequel une administration publique ou un représentant de l'Etat est partie et qui revêt le caractère d'un contrat de concession, contrat de service public, contrat de travaux publics ou contrat d'exploitation de ressources naturelles.

⁵ L'article 10 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prescrit comme suit :

juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prescrit la compétence de la Cour administrative suprême comme suit :

“Article 11. La Cour administrative suprême est compétente pour connaître :

(1) Des appels formés contre une décision d’une commission quasi-juridictionnelle conformément aux règles fixées par l’assemblée générale de la Cour administrative suprême ;

(2) Des recours concernant la légalité des décrets royaux, des règlements pris en Conseil des ministres ou approuvés par le Conseil des ministres ;

(3) Des litiges qui lui sont attribués par la loi ;

(4) Des appels formés contre des jugements ou des décisions des tribunaux administratifs de première instance.”

Pourtant, les dispositions de l’article 11 (1) ne sont pas encore applicables parce que l’assemblée générale de la Cour administrative suprême n’a pas encore déterminé les commissions quasi-juridictionnelles dont les décisions pourraient faire l’objet d’appels devant la Cour administrative suprême. Les litiges qui relèvent en premier et dernier ressort de la Cour administrative suprême sont, d’une part, les litiges concernant l’illégalité des décrets royaux, des règlements ministériels⁶, des règlements du Conseil supérieur des fonctionnaires civils⁷, etc. et d’autre part, les litiges qui lui sont attribués par la loi⁸. Hormis ces cas, la Cour administrative suprême est principalement compétente pour connaître des appels formés contre des jugements ou des décisions des tribunaux administratifs de première instance.

“Article 10. Les tribunaux administratifs de première instance, sous réserve des litiges relevant en premier et dernier ressort de la Cour administrative suprême, sont compétents pour connaître des litiges qui relèvent de la compétence des juridictions administratives.”

⁶ Le décret royal sur la procédure et le fonctionnement du Conseil des ministres prévoit que tout projet de règlement ministériel doit avoir obtenu l’approbation du Conseil des ministres avant d’être signé par le ministre compétent.

⁷ La loi sur le statut des fonctionnaires civils prévoit que tout projet de règlement de Conseil supérieur des fonctionnaires civils doit avoir obtenu l’approbation du Conseil des ministres avant d’entrer en vigueur.

⁸ La loi organique sur la Commission électorale prévoit que les litiges concernant les actes de la Commission électorale autres que ceux directement prévus par la Constitution relèvent de la compétence de la Cour administrative suprême.

1.1 Les types d'actes contrôlés (réglementaires/individuels)

La compétence du juge administratif sur le contrôle de la légalité des actes administratifs réglementaires ou individuels des organes de l'Etat ou des agents de l'Etat est régie par l'article 9 alinéa un de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse comme suit :

“Article 9. Les juridictions administratives sont compétentes pour connaître :

(1) Des litiges concernant l'illégalité d'un acte d'une administration publique ou d'un agent de l'Etat : que ce soit un règlement, un ordre ou tout autre acte qui serait entaché de l'incompétence, du détournement de pouvoir, de la violation de la loi, du vice de forme, de mauvaise foi, ou résultant de la discrimination injustifiée, ou rajoutant inutilement des procédures ou des formalités ou créant des tâches supplémentaires au public, ou constituant une discrétion illicite ;

.....”

Ainsi, les catégories d'actes administratifs qui relèvent de la compétence du juge administratif selon l'article 9 alinéa un (1) sus - mentionnées sont les suivantes :

(1) Un “règlement” émis par une administration publique ou un agent de l'Etat ;

(2) Un “ordre” délivré par une administration publique ou un agent de l'Etat ;

(3) “tout autre acte” accompli par une administration publique ou un agent de l'Etat.

(1) Un “règlement” émis par une administration publique ou un agent de l'Etat

La définition du mot “règlement” est donnée par l'article 3 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse comme suit :

“Règlement” signifie un décret royal, un arrêté ministériel, une annonce ministérielle, un arrêté pris par une collectivité locale, une règle, un règlement ou toute autre disposition ayant une portée d'application générale et ne visant pas un cas ou une personne déterminée.

A partir de la définition sus - mentionnée, un “règlement” peut être classé comme suit :

(a) “Un décret royal, un règlement ministériel et une annonce ministérielle”

Ils sont considérés “règlements” en raison de leur nature parce qu’ils sont émis en vertu des dispositions constitutionnelles ou des dispositions législatives.

(b) “Un arrêté pris par une collectivité locale”

Ce type de “règlement” est pris par une collectivité locale en vertu des dispositions législatives.

(c) “Un règle ou un règlement”

Ces types de “règlement” sont les règles ou règlements d’un ministère, d’une direction générale, d’un bureau, d’une province, d’une entreprise publique, d’une Université ou d’un établissement public, etc.

(d) “Toute autre disposition ayant une portée d’application générale et ne visant pas un cas ou une personne déterminée”

Ce type de “règlement” peut être nommé différemment selon les dispositions législatives : règlements du Conseil supérieur des fonctionnaires civils, résolutions du Conseil des ministres prises en vertu des dispositions législatives, etc. Donc, il est important d’examiner les caractéristiques d’un règlement comme suit :

(1) Les personnes soumises au règlement sont définies en catégorie ou type sans nommer une personne ou un groupe de personnes, par exemple, les fonctionnaires, les étudiants, les étrangers, etc. Par conséquent, le nombre de personnes soumises au règlement ne peut pas être exactement spécifié ;

(2) Le règlement doit être établi d’une façon abstraite ou générale, par exemple, “nul ne peut fumer dans les autobus publics.”, ou “Les fonctionnaires doivent porter leur uniforme tous les lundis.”

(2) Un “ordre” délivré par une administration publique ou un agent de l’Etat

La définition du mot “ordre” n’est par donnée par l’article 3 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse. Cependant selon la jurisprudence de la Cour administrative suprême, le mot “ordre” mentionné par l’article 9 alinéa un (1) de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse doit avoir le même sens que la définition du mot “acte administratif individuel” donnée par l’article 5 de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse comme suit :

“Acte administratif individuel” signifie :

(1) l'exercice du pouvoir en vertu de la loi par un organe de l'Etat ou un agent de l'Etat afin d'établir des relations juridiques entre des personnes (c'est-à-dire entre un organe de l'Etat et un particulier) pour créer, modifier, transférer, sauvegarder, éteindre ou affecter le statut d'une personne, ses droits ou ses obligations que ce soit de façon permanente ou temporaire, par exemple, un ordre, une autorisation, une approbation, une décision sur un appel, un certificat ou un enregistrement, mais ne comprend pas l'émission d'un règlement;

(2) d'autres actes tels qu'ils seront prescrits par un arrêté ministériel.

Il existe une explication concernant les caractéristiques d'un “acte administratif individuel” comme suit : une déclaration de volonté d'une personne d'ordonner à une autre personne d'agir ou de s'abstenir d'agir ou de permettre à une autre personne d'accomplir un acte. Toutefois, un “acte administratif individuel” affiche les caractéristiques qui le distinguent d'un “règlement” par le fait qu'il ne possède aucune caractéristique d'un “règlement” ou qu'il ne possède que l'une des deux caractéristiques d'un règlement. Par exemple :

- Le président d'une Université rend, en vertu d'un règlement de l'Université, un arrêté renvoyant un étudiant qui a triché dans un examen. Ainsi, le doyen exerce son pouvoir en vertu d'un règlement de l'Université en rendant l'arrêté qui affecte les droits ou le statut d'une personne bien déterminée ;

- Un officier municipal rend, en vertu des dispositions de la loi de 1979 sur le contrôle des bâtiments, un arrêté municipal interdisant à toute personne d'entrer dans un endroit ou un bâtiment spécifié. Ainsi, l'arrêté municipal rendu en vertu des dispositions législatives s'applique à toute personne mais à un endroit ou un bâtiment bien déterminé.

(3) “Tout autre acte” accompli par une administration publique ou un agent de l'Etat

Bien que le mot “tout autre acte” soit prescrit par l'article 9 alinéa un (1) d'une façon très large, il faut comprendre qu'il est tout autre acte administratif qui n'est ni un “règlement”, ni un “ordre”. Par conséquent, “tout autre acte” doit être un acte accompli, en vertu des dispositions de la loi, sous la forme d'un acte administratif matériel. Par exemple, quand un officier municipal a rendu un arrêté municipal ordonnant au propriétaire d'un bâtiment construit sans permis de construire de démolir son bâtiment. Mais le propriétaire du bâtiment n'obéit pas à l'ordre ainsi donné. La loi de 1979 sur le contrôle des bâtiments donne pleins pouvoirs à l'officier municipal pour faire appliquer son ordre en procédant à la démolition de ce bâtiment. Cette action de démolition est un acte

administratif matériel qui est dans le sens du mot “tout autre acte” prescrit par l’article 9 alinéa un (1).

Néanmoins, la Cour administrative suprême a adopté une interprétation très large du mot “tout autre acte” sus - mentionné. Par exemple :

- Elle a jugé qu’un litige contestant le choix d’un officier municipal sur l’emplacement d’un pont pour piétons était un litige concernant l’illégalité d’un “tout autre acte” prescrit par l’article 9 alinéa un (1) (arrêt de la Cour administrative suprême n° 93/2002)

- Elle a jugé qu’un litige contestant l’acte matériel de la Ville de Bangkok de transformer une partie d’un parc public en un terrain de football était un litige concernant l’illégalité d’un “tout autre acte” prescrit par l’article 9 alinéa un (1) (arrêt de la Cour administrative suprême n° 3/2002)

1.2 Quels sont les critères de la compétence du juge chargé de contrôler l’administration ? Y a-t-il des actes du pouvoir exécutif ou des autorités publiques qui, en raison de leur nature ou de leur objet, échappent à tout contrôle juridictionnel ?

1.2.1 Les critères pour déterminer la compétence du juge administratif

Comme sus – mentionnée, l’étendue de la compétence du juge administratif est prescrite par l’article 9 alinéa un de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse. Pour déterminer la compétence du juge administratif, il faut appliquer les deux critères suivants :

- (1) Les parties au litige
- (2) Les caractéristiques ou la nature du litige

(1) Les parties au litige

La définition d’une partie au litige est prescrite par l’article 3 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse comme suit :

“Partie” signifie un requérant, un défendeur, y compris une personne, une administration publique, un agent de l’Etat qui intervient volontairement à l’instance ou qui y est appelé par le magistrat comme ayant un intérêt ou un droit à défendre et le représentant de ladite personne.

A cet égard, on peut classer des parties au litige comme suit :

(1.1) un requérant : Comme il n’est pas prescrit par l’article 9 alinéa un (1) qui doit être le requérant, le requérant pourrait être

soit une personne privée, soit une “administration publique,” soit un “agent de l’Etat”

(1.2) un défendeur : Par contre, l’article 9 alinéa un (1) prescrit expressément que le défendeur doit être soit une administration publique soit un agent de l’Etat

(1.3) une administration publique : la définition d’une “administration publique” est donnée par l’article 3 comme suit :

“Administration publique” signifie un ministère, un sous – secrétariat, une direction générale, une administration publique sous une autre dénomination ayant le statut d’une direction générale, une administration déconcentrée, une collectivité locale, une entreprise publique créée par une loi ou par un décret royal, ou tout autre organe de l’Etat y compris tout autre organisme doté d’un pouvoir administratif ou chargé d’une mission administrative.

Par conséquent, on peut classer “administration publique” en 6 catégories suivantes :

(1.3.1) L’administration centrale, qui comprend un ministère, un sous-secrétariat, une direction générale ou une administration publique sous une autre dénomination ayant le statut d’une direction générale, par exemple, le Bureau du Conseil supérieur des fonctionnaires civils ;

(1.3.2) “Une administration déconcentrée” qui signifie une province⁹ ;

(1.3.3) “Une collectivité locale” qui comprend les communes, les départements, les collectivités locales de Tambon, la Ville de Bangkok et la Ville de Pattaya

(1.3.4) “Une entreprise publique créée par une loi” : par exemple, l’Autorité portuaire de Thaïlande, Les Chemins de fer de Thaïlande, etc. ;

“Une entreprise publique créée par un décret” : par exemple, l’Office des entrepôts publics, l’Office des autobus de Bangkok, etc.

Les entreprises publiques établies sous forme de sociétés de droit privé, par exemple, la Compagnie “Thai Airways International”, la Compagnie de transports publics, etc. ne sont pas incluses dans la définition du mot “Administration publique”.

(1.3.5) “Tout autre organe de l’Etat” qui signifie :

⁹ Le territoire thaïlandais est divisé administrativement en 75 provinces. La Ville de Bangkok est une administration locale avec un statut particulier.

- les établissements publics créés par une loi, par exemple, la Banque de Thaïlande, l'Organisation des anciens combattants ;

- les établissements publics créés par un décret royal, par exemple, le Bureau d'évaluation de la qualité de l'éducation nationale, le Bureau de promotion des congrès et des expositions, etc. ;

- les secrétariats des organes constitutionnels, par exemple, l'Office de la Commission électorale, l'Office de la Commission de contrôle des comptes publics, etc. ;

- les secrétariats des juridictions, par exemple, le Secrétariat des juridictions judiciaires, le Secrétariat des juridictions administratives.

(1.3.6) “Tout autre organisme doté d'un pouvoir administratif ou chargé d'une mission administrative” oui signifie un organisme privé doté d'un pouvoir administratif tel que les ordres professionnels, par exemple l'Ordre des médecins, l'Ordre des avocats, etc.

(1.4) un agent de l'Etat: la définition d'un “agent de l'Etat” est donnée par l'article 3 comme suit:

“Agent de l'Etat” signifie :

(1) un fonctionnaire, un agent, un employé, un groupe de personnes ou une personne exerçant une fonction dans une administration publique ;

(2) une commission quasi – juridictionnelle, une commission ou une personne dotée par une loi du pouvoir de prendre un règlement, un acte ou une décision affectant les droits d'une personne

(3) une personne sous l'autorité ou la tutelle d'une administration publique ou d'un agent de l'Etat visé au (1) ou au (2).

Par conséquent, on peut classer “agent de l'Etat” en 9 catégories suivantes :

(1.4.1) “Un fonctionnaire” qui signifie un fonctionnaire de l'administration centrale, tel que des fonctionnaires civils, des militaires, des policiers, etc. ; des fonctionnaires de l'administration déconcentrée, tels que des fonctionnaires dans les provinces ; des fonctionnaires des secrétariats des organes constitutionnels

(1.4.2) “Un agent” qui comprend un agent d'une collectivité locale, un agent d'une entreprise publique, un agent d'un établissement public etc.

(1.4.3) “Un employé” qui signifie un agent non – fonctionnaire, un agent contractuel tel qu'un employé de l'administration centrale, un employé d'une collectivité locale, etc.

(1.4.4) “Un groupe de personnes exerçant une fonction dans une administration publique” tel que le conseil municipal dans la commune, le conseil de l’Université, etc.

(1.4.5) “Une personne exerçant une fonction dans une fonction publique” tel qu’un directeur – général, un maire, etc.

(1.4.6) “Une Commission quasi - juridictionnelle” : la définition de ce mot est donnée par l’article 3 comme suit :

“Commission quasi - juridictionnelle” signifie une Commission créée par une loi prévoyant une organisation et une procédure pour trancher un litige concernant des droits ou des devoirs prévus par une loi.

On peut citer comme exemple : la Commission d’appel prévue par la loi sur l’accès aux documents publics de 1997, la Commission d’appel prévue par la loi de 1979 sur le contrôle des bâtiments, etc.

(1.4.7) “Une Commission dotée par une loi du pouvoir de prendre un règlement, un acte ou une décision affectant les droits d’une personne” tel que le Conseil supérieur des fonctionnaires civils, la Commission nationale de la télévision et de radiodiffusion, etc.

(1.4.8) “Une personne dotée par une loi du pouvoir de prendre un règlement, un acte ou une décision affectant les droits d’une personne” tel qu’un “officier local” prévu par la loi de 1979 sur le contrôle des bâtiments, etc.

(1.4.9) “Une personne sous l’autorité ou la tutelle d’une administration publique ou d’un agent de l’Etat visé au (1) ou au (2) ” tel qu’un chef de village, un chef de sous district qui sont sous l’autorité du Préfet.

(2) Les caractéristiques ou la nature du litige

Le fait qu’un agent de l’Etat ou une administration publique est une partie au litige ne veut pas dire que c’est un contentieux administratif mais ce pourrait être un contentieux civil ou un contentieux pénal. Il est donc également important de tenir compte du critère relatif aux caractéristiques ou à la nature du litige, à savoir si le litige a les caractéristiques d’un litige administratif relevant de la compétence du juge administratif ou non. La nature d’un litige administratif prescrit par l’article 9 alinéa un (1) de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse peut être classifiée comme suit :

(2.1) Un litige concernant l’illégalité d’un acte administratif réglementaire émis par une administration publique ou un agent de l’Etat ;

(2.2) Un litige concernant l'illégalité d'un acte administratif individuel délivré par une administration publique ou un agent de l'Etat ;

(2.3) Un litige concernant l'illégalité d'un acte administratif matériel accompli par une administration publique ou un agent de l'Etat ;

Dans le cas où le juge administratif constate l'illégalité de l'acte attaqué, l'article 72 alinéa un de la loi lui donne les pouvoirs suivants :

“Article 72. Le juge administratif dispose par jugement ou ordonnance des pouvoirs suivants :

(1) Annuler en totalité ou en partie le règlement ou l'ordre attaqué ou prohiber l'acte attaqué, en raison des illégalités prévues à l'article 9 alinéa un (1) commises par l'administration publique ou l'agent de l'Etat ;”

Toutefois, il reste encore quelque jurisprudence qui démontre une controverse relative aux critères retenus par la Cour constitutionnelle et la Cour administrative suprême pour déterminer la compétence du juge administratif comme suit :

Décision de la Cour constitutionnelle n° 52/2003

La Cour constitutionnelle a considéré que le pouvoir exercé par la Commission électorale à mener des enquêtes pour établir les faits et à rendre toute décision sur les problèmes ou les litiges découlant des lois visées par l'article 144 alinéa deux de la Constitution de 1997 était l'exercice du pouvoir constitutionnel et par conséquent la décision de la Commission électorale en vertu de l'article 145 alinéa deux de la Constitution était définitive. La nature d'un tel pouvoir n'est pas administrative et n'est donc pas sous la compétence de juge administratif.

Arrêt de la Cour administrative suprême n° A¹⁰ 271/2006

L'article 10 de la loi relative à l'organisation de la radiodiffusion et des télécommunications de 2000 a habilité le Sénat à participer à la sélection des membres de la Commission nationale de la radiodiffusion et des télécommunications. Un tel pouvoir du Sénat n'est le pouvoir législatif, ni le pouvoir constitutionnel exercé par un organe constitutionnel. Par conséquent, le Sénat, en tant qu'organe exerçant un pouvoir administratif conféré par la loi, est considéré comme une “administration publique” au sens de l'article 3 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative

¹⁰ “A” est une indication que c'est un arrêt rendu sur un appel

contentieuse. Dès lors, le litige concernant la sélection des membres de ladite commission est considéré comme un litige administratif relevant de la compétence du juge administratif.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 178/2007

Dans un cas où les requérants ont déposé une requête contre la résolution du Conseil des ministres approuvant un accord commercial entre le Japon et la Thaïlande avec les conclusions tendant à l'annulation de ladite résolution et suspension de la signature de l'accord, la Cour administrative suprême a jugé que la signature d'un tel accord était l'exercice du pouvoir exécutif en conformité avec la Constitution dans le but des relations internationales. Ainsi, la Cour a jugé que le litige ne relevait pas de la compétence du juge administratif.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 468/2007

En vertu de l'article 145 (3) de la Constitution de 1997, la Commission électorale a le pouvoir de mener des enquêtes pour établir les faits et de rendre toute décision sur les problèmes ou les litiges découlant de la loi sur l'élection des membres du conseil local ou des administrateurs locaux de 2002. Dans ce cas, la décision rendue par la Commission électorale de révoquer le droit d'éligibilité du requérant a été considérée comme un acte commis par un "organe constitutionnel". Par conséquent, un litige découlant de l'exercice du pouvoir constitutionnel d'un organe constitutionnel ne relève pas de la compétence du juge administratif.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 547/2008

Bien que la signature par le ministre des affaires étrangères d'un communiqué conjoint avec le Cambodge concernant sa proposition de faire enregistrer les ruines de Preah Vihear comme un site de Patrimoine Mondial, avec l'approbation du Conseil des ministres ait été faite au nom du gouvernement thaïlandais en relation avec les affaires étrangères, un tel acte avait affecté d'une manière préjudiciable les droits ou les intérêts du peuple thaïlandais à maintenir les droits et les devoirs de posséder et de préserver leur propre territoire, leur terre et leur civilisation, qui constituaient le patrimoine culturel de leur nation, les droits de travailler dans cette zone, ainsi que leur droits constitutionnels. Ainsi, un tel acte commis par le gouvernement est considéré comme un acte administratif effectué par des agents de l'Etat qui relève de la compétence du juge administratif. Le communiqué conjoint entre la Thaïlande et le Cambodge signé et approuvé par les défendeurs sans l'approbation du Parlement conformément à l'article 190 alinéa deux de la Constitution de 2007 a été considéré comme un acte illégal commis par une "administration publique" ou des "agents de l'Etat" en relation avec "tout autre acte" qui relevait de la compétence du

juge administratif en vertu de l'article 9 alinéa un (1) de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse.

1.2.2 Les actes du pouvoir exécutif ou des autorités publiques qui, en raison de leur nature ou de leur objet, échappent à tout contrôle juridictionnel.

Il existe certaines exceptions par lesquelles les actes du pouvoir exécutif ou des autorités publiques sont exclus de la compétence du juge administratif. Ces exceptions sont les suivantes :

- (1) Les exceptions prévues par la Constitution de 2007 ;
- (2) Les exceptions prévues par la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse;
- (3) Les exceptions prévues par d'autres lois ;
- (4) Les exceptions prévues par la jurisprudence de la Cour administrative suprême et de la Commission des conflits de compétence¹¹

(1) Les exceptions prévues par la Constitution de 2007

La Constitution de 2007 contient certaines dispositions qui apportent des limites à la compétence du juge administratif comme suit :

(a) Les limites de la compétence du juge administratif en vertu de l'article 223 alinéa 2 de la Constitution de 2007 qui prescrit :

“La compétence des juridictions administratives prévue par l'alinéa un ne s'applique pas aux décisions contentieuses d'un organe constitutionnel exerçant ce pouvoir qui lui est directement conféré par la Constitution.”

Auparavant, le terme “organe constitutionnel” avait reçu une très large interprétation par la Cour constitutionnelle comme incluant n'importe quel organe dont le nom était mentionné dans la Constitution. Cette interprétation a été sévèrement critiquée par les juristes de droit public car elle englobait également toutes les collectivités locales. Par la suite, la Cour constitutionnelle en a donné une nouvelle interprétation du terme “organe constitutionnel” comme désignant des “organes établis par les dispositions de la Constitution”, tels que le Parlement, le gouvernement, les juridictions et les autorités administratives indépendantes. En outre il y avait une compréhension que, si un organe était considéré comme un “organe établi par les dispositions de la Constitution”, un litige résultant d'un

¹¹ Vous trouverez la jurisprudence concernée dans le 1.3 de ce rapport

acte commis par un tel organe échapperait à la compétence du juge administratif. Cette compréhension s'est produite sans tenir compte du fondement à l'égard des questions suivantes : si oui ou non l'acte accompli par un tel organe était considéré comme l'exercice d'un pouvoir conféré par une règle de droit ; si oui ou non la règle de droit qui a conféré un tel pouvoir dérivait de la Constitution ou de la loi ; et finalement si oui ou non l'acte accompli possédait une nature politique, administrative ou criminelle.

Néanmoins, ces questions ont été finalement résolues par l'article 223 alinéa deux de la Constitution qui prévoit expressément que si un organe constitutionnel rend une décision contentieuse en exerçant ce pouvoir qui lui est directement conféré par la Constitution, un litige résultant d'une telle décision ne relève pas de la compétence du juge administratif.

On peut citer comme exemple d'un tel pouvoir l'article 236 alinéa un (5) de la Constitution de 2007 qui prescrit comme suit :

“Article 236. La Commission électorale a les pouvoirs et les attributions suivantes :

... ..
 (5) procéder aux enquêtes pour établir les faits et rendre des décisions concernant les problèmes ou litiges en vertu des lois visées par l'article 235 alinéa deux ;

... ..”
 Néanmoins, il reste encore une question qui se pose de savoir si oui ou non l'exercice du pouvoir directement conféré à un “organe constitutionnel” par la Constitution prévu par l'article 223 alinéa deux se réfère également à l'exercice du pouvoir par la Commission nationale contre la corruption prévu par l'article 250 alinéa un (3) de la Constitution qui prescrit comme suit

“Article 250. La Commission nationale contre la corruption a les pouvoirs et les attributions suivantes :

.....
 (3) procéder aux enquêtes et rendre des décisions si un agent de l'Etat détenant un poste de direction ou un fonctionnaire détenant un poste à partir du niveau de chef de service et au delà ou l'équivalent est devenu anormalement riche ou a commis un délit de corruption, de malversations”

Selon la loi organique de 1999 sur la prévention et la répression de la corruption, l'agent de l'Etat accusé par la Commission nationale contre la corruption d'être anormalement riche ou d'avoir commis un délit de corruption ou de malversations doit recevoir une sanction disciplinaire par son supérieur hiérarchique. L'agent de l'Etat peut attaquer la sanction disciplinaire devant le juge administratif. Mais l'agent de l'Etat

ne peut pas attaquer la décision de la Commission nationale contre la corruption devant le juge administratif car celui – ci estime que la décision de la commission ne fait pas encore grief à l’agent de l’Etat.

(b) Les limites de la compétence du juge administratif en vertu de l’article 219 alinéa 3 de la Constitution de 2007

Cet article prescrit que tous les litiges résultant des élections relèvent de la compétence du juge judiciaire comme suit

“La Cour de Cassation a le pouvoir de connaître et de statuer sur les litiges relatifs aux élections et la suspension du droit de vote dans une élection des députés et dans une sélection des sénateurs et les Cours d’appel ont le pouvoir de connaître et de statuer sur les litiges relatifs aux élections et la suspension du droit de vote dans une élection des membres d’un conseil local ou des administrateurs locaux ; ”

(2) Les exceptions prévues par la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse

L’article 9 alinéa deux de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prescrit comme suit :

“Les matières suivantes ne relevant pas de la compétence des juridictions administratives :

(1) Actes se rapportant à la discipline militaire.

(2) Actes du Conseil supérieur de la magistrature dans l’exercice de ses attributions prévues par la loi sur la magistrature judiciaire.

(3) Litiges relevant de la compétence des tribunaux des mineurs et de la famille, des tribunaux des Prud’hommes, des tribunaux fiscaux, des tribunaux de la propriété intellectuelle et du commerce international, des tribunaux des faillites et des autres tribunaux judiciaires spécialisés.”

(3) Les exceptions prévues par d’autres lois

Il existe les exceptions à la compétence du juge administratif prévues par d’autres lois dont on peut citer les exemples suivants :

- L’ Ordonnance portant création de la Compagnie de gestion des biens de Thaïlande prévoit dans l’article 11 que la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse ne s’applique pas aux actes de la compagnie dans la gestion des actifs non performants, la délivrance d’un règlement, d’un ordre, d’une décision, l’autorisation et tous autres actes du conseil

d'administration relatifs à la gestion des actifs non performants accomplis en vertu de l'ordonnance.

- La loi de 2008 sur la sûreté nationale prévoit dans l'article 23 que toute réglementation, toute notification, tout ordre, ou toute action accomplis en vertu de cette loi ne sont pas soumis à la loi sur la procédure administrative non contentieuse et les litiges résultant de tels actes relèvent de la compétence du juge judiciaire.

(4) Les exceptions prévues par la jurisprudence de la Cour administrative suprême et de la Commission des conflits de compétence

Il existe également les exceptions à la compétence du juge administratif selon la jurisprudence de la Cour administrative suprême et de la Commission des conflits de compétence dont on peut classer dans 8 catégories suivantes :

- Les actes législatifs ;
- Les actes de gouvernement et des matières qui concernent directement la politique du gouvernement ;
- Les matières relatives aux actes judiciaires ;
- Les actes de la procédure pénale ;
- Les actes de la procédure civile ;
- Les mesures d'ordre intérieur, les circulaires, les directives ;
- Les activités des organisations religieuses ;
- Les litiges relatifs aux titres de propriété foncière.

1.3 Quelques cas de jurisprudence illustrant la portée et les limites du champ de compétence du juge.

1.3.1 Exemples de la jurisprudence concernant les exceptions prévues par la Constitution

Arrêt de la Cour administrative suprême n° 250/2006

En dépit du fait que la Commission électorale soit un organe indépendant établi par la Constitution et considéré comme un "organe constitutionnel", cela ne veut pas dire que le pouvoir exercé par elle soit automatiquement considéré comme l'exercice du pouvoir constitutionnel parce que le pouvoir exercé par la Commission électorale peut être le pouvoir qui lui est conféré par la loi seulement et non pas le pouvoir qui lui est conféré par la Constitution. Dans le premier cas où le pouvoir lui est conféré par la loi, ce pouvoir doit être considéré comme un pouvoir administratif qui relève de la compétence du juge administratif. Dans ce

litige, l'ordre litigieux de la Commission électorale a été rendu en vertu de l'article 10 de la loi organique de 1988 sur la Commission électorale et le règlement de ladite Commission. Par conséquent, l'ordre contesté qui affecte les droits et les devoirs des personnes doit être considéré comme un acte administratif et relève de la compétence du juge administratif.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 9/2007

L'ordre et la notification de la Commission électorale concernant le décompte des voix pour l'élection des membres d'un conseil local ont été considérés comme les décisions contentieuses d'un organe constitutionnel exerçant ce pouvoir qui lui est directement conféré par la Constitution et ne relevant pas de la compétence du juge administratif.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° D¹² 31-32/2007
et le jugement de la Cour administrative suprême n° D11/2009

La notification de la Commission électorale à l'égard de l'élection d'un sénateur dans une circonscription électorale a été considérée comme l'exercice du pouvoir administratif ou l'accomplissement d'une fonction administrative par la Commission électorale ou par le Secrétariat de la Commission électorale agissant conformément avec la résolution de la Commission électorale qui n'était pas une décision contentieuse en vertu du pouvoir directement conféré par la Constitution. Par conséquent, ce litige relevait de la compétence du juge administratif et devait être directement porté devant la Cour administrative suprême conformément à la loi organique de 2007 sur la Commission électorale et l'article 11 (3) de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse.

1.3.2 Exemples de la jurisprudence concernant les exceptions prévues par la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse.

(a) Actes se rapportant à la discipline militaire

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 223/2004

L'ordre de suspension d'un officier militaire conformément à la réglementation du ministère de la Défense relative aux ordres de suspension

¹² "D" est une indication que c'est une requête directement déposée devant la Cour administrative suprême.

du service militaire de 1985 est considéré comme un acte se rapportant à la discipline militaire. Par conséquent, un litige résultant d'un tel acte ne relève pas de la compétence du juge administratif.

(b) Actes du Conseil supérieur de la magistrature dans l'exercice de ses attributions prévues par la loi sur la magistrature judiciaire

Arrêt de la Cour administrative suprême n° 15/2003

L'ordre du Conseil supérieur de la magistrature nommant un conseil disciplinaire est considéré comme une procédure disciplinaire conformément à la loi sur la magistrature judiciaire. Par conséquent, le litige qui en résulte ne relève pas de la compétence du juge administratif.

(c) Litiges relevant de la compétence des tribunaux des mineures et de la famille, des tribunaux des Prud'hommes, des tribunaux fiscaux, des tribunaux de la propriété intellectuelle et du commerce international, des tribunaux des faillites et des autres tribunaux judiciaires spécialisés.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 499/2003

Le litige concernant la notification rendue par un administrateur judiciaire conformément au jugement du tribunal des faillites relève du tribunal des faillites.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 561/2005

Le requérant allègue que l'acte de mariage est illégal et en demande la révocation. Le litige est considéré comme un litige relatif au droit de la famille qui relève de la compétence du tribunal des mineurs et de la famille.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 152/2006

Un litige concernant le refus des autorités fiscales de rembourser des impôts trop perçus relève de la compétence du tribunal fiscal en vertu de la loi de 1985 portant l'établissement et la procédure du tribunal fiscal.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 378/2006

Les points litigieux concernant le salaire pendant la période de suspension de travail, les indemnités de rupture de contrat et la rémunération des enseignants d'une école privée sont considérés comme un litige relatif aux droits et obligations conformément au contrat de travail ou d'un accord sur les conditions de travail qui relève de la compétence du Tribunal des Prud'hommes.

Décision de la Commission des conflits de compétence n° 9/2003

Quoique la décision du teneur des registres des marques de commerce concernant le dépôt d'une marque de commerce soit considérée comme un acte administratif, la requête reconventionnelle contre une telle décision est considérée comme un litige relevant de la compétence du tribunal de la propriété intellectuelle et du commerce international.

1.3.3 Jurisprudence concernant les exceptions prévues par d'autres lois

Il n'y a pas encore une jurisprudence concernant les exceptions prévues par d'autres lois.

1.3.4 Exemples de la jurisprudence concernant les exceptions prévue par la jurisprudence de la Cour administrative suprême et de la Commission des conflits de compétence

(a) Actes législatifs

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 802/2008

Le requérant a demandé au juge administratif d'annuler la loi de 1968 sur l'Autorité génératrice de l'électricité de Thaïlande. La Cour administrative suprême a jugé que le pouvoir d'abroger ou de modifier une loi était un pouvoir législatif appartenant au législateur et la requête ne relevait pas de la compétence du juge administratif.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 25/2003

Le projet de loi portant création de l'Institut de Praboromarajchanok proposé par le ministère de la Santé publique était la rédaction d'un projet de

loi dans une procédure législative qui n'était pas un exercice du pouvoir administratif et ne relevait pas de la compétence du juge administratif.

(b) Actes de gouvernement et des matières qui concernent directement la politique du gouvernement

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 78/2004

La signature de l'accord bilatéral entre l'Organisation pharmaceutique de Thaïlande et le ministère de la Santé publique de Zimbabwe concernant le transfert de technologie pour fabriquer des médicaments anti-SIDA a été considérée comme un acte commis au nom du gouvernement thaïlandais concernant les relations internationales. Un tel litige ne doit pas être considéré comme un litige administratif.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 626/2003

La notification de la Ville de Bangkok de conférer aux éminents directeurs d'école des plaques d'honneur et des bourses de voyage d'études à l'étranger a été considérée comme une matière concernant directement la politique des administrateurs de la Ville de Bangkok qui n'étaient pas liés par aucune loi. Par conséquent, le refus par la Ville de Bangkok d'organiser un voyage d'études à l'étranger n'a pas été considéré comme un acte commis par une administration publique et ne relevait pas de la compétence du juge administratif.

(c) Matières relatives aux actes judiciaires

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 342/2005

Dans une affaire où le requérant a allégué qu'il avait souffert par le jugement rendu par les défendeurs (y compris huit magistrats judiciaires), la Cour administrative suprême a statué que le prononcé du jugement par les défendeurs était un acte judiciaire qui était en dehors du champ de compétence du juge administratif.

(d) Actes de la procédure pénale

Décision de la commission des conflits de compétence n° 22/2004

La détention par la police est le pouvoir conféré à un inspecteur de police tel qu'il est spécifiquement prévu par le Code de procédure pénale qui peut aboutir à la sanction pénale du délinquant. Un litige relatif à l'acte

illégal en rapport avec l'exercice du pouvoir dans la procédure pénale doit donc relever de la compétence du juge judiciaire.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 922/2005

Un litige relatif à un acte illégal d'un inspecteur de police en rapport avec l'exercice du pouvoir dans la procédure pénale n'est pas considéré comme un acte administratif relevant de la compétence du juge administratif.

(e) Actes de la procédure civile

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 355/2004

Une lettre officielle faite par le ministère des Finances notifiant son refus de conclure un accord de compromis proposé par le requérant n'est pas considéré comme un acte administratif. Il était tout simplement un acte accompli par une partie au litige dans une procédure civile.

(f) Mesures d'ordre intérieur, circulaires, directives

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 78/2004

Une collectivité locale a transmis la demande de modification statutaire de son agent au Bureau du Conseil supérieur des fonctionnaires pour demander son avis. Celui-ci a donné un avis défavorable. L'agent a fait un recours devant le juge administratif tendant à l'annulation de l'avis. La Cour administrative suprême a jugé que l'avis attaqué n'était pas un acte administratif mais il n'était qu'une mesure d'ordre intérieur.

Arrêt de la Cour administrative suprême n°A 282/2007

L'article 22 de la loi de 1947 sur les armes à feu prescrit qu'il est interdit de porter une arme à feu sans avoir obtenu un permis du chef de Police nationale qui dispose d'un pouvoir de libre appréciation dans sa décision d'accorder ou non un permis de port d'arme à feu à un demandeur. Le chef de Police nationale a défini, dans sa directive, les critères par référence auxquelles il exercera ce pouvoir. Le requérant auquel a été opposée une décision de refus motivée par référence à la directive a attaqué cette directive devant le juge administratif concluant à son annulation. La Cour administrative suprême a statué que la directive n'était qu'une mesure d'ordre intérieur qui ne pouvait pas être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

(g) Activités des organisations religieusesOrdonnance de la Cour administrative suprême n° 415/2005

La décision du Conseil supérieur des bonzes bouddhistes de démettre le chef d'un temple de ses fonctions est considéré comme un acte en rapport avec l'organisation disciplinaire des bonzes bouddhistes en vertu de la loi sur la discipline des bonzes bouddhistes de 1952. Un litige concernant cette matière ne sera pas considéré comme un acte administratif relevant de la compétence du juge administratif.

(h) Litiges relatifs aux titres de propriété foncièreJurisprudence constante de la Commission des conflits de compétence

Dans un litige administratif où il y a une question touchant quoiqu' indirectement aux titres de propriété foncière, la Commission des conflits de compétence suit sa jurisprudence constante que cette catégorie de litiges relèvent de la compétence du juge judiciaire.

2. La procédure

2.1 Présentation générale de la procédure

La procédure administrative contentieuse thaïlandaise a quatre traits caractéristiques suivants :

- Premièrement, la procédure est inquisitoriale. La tâche d'instruire l'affaire incombe au juge – rapporteur qui doit enquêter sur les faits pour obtenir tous les faits nécessaires au jugement de l'affaire. Par conséquent, de tels faits ne se limitent pas à ceux soumis ou allégués par les parties au litige. Le juge s'acquitte ainsi d'une tâche très importante dans l'instruction de l'affaire en menant des enquêtes auprès des parties au litige et d'autres parties concernées.¹³ La procédure administrative contentieuse vise à maintenir un équilibre entre les parties au litige : l'une est un citoyen et l'autre est un organe de l'État en employant la méthodologie inquisitoriale d'ordonner à l'organe de l'État de produire les objets, documents ou autres pièces relatives au litige qui sont dans sa possession.

- Deuxièmement, la procédure administrative contentieuse est une procédure écrite par contraste avec la procédure civile qui permet la présentation orale des faits par les parties et la preuve testimoniale par les plaidoiries des parties ou de leurs avocats. Par conséquent, un aspect important des litiges administratifs dépend de la preuve écrite qui est l'échange de mémoires entre les parties. Pourtant, les parties ont le droit de faire des observations orales et de fournir la preuve testimoniale au juge administratif pendant l'audience.

- Troisièmement, la procédure administrative contentieuse est flexible et simple afin de permettre aux gens de faire des recours par eux-mêmes sans être représentés par un avocat. En outre, la requête n'a aucune forme spécifique. Elle doit être par écrit, rédigée en termes polis et doit indiquer les renseignements requis par la loi.¹⁴ Au cas où la requête ne contiendrait pas tous les renseignements requis par la loi ou elle serait ambiguë ou incompréhensible, le secrétariat général des juridictions administratives demanderait au requérant de régulariser sa requête.¹⁵ En outre, le recours

¹³ Règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême sur la procédure administrative contentieuse de 2000, article 5

¹⁴ Article 45 alinéa un de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse.

¹⁵ Article 45 alinéa un de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse.

peut être déposé à un agent de greffe d'une juridiction administrative ou envoyé par lettre recommandée.¹⁶

- Finalement, la procédure administrative contentieuse a un autre trait caractéristique : l'équilibre des pouvoirs entre les juges administratifs afin d'assurer l'exactitude des faits et de décision. En principe, le juge – rapporteur a le rôle le plus important dans la compilation et la constatation des faits. Il doit présenter un résumé des faits et les questions sur lesquelles le tribunal doit se prononcer aux autres juges de la chambre et au rapporteur public¹⁷ qui ne fait pas partie de la chambre pour leur considération. Avant la délibération de la chambre, le rapporteur public présentera ses conclusions.¹⁸ Le système dans lequel les conclusions du rapporteur public sont présentées contribue à l'amélioration de la prudence et de l'exactitude du jugement de chaque chambre ; au cas où la chambre adopterait une décision différente de celle proposée par le rapporteur public, elle devrait montrer un raisonnement plus solide et plus convaincant. La comparaison entre la décision de la chambre et les conclusions du rapporteur public est rendue disponible par la publication obligatoire des deux documents.

2.1.1 Où trouve – t – on les règles de procédure, par quels textes sont – elles définies ?

Les sources de la procédure administrative contentieuse sont les suivantes :

(1) La loi de 1999 portant création des juridictions judiciaires et de la procédure administrative contentieuse.

Cette loi est la principale législation sur la procédure administrative contentieuse. Elle fournit tous les principes ou normes de la procédure administrative contentieuse. Quant à ses détails ou sa mise en œuvre, ils seront prévus par des règlements.

(2) La loi de 1999 portant la résolution des conflits de compétence entre les juridictions.

Quand un conflit de compétence entre les juridictions judiciaires, les juridictions administratives ou les juridictions militaires s'élève, l'affaire sera renvoyée à la Commission des conflits de compétence. La loi de 1999 sur la résolution des conflits de compétence entre les juridictions fournit les règles et la procédure d'un tel renvoi. Les détails ou la mise en œuvre seront précisés par des règlements.

¹⁶ Article 46 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse.

¹⁷ Son rôle est similaire à celui du "Commissaire du gouvernement" ou "rapporteur public" dans le système français.

¹⁸ Article 58 alinéa un de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse.

(3) Le règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse

L'article 44 et l'article 66 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prévoit que toutes les règles de procédure, non prévues par la loi, concernant l'introduction de l'instance, la procédure d'instruction, le déroulement de l'instance, la preuve, la décision et les mesures provisoires avant jugement seront établies par le règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême. Ainsi, l'assemblée générale de la Cour administrative suprême, en vertu des dispositions de l'article 44 et de l'article 66 a adopté le règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême sur la procédure administrative contentieuse de 2000. Ce règlement détermine la procédure des tribunaux administratifs de première instance et de la Cour administrative suprême dans toutes les instances de la procédure : de la présentation de la requête jusqu'au prononcé du jugement.

(4) Le règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2001 sur la répartition des chambres, l'attribution de l'affaire, le transfert de l'instance, l'exercice des fonctions des magistrats dans le contentieux administratif, la récusation des magistrats, l'exercice des fonctions des agents du contentieux administratif et les actes du mandataire.

L'article 29 alinéa un, l'article 45 alinéa cinq, l'article 56 alinéa trois, l'article 57 alinéa cinq et six, l'article 61 (5) et l'article 63 alinéa deux de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prévoient que tous les détails concernés seront en conformité avec les règles ou règlements prescrits par l'assemblée générale de la Cour administrative suprême. Par conséquent, l'assemblée générale, en vertu des dispositions sus – mentionnées a adopté ce règlement.

(5) Le règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2001 sur la procédure administrative contentieuse des recours pendant devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat qui sont attribués au Tribunal administratif central.

L'article 103 alinéa trois de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prévoit qu'après l'ouverture du Tribunal administratif central, tous les recours pendant devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ou ceux pour lesquels la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a déjà rendu sa décision mais qui n'ont pas encore fait l'objet de la décision du Premier Ministre sont attribués au Tribunal administratif

central. Celui – ci statue sur lesdits recours s'il considère qu'il s'agit d'une requête prévue à l'article 9. L'article 103 alinéa cinq prévoit également que la procédure administrative contentieuse de tels recours sera en conformité avec le règlement de l'assemblée générale de la Cour administratif suprême mais elle ne peut pas être contraire aux dispositions de la loi.

(6) Le règlement du Conseil supérieur de la magistrature administrative de 2001 sur les attributions du Président de la Cour administrative suprême et des présidents des tribunaux administratifs de première instance et sur la gestion des juridictions administratives.

L'article 28 alinéa un, deux et trois de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prévoit que le Président de la Cour administrative suprême, le Vice – Président de la Cour administrative suprême, les présidents des tribunaux administratifs de première instance et les vice – présidents des tribunaux administratifs de première instance sont responsables du bon fonctionnement de leur juridiction selon les règlements pris par le Conseil supérieur de la magistrature administrative avec l'approbation de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême. Par conséquent, un règlement sur les attributions du Président de la Cour administrative suprême et des présidents des tribunaux administratifs de première instance a été rendu.

(7) Le règlement de la Commission des conflits de compétence de 2001 sur la procédure de renvoi des conflits de compétence à la commission et la considération de tels conflits par la commission.

L'article 17 de la loi de 1999 sur la résolution des conflits de compétence entre les juridictions prévoit que la Commission des conflits de compétence a le pouvoir d'adopter un règlement sur la procédure de renvoi des conflits de compétence à la commission et la considération de tels conflits par la commission et d'autres procédures concernées. Ce règlement a été rendu.

(8) Le Code de procédure civile

L'article 63, l'article 64 et l'article 72 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prévoient que les dispositions relatives à la récusation des magistrats, à l'outrage à la magistrature et aux voies d'exécution prévues par le Code de procédure civile sont applicables mutatis mutandis à la procédure administrative contentieuse. En outre, l'article 77 et l'article 78 du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse prévoient que les dispositions relatives aux mesures provisoires avant jugement et à l'intervention prévues par le Code de procédure civile s'appliquent mutatis mutandis à la procédure administrative contentieuse. Ce qui veut dire que, en dehors des dispositions

spécifiées, d'autres dispositions du Code procédure civile ne s'appliquent pas mutatis mutandis à la procédure administrative contentieuse.

(9) Les principes généraux du droit concernant la procédure administrative contentieuse

L'article 5 alinéa deux du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse prévoit qu'au cas où une question particulière n'a pas été spécifiquement prévue par la loi ou le règlement sus – mentionné, les principes généraux du droit concernant la procédure administrative contentieuse seront applicables. De tels principes généraux du droit comprennent les principes de procédure administrative contentieuse universellement appliqués dans les pays étrangers.

2.1.2 La procédure est – elle plutôt dirigée par les parties que par le juge ? Quelles sont leurs responsabilités respectives ?

La procédure inquisitoriale encourage un rôle actif du juge administratif dans la gestion et la direction des litiges. Par exemple, si le juge – rapporteur est d'avis que la requête a une imperfection qui est susceptible d'être corrigée ou le requérant a manqué à payer les frais de l'instance requis, il a le pouvoir d'ordonner au requérant à faire une correction ou à payer les frais de l'instance dans un délai déterminé.¹⁹ Un autre exemple est le pouvoir du président de chambre de fixer le jour de clôture de l'instruction, Le juge administrative a également le pouvoir de déterminer les questions sur lesquelles le tribunal doit se prononcer, de déterminer le défendeur et d'ordonner une injonction à l'organe de l'Etat ou à l'agent de l'Etat concernés. Le juge administratif joue un rôle important dans le contrôle de la procédure administrative contentieuse. Néanmoins, un principe général de la procédure contentieuse sur le caractère contradictoire et l'impartialité de la procédure est strictement observé ; par exemple, l'audition des deux parties du litige, le jugement en dessus des conclusions demandées par le requérant, la récusation des magistrats, etc.

2.1.3 Existe-t-il un parquet? Quel est son rôle ?

Dans la procédure administrative contentieuse, le rôle du parquet n'est pas requis. Ceci résulte du caractère inquisitorial de la procédure administrative contentieuse qui est principalement effectuée par un échange de mémoires écrits entre les parties et complétée par l'instruction de l'affaire menée par le juge - rapporteur. Le rôle principal du parquet en Thaïlande est

¹⁹ Article 57 de la loi de 1999 portant création des juridictions administrative et de la procédure administrative contentieuse et l'art 37 alinéa deux du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse.

dans la procédure pénale. Néanmoins, dans les litiges civils et administratifs, les organes de l'État ou les agents de l'État peuvent être représentés par le ministère public s'ils font la demande à l'Office du Procureur général.

Inspirée par le modèle français, la procédure administrative contentieuse thaïlandaise prévoit l'institution du "juge-commissaire de la justice" (ou "Rapporteur public") afin d'assurer l'équilibre des pouvoirs entre les juges administratifs, l'exactitude des faits et l'impartialité du jugement. Le juge-commissaire de la justice ne fait pas partie de la chambre. Il a pour fonction de présenter ses conclusions à la chambre avant le délibéré de l'affaire. La chambre n'est pas obligée de suivre l'avis du juge-commissaire de la justice. Mais au cas où la chambre adopterait une décision différente de celle proposée par le juge-commissaire de la justice, elle devrait montrer un raisonnement plus solide et plus convaincant. La comparaison entre la décision de la chambre et les conclusions du juge-commissaire de la justice est rendue disponible par la publication obligatoire des deux documents.

2.1.4 La procédure est-elle écrite ou orale ?

La procédure administrative contentieuse est une procédure écrite : la requête introductive d'instance, le mémoire en réponse, le mémoire en réplique, le mémoire complémentaire, les rapports du procès, les déclarations des parties, les conclusions du juge-commissaire de la justice, le jugement et l'ordonnance sont tous sous une forme écrite. Toutefois, la chambre doit fixer la date de la première audience afin de permettre aux parties, si elles le souhaitent, de présenter leurs observations écrites et orales à la chambre pendant l'audience. Les observations orales doivent être concises et ne doivent pas porter sur des faits qui n'ont pas encore été évoqués. Les parties ne sont pas tenues d'assister à l'audience.²⁰

2.1.5 Le juge statue-t-il seul ou en formation collégiale ?

Les litiges portés devant les juridictions administratives doivent être instruits et jugés par une formation d'instruction et de jugement. Au tribunal administratif de première instance, la formation est au moins de trois magistrats. Si le président du tribunal administratif de première instance estime utile, il peut réunir à la chambre compétente une des autres chambres pour l'examen d'une affaire déterminée.²¹ Le président du tribunal

²⁰ Article 52 alinéa deux de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse et l'article 84 du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse.

²¹ Article 8 alinéa 5 du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2001 sur la répartition des chambres, l'attribution de l'affaire,

administratif de première instance peut décider de faire juger les instances suivantes par l'assemblée générale du tribunal administratif de première instance :

(1) une requête concernant un grand nombre de personnes ou d'un intérêt public important ;

(2) une requête dont la solution nécessite de prendre une position de principe sur une question de droit administratif ;

(3) une requête ayant pour effet de renverser ou de modifier la jurisprudence du tribunal administratif de première instance ou de la Cour administrative suprême ;

(4) une requête où le montant des sommes en jeu est particulièrement important.²²

A la Cour administrative suprême, la formation d'instruction et de jugement est au moins de cinq magistrats. Si le Président de la Cour administrative suprême peut réunir à la chambre compétente une des autres chambres pour l'examen d'une affaire déterminée.²³ Le Président de la Cour administrative suprême peut soumettre à l'assemblée générale toute affaire qu'il estime utile. La loi ou le règlement adopté par l'assemblée générale de la Cour administrative suprême décide des autres cas où une affaire est soumise à l'assemblée générale. L'assemblée générale est composée de tous les magistrats de la Cour administrative suprême. Le quorum est au moins de la moitié. Le Président de la Cour administrative suprême est président de l'assemblée générale. La décision est prise à la majorité. En cas de partage des voix, le président de l'assemblée a voix prépondérante.²⁴

Pourtant, le juge-rapporteur peut décider par lui-même que la requête est recevable²⁵ mais l'ordonnance du rejet de la requête est rendue par la chambre sur proposition du juge-rapporteur.²⁶

le transfert de l'instance, l'exercice des fonctions des magistrats, l'exercice des fonctions des agents du contentieux administratif et les actes du mandataire.

²² Article 94 alinéa un du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse.

²³ Article 8 alinéa 4 du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2001 sur la répartition des chambres, l'attribution de l'affaire, le transfert de l'instance, l'exercice des fonctions des magistrats, l'exercice des fonctions des agents du contentieux administratif et les actes du mandataire.

²⁴ Article 68 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse.

²⁵ Article 42 alinéa un du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse.

²⁶ Article 37 alinéa deux du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse.

2.2 Quelles sont les règles de recevabilité des requêtes ? Le demandeur doit-il justifier de son intérêt pour agir ? Si oui, celui-ci est-il conçu de façon large ou stricte ?

Pour considérer si une requête est recevable ou non, le juge administratif doit examiner si elle remplit les trois principales conditions : l'intérêt pour agir du requérant, la compétence du juge administratif et le pouvoir du juge de remédier au préjudice subi par le requérant. Cela veut dire que le juge ne peut pas considérer uniquement l'intérêt pour agir du requérant mais il doit considérer également si le litige relève de sa compétence et si les conclusions demandées par le requérant sont dans son pouvoir d'ordonner le remède ou non. Surtout, quand c'est un litige contestant la légalité d'un règlement ou d'un ordre d'un organe de l'Etat ou d'un agent de l'Etat selon l'article 9 alinéa un de la loi de 1999 portant création des juridictions administrative et de la procédure administrative contentieuse, le juge doit considérer s'il a le pouvoir de réparer ou soulager le préjudice subi par le requérant en ordonnant l'annulation du règlement ou de l'ordre en vertu de l'article 72 alinéa un (1) de la loi.

En outre, la Constitution de 2007 accorde aux Médiateurs et à la Commission nationale des droits de l'homme le pouvoir de soumettre certaines affaires au juge administratif dans les conditions prévues par la Constitution. Par conséquent, la personne ayant l'intérêt pour agir, les Médiateurs et la Commission nationale des droits de l'homme sont les seules personnes ayant droit à soumettre une affaire au juge administratif.

2.2.1 Personne ayant l'intérêt pour agir

La notion de la personne ayant l'intérêt pour agir est prévue par les textes et par la jurisprudence de la Cour administrative suprême

2.2.1.1 Personne ayant l'intérêt pour agir telle qu'elle est prévue par les textes

Le requérant doit être la personne ayant l'intérêt pour agir et la capacité de déposer une requête.

(1) L'intérêt pour agir

Le requérant doit être la personne ayant l'intérêt pour agir tel que prévu par l'article 42 alinéa un de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse comme suit :

“Article 42 Toute personne qui subit ou subira inévitablement un préjudice ou un dommage causé par un acte ou une négligence d'une administration publique ou d'un agent de l'Etat, qui a un litige lié à un contrat administratif ou à toute autre instance relevant de la compétence de la juridiction administrative en application des dispositions de l'article 9, et la réparation ou le soulagement du préjudice ou du dommage requiert une

ordonnance prévue par l'article 72 peut former un recours devant la juridiction administrative.

Selon l'article 42 alinéa un ci-dessus, le principe de la personne ayant l'intérêt pour agir est appliqué. Ce qui veut dire que le requérant doit être la personne ayant l'intérêt pour agir. Mais dans un litige contestant la légalité d'un règlement ou d'un ordre d'un organe de l'Etat ou d'un agent de l'Etat, la personne ayant l'intérêt pour agir est entendue d'une façon assez large. Pour montrer son intérêt pour agir, le requérant doit seulement montrer que son intérêt est froissé par une telle action. Pourtant, le défendeur doit être une "administration publique" ou un "agent de l'Etat" et le remède demandé doit être dans le pouvoir du juge administratif tel que prévu par l'article 72 de la loi. Par conséquent, le requérant doit montrer non seulement comment son intérêt est lésé ou froissé mais il doit également indiquer quel est l'administration publique ou l'agent de l'Etat qui est à l'origine du recours et quel est le remède demandé par le requérant.

Les personnes ayant l'intérêt pour agir peuvent être classées en deux groupes : les personnes qui sont directement sous l'application d'un acte administratif réglementaire ou individuel et les personnes qui sont lésées par l'exécution d'un acte administratif.

(a) Les personnes qui sont directement sous l'application d'un acte administratif

- Directement sous l'application d'un règlement

Arrêt de la Cour administrative suprême n° D.S/2006

Dans cette affaire, les requérants (la Fondation pour la protection des consommateurs, des usagers de l'électricité et des agents de l'Autorité génératrice de l'électricité de Thaïlande) ont déposé une requête contestant la légalité des décrets royaux qui avaient transformé le statut de l'Autorité génératrice de l'électricité de Thaïlande d'une entreprise publique créée par une loi dans une société d'économie mixte afin de préparer la vente des actions de la société dans la Bourse des valeurs de Thaïlande et ont demandé l'annulation des décrets royaux. Les défendeurs (le ministère de l'énergie et l'Autorité génératrice de l'électricité de Thaïlande) représentés par un procureur public ont, dans leur mémoire en réponse, objecté à l'intérêt pour agir des requérants. La Cour administrative suprême, juge en premier et dernier ressort pour les recours contestant la légalité des décrets royaux, a statué sur l'intérêt pour agir des requérants comme suit :

- En ce qui concerne la Fondation pour la protection des consommateurs, elle a été fondée en vertu du Code civil et commercial ayant comme objectifs de promouvoir et sauvegarder les droits des consommateurs et d'encourager les activités des organisations de protection des consommateurs concernant la protection des consommateurs et l'intérêt

public. Etant donné que la requête concernait la protection de l'intérêt public des usagers de l'électricité, le domaine public et la stabilité sociale et économique ; le dépôt de la requête était donc dans ses objectifs. Par conséquent, la fondation était une personne qui avait subi ou subirait inévitablement un préjudice ou un dommage causé par l'application des décrets royaux.

- En ce qui concerne les usagers de l'électricité, quoiqu'ils n'aient pas été directement lésés par l'application de tels décrets royaux, ils étaient en droit de participer aux sessions d'audition du public, une procédure requise par le règlement du Comité chargé de préparer la transformation du statut de l'entreprise publique. En outre, ils avaient le droit de réserver des actions de la société avant la vente dans la bourse des valeurs de Thaïlande. Par conséquent, ils étaient des personnes qui avaient subi ou subiraient inévitablement un préjudice ou un dommage causé par l'application des décrets royaux.

- En ce qui concerne les agents de l'entreprise publique, la transformation du statut d'une entreprise publique créée par la loi dans une société d'économie mixte a directement porté atteinte à leur statut. Par conséquent, ils étaient des personnes qui avaient subi ou subiraient inévitablement un préjudice ou un dommage causé par l'application des décrets royaux.

Arrêt de la Cour administrative suprême n° D. 51/2006

Le requérant, en sa qualité d'un consommateur des médias, a déposé une requête contestant la légalité du décret royal qui avait transformé le statut de l'Organisation des communications de masse de Thaïlande, d'une entreprise publique créée par un décret royal dans une société d'économie mixte. Pourtant, la Cour administrative suprême a statué que le requérant qui prétendait d'être un consommateur des médias de l'entreprise publique ne pouvait pas démontrer le préjudice ou le dommage qu'il avait subi par l'application du décret royal ; par conséquent, il n'avait pas l'intérêt pour agir tel que prévu par l'article 42 alinéa un de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse.

Arrêt de la Cour administrative suprême n° D. 118/2007

Le requérant, en sa qualité d'un citoyen thaïlandais, du propriétaire d'un réseau de télécommunications et d'un usager de service public, a déposé une requête contestant la légalité de la notification de la Commission nationale des télécommunications concernant l'accès et l'interconnexion des réseaux de télécommunications en soutenant que l'application de la notification a causé un dommage aux citoyens et au pays ainsi qu'à lui-même ; par conséquent, il a demandé l'annulation de la

notification. La Cour administrative suprême a statué que le requérant ne pouvait pas démontrer le préjudice ou le dommage qu'il avait subi par l'application du décret royal ; par conséquent, il n'avait pas l'intérêt pour agir.

Arrêt de la Cour administrative suprême n° D. 33/2008

Selon un principe général du droit concernant la procédure administrative contentieuse, une personne, en droit de déposer une requête au juge administratif avec les conclusions tendant à l'annulation d'un règlement ou d'un acte administratif individuel, doit être une personne qui a un intérêt pour agir dans un tel litige. Le requérant doit démontrer le lien entre son intérêt et la cause de l'action et indiquer les effets du règlement ou de l'acte administratif attaqués ; il doit également démontrer comment le remède demandé lui serait utile. Une personne, en sa qualité d'un citoyen ou d'un contribuable ne peut pas être considérée comme une personne ayant un intérêt pour agir de déposer une requête contestant la légalité d'un règlement ou d'un acte administratif individuel. Dans cette affaire, le requérant soutenait qu'en tant qu'un contribuable, il était lésé par le décret royal sur les indemnités des Conseillers privé du Roi et des Hommes d'État. La Cour administrative suprême a statué que l'application d'un tel décret royal ne portait pas atteinte à l'obligation fiscale du requérant ; par conséquent, le requérant n'avait pas l'intérêt pour agir.

- Directement sous l'application d'un acte administratif individuel

Arrêt de la Cour administrative suprême n° 40/2007

Un étudiant qui avait été évalué comme "échoué" dans tous les sujets était une personne qui avait subi ou subirait inévitablement un préjudice ou un dommage causé par l'annonce des résultats d'examen et était en droit de demander au juge administratif d'annuler l'annonce des résultats d'examen. Quoiqu'il se soit de nouveau inscrit dans les sujets dans lesquels il avait échoué, cela ne veut pas dire qu'il a accepté les résultats d'examen. Par conséquent, l'étudiant avait l'intérêt pour agir.

(6) Les personnes qui sont lésées par l'exécution d'un acte administrative

Arrêt de la Cour administrative suprême n° 494/2006

Les requérants, résidents d'un bâtiment contigu au temple dont l'abbé a obtenu le permis de détruire, sont les personnes qui subiraient inévitablement un dommage causé par l'exécution du permis de détruire et ont l'intérêt pour agir de demander au juge administratif d'annuler le permis de détruire le temple.

(2) La capacité d’agir en justice

La loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse n’a aucune disposition concernant la capacité d’agir en justice. En général, les règles concernant la capacité d’agir en justice dans la procédure civile s’appliquent mutatis mutandis à la procédure administrative contentieuse. Par contre, l’article 22 de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse prévoit les principes concernant la capacité d’agir dans la procédure administrative non contentieuse qui sont une source d’inspiration pour le règlement de l’assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse. Ce règlement dans ses articles 26 et 27 prescrivent comme suit :

“Article 26. Une personne incapable ne peut disposer une requête que conformément aux dispositions du Code civil et commercial régissant la capacité des personnes.

Lorsque la loi exige une autorisation ou un consentement préalable, la requête doit être accompagnée de ladite autorisation ou dudit consentement.

L’article 27. Les mineurs âgés du plus de quinze ans qui, de leur propre initiative, souhaitent présenter une requête à leur propre initiative peuvent y être autorisés par le tribunal. Dans ce cas, l’agent du greffe notifie cette autorisation au représentant légal du mineur et le tribunal peut ordonner au représentant légal du mineur ou à toute autre personne concernée de lui communiquer les éléments de fait qui sont nécessaires.”

2.2.1.1 Personne ayant l’intérêt pour agir telle qu’elle est prévue par la jurisprudence de la Cour administrative suprême

La notion de la personne ayant l’intérêt pour agir est prévue non pas seulement par les textes mais également par la jurisprudence comme suit :

(1) Une personne morale

Il n’y a aucune disposition de la loi concernant le droit d’une personne morale de déposer une requête au juge administratif. Toutefois, la Cour administrative suprême a une jurisprudence sur cette question qui peut être conclue qu’une personne morale, en deçà de ses objectifs, peut déposer une requête visant à la protection des intérêts de ses membres au juge administratif. Néanmoins, la notion d’une personne morale ayant pour but la protection de l’intérêt public n’est pas encore bien développée. Les personnes morales ayant l’intérêt pour agir de déposer une requête au juge administratif peuvent être classées en deux groupes : des associations et des fondations.

(a) AssociationsArrêt de la Cour administrative suprême n° D.15/2002

Le Syndicat des guides professionnels de Thaïlande a été reconnu comme une personne morale ayant l'intérêt pour agir dans la protection des intérêts de ses membres.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 665/2005

L'Association des instructeurs de danse de Thaïlande a été reconnue comme une personne morale ayant l'intérêt pour agir de déposer une requête au juge administratif contestant la légalité de la notification du directeur adjoint de l'Autorité sportive de Thaïlande proposant à l'association de remplacer le titre de la compétition internationale de danse.

Arrêt de la Cour administrative suprême n° A. 593/2006

L'Association thaïlandaise de l'inspection de véhicules a été reconnue comme une personne morale ayant l'intérêt pour agir de déposer une requête au juge administratif contestant la légalité de la notification de la Direction générale des transports terrestres sur le modèle, la taille, et l'étendard des machines d'inspection des véhicules.

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 65/2007

Une association des plongeurs a été reconnue comme une personne morale ayant l'intérêt pour agir de déposer une requête au juge administratif contestant la légalité de l'ordre du préfet de la province de Phuket interdisant toute activité qui détruirait les ressources et l'environnement de l'océan de Phuket.

Arrêt de la Cour administrative suprême n° A. 283/2008

L'Association nationale du réseau des parents a été reconnue comme une personne morale ayant l'intérêt pour agir de déposer une requête au juge administratif contestant la légalité de l'audition du public organisée par le conseil de l'Université de Chulalongkorn.

(b) FondationsOrdonnance de la Cour administrative suprême n° 659/2005

La Fondation pour la protection des consommateurs a été reconnue comme une personne morale ayant l'intérêt pour agir de déposer une requête au juge administratif lui demandant d'ordonner à l'Office du secrétaire permanent d'accomplir sa fonction en donnant l'ordre à la chaîne de télévision : ITV de suspendre ses émissions pour violation du contrat.

Arrêt de la Cour administrative suprême n° D. 33/2007

La Fondation pour la protection des consommateurs a été reconnue comme une personne morale ayant l'intérêt pour agir de déposer une requête au juge administratif lui demandant d'annuler les décrets royaux qui ont transformé le statut de l'Autorité pétrolière de Thaïlande, d'une entreprise publique créée par une loi dans une société d'économie mixte.

(2) Un groupe de personnes

Il n'y a aucune disposition de la loi concernant le droit d'un groupe de personnes qui n'a pas la personnalité morale de déposer une requête au juge administratif. Toutefois, la Cour administrative suprême a une jurisprudence reconnaissant le droit d'un groupe de personnes qui n'a pas la personnalité morale de déposer une requête au juge administratif s'il peut montrer son intérêt pour agir. En particulier, dans le cas des litiges relatifs à l'environnement ou à la protection des consommateurs, le recours est souvent fait par le groupe de personnes concernées.

Arrêt du Tribunal administratif central n° 66/2002

Le Groupe des agriculteurs progressistes de Khum Sung a été reconnu comme ayant l'intérêt pour agir de déposer une requête au juge administratif lui demandant d'ordonner à la Commission du Fonds pour la reconstruction et le développement des agriculteurs et au Secrétaire général du fonds qui ont négligé leur devoir d'accomplir leur devoir dans un délai déterminé par le juge.

(3) Un cas spécial

Ordonnance de la Cour administrative suprême n° 547/2008

Les requérants, en tant que citoyens de la Thaïlande, ont déposé une requête au juge administratif lui demandant d'annuler la résolution du Conseil des ministres approuvant le communiqué conjoint entre le Cambodge et la Thaïlande soutenant le Cambodge dans sa proposition du site du Temple Preah Vihear comme un patrimoine mondial. La Cour administrative suprême a statué que les requérants, en tant que citoyens de la Thaïlande, avaient un devoir de protéger l'intérêt national et de respecter la loi. Le communiqué conjoint a porté atteinte aux droits et devoirs des requérants et du peuple thaïlandais. La requête des requérants visait à protéger l'intérêt national, le territoire thaïlandais, la souveraineté du pays et les droits des citoyens reconnus par la Constitution. Par conséquent, les citoyens thaïlandais étaient liés par le communiqué conjoint et les requérants étaient les personnes qui avaient subi ou qui subiraient inévitablement un préjudice ou un dommage causé par le communiqué conjoint.

2.2.2 Condition requise d'avoir fait un recours administratif préalable obligatoire avant de déposer une requête au juge administratif

L'article 42 alinéa deux de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prescrit comme suit :

“Dans le cas où un recours administratif préalable obligatoire est prévue par une loi, le recours contentieux n'est recevable que lorsque le requérant a déjà fait le recours administratif préalable conformément à la procédure requise par la loi et une décision sur son recours administratif est intervenue ou aucune décision sur son recours administratif n'est intervenue dans un délai raisonnable ou dans les délais prescrits par la loi.”

Dans le cas où la loi prévoit un recours administratif préalable obligatoire pour obtenir un remède au préjudice subi, le requérant est requis d'avoir fait un tel recours avant de déposer une requête au juge administratif. Dans le cas où il n'y a pas de dispositions spécifiques d'une loi, l'article 44 de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse prévoit qu'un acte administratif, qui n'est pas celui d'un ministre ou d'une commission peut faire l'objet d'un recours administratif. Celui-ci doit être soumis à l'agent de l'Etat qui est l'auteur de l'acte administratif contesté dans un délai de 15 jours à partir de la notification de l'acte.

2.2.3 Les Médiateurs

En dehors de la personne ayant l'intérêt pour agir prévue par l'article 42 de la loi de 1999 portant création des juridictions administrative et de la procédure administrative contentieuse, l'article 245 alinéa un (2) de la Constitution, l'article 45 de la loi sus-mentionnée, et l'article 28 du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse permettent aux Médiateurs de soumettre certaines affaires au juge administratif dans le cas où ils sont de l'avis qu'un règlement ou un acte administratif individuel pose un problème de la constitutionnalité ou un problème de la légalité comme suit :

L'article 245 (2) de la Constitution de 2007 prescrit comme suit :

“Article 245. Les Médiateurs peuvent soumettre à la Cour constitutionnelle ou aux juridictions administratives quand ils estiment qu'il y a l'un des cas suivants :

.....
.....

(2) un règlement, un ordre ou un acte d'une personne sous l'article 244 (1) (a) pose une question de constitutionnalité ou de légalité, les Médiateurs soumettront l'affaire avec leur avis aux juridictions administratives. Celles – ci statueront sur l'affaire conformément à la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse sans délai.”

L'article 43 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prescrit comme suit :

“Le Médiateur peut saisir la juridiction administrative s'il estime qu'un règlement ou un acte d'une administration publique ou d'un agent de l'État est inconstitutionnel. Dans ce cas, le Médiateur a les mêmes droits et devoirs que ceux du requérant conformément à l'article 42.”

L'article 28 du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse prescrit comme suit :

“Article 28. La saisine de la juridiction administrative par le Médiateur, conformément à l'article 43 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse et tendant à contester la légalité d'un acte réglementaire ou d'un acte administratif individuel, doit être faite selon les modalités prévues à l'article 45 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse.

Le Médiateur peut déléguer le pouvoir de saisir la juridiction administrative à un agent du secrétariat des Médiateurs.”

Arrêt du Tribunal administratif de Songkhla n° 495/2003

Les Médiateurs ont saisi le tribunal administratif de Songkhla contestant la constitutionnalité de l'ordre du Ministre de l'Intérieur et de l'ordre du Commissaire général de police donnés aux agents de police de disperser une démonstration contre le projet des pipe - lines du gaz naturel entre la Thaïlande et la Malaisie. Le tribunal administratif de Songkhla a statué que, selon l'article 198 de la Constitution de 1997 et l'article 43 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse, les Médiateurs avaient le pouvoir de saisir la juridiction administrative mais l'affaire soumise devait relever de la compétence de la juridiction administrative conformément à l'article 9 de ladite loi. Mais dans ce cas, l'affaire soumise concernait un acte de la justice pénale des agents de police ; par conséquent, elle ne relevait pas de la compétence de la juridiction administrative.

2.2.4 La Commission nationale des droits de l'homme

Le pouvoir de la Commission nationale des droits de l'homme de soumettre certaines affaires à la juridiction administrative est prévu par l'article 257 (3) de la Constitution de 2007. La commission a le pouvoir de le faire quand elle est d'accord avec le plaignant que les dispositions d'une loi sont préjudiciables aux droits de l'homme et posent une question de la constitutionnalité et de la légalité telle que prévue par loi portant création des juridictions administratives et de la procédure

administrative contentieuse de 1999. Néanmoins, il n'y a pas encore un amendement de ladite loi et du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse.

2.3 Le justiciable a-t-il un accès direct au juge, ou bien cet accès est-il subordonné au recours à un conseil ou par l'intermédiaire d'un avocat ?

Comme mentionnée dans 2.1.4, la plupart de la procédure administrative contentieuse est une procédure écrite et le juge-rapporteur joue un rôle important dans l'instruction de l'affaire. Il accomplit ses fonctions dans l'intérêt des deux parties et donne aux deux parties l'occasion de passer en revue et d'élever une objection aux faits et aux preuves découverts par le juge-rapporteur, avant d'être recueillis comme faits instruits par le juge. En outre, le requérant peut se représenter devant le juge et n'est pas obligé d'être représenté par un avocat.

2.4 Les requêtes peuvent-elles être formées en faisant usage des nouvelles technologies (Internet)?

En ce qui concerne le dépôt de la requête à la juridiction administrative le requérant peut soit déposer la requête à un agent du greffe d'une juridiction administrative, soit l'envoyer par lettre recommandée. Le secrétariat général des juridictions administratives est en train d'étudier la possibilité de développer "e-Court" et "e-Filing" afin d'améliorer le fonctionnement de la justice administrative. Pourtant, l'emploi des technologies électroniques se heurte à deux principaux obstacles : la volonté politique de la juridiction administrative à ce sujet et les dispositions législatives et réglementaires. Étant donné que l'accès du public thaïlandais aux technologies électroniques est encore limité et la loi sur la signature électronique n'est pas encore sûre, la juridiction administrative doit faire une étude complète à ce sujet. En outre, la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse ne permet pas encore l'emploi des technologies électroniques pour le dépôt de la requête ; par conséquent, il est nécessaire d'amender ladite loi pour pouvoir le faire.

2.5 Existe-t-il un système public ou privé d'aide pour faciliter l'accès au juge pour les personnes ne pouvant avoir recours à un conseil juridique pour des motifs liés à l'insuffisance de leur ressources?

Comme mentionné dans 2.3, le requérant peut se représenter devant le juge administratif ; par conséquent, la représentation par un avocat n'est pas requise. En outre, le secrétariat général des juridictions administratives a créé

un service de conseil dans chaque juridiction administrative au service de ceux qui en ont besoin. Quoique l'aide judiciaire ne soit pas encore établie, l'ordre des avocats et les Facultés de droit offrent des services de conseil et de représentation à ceux qui sont économiquement faibles.

2.6 Les recours suspendent-ils l'exécution des décisions attaquées et si oui, dans quelles conditions?

Le dépôt du recours avec des conclusions tendant à la révocation d'un règlement ou d'un acte administratif individuel n'a pas pour effet de suspendre l'exécution de l'acte attaqué. Celui-ci continue à produire ses effets jusqu'à sa révocation. Le sursis à l'exécution de l'acte attaqué ne peut résulter que de l'ordonnance du juge administratif. Par conséquent, si le requérant souhaite le sursis à l'exécution de l'acte attaqué ; il peut présenter des conclusions tendant au sursis à l'exécution de l'acte attaqué avant que la juridiction administrative n'ait statué au fond. Les conclusions doivent clairement indiquer les décisions dont le sursis à l'exécution est demandée et les motifs pour lesquels leur exécution causerait au requérant un préjudice difficilement réparable.

Néanmoins, le juge administratif peut, s'il estime utile, ordonner sans instruction préalable, le sursis à l'exécution d'un acte réglementaire ou individuel alors même qu'il n'a pas été saisi de conclusions en ce sens.

2.7 Quels sont les pouvoirs du juge dans la conduite de la procédure pour imposer à l'administration de produire des éléments dont l'autre partie n'a pas connaissance?

La procédure administrative contentieuse est inquisitoriale. Elle donne au juge administratif le pouvoir d'ordonner à l'administration publique ou à l'agent de l'Etat intéressé de produire les objets, documents ou autres pièces relatives au litige ou ordonner à toute personne concernée de venir témoigner ou d'apporter des pièces au juge. Par conséquent, si le requérant ne peut pas présenter toutes les informations ou ne peut pas produire des pièces relatives au litige parce qu'il n'a pas accès aux documents administratifs, il peut déposer son recours à la juridiction administrative en lui demandant d'ordonner la production de tels documents. L'emploi par le juge administratif d'un tel pouvoir est très courant et ne requiert pas la requête du requérant.

2.8 Existe-t-il des procédures d'urgence? Lesquelles? Sont-elles destinées uniquement à prendre des mesures provisoires et conservatoires ou peuvent-elles régler un litige au fond?

Selon l'article 66 de la loi de 1999 portant création des juridictions administrative et de la procédure administrative contentieuse, il y a deux types de procédures d'urgence. Le premier, c'est la procédure pour le sursis à l'exécution d'un règlement ou d'un acte administratif individuel. Le

second, c'est la procédure pour les mesures conservatoires. Le pouvoir du juge de suivre quelle procédure dépend des conclusions du requérant et de la nature du litige.

2.8.1 Le sursis à l'exécution d'un règlement ou d'un acte administratif individuel

Dans le cas d'une requête tendant à l'annulation d'un règlement ou d'un acte administratif individuel, le requérant peut, soit dans sa requête, soit avant que le juge n'ait statué au fond, présenter des conclusions tendant au sursis à l'exécution du règlement ou de l'acte attaqué. Les conclusions du requérant doivent clairement indiquer l'acte attaqué dont le sursis à l'exécution est demandé et les motifs pour lesquels leur exécution causerait au requérant un préjudice difficilement réparable.

Le sursis à l'exécution de l'acte attaqué est ordonné s'il existe un doute sérieux sur la légalité de l'acte attaqué, si son exécution est susceptible de causer un préjudice difficilement réparable et si le sursis à l'exécution de l'acte attaqué ne porte pas une atteinte grave à la bonne exécution du service public.

2.8.2 Les mesures conservatoires

Similaires au sursis à l'exécution d'un règlement ou d'un acte administratif individuel, les mesures conservatoires ne sont pas automatiquement appliquées quand le requérant a déposé sa requête au tribunal administratif. Les mesures conservatoires ne sont appliquées que par l'ordonnance du juge. Dans toutes les instances autres que celles susmentionnées, le requérant peut, à tout moment avant qu'une décision n'intervienne au fond, présenter des conclusions tendant à ce que le tribunal lui accorde les mesures conservatoires. Toute partie peut présenter des conclusions tendant à ce que le tribunal ordonne des mesures conservatoires. L'ordonnance refusant de prononcer les mesures conservatoires a un caractère définitif.

Une ordonnance accordant des mesures conservatoires ne serait prononcée que si le tribunal est d'opinion que les conclusions sont suffisamment fondées et il y a des motifs suffisants pour les mesures conservatoires. Il doit apparaître que la requête est bien fondée, qu'il y a des motifs suffisants pour les mesures conservatoires et que le requérant continuera à subir des dommages causés par l'acte attaqué du défendeur. L'ordonnance accordant des mesures conservatoires doit tenir compte de la responsabilité de l'administration publique ou de l'agent de l'Etat concernés et les obstacles au bon fonctionnement du service public.

La procédure pour les mesures provisoires avant jugement est prévue par le règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse

Si l'ordonnance accordant les mesures provisoires aura pour effet de déterminer le fond du litige, le tribunal refusera de les accorder. Par exemple, dans le litige où le requérant dépose une requête demandant au tribunal d'ordonner au défendeur de réintégrer le requérant à sa position antérieure (l'ordonnance du Tribunal administratif central n° 231/2007) ou dans le litige où le requérant dépose une requête demandant au tribunal d'annuler l'ordre du doyen de la faire échouer dans son examen (l'ordonnance du Tribunal administratif central n° 874/2007), le tribunal ne peut pas accorder les mesures provisoires qui auront pour effet de déterminer le fond du litige avant que le tribunal ne rende son jugement. Un autre exemple est l'affaire de l'ordre professionnel des ingénieurs. Dans ce litige, le requérant dépose une requête tendant à l'annulation de décision de l'ordre professionnel de révoquer le permis du requérant et il demande au tribunal de prononcer le sursis à l'exécution de la décision attaquée. Le tribunal a refusé d'accorder le sursis. (l'ordonnance de Tribunal administratif central n° 477/2005)

3. Les pouvoirs du juge administratif

3.1 Quelle est la hiérarchie des normes dont le juge administratif contrôle le respect (Constitution, traités internationaux, lois) ?

La hiérarchie des normes dans l'ordre juridique thaïlandais est comme suit :

3.1.1 La Constitution et les principes de valeur constitutionnelle

La Constitution et les principes de valeur constitutionnelle, en tant que la loi fondamentale du pays, sont les normes auxquelles le juge administratif se rapporte.

Par exemple, le juge applique le concept de la dignité humaine en tant que droit fondamental garanti par la Constitution pour révoquer un acte accompli par une entreprise publique. Dans un litige, le juge a jugé qu'un train de voyageurs dont les fenêtres étaient obscurcies par un affichage de publicité, causant l'invisibilité de la vue extérieure du train était comme un train sans fenêtres ressemblant à un wagon de marchandises. Des êtres humains ne sont pas des marchandises qui peuvent être transportées dans un train sans fenêtres, Ce genre de trains abaissent les droits des passagers, en tant qu'être humains à tel point que cet acte des chemins de fer de Thaïlande était préjudiciable à la dignité humaine. (arrêt de la Cour administrative suprême n° A 231/2007)

Dans un autre litige, la Cour s'appuie directement sur les provisions constitutionnelles pour l'annulation d'une décision administrative. Dans ce litige, la Cour a jugé que la décision du Conseil supérieur des procureurs publics qui n'avait pas permis à un candidat souffrant de poliomyélite de se présenter au concours de procureurs publics était illégale parce que le conseil n'avait pas justifié sa décision par des motifs suffisants pour prouver que le candidat n'avait pas un physique ou un esprit appropriés pour travailler comme procureur public. Le conseil a fait la décision en fondant uniquement sur l'infirmité du candidat sans tenir compte de sa capacité mentale de travailler comme procureur public. Par conséquent, la décision du conseil a violé le principe d'égalité et le principe de non-discrimination prévus par l'article 30 de la Constitution de 1997. (arrêt de la Cour administrative suprême n° A.142/2004)

3.1.2 Les traités et accords internationaux

En ce qui concerne le droit international public, le système juridique thaïlandais est dualiste : le droit international n'est pas directement applicable en droit interne, Un acte administratif qui n'est pas conforme au

droit international et aux accords internationaux ne peut pas être contesté devant le juge administratif. Néanmoins, plusieurs principes internationaux ont été transposés dans la Constitution et des lois. C'est par ce biais que les principes internationaux sont indirectement appliqués par le juge administratif.

3.1.3 Les lois

Les lois se situent au - dessous de la Constitution dans la hiérarchie des normes. Le juge administratif prend en considération les lois qui sont applicables au litige. La loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse est celle dont le juge administratif se sert dans sa procédure.

3.1.4 Les principes généraux du droit

3.1.4.1 Les principes généraux du droit relatifs à la procédure administrative contentieuse

L'article 5 alinéa deux du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse prescrit que lorsqu'une question particulière n'a pas été prévue par la loi ou le règlement sus – mentionnés, les principes généraux du droit relatifs à la procédure administrative contentieuse s'y appliquent de plein droit.

Un exemple récent de l'application de ce principe est le jugement de la Cour administrative suprême qui a reconnu et a appliqué le concept du remboursement des frais de l'instance. Dans ce litige, la Cour a statué que, selon un principe général du droit, les frais de l'instance dans la procédure administrative contentieuse devraient être minimaux. Le fondement de ce principe est le concept selon lequel la justice administrative est un service public. Ce n'est pas une entreprise qui cherche à faire du profit. Le recouvrement des frais de l'instance a pour but d'empêcher le requérant d'abuser de la procédure administrative contentieuse en demandant des dommages – intérêts excessifs. Par conséquent, quand le recours est rejeté sans un défaut du requérant, les frais de l'instance devraient être remboursés au requérant. (ordonnance de la Cour administrative suprême n° 169/2008)

Un autre exemple est le litige où la Cour établit le jour de commencement du délai à partir duquel le requérant peut déposer sa requête en appliquant les principes prévus par le Code civil et commercial. Dans ce litige, la Cour a éprouvé de la difficulté à établir le premier jour à partir duquel le requérant avait déposé son appel au ministre pour la compensation en conformité avec les provisions de la loi de 1987 sur l'expropriation des biens immobiliers. En rendant ce jugement, la Cour devait choisir entre le jour où le requérant avait déposé son appel par lettre recommandée ou le jour

où le ministre avait reçu l'appel envoyé par lettre recommandée. Comme la loi de 1987 sur l'expropriation des biens immobiliers n'a pas expressément prévu la procédure d'appel au ministre, la Cour, en vertu de l'article 5 du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême de 2000 sur la procédure administrative contentieuse, a pris en compte le principe prévu par le Code civil et commercial qui prescrit que l'intention exprimée dans un acte juridique ne produit son effet qu'à partir du moment où le destinataire est avisé de telle intention. Par conséquent, la Cour a statué que le premier jour où l'appel prend son effet est le jour où le ministre a reçu l'appel du requérant envoyé par lettre recommandée. (ordonnance de la Cour administrative suprême n° 283/2008)

3.1.4.2 Les principes généraux du droit

Ces principes ne sont pas prescrits dans les lois ou les règlements. Ils sont les principes non écrits du droit auxquels le juge se reporte comme fondement juridique pour justifier son jugement. Par exemple, la résolution de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême n° 6/2001, qui élargit la définition du terme "contrat administratif" dans l'article 3 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse pour inclure des contrats conclus entre une administration publique et une personne privée autorisant la personne privée d'effectuer l'exécution d'un service public ou de participer directement à l'exécution d'un service public ou des contrats accordant les prérogatives à l'administration publique sur la personne privée, est devenue un principe général du droit auquel le juge administratif se reporte dans ses jugements.

Un autre exemple est l'affaire de l'interrupteur. Le point litigieux dans ce litige était l'étendard industriel pour des interrupteurs énoncé par le ministère de l'Industrie. Les spécifications de l'étendard n'étaient pas directement prescrites par le règlement ministériel mais ce règlement se référait aux spécifications prescrites par l'annexe du règlement. Seul le règlement a été publié dans le journal Officiel. En outre, les spécifications prescrites par l'annexe du règlement étaient en anglais. La Cour administrative suprême a statué que ce règlement était illégal parce qu'il avait violé un principe général du droit qui exige que tout texte législatif ou réglementaire de Thaïlande doit être en thaïlandais, publié dans le Journal Officiel et doit être suffisamment clair pour permettre aux personnes concernées de le bien comprendre. (arrêt de la Cour administrative suprême n° D 34/2007)

3.1.5 Les règlements

Le juge doit également prendre en considération les normes prescrites dans les "règlements" : des décrets royaux, des arrêtés ministériels, des annonces ministérielles, des arrêtés pris par une autorité locale ou toute autre

disposition ayant une portée d'application générale et ne s'appliquant pas à un cas ou une personne déterminée. Les règlements sont des normes qui sont inférieures aux lois.

3.2 L'interprétation des lois donnée par l'administration ("circulaires") peut – elle être attaquée devant le juge – et si oui, au regard de quelles règles et critères ou s'impose – t – elle à lui ?

Le juge administratif est compétent pour le contrôle de la légalité des règlements ou des actes administratifs individuels. Comme l'interprétation des lois par l'Exécutif ou des administrations publiques (y compris des circulaires, des mesures d'ordre intérieur) ne peut pas être qualifiée comme des règlements ou des ordres prévus par l'article 9 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse, le juge administratif n'est donc pas compétent pour le contrôle de la légalité d'une telle interprétation. Par exemple, dans le litige où le requérant a déposé une requête demandant au juge d'annuler l'avis juridique du Conseil d'Etat donné à une administration locale qui lui avait consulté sur le sens d'un règlement ambigu. Un tel avis n'était qu'une opinion du Conseil d'Etat. Pour que celle - ci produisît des effets juridiques, l'administration locale devait transposer cette opinion dans sa propre décision administrative. L'avis du Conseil d'Etat n'a pas une force exécutoire pour le requérant. Celui-ci n'a pas l'intérêt pour agir dans ce litige. (ordonnance de la Cour administrative suprême n° 628/2008)

Dans un autre litige, la Cour a statué qu'une note de communication intérieure à l'administration n'était pas susceptible de recours au juge parce qu'elle ne faisait pas grief au requérant. (ordonnance de la Cour administrative suprême n° 96/2008)

Néanmoins, dans l'affaire de la "circulaire" du ministère des Finances, la Cour a statué que la circulaire de nature réglementaire était susceptible de recours au juge. Dans ce litige, le ministère des Finances a émis une circulaire qui affirmait que le droit des fonctionnaires à une indemnité de loyer en cas de location – vente ou en cas de payement à compte à un emprunt hypothécaire devait se référer à l'article 13 du décret royal de 1984 sur des indemnités de loyer pour les fonctionnaires. Par conséquent, quand un fonctionnaire bénéficiaire d'une telle indemnité de loyer a déménagé dans une autre localité, il devrait prouver qu'il avait qualité pour recevoir une telle indemnité de loyer dans la nouvelle localité et il devait réellement louer un logement dans la nouvelle localité afin de préserver son droit à l'indemnité de loyer qu'il avait reçu pour sa propre maison dans son ancienne localité. La Cour administrative suprême a statué qu'une telle circulaire, quoi qu'elle parût comme une interprétation du décret royal, était en fait obligatoire et portait atteinte aux droits des fonctionnaires. Par conséquent, le fonctionnaire concerné pouvait attaquer la circulaire devant le

juge administratif. La Cour a jugé que la circulaire était en contradiction avec le décret royal. Par conséquent, la décision du directeur général (le défendeur) refusant au requérant le droit à une indemnité de loyer en fondant sa décision sur la circulaire était illégal. (arrêts de la Cour administrative suprême n° A.52/2004 et n° A.38/2003)

3.3 L'interprétation des traités donnée, s'impose – t – elle également au juge?

Ni le juge judiciaire ni le juge administratif, ni le juge constitutionnel n'est lié par l'interprétation des traités donnée par l'Exécutif.

L'article 190 alinéa six de la Constitution de 2007 prescrit que la Cour constitutionnelle est compétente pour juger si un traité doit être approuvé par le Parlement, L'article 190 alinéa deux prescrit que de tels traités sont ceux qui portent atteinte à l'intégrité du territoire, ceux qui requièrent une loi pour leur mise en application, ceux qui ont un immense impact sur l'économie et la stabilité sociale du pays, et ceux qui ont des effets importants au commerce, aux investissements ou au budget du pays. Par conséquent, la Cour constitutionnelle n'est pas liée par l'interprétation des traités donnée par l'Exécutif.

3.4 Caractériser, au regard de quelques exemples tirés de la jurisprudence, la portée et intensité du contrôle opéré par le juge : le juge de l'administration pratique – t – il un contrôle de proportionnalité entre les motifs d'une décision administrative et le contenu de cette décision ? On pourra notamment penser à des exemples retenus en matière de police ou de droit de l'urbanisme.

Selon l'article 9 alinéa un (1) conjointement avec l'article 72 alinéa un (1) de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999, le juge administratif est compétent pour connaître des litiges concernant l'illégalité d'un acte d'une administration publique ou d'un agent de l'Etat qui serait entaché de mauvaise foi ou résultant de la discrimination injuste, ou rajoutant inutilement des procédures ou des formalités ou créant des tâches supplémentaires au public, ou constituant une discrétion illicite. Si le juge administratif estime que l'acte attaqué est illégal, il a le pouvoir d'ordonner l'annulation ou la prohibition de l'acte.

Les litiges concernant un acte constituant une discrétion illicite

En ce qui concerne une discrétion illicite, le juge administratif applique le principe de proportionnalité pour contrôler le pouvoir discrétionnaire d'une administration publique ou d'un agent de l'Etat. Selon ce principe, le contenu ou le motif d'un acte administratif discrétionnaire

doit être en conformité avec le but de la loi qui accorde le pouvoir discrétionnaire à une administration publique ou à un agent de l'Etat. Cela veut dire que l'acte discrétionnaire portant atteinte aux droits des individus doit être proportionnel au but d'intérêt public de cette loi. Ainsi, la technique de tenir en équilibre l'intérêt des individus et l'intérêt public est indispensable. On peut citer deux exemples suivants :

Le premier exemple : un groupe de pêcheurs a contesté la légalité du règlement du ministère de l'Agriculture qui avait prohibé l'emploi de certaine catégorie d'instruments de pêche dans les périmètres des provinces méridionaux de Prachuab Kiri khan, de Chumphon et de Surat Thani pendant la saison de la reproduction des poissons. Par suite de ce règlement, les pêcheurs étaient empêchés de faire la pêche pendant six mois tous les ans. Les requérants soutenaient que ce règlement avait une percussion préjudiciable à l'économie locale, l'éducation, les conditions sociales et la criminalité, ainsi qu'une restriction des droits des habitants et le mode de vie local dans la préservation et l'utilisation des ressources naturelles. La Cour administrative suprême a statué que les mesures imposées par le ministère de l'Agriculture visaient à protéger les nouveaux – nés de la mer afin de maintenir l'abondance des poissons et des mollusques de façon durable. Ces mesures permettaient d'atteindre ces objectifs et il n'y avait pas d'alternative viable. En outre, les pêcheurs pouvaient continuer à faire la pêche au dehors de la zone interdite ou en employant des instruments de pêche non interdits. Par conséquent, il y avait plus d'avantages pour le bien public que des effets préjudiciables aux pêcheurs locaux. Pour cette raison, les mesures prises en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre étaient légales. (arrêt de la Cour administrative suprême n° A. 51/2004)

Le deuxième exemple concerne l'emploi de la force publique par les forces de police pour le maintien de l'ordre public doit être sous le principe de proportionnalité. La Cour a statué que, quoique la manifestation des requérants, de bloquer l'accès au Parlement, ne soit pas légalement protégée par l'article 63 de la Constitution de 2007 qui prescrit qu'une personne jouit de la liberté d'assemblée pacifique et non armé, le pouvoir des forces de police de contrôler la paix et l'ordre public n'était pas illimité. Au contraire, ce pouvoir devrait être sous le principe de proportionnalité et les forces de police devraient suivre les démarches suivantes : premièrement, les forces de police devraient prévenir les manifestants des mesures à prendre et de l'emploi de la force publique pour le maintien de l'ordre public et les conséquences qui en découleraient, deuxièmement, les forces de police devraient choisir la mesure justifiée par les circonstances. Autrement dit, la mesure choisie devrait être inévitable, raisonnable et en conformité avec les étendards universels pour contrôler des manifestations. En conclusion, l'intensité de la mesure prise par les forces de police devrait être

proportionnelle avec l'intensité de l'action des manifestants. (ordonnance du Tribunal administratif central n° 464/2009)

Les litiges concernant un acte résultant de la discrimination injuste, rajoutant inutilement des procédures ou des formalités ou créant des tâches supplémentaires au public

Dans ces cas, le juge administratif applique également le principe de proportionnalité pour contrôler le pouvoir discrétionnaire d'une administration publique ou d'un agent de l'Etat. On peut citer trois exemples suivants :

Le premier exemple concerne une annonce d'adjudication d'un marché de fourniture. L'annonce d'adjudication prescrivait qu'un offrant de produits fabriqués en Thaïlande devrait joindre une photocopie de son permis de commerce avec son offre. Le permis de commerce était composé de dix documents au total. Le requérant et les deux autres offrants n'ont soumis que le document numéro 1 qui était le permis proprement dit car cette pratique avait été acceptée par le défendeur dans les adjudications antérieures. Mais quand les autres offrants se sont retirés de l'adjudication et le requérant est resté le seul offrant, le défendeur a annulé l'adjudication au motif que le requérant, le seul offrant, avait manqué à soumettre tous les documents requis. Le requérant a attaqué la décision du défendeur devant le juge administratif en lui demandant d'annuler la décision attaquée. La Cour administrative suprême a statué que, dans les adjudications antérieures, le requérant et les autres offrants n'avaient soumis que le document numéro 1 et le défendeur avait accepté cette pratique sans aucune objection ; ce qui montrait que le défendeur avait accepté que le manquement de soumettre les autres documents n'était pas une faute substantielle qui disqualifierait l'offrant défaillant. Par conséquent, la décision du défendeur d'annuler l'adjudication était déraisonnable et constituait une discrimination injuste. (arrêt de la Cour administrative suprême n° A.154/2004)

Le deuxième exemple concerne un étranger qui a formulé une demande pour obtenir un permis de résident. Selon la notification du ministère de l'Intérieur sur la délivrance de permis de résident à un investisseur étranger dans une circonstance spéciale datée le 1er juillet 1997, la Commission d'immigration, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, pourrait accorder un permis de résident à un étranger s'il apportait au moins 10 millions de baths d'investissement en Thaïlande ; ceci doit être certifié par une lettre émise par une banque commerciale en Thaïlande et un tel investissement doit être bénéfique à l'économie nationale. Le requérant a soumis son livre de compte, qui était un compte de dépôt à échéance fixe pendant trois années consécutives, de la Banque pour le logement comme prévue de son investissement. La Commission d'Immigration a eu une résolution d'accorder un permis de résident au requérant. Mais le ministère

de l'Intérieur n'était pas d'accord et arguait que l'argent déposé dans un compte de dépôt à échéance fixe pendant trois années consécutives n'était pas l'investissement au sens prévu par la notification du ministère de l'Intérieur. La Cour administrative suprême a statué que l'objectif de cette notification était de faciliter un étranger qui souhaiterait investir en Thaïlande dans sa demande pour obtenir un permis de résident. Ainsi, l'investissement prévu par la notification du ministère de l'Intérieur n'avait pas pour but de faire un profit mais d'obtenir le capital dans le système économique du pays. L'investissement du requérant dans un compte de dépôt à échéance fixe dans la Banque pour le logement, était un investissement parce que la banque pouvait faire gagner de l'argent pour investir dans les objectifs de la banque et ce serait bénéfique à l'économie nationale. En outre, le ministère de l'Intérieur ont précédemment accordé des permis de résident aux 404 demandeurs qui avaient soumis les documents semblables à ceux du requérant. Par conséquent, la décision du ministère de l'Intérieur refusant d'accorder un permis de résident au requérant était contraire à l'objectif de la loi et était une discrimination injuste. (arrêt de la Cour administrative suprême n° A.25/2004)

Le troisième exemple concerne l'installation d'une boîte de circuit électronique de la Direction des chaussées rurales. Dans ce litige, la direction, dotée du pouvoir d'installer une boîte de circuit électronique en vertu de la loi sur les chaussées rurales de 1992, a bloqué l'accès à la maison du requérant et a causé des dommages aux affaires du requérant. Celui-ci avait demandé à la direction de déplacer la boîte ailleurs mais elle a refusé en arguant que l'a boîte avait été légalement installée avant que le requérant n'ait reconstruit sa maison en enlevant les clôtures et les remplaçant par un magasin. Le requérant a demandé au juge administrative d'ordonner à la direction de déplacer la boîte ailleurs. La Cour administrative suprême a énoncé qu'il n'y avait aucune preuve démontrant que le déplacement de la boîte brouillerait la distribution de l'électricité. En outre, le défendeur avait déplacé la boîte installée devant la maison à l'opposé de la maison du requérant à la demande du propriétaire de la maison. La Cour a statué que l'acte du défendeur constituait une discrimination injuste contre le requérant et a ordonné au défendeur de déplacer la boîte du devant de la maison du requérant. (arrêt de la Cour administrative suprême n° A.102/2006)

Les litiges concernant un acte rajoutant inutilement des procédures

Le requérant était l'un des héritiers ayant droit aux terrains qui leur avaient été dévolus par succession. Néanmoins, les autres héritiers ont soumis à l'officier de cadastre de la province de Satun une demande d'enregistrement de leur droits sur les terrains hérités avec la liste des héritiers manquant le nom du requérant. L'officier a enregistré les noms de

ces héritiers au cadastre. Le requérant a demandé à l'officier plusieurs fois de rectifier l'enregistrement. Celui-ci a refusé et a avisé le requérant de saisir le juge judiciaire pour le partage de la succession. La Cour administrative suprême a énoncé que, selon l'article 61 du Code foncier, quand il y avait une contestation sur l'inexactitude ou l'illégalité de l'enregistrement des droits à un bien immobilier, le défendeur devrait soumettre un rapport avec son avis à son supérieur hiérarchique et le directeur général de la direction générale de cadastre et celui-ci devrait constituer une commission d'enquête. Pourtant, le défendeur a refusé de le faire et a avisé le requérant de saisir le juge judiciaire. La Cour administrative suprême a statué que le défendeur avait commis un acte illégal en rajoutant inutilement des procédures. (arrêt de la Cour administrative suprême n°A.69/2004)

Les litiges concernant un acte créant des tâches supplémentaires au public

Les requérants étaient les copropriétaires riverains d'un canal dans l'arrondissement de Bang-Yaï de la province de Nonthaburi, et tenaient un hôtel et une entreprise de croisières en canal. Ils soutenaient que le projet du département de Nonthaburi de construire un pont pour piétons le long du canal afin de relier ce pont avec une route publique porterait atteinte aux droits des requérants d'accéder à leur terrain et à leur entreprise touristique. En outre, ce projet n'était pas nécessaire car il y avait d'autres chemins de passage donnant accès à la route publique. Les requérants ont saisi le juge administratif lui demandant de prohiber la construction du pont. La cour administrative suprême a énoncé que les habitants de l'arrondissement de Bang-Yaï pouvaient emprunter les chemins existants pour avoir accès à la route publique. Ainsi, le projet de construction du pont n'était pas nécessaire. Par conséquent, en faisant le bilan entre le bien commun à gagner et les dommages aux requérants, la Cour a statué que ce projet causerait déraisonnablement des charges excessives aux requérants. Elle a donc ordonné la prohibition du projet. (arrêt de la Cour administrative suprême n° A.394/2007)

Pourtant, le juge administrative, a limité son pouvoir dans le contrôle de la décision discrétionnaire d'une administration publique ou d'un agent de l'Etat comme on peut en citer un exemple dans l'arrêt de la Cour administrative suprême n° A. 9/2006 : le requérant, un enseignant auprès du Bureau de la Commission de l'éducation fondamentale, était accusé d'une fraude lorsqu' il était trésorier d'un fonds d'assistance sociale d'une école. Après avoir interrogé le requérant, la commission d'enquête a soumis son rapport avec son avis à une Sous-commission des fonctionnaires-enseignants concluant que le requérant avait commis une faute disciplinaire légère et recommandant, comme sanction disciplinaire, une réduction du traitement du requérant. La sous-commission n'était pas de cet avis ; il a statué que le

requérant avait commis une faute disciplinaire grave. Le requérant a fait appel à la Commission des fonctionnaires-enseignants. Celle-ci a tranché que le requérant avait bien commis une faute disciplinaire grave. Le requérant a été révoqué. Il a saisi le juge administratif lui demandant d'annuler l'ordre de révocation. La Cour administrative suprême a énoncé que la sanction disciplinaire était appropriée à la faute commise par le requérant et elle ne réviserait pas un tel acte discrétionnaire sauf dans le cas où c'était un abus de pouvoir ou il était illégal.

3.5 Le choix offert au juge est-il seulement d'annuler la décision administrative contestée ou de rejeter la requête. Peut-il en outre modifier ou réformer la décision ?

Dans le cas où le requérant dépose une requête contestant l'illégalité d'un règlement ou d'un ordre prévue à l'article 9 alinéa un (1) de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse, le juge administratif a le pouvoir d'ordonner l'annulation en totalité ou partiellement le règlement ou l'ordre attaqués en vertu de l'article 72 alinéa un (1) de la même loi.

Pourtant, dans un cas très rare, la Cour administrative suprême a statué que si la décision d'une administration publique ou d'un agent de l'Etat était manifestement et grossièrement illégale, elle serait présumée légalement inexistante et il n'était pas nécessaire pour le juge administratif d'ordonner l'annulation d'une telle décision. Dans cette affaire, la Cour a énoncé que l'ordre du défendeur, une collectivité locale, demandant au requérant, un officier de la collectivité locale de lui payer des dommages-intérêts sans avoir soumis l'affaire à la révision du ministère des Finances comme prescrit par la notification du ministère des Finances, était manifestement et grossièrement illégal. Ainsi, tel ordre était nul et non avenue et il n'était pas nécessaire pour le juge d'ordonner l'annulation de tel ordre. (arrêt de la Cour administrative suprême n° A.47/2003)

Le juge administratif ne dispose pas de pouvoir d'amender, de modifier ou de substituer la décision administrative contestée mais il peut faire des remarques ou recommandations à une administration publique ou à un agent de l'Etat pour une bonne exécution de jugement, conformément à l'article 69 alinéa un (8) de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse.

3.6 Lorsqu' il annule la décision, le juge fait-il toujours produire effet à cette annulation à la date à laquelle la décision a été prise ? Peut-il moduler dans le temps les effets de l'annulation ?

Conformément à l'article 9 alinéa un (1) conjointement avec l'article 72 alinéa un (1) et alinéa deux de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse, lorsqu'une administration publique ou un agent de l'Etat a accompli un acte administratif illégal, que ce soit un règlement ou un ordre, le juge administratif a le pouvoir d'ordonner l'annulation du règlement ou de l'acte attaqués en totalité ou partiellement. Le juge administratif peut prescrire que l'annulation aura un effet rétroactif ou non ou elle prendra effet pour l'avenir à une date déterminée et jusqu'à une certaine date ou fixer d'autres conditions dans l'intérêt de la justice.

Par exemple, les requérants (la Fondation pour la protection des consommateurs, des usagers de l'électricité, et des agents de l'Autorité génératrice de l'électricité de Thaïlande) ont déposé une requête contestant la légalité des décrets royaux qui avaient transformé le statut de l'Autorité génératrice de l'électricité de Thaïlande, un établissement public industriel et commercial créé par une loi, dans une société d'économie mixte. Les requérants soutenaient que les décrets royaux étaient illégaux aux motifs du manquement à organiser une enquête publique préalable et du défaut de sécurité dans l'accomplissement de service public par l'Etat. Ils ont demandé l'annulation des décrets royaux. La Cour administrative suprême a énoncé que, selon le curriculum vitae des membres de la commission chargée de la préparation de la transformation du statut de l'établissement public, un membre de la commission était vice-président de la commission de vérification des comptes de la société anonyme "Shin Corporation" qui était un fournisseur de télécommunications à l'entreprise publique. Cette personne était donc une partie intéressée dans les affaires de l'entreprise publique. Par conséquent, cette personne possédait une incompatibilité qui porterait atteinte au principe d'impartialité. Ceux qui l'ont nommé auraient dû en savoir. Sa nomination était donc illégale. Par conséquent, toutes les démarches de la commission ont été rendues invalides. En outre, le président du comité d'enquête publique était un assistant au ministre des ressources naturelles et de l'environnement. Cette personne occupait une position politique incompatible avec la fonction du président du comité. D'autre part, le comité a manqué à fournir le résumé des projets de décrets royaux et n'a pas annoncé l'enquête publique dans un journal pendant une période de trois jours consécutifs. Au contraire, le comité a annoncé l'enquête publique dans

trois journaux, chacun pour un jour seulement. Ces défauts ont rendu l'enquête publique inconsistante avec les dispositions de la loi de 1999 portant transformation de statut d'un établissement public industriel et commercial dans une société d'économie mixte. En ce qui concerne le contenu du décret royal sur les pouvoirs, les droits et les bénéfices de la société d'économie mixte, la Cour a constaté que la société d'économie mixte avait retenu le pouvoir d'exproprier les biens immobiliers quoique ce pouvoir devrait être exercé exclusivement par l'Etat. Un tel transfert de pouvoir a porté atteinte aux droits du peuple dans leur propriété et était inconsistant avec l'article 48 et l'article 49 de la Constitution de 2007 conjointement avec l'article 26 alinéa deux de la loi de 1999 portant transformation de statut d'un établissement public industriel et commercial dans une société d'économie mixte. D'autre part, les biens immobiliers qui avaient été expropriés étaient du domaine public qui appartenait à l'Etat selon l'article 1304 (3) du Code civil et commercial et était réservé à l'usage officiel selon l'article 4 alinéa un de la loi de 1975 sur la propriété foncière de l'Etat. Par conséquent, la Cour administrative suprême a ordonné l'annulation des deux décrets royaux avec un effet rétroactif à la date d'entrée en vigueur de ces décrets. (arrêt de la Cour administrative suprême n° A.5/2006)

En outre, la Thaïlande a également la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse qui prescrit les effets du retrait ou de la révocation d'un acte administratif individuel. Cette loi, d'inspiration allemande, est un instrument important à déterminer la procédure selon laquelle une administration publique ou un agent de l'Etat devrait préparer et émettre un acte administratif.

Selon la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse, l'annulation des actes administratifs est divisée en deux catégories comme suit :

1. Retrait d'un acte administratif illégal

1.1 Retrait d'un acte administratif illégal créateur de droits

Selon l'article 51 alinéa un et alinéa deux de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse, lorsqu'on envisage de retirer un acte administratif illégal donnant lieu à un paiement de l'argent ou à un transfert d'un bien ou un bénéfice divisibles, on doit prendre en compte la bonne foi du bénéficiaire de l'acte sur l'existence de l'acte et l'intérêt public. La bonne foi du bénéficiaire de l'acte ne peut être évoquée que lorsqu'il a déjà bénéficié de l'acte ou il a déjà disposé du bien ou du bénéfice dont la restitution serait impossible ou elle causerait un préjudice grave et difficilement réparable au bénéficiaire.

L'article 51 alinéa trois de la même loi dispose que le bénéficiaire ne peut pas évoquer sa bonne foi dans les cas suivants : (1) s'il a obtenu l'acte par une fausse déclaration, une dissimulation des faits, une menace ou par corruption ; (2) s'il a obtenu l'acte en donnant des renseignements substantiellement incorrects ou incomplets ; (3) s'il avait connaissance de l'illégalité de l'acte ou si son ignorance a résulté de sa grosse négligence au moment où il a reçu l'acte.

Pour la compensation, dans le cas où l'acte est retiré avec un effet rétroactif, les dispositions sur l'enrichissement sans cause du Code civil et commercial s'appliquent mutatis mutandis à la restitution de l'argent, du bien ou d'autres bénéfices que le bénéficiaire a obtenu. Pourtant, le bénéficiaire serait présumé de mauvaise foi à partir du moment où il a connaissance de l'illégalité de l'acte ou il aurait dû en avoir connaissance s'il n'avait pas été grossièrement négligent. Et il serait tenu de restituer tel argent, tel bien ou tels autres bénéfices en totalité selon l'article 51 alinéa quatre de ladite loi.

En ce qui concerne un acte administratif illégal qui ne relève pas de l'article 51 de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse, l'article 52 alinéa un de la même loi prescrit que la personne affectée par le retrait de tel acte a droit à des dommages-intérêts pour sa bonne foi sur l'existence de l'acte. Elle doit soumettre sa demande de dommages-intérêts dans 180 jours à partir de la date où elle a été notifiée de tel retrait. Les dommages-intérêts ne devront pas excéder les avantages qu'elle aurait obtenu si tel n'avait pas été retiré, conformément à l'article 52 alinéa deux de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse. Néanmoins, le bénéficiaire ne peut pas réclamer les dommages-intérêts, s'il n'agit pas sous l'article 51 alinéa trois (1) - (3) de la loi sus-mentionnée.

Le retrait de l'acte administratif illégal créateur de droits sous l'article 51 et l'article 52 de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse doit être fait dans 90 jours à partir de la date de la prise de connaissance de la cause de retrait de tel acte sauf dans le cas où l'acte a été émis par suite d'une fausse déclaration, d'une dissimulation des faits, d'une menace ou d'une corruption, conformément à l'article 49 alinéa deux de la même loi.

1.2 Retrait d'un acte administratif illégal non créateur de droits

Un acte administratif illégal non créateur de droits peut être retiré en totalité ou partiellement, conformément à l'article 50 de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse. Néanmoins, il n'y a aucune disposition prescrivant une condition de retrait de tel acte parce que le retrait de tel acte n'affecte pas le principe de la bonne foi du bénéficiaire sur l'existence de l'acte et libère le bénéficiaire de l'acte. D'autre part, la loi ne

prescrit pas le délai de retrait de tel acte ; par conséquent, l'acte illégal non créateur de droits peut être retiré à tout moment.

2. Abrogation d'un acte administratif légal

2.1 Abrogation d'un acte administratif légal créateur de droits

L'article 53 alinéa quatre de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse prescrit qu'un acte administratif légal donnant lieu à un paiement de l'argent ou à un transfert d'un bien ou un bénéfice divisibles ne peut être abrogé que dans les cas suivants : (1) l'inaction ou le retard du bénéficiaire dans l'accomplissement de l'objectif de l'acte ; (2) l'inaction ou le retard du bénéficiaire dans le remplissement des conditions imposées par l'acte.

En ce qui concerne un acte administratif légal qui ne relève pas de l'article 53 alinéa quatre de ladite loi, l'article 53 alinéa deux de la loi prescrit que l'acte ne peut être abrogé que dans les cas suivants : (1) l'abrogation est permise par une loi ou le droit d'abroger est réservé dans cet acte ; (2) l'acte a imposé une condition à remplir par le bénéficiaire mais celui-ci n'a pas rempli telle condition dans le délai prévu ; (3) dans le cas de changement de faits ou de circonstances, s'il y avait eu ces faits ou ces circonstances au moment de l'établissement de l'acte, l'auteur de l'acte n'aurait pas établi cet acte et si l'acte n'était pas abrogé, cela porterait atteinte, à l'intérêt public ; (4) dans le cas de changement de disposition législative, s'il y avait eu cette disposition législative au moment de l'établissement de l'acte, l'auteur de l'acte n'aurait pas établi cet acte mais l'abrogation de l'acte ne peut être faite que dans la mesure où le bénéficiaire de l'acte n'en a pas profité et si l'acte n'était pas abrogé, cela porterait atteinte à l'intérêt public.

Conformément à l'article 49 alinéa deux de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse, l'abrogation de l'acte légal créateur de droits sous l'article 53 de la même loi doit être faite dans 90 jours à partir de la date de la prise de connaissance de la cause de retrait de tel acte sauf dans le cas où l'acte a été émis par suite d'une fausse déclaration, d'une dissimulation des faits, d'une menace ou d'une corruption.

2.2 Abrogation d'un acte administratif légal non créateur de droits

L'article 53 alinéa un de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse prescrit qu'un acte administratif légal non créateur de droits peut être abrogé sauf dans le cas où l'acte du même contenu serait établi ou l'abrogation de l'acte n'est pas possible pour d'autres raisons ; à condition que l'intérêt des tiers doit être pris en compte. Néanmoins, la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse

ne prescrit pas le délai d'abrogation de tel acte, l'acte administratif légal non créateur de droits peut être abrogé à tout moment.

Conformément à l'article 53 alinéa un et alinéa deux de la loi, un acte administratif légal peut être abrogé en totalité ou partiellement, avec un effet immédiat ou un effet dans l'avenir comme prescrit. Tel acte ne peut être retiré avec un effet rétroactif parce qu'il est légal à partir de la date de son établissement. Pour cette raison, il n'y a aucune cause raisonnable de retirer l'acte rétroactivement.

Néanmoins, l'article 53 alinéa quatre de la loi sus-mentionnée prescrit qu'un acte administratif donnant lieu à un paiement de l'argent ou à un transfert d'un bien ou un bénéfice divisibles peut être annulé en totalité ou partiellement, rétroactivement ou dans l'avenir comme prescrit. La raison pour laquelle tel acte peut être retiré avec un effet rétroactif est que la loi vise à punir le bénéficiaire qui est la cause du retrait à cause de son inaction ou son retard dans l'accomplissement de l'objectif de l'acte ou à cause de son inaction ou son retard dans le remplissement des conditions imposées par l'acte. (sous l'article 53 alinéa quatre (1) - (2) de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse)

Pour la compensation, dans le cas où il y a abrogation d'un acte administratif légal créateur de droits sous l'article 53 alinéa deux (3), (4), et (5) de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse, le bénéficiaire a droit à des dommages - intérêts résultant de sa bonne foi sur l'existence de l'acte. La demande de compensation doit être soumise dans 180 jours à partir de la date où le bénéficiaire a été notifié de l'abrogation. La compensation ne doit pas excéder les avantages que le bénéficiaire aurait obtenu si tel acte n'avait pas été abrogé conformément à l'article 52 alinéa deux de la loi sus - mentionnée.

Sous l'article 53 alinéa quatre (1) - (2) et alinéa cinq de la loi de 1996 sur la procédure administrative non contentieuse, dans le cas où un acte administratif légal donnant lieu à un paiement de l'argent ou à un transfert d'un bien ou un bénéfice divisibles est retiré avec un effet rétroactif, les dispositions sur l'enrichissement sans cause du Code civil et commercial s'appliquent mutatis mutandis à la restitution de l'argent, du bien ou d'autres bénéfice que le bénéficiaire a obtenu

3.7 De quels moyens le juge dispose-t-il pour imposer à l'administration l'exécution d'une décision à laquelle elle ne se conformerait pas spontanément ?

Selon la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse, l'exécution des jugements des juridictions administratives peut être divisée en deux catégories selon la nature du litige, comme suit :

1. Jugements qui, par leur nature, nécessitent l'exécution

Selon l'article 72 alinéa un (5) et l'article 72 alinéa quatre et alinéa cinq de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse, dans le cas où le juge administratif a ordonné à une personne d'agir ou de s'abstenir d'agir conformément à la loi ou a ordonné à une personne de payer une somme d'argent ou de livrer un bien prévu par le jugement, si telle personne a manqué à se conformer au jugement, le juge administratif peut appliquer mutatis mutandis les dispositions sur l'exécution des jugements du Code de procédure civile.

2. Jugements qui, par leur nature, ne nécessitent pas l'exécution

L'article 72 alinéa un (1) et l'article 72 alinéa deux et alinéa trois de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prescrivent que le juge administrative a le pouvoir d'ordonner l'annulation d'un règlement ou d'un ordre d'une administration publique ou d'un agent de l'Etat

2.1 Annulation d'un règlement illégal d'une administration publique ou d'un agent de l'Etat

L'article 72 alinéa un (1) et l'article 72 alinéa trois de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prescrivent que dans le cas où le juge administratif a ordonné l'annulation d'un règlement illégal d'une administration publique ou d'un agent de l'Etat en totalité ou partiellement, tel règlement sera annulé à la date de la publication du jugement d'annulation du règlement au Journal Officiel afin d'en informer le public. Quand le règlement est annulé par le juge administratif, il perd son existence légale. Le jugement ordonnant l'annulation du règlement ne nécessite pas l'exécution.

2.2 Annulation d'un ordre illégal d'une administration publique ou d'un agent de l'Etat

Selon l'article 72 alinéa un (1) et alinéa deux de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse, le juge administratif a le pouvoir d'ordonner l'annulation d'un ordre illégal d'une administration publique ou d'un agent de l'Etat en précisant si le jugement a un effet rétroactif ou non, prend effet pour l'avenir à une date déterminée et jusqu'à une certaine date ou fixer d'autres conditions dans l'intérêt de la justice. On peut constater que l'article 72 alinéa deux ne prescrit pas que l'annulation d'un ordre doit être publié dans le Journal Officiel comme dans le cas de l'annulation d'un règlement. C'est parce qu'un ordre est un acte administratif individuel qui

visé et s'applique à un individu dans un cas spécifique. Tel individu sera directement avisé du jugement ordonnant l'annulation de l'ordre et le jugement aura pour effet d'annuler l'ordre automatiquement. Par conséquent, le juge administratif n'a pas besoin d'ordonner l'exécution de son jugement.

Pourtant, il y a des cas de difficultés pour l'administration publique ou l'agent de l'Etat concernés de se conformer au jugement du juge administratif ordonnant l'annulation d'un ordre illégal. Ces difficultés sont dues aux causes suivantes :

Premièrement, l'administration publique ou l'agent de l'Etat concernés ne se conforme pas au jugement ordonnant l'annulation d'un ordre parce qu'ils ne comprennent pas ou comprennent mal le sens ou le contenu du jugement ordonnant l'annulation d'un ordre. Dans ce cas, le juge administratif convoquera le chef de l'administration publique ou l'agent de l'Etat concernés à venir s'expliquer devant le juge. Celui - ci peut lui faire des recommandations sur la direction ou la procédure à suivre pour se conformer à son jugement, conformément à l'article 69 alinéa un (8) de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse.

Deuxièmement, l'administration publique ou l'agent de l'Etat concernés ont négligé ou résisté à se conformer au jugement ordonnant l'annulation d'un ordre. Dans ce cas, le juge administratif convoquera le chef de l'administration publique ou l'agent de l'Etat concernés à venir s'expliquer devant le juge. Eventuellement, l'administration publique ou l'agent de l'Etat récalcitrants céderont aux pressions du juge et se conformeront au jugement.
