

GROUPE D'ETUDES COMPARATIVES SUR LE KONTROLE DE L'ADMINISTRATION

Jedan od sastavnih grupa u
organizaciji Centra Nacional de
Pestrasb Scentific i Ivdafa
Pausbna i Prava Polisku Akademye
vanka.

f. ~~Stjepanović~~ p

LE CONTROLE ADMINISTRATIF EN YUGOSLAVIE

Etabli par

Prof Dr Nikola Stjepanović,

Asist. Mr Stevan Lilić

Belgrade, février 1979.

LE CONTROLE ADMINISTRATIF DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Remarque préliminaire

(de Droit)

L'Etat yougoslave, en tant qu'Etat juridique/moderne, se caractérise, d'une part, par l'existence du principe de la légalité, et de l'autre, par l'existence du principe de l'unité du pouvoir, empreinte des spécificités du fédéralisme yougoslave et du système socio-politique socialiste autogestionnaire. Le fondement du fédéralisme yougoslave est constitué par la Fédération, les six République socialistes, les deux Provinces socialistes autonomes (dans le cadre de la République de Serbie), les communes, les diverses formes de communautés des communes et les grandes villes en tant que communautés socio-politiques spécifiques et autonomes, voire en tant qu'entités politico-territoriales. Etant donné le rôle spécifique des assemblées des communautés socio-politiques en Yougoslavie, le système socio-politique yougoslave porte la caractéristique de système d'assemblée de l'unité du pouvoir. L'assemblée d'une communauté socio-politique est l'organe suprême du pouvoir et de la gestion des affaires sociales de sa communauté socio-politique. En vue de la réalisation et de l'exécution de la politique des assemblées, celles-ci élisent, dans le cadre de chaque communauté socio-politique - de la Fédération à la commune -, leurs organes exécutifs et fondent leurs organes administratifs correspondants, ainsi que d'autres organes d'Etat (ministères publics, tribunaux, etc.).

I - Dynamique du système

1. En ce qui concerne le contrôle administratif de l'administration en Yougoslavie, il convient de faire remarquer que l'évolution de cette forme de contrôle suivait plus

ou moins parallèlement la progression du système socio-politique et constitutionnel de la Yougoslavie, s'étant opérée à travers les actes constitutionnels de la Yougoslavie de : 1946, 1953, 1963 ¹⁹⁶⁸⁻¹⁹⁷¹ et 1974. C'est également la période de l'avancement du processus de la transformation socialiste autogestionnaire de la Yougoslavie, à travers des formes spécifiques de démocratisation, de décentralisation et de désétatisation, ce qui se traduit aujourd'hui, notamment, dans les rapports entre les organes de l'administration de diverses communautés socio-politiques, et partant exerce son influence sur les formes du contrôle administratif des organes de l'administration des communautés socio-politiques plus larges sur les organes de l'administration des communautés socio-politiques plus restreintes.

Selon la Constitution de 1946, l'organisation de l'administration d'Etat reposait sur le principe de ladite subordination double des organes de l'administration: horizontalement - à son organe du pouvoir (p.ex.: les organes républicains et fédéraux de l'administration à l'Assemblée populaire et au Présidium de l'Assemblée populaire), et verticalement - à l'organe d'administration d'instance supérieure (p.ex.: les organes administratifs du département aux organes de l'administration de la République, les ministères républicains aux ministères fédéraux correspondants). Le principe de la "double subordination" n'était pas appliqué dans l'organisation des organes centralisés fédéraux de l'administration (ministère de la Défense nationale, ministère des Affaires étrangères, ministère des Chemins-de-fer, etc.). Le principe de la double subordination fut justifié, d'une part, par la nécessité pour le corps représentatif (l'assemblée), voire pour son organe exécutif (gouvernement ou comité

exécutif), d'avoir plein pouvoir sur ses organes administratifs, et d'autre part, par la nécessité de la gestion centralisée qui s'avérait indispensable pour l'exécution des devoirs globaux de l'Etat.

La réforme constitutionnelle, opérée par la loi constitutionnelle de 1953, n'a retenu, cependant, ni le principe de la responsabilité hiérarchique des organes de l'administration, ni celui de ladite double subordination, ce dernier ayant été abandonné en raison de ce que ce système se transformait de fait en un système de rapports hiérarchiques entre les organes administratifs d'instance supérieure et inférieure. La Loi constitutionnelle de 1953 met fin à ladite responsabilité verticale des organes républicains, voire des organes locaux de l'administration vis-à-vis des organes administratifs d'instance supérieure, et notamment vis-à-vis des institutions, c'est-à-dire des ministères fédéraux et républicains, par le truchement desquels s'établissaient de fait les rapports hiérarchiques entre les organes fédéraux et républicains de l'administration, ce qui, à son tour, contrastait les tendances du développement du fédéralisme yougoslave et du socialisme d'autogestion, parce que conduisant au rétrécissement et à la limitation de fait de l'autogestion locale. L'abolition des ministères fédéraux et républicains et de ladite responsabilité verticale des organes administratifs d'instance inférieure vis-à-vis des organes administratifs d'instance supérieure, a porté l'abolition des droits détenus auparavant par les organes administratifs d'instance supérieure vis-à-vis des organes administratifs d'instance inférieure. Le principe de la double subordination s'est vu remplacer en Yougoslavie, en 1953, par le principe des droits et devoirs déterminés des organes administratifs d'instances supérieure et inférieure, principe

selon lequel les droits des organes administratifs d'instance supérieure doivent être fixés avec précision. Ce principe des droits et devoirs fixés a été appliqué aux termes de la Loi sur l'administration d'Etat de 1956, qui règle plus détaillément les relations réciproques et fixe exactement les droits des organes administratifs de la communauté politico-territoriale plus large à l'égard des organes administratifs de la communauté ~~politico-territoriale~~ ^{politico-territoriale} plus restreinte, et limite ces droits aux seuls cas où il s'agit de catégories d'affaires déterminées.

La Constitution de la R.S.F.Y. de 1963 définit les rapports réciproques des organes administratifs de la communauté plus large et plus restreinte en procédant également du principe des droits et devoirs réciproques des organes administratifs de la communauté politico-territoriale élargie et restreinte, ce principe ayant été proclamé principe fondamental, mais l'élabore plus en détail en reprenant un certain nombre de dispositions de la Loi sur l'administration d'Etat, de 1956.

La Constitution de la R.S.F.Y. de 1974 prévoit que les organes administratifs coopèrent entre eux, avec les organes administratifs des autres communautés socio-politiques ainsi qu'avec les organisations de travail associé et les autres organisations et communautés autogestionnaires dans les matières intéressant ces organisations et communautés, et assurent l'information mutuelle (Art. 149). En outre, la Constitution prévoit que les rapports des organes administratifs des différentes communautés socio-politiques se fondent sur les droits et devoirs déterminés par la Constitution et la loi. La Constitution de la R.S.F.Y. proclame donc le principe de coopération, de concert avec le principe des droits et devoirs, com-

me principes fondamentaux sur lesquels reposent les rapports réciproques des organes administratifs des différentes communautés socio-politiques.

L'évolution allait dans le sens de l'abolition complète du contrôle du comportement et de la réduction de la portée du contrôle de la légalité, ainsi que de la réduction, voire de l'abolition du contrôle de l'opportunité.

II - Panorama du système actuel

1. Le contrôle administratif de l'administration implique le contrôle dans le cadre duquel l'administration publique est à la fois sujet et objet du contrôle, c'est-à-dire où un organe de l'administration exerce le contrôle sur l'activité d'un autre organe de l'administration. Pris dans le sens le plus large, le contrôle constitue une activité continuelle d'observation, d'appréciation, minutieuse et systématique. En ce qui concerne le contrôle juridique, il convient d'y ajouter l'élément de la possibilité de l'influence juridique du sujet du contrôle vis-à-vis du sujet dont le fonctionnement est contrôlé. Chronologiquement parlant, le contrôle administratif est la plus ancienne forme de contrôle de l'administration, et c'est en fonction de celui qui l'exerce et sur qui il l'exerce, qu'il peut apparaître comme contrôle administratif interne ou comme contrôle administratif externe et comme surveillance ^{du} self-gouvernement l'autogestionnel.

2. Le contrôle administratif interne. Le terme de contrôle administratif interne est employé ici dans sa signification de contrôle exercé au sein ~~du~~ du système des organes de l'administration - entre les organes eux-mêmes - et non pas comme contrôle qui serait exercé par le chef ou des organismes préposés à l'intérieur des organes individuels.

Le contrôle administratif interne est le contrôle

exercé par les organes administratifs supérieurs sur les organes d'instance inférieure - contrôle des subordonnés par leurs supérieurs. Cette forme de contrôle est apparue et s'est développée de manière spontanée et sans règlements et règles juridiques, et émane du besoin de coordonner les actions administratives en vue de la réalisation des tâches administratives posées. La hiérarchie n'existe pas sans contrôle et subordination. A côté de l'introduction d'autres formes de contrôle du fonctionnement de l'administration, le droit moderne fait fonder le contrôle administratif interne, conformément au principe de la légalité, sur une base juridique, et, à l'instar de toute autre activité administrative dans un Etat juridique, il est exercé à partir et dans le cadre des lois et autres prescriptions juridiques. Le contrôle de l'organe supérieur sur l'organe administratif subordonné n'est pas toujours le même et identique. Il varie d'après la catégorie du contrôle exercé et d'après les mesures prises et d'après les organes qui exercent le contrôle, ainsi que d'après l'objectif visé et de nombreux autres éléments.

Le contrôle administratif interne a deux aspects et peut apparaître comme contrôle d'instance ou comme contrôle de surveillance.

2.1. Le contrôle d'instance est exercé, selon la règle, sur la base du mécontentement exprimé par la partie, sur la base ^{du recours} ~~de la plainte~~. ^{Le recours} ~~La plainte~~ est une attaque contre un acte administratif concret d'un organe administratif de première instance, intenté auprès d'un organe administratif d'instance supérieure, celui-ci pouvant être un organe supérieur ou un organe de la communauté socio-politique plus large. ^{Le recours} ~~La plainte~~ est l'une ^{des} ~~des~~ plus anciennes parmi les institutions du droit administratif et apparaît ensemble avec la

première organisation de l'administration publique. Dans l'Etat juridique ^(de Droit), l'institution ^{du recours} de la ~~plainte~~ est juridiquement réglementée. Dans le cadre de l'organisation moderne de l'administration on connaît exactement les organes supérieurs et d'instance supérieure qui seront appelés à statuer sur les ~~plaintes~~ ^{recours} des citoyens qui les en saisissent pour défendre leurs droits, violés par les organes administratifs inférieurs. Le contrôle d'instance, en tant que contrôle administratif interne dont le mécanisme est mis en marche par voie ~~de~~ ^{du recours} ~~de~~, c'est-à-dire par l'initiative de la partie insatisfaite, n'est pas seulement un contrôle de la légalité mais également un contrôle de l'opportunité des actes ^{normatives} ~~administratifs~~ d'instance inférieure. En Yougoslavie, le droit de ~~faire appel~~ ^{faire appel} ~~contre~~ ^{contre} les décisions de première instance des organes de l'administration est un des droits fondamentaux des citoyens.

Aux termes de la Constitution de la R.S.F.Y. (Art. 180 et 215), chacun a le droit de faire appel ou de recourir à tout autre moyen juridique contre les décisions des tribunaux, des organes d'Etat et des autres organes et organisations statuant sur ses droits ou ses intérêts fondés sur la loi, c'est-à-dire que, contre les décisions des organes administratifs et des autres organes d'Etat, un appel peut être interjeté devant l'organe compétent, la loi prévoyant toutefois, à titre exceptionnel ^{et} dans des cas précis, que le recours peut être exclu si la sauvegarde des droits et de la légalité est assurée d'une autre façon.

Le principe constitutionnel du droit de faire appel a été repris par la Loi sur la procédure administrative générale non contentieuse (adoptée en 1956 et ^{amendée} ~~en~~ en 1965, 1976 et 1978), dont l'Article 10 postule le droit de faire appel

comme un des principes fondamentaux de la procédure administrative non contentieuse ... "Contre la décision adoptée en première instance la partie a droit de faire appel. Seule la loi peut prescrire que dans certaines affaires administratives précises le recours n'est pas permis, à condition que la protection des droits et de la légalité est assurée d'une autre manière. En l'absence d'organe administratif de deuxième instance, la plainte contre la décision prise en première instance ne peut être portée que quand cela est prévu par la loi. Cette loi désignera également l'organe qui statuera sur la plainte. Aux termes des conditions prévues par la présente loi, la partie a droit de faire appel même quand l'organe de première instance n'a pas donné de suite à la demande de la partie. Contre la décision prise en deuxième instance, l'appel n'est pas autorisé".

D'autre part, la Loi sur la procédure administrative générale non contentieuse statue en détail - dans le cadre du Chapitre XIV (Art. 223-248) - sur les questions relatives au droit de faire appel, sur la compétence des organes de statuer sur ^{la recours} le ~~plainte~~, le délai d'^{recours} appel, le contenu et la remise de ^{l'appel}, la procédure à suivre en matière d'appel par l'organe de première et de deuxième instance, l'autorisation de l'organe de deuxième instance de modifier, d'abolir ou d'annuler, selon les conditions prescrites, la décision de l'organe de première instance, la procédure en matière d'appel en l'absence de la décision de première instance, le délai ^{de prise} ~~d'arrêt~~ de la décision consécutive ^{au recours} ~~à la plainte~~ et la remise de la décision de deuxième instance.

Outre l'appel comme moyen juridique régulier, la Loi sur la procédure administrative générale non contentieuse prévoit la possibilité de recourir à d'autres moyens juridi-

ques extraordinaires, et ce dans le Chapitre XV - Renouvellement de la procédure (Art. 249-259) et dans le Chapitre XVI - Cas explicites de l'annulation, de l'abolition ou de la modification de la décision (Art. 260-268).

2.2. Le contrôle administratif interne peut se manifester aussi sous la forme de contrôle de surveillance. Sur la base de son pouvoir hiérarchique, et très fréquemment (ce qui est le cas régulier en Yougoslavie) sur le seul ordre explicite des prescriptions d'organisation particulières, les organes administratifs supérieurs ont non seulement le droit, mais aussi le devoir de surveiller le fonctionnement des organes administratifs inférieurs. Le contrôle de surveillance peut s'exercer de manières très différentes et sous formes diverses.

En ce qui concerne la compétence et la procédure des organes administratifs supérieurs en rapport avec les actes administratifs non conformes à la loi adoptés par les organes administratifs inférieurs dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse, le contrôle peut s'exercer non seulement sur l'initiative de la partie, mais également - et ceci est d'une importance à part en la matière - d'office, de la part de tout organe supérieur, voire de la part de tout organe de surveillance qui n'exerce pas par ailleurs le contrôle d'instance, et pour des raisons de non légalité spécifique. Ayant en vue le principe de fédéralisme, d'autonomie provinciale et de l'autogestion communale, cette forme de contrôle administratif a une portée limitée au sein du système socio-politique yougoslave. Elle n'est appliquée qu'entre les organes liés par la hiérarchie verticale, entre les organes centraux et sectoriels, comme par exemple dans l'Armée populaire yougoslave, et, dans une certaine mesure dans les organes de l'intérieur, dans les

services de la douane, cependant qu'elle ne s'applique pas aux rapports entre les organes fédéraux et républicains, voire provinciaux et républicains, voire les organes provinciaux et les organes locaux du pouvoir. Dans ces cas, la surveillance du fonctionnement global des organes administratifs inférieurs est exercée par les organes administratifs supérieurs par voie des révisions, inspections et analyses, celles-ci pouvant entraîner la responsabilité (pénale, civile ou disciplinaire et administrative) en cas d'irrégularité dans le fonctionnement des organes administratifs. Dans ce cas, le contrôle administratif n'est pas seulement contrôle de la légalité mais contrôle de l'opportunité aussi. Les mesures de l'organe de surveillance ont, selon la règle, le caractère processuel, lorsqu'il s'agit de la responsabilité (de l'ouverture de la procédure), et non méritoire. Quand il s'agit des actes administratifs individuels, les mesures de surveillance ne peuvent être entreprises que dans la limites et les conditions stipulées dans la Loi sur la procédure administrative générale non contentieuse (Art. 263, 265, etc.). Pour le cas des actes réglementaires, seule entre en ligne de compte l'initiative auprès de la cour constitutionnelle compétente ou auprès du conseil exécutif.

3. Le contrôle administratif externe. Ce contrôle est exercé le plus souvent par le truchement des organes administratifs particuliers, pour l'essentiel par des inspectats et des services d'inspection, et, dans le cas du système yougoslave, par certaines autres organisations, dans des secteurs déterminés des activités administratives ou affaires sociales générales. Le contrôle administratif externe est une forme d'activité de contrôle et de surveillance en général, c'est-à-dire par rapport aux citoyens, aux organisations de travail associé

et aux autres organisations et communautés autogestionnaires. C'est un contrôle externe du fait qu'il s'agit du contrôle exercé par un organe administratif, voire par une organisation administrative, qui en est spécifiquement autorisé et pour un domaine déterminé, sur un autre organe administratif (voir sujets) en dehors de son schéma d'organisation. Le contrôle externe est également contrôle administratif, étant exercé pour l'essentiel par des organes administratifs. En Yougoslavie, le contrôle administratif externe est exercé par des inspections en tant qu'organes particuliers de l'administration, formés en vue de l'exercice de ce contrôle, ainsi que par d'autres organisations en dehors de la structure de l'Etat, qui disposent d'autorisations correspondantes (Service de la comptabilité sociale, etc.).

Le contrôle administratif externe en tant qu'exercice de la surveillance administrative de la légalité du fonctionnement et des actes généraux des organisations de travail, des organes et des citoyens, est une des fonctions importantes des organes de l'administration. Cette activité est une activité typique de l'administration d'Etat dans l'étape actuelle de la structuration étatique et sociale du socialisme d'autogestion en Yougoslavie.

L'activité de contrôle et de surveillance est exercée notamment par la voie du contrôle d'inspection comme forme spécialisée de la surveillance administrative.

3.1. Le contrôle d'inspection est le contrôle direct exercé par les organes administratifs dans les limites de leurs compétences en vue d'examiner la situation et les activités, voire la légalité du fonctionnement des organisations de travail associé, des organes d'Etat et des citoyens, de prendre des mesures administratives afin que la situation constatée

et les rapports puissent se conformer à la loi.

Le contrôle d'inspection est exercé par le truchement des services d'inspection, des inspections qui ont leur propre organisation, leurs compétences et pouvoirs spécifiques, et des rapports déterminés entre les services d'inspection des communautés socio-politiques plus larges et plus restreintes, à travers desquels ils réalisent leur tâche.

L'étendue des compétences et des pouvoirs, ainsi que les principes d'organisation des inspections individuelles, sont prescrits par les lois matérielles pour les domaines administratifs particuliers ou pour plusieurs domaines administratifs, par les lois sur l'organisation des inspections individuelles, alors que les pouvoirs généraux et les relations entre les inspections communales et républicaines, voire provinciales, font également objet des lois sur l'administration des Républiques, voire des Provinces.

L'exercice de la surveillance d'inspection est confié aux organes de l'administration d'Etat (et à d'autres organisations, à titre exceptionnel), cependant que l'organisation des services d'inspection dépend en premier lieu de la nature même des inspections individuelles. Ainsi, les services d'inspection peuvent être organisés en services centralisés au niveau de la Fédération, dans quel cas les services d'inspection n'existent pas à l'échelon des autres communautés socio-politiques (p.ex.: l'Inspectorat des devises dans le cadre du Secrétariat fédéral aux Finances, l'Inspectorat fédéral de la Navigation aérienne dans le cadre du Comité fédéral aux Transports et Communications); certains services d'inspection peuvent être seulement organisés au sein de certaines communautés socio-politiques (p.ex.: Inspection électro-énergétique, Inspection des mines, ou d'autres qui fonctionnent à l'échelon de

certaines Républiques ou Provinces, cependant que certains services d'inspection ne s'organisent qu'à l'échelon de la commune, tel étant le cas de l'inspection communale); finalement, il existe un certain nombre d'inspections qui s'organisent dans toutes les communautés socio-politiques (p.ex.: sanitaire, de marché, vétérinaire, pour la protection des plantes, etc.).

L'exercice de la fonction d'inspection peut être confié à un service spécialisé d'un organe administratif. Toutefois, à l'échelon des Républiques et des Provinces les affaires d'inspection sont exercées par des organes compétents de l'administration d'Etat - par les inspectorats, voire par les personnages officiels de ces organes: les inspecteurs.

Les caractéristiques communes des pouvoirs des inspections commandent aussi des rapports spécifiques entre les inspections à l'échelon de la commune et celles à l'échelon des Républiques, voire des Provinces. Les spécificités essentielles de ces rapports se traduisent notamment: par le droit des organes supérieurs d'ordonner l'exécution de certaines affaires quand les organes inférieurs ne s'en acquittent pas du tout ou contrairement à la règle, ou d'exercer eux-mêmes le contrôle d'inspection relevant de la compétence des communes sur le territoire de la République, voire de la Province, quand il s'agit de prendre des mesures urgentes en vue de la mise en application des lois et autres règlements fédéraux, républicains et provinciaux; d'exiger des organes inférieurs de s'acquitter d'une affaire déterminée relevant de la compétence des organes administratifs républicains, voire provinciaux, compétents pour les affaires d'inspection, avec obligation d'assurer les moyens nécessaires à l'exécution de ces af-

faïres (si la loi sur l'inspection donnée n'en dispose autrement); d'arrêter des décisions sur l'application d'une mesure administrative donnée ou de solliciter l'ouverture de la procédure ^{de contravention} ~~issu de~~ ~~elle~~ si cela n'a pas été effectué par l'organe communal qui en a la compétence.

Les rapports spécifiques entre les inspections des communautés socio-politiques plus larges et plus restreintes découlent des pouvoirs globaux des services d'inspection. La caractéristique essentielle des pouvoirs des inspections sont le droit et le devoir des inspecteurs de faire l'inspection des activités, des établissements, installations, objets, marchandises, actes et autres documents des organisations et communautés autogestionnaires, des organes d'Etat et des citoyens; de collecter des données et des informations auprès des personnages autorisés; de prélever des échantillons; d'ordonner l'élimination des défaillances constatées; d'interdire l'exécution des opérations illégales; d'ordonner des mesures provisoires; de prononcer sur le lieu les amendes en espèce; de saisir les organes d'Etat compétents d'une infraction constatée, voire d'un délit économique ou d'un délit pénal constatés; de faire la vérification des papiers d'identité de l'infracteur, etc.

A côté de l'action administrative du contrôle d'inspection dans la réalisation de ses tâches et pouvoirs, il convient de signaler l'importance de leur action préventive et des différentes formes de coopération avec le contrôle autogestionnaire et professionnel dans les organisations de travail associé et les communautés autogestionnaires.

Le contrôle d'inspection est exercé par des inspecteurs qui sont nommés et révoqués par les conseils exécutifs dans les communes, les Provinces et les Républiques, et sont tenus

de posséder, lors de l'exercice du contrôle, une carte d'identité spéciale attestant leur qualité professionnelle.

L'inspecteur est tenu de présenter un procès-verbal sur les opérations d'inspection exécutées, dont la copie est remise au sujet compétent de l'organe, voire de l'organisation, ou à l'individu. Sur la base du procès-verbal sur les illégalités constatés, l'inspecteur arrête sa décision à délai, qui doit avoir le caractère et toutes les parties composantes d'un acte administratif, conformément aux dispositions de la Loi sur la procédure administrative générale non contentieuse.

Dans cet ordre d'idées, on pourrait mentionner la Loi sur l'inspection administrative, adoptée en 1975 par la République socialiste de Serbie. L'inspection administrative a pour tâche de surveiller l'application de la loi et autres prescriptions sur l'administration et le fonctionnement des services, ainsi que des prescriptions sur la procédure administrative non contentieuse relatives à l'efficacité du règlement des affaires administratives, la formation professionnelle des travailleurs s'acquittant des opérations dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse ainsi qu'à la publication des noms des travailleurs qui sont autorisés à statuer sur les affaires administratives et à déclencher des opérations dans la procédure administrative non contentieuse avant l'adoption de la décision. Cette surveillance est exercée dans le cadre des organes administratifs, dans les organisations exerçant des affaires qui présentent un intérêt pour la communauté socio-politique et dans d'autres organisations et communautés exerçant des pouvoirs publics. Les affaires de l'inspection administrative sont des affaires d'un intérêt général pour la République et sont exercées par les organes administratifs communaux, les organes administra-

tifs conjoints de deux ou plusieurs communes compétents pour les affaires de l'inspection administrative, ainsi que par le Secrétariat républicain à la Justice et à l'Administration générale. Les affaires de l'inspection administrative sont exercées directement par l'organe administratif communal, sauf dans les organes administratifs et les autres organisations dans lesquels l'inspection administrative est exercée par le Secrétariat républicain à la Justice et à l'Administration générale, ces organes et organisations étant ceux qui statuent sur des affaires présentant un intérêt pour la République.

3.2. Nous pourrions mentionner également sous ce point le contrôle sur le commerce extérieur et les opérations de change des organisations de travail associé dans les limites des pouvoirs fixés par les règlements sur le commerce extérieur et les opérations de changes, qui est exercé, outre ^{par} l'organe compétent de l'administration fédérale, par la Banque nationale de Yougoslavie, par les Banques nationales des Républiques et par les Banques nationales des Provinces, conformément aux prescriptions légales correspondantes. Par ces pouvoirs, les banques nationales assurent l'unité dans l'application des règlements sur les opérations de changes et sur la politique des devises, sur l'ensemble du territoire de la Yougoslavie.

3.3. La surveillance ^{du self-gouvernement} ~~de l'autogestion~~ (il ne s'agit que de la surveillance sur l'autogestion territoriale) dans la commune en tant que communauté socio-politique locale, est exercée selon la règle par les assemblées et les organes exécutifs des communautés socio-politiques plus larges (le plus fréquemment par ceux des Républiques, voire des Provinces autonomes). Cependant, cette surveillance peut assumer l'aspect de contrôle administratif du fait de pouvoir être exercée dans certains cas par des organes administratifs de la communauté socio-po-

litique à l'égard de la communauté socio-politique plus restreinte.

Le principe de la fédération et de la décentralisation avec l'autonomie des communautés socio-politiques régionales et l'autogestion des communautés socio-politiques locales, qui ont été articulés dans le système constitutionnel de 1953, mis en avant dans les Constitutions de 1963, et encore plus dans les Amendements de 1971 et les Constitutions de 1974, se traduisent par le fait de l'inexistence d'un système unique d'organes administratifs reliés par hiérarchie verticale, et par le fait que chaque communauté sociale politico-territoriale (communauté communale locale, Province autonome, République et Fédération) a ses organes administratifs qui ne sont pas des organes ^{hiérarchiquement "subordonnés"} ~~hiérarchiques~~ de la communauté plus large, dans le sens du centralisme, même quand ils exécutent des règlements et des affaires des communautés sociales politico-territoriales plus larges sur leur propre territoire. Il s'agit d'une tendance générale à éviter la double, voire la triple voie, ce qui veut dire que l'exécution directe des règlements des plus hautes instances du pouvoir des communautés politico-territoriales plus larges est dévolue aux organes de la communauté plus restreinte, et ce avec la compétence la plus large et la ^{Précomptive} ~~puissance~~ compétence générale à cet égard, au profit des organes locaux - les communes. Si, à titre d'exception, il existe des organes administratifs périphériques parallèles de la communauté plus large sur le territoire de la communauté plus restreinte, ils n'ont aucun pouvoir à l'égard des organes de la communauté politico-territoriale plus restreinte.

D'où aussi la situation que les organes administratifs républicains exercent non seulement des affaires administra-

tives républicaines mais les affaires administratives fédérales également, et que les organes administratifs communaux n'exercent pas seulement "leurs" affaires "locales", mais également celles qui sont de la compétence des Provinces, des Républiques et de la Fédération. Pour ces organes, ces affaires ne relèvent pas seulement de leurs devoirs, mais de leurs droits également. La loi interdit aux organes fédéraux, républicains et provinciaux de l'administration d'~~assumer~~^{avoquer}, voire de dévoluer les affaires administratives à un autre organe de l'administration, sauf si la loi les ^{en} autorise explicitement. D'où aussi l'importance exceptionnelle de la régulation correcte et adéquate des rapports entre les organes administratifs fédéraux et républicains, voire provinciaux, ainsi que des rapports de ces organes avec les organes administratifs des communes. Ces rapports se fondent sur le principe de la coopération mutuelle, de la concertation et de l'information, ainsi que sur le principe des droits et devoirs réciproques des organes administratifs des différentes communautés socio-politiques, ce qui veut dire qu'il n'existe pas entre eux de rapport de hiérarchie, ni d'autorisations supérieures, toutes les autorisations et devoirs dans ces rapports devant reposer sur une disposition légale déterminée, sur la base et dans le cadre des constitutions.

Si l'on se réfère aux Articles 274, 275 et 278 de la Constitution de la R.S.F.Y. , il serait difficile de parler d'une quelconque surveillance ou contrôle de caractère administratif dans les rapports entre les organes fédéraux de l'administration, d'une part, et les organes républicains, voire provinciaux, de l'autre. Ceci découle nettement de ce qui suit:

Les organes fédéraux sont responsables de l'exécution

des lois fédérales et des autres prescriptions et actes généraux dans les domaines où, en vertu des dispositions de la présente Constitution, la Fédération assure par l'intermédiaire des organes fédéraux l'exécution des lois fédérales et des autres prescriptions et actes généraux... Lorsque les organes fédéraux exécutent directement les lois fédérales et autres prescriptions et actes généraux, ils peuvent être autorisés par la loi fédérale à instituer des organes territoriaux et des unités organisationnelles dont la tâche consiste à exercer certaines fonctions administratives relevant de la compétence des organes fédéraux dans les domaines des relations internationales, de la défense nationale, des douanes, des changes, de l'inspection du marché, du contrôle de la circulation des biens et des services par-delà les frontières de l'Etat, du contrôle des poids et mesures et des métaux précieux, de la sécurité de la navigation aérienne et des communications radiophoniques... Dans le cadre des attributions fixées par la présente Constitution, les organes fédéraux édictent des prescriptions concernant l'exécution des lois fédérales et des autres prescriptions et actes généraux pour l'exécution desquels ils sont responsables. Dans ces domaines, les organes des Républiques et des Provinces autonomes ne peuvent édicter des prescriptions relatives à l'exécution des lois fédérales ni d'autres prescriptions et actes généraux que s'ils y sont explicitement autorisés par la loi fédérale.

Lorsque les organes administratifs des Républiques et des Provinces autonomes exécutent directement les lois fédérales, ainsi que les traités et accords internationaux pour l'exécution desquels sont responsables les organes administratifs fédéraux, ces derniers peuvent être autorisés par la loi fédérale: - à donner aux organes administratifs compétents des

Républiques et des Provinces autonomes des instructions obligatoires concernant l'accomplissement des tâches pour lesquelles ils sont autorisés par la loi fédérale, une autre prescription ou un acte général; - à exercer des fonctions d'inspection avec les pouvoirs déterminés par la loi fédérale; - dans les cas où les organes administratifs de la République ou de la Province autonome n'accomplissent pas des tâches administratives déterminées, alors que l'inaccomplissement de ces tâches risque d'avoir des conséquences préjudiciables graves, à y pourvoir et à en aviser le Conseil exécutif fédéral qui en informera le Conseil exécutif de la République ou de la Province autonome afin d'éliminer de manière concertée les raisons pour lesquelles les organes administratifs fédéraux ont dû accomplir les tâches administratives en question... Les organes administratifs des Républiques et des Provinces autonomes sont tenus, conformément à la loi fédérale, d'informer les organes administratifs fédéraux de l'exécution des lois fédérales et des autres prescriptions et actes généraux, de même que des traités et accords internationaux dont l'exécution relève de la responsabilité des organes administratifs fédéraux.

Vu le caractère du système fédératif, le Conseil exécutif d'une République ou celui d'une Province autonome peut saisir le Conseil exécutif fédéral de la question de l'exécution d'une loi fédérale, d'une autre prescription ou d'un acte général adopté par le Conseil des Républiques et des Provinces de l'Assemblée de la R.S.F. de Yougoslavie, s'il considère qu'un organe administratif fédéral n'exécute pas cette loi, une autre prescription ou un autre acte général, ou ne l'exécute pas conformément à la politique retenue. En cas de litige, la décision finale est celle de l'Assemblée de la R.S.F.Y.

Ce rapport est semblable, sinon identique avec le rapport entre les organes républicains et provinciaux de l'admi-

nistration.

Cependant, le rapport entre les organes administratifs des Républiques et des Provinces autonomes et les organes administratifs communaux est quelque peu différent. Ceci se reflète dans une certaine mesure dans la procédure administrative non contentieuse, étant donné qu'il arrive fréquemment que les organes administratifs républicains et provinciaux apparaissent vis-à-vis des organes communaux comme des organes de deuxième instance et peuvent, en l'occurrence, dans la procédure sur le recours d'une partie ou des organes autorisés, voire selon le droit du contrôle ou dans l'application des moyens juridiques extraordinaires, abolir, annuler ou modifier les actes administratifs des organes communaux. Qui plus est, aux termes de la Loi sur le ^{le} contentieux administratif, de 1977, (Art. 2) ...quand l'organe de la communauté ou de l'organisation socio-politique a ^{statué} ~~statué~~ en première instance sur une affaire administrative déterminée, et quand sur ^{recours} ~~sa part~~ contre ^{ce} cet acte ^{avait} ~~avait~~ statué l'organe d'une autre communauté socio-politique, voire d'une organisation, le contentieux administratif contre l'acte de deuxième instance peut être soulevé par la communauté, voire l'organisation dont l'organe en ^{statua} ~~statua~~ en première instance, s'il estime que l'acte de deuxième instance porte atteinte à son droit autogestionnaire.

Les rapports des organes administratifs des Républiques et des Provinces autonomes vis-à-vis des organes communaux de l'administration se fondent également, dans les domaines en dehors de la procédure administrative non contentieuse, sur le principe de la coopération mutuelle et sur le principes des droits et devoirs réciproques. Toutefois, quand il s'agit des affaires d'un intérêt général pour la République (voire la Province), les organes administratifs de la Répu-

blique ont le droit et le devoir: de donner aux organes administratifs communaux compétents des instructions obligatoires en vue de l'exécution et de l'application des lois républicaines et autres prescriptions, d'exercer la fonction d'inspection ou autres fonctions administratives relevant de la compétence des organes de la commune, si ces organes ne les accomplissent pas, et de demander des rapports sur l'exécution des lois et autres prescriptions. Dans certaines lois républicaines on ajoute aussi que l'organe administratif républicain est tenu de prévenir et de rappeler à l'organe communal son devoir d'exécuter les prescriptions, d'informer l'assemblée compétente de la commune et son organe exécutif de cette situation et de proposer des mesures déterminées, et d'assurer au sujet des affaires présentant un intérêt général pour la République l'exécution directe ou par le truchement d'un autre organe de la fonction administrative en question relevant de la compétence de l'organe de la commune. Finalement, s'il en est ainsi décidé par le Conseil exécutif de la République, dans le cas des circonstances extraordinaires les organes administratifs républicains peuvent assumer directement la direction et l'organisation d'une action déterminée dans le domaine déterminé par la nature des circonstances extraordinaires, et peuvent y inclure des experts des organes administratifs communaux. D'autre part, la commune a elle aussi le droit de saisir le Conseil exécutif du fonctionnement des organes administratifs républicains, si elle estime que l'exercice de leurs fonctions porte atteinte aux droits de la commune.

III - Perspective d'évolution du contrôle administratif dans le système autogestionnaire

La transformation de l'administration d'Etat est immanente aux changements qui se sont succédés en Yougoslavie depuis 1945 à ce jour. Désormais aussi, l'administration d'Etat devra s'accomoder de ces changements, et en particulier des nouveaux rapports sociaux dont la base réside dans l'autogestion ouvrière, voire sociale. Ces changements sont en rapport intime avec les processus de désétatisation, de décentralisation et de démocratisation de l'administration d'Etat, avec la nécessité pour l'administration de resserrer ses liens avec le travail associé, avec le besoin qu'il y a de parfaire l'administration d'Etat en tant que service professionnel dans sa relation avec les organisations et les communautés autogestionnaires, ainsi qu'avec les citoyens, dans son rôle de coopération et d'assistance, etc.

Le processus de désétatisation de l'administration d'Etat consiste dans la réduction du volume des affaires administratives exercées par les organes d'Etat et qui sont transférées à des sujets non étatiques. A cet effet, un mécanisme important est constitué par les institutions de la concertation sociale et de la convention autogestionnaires comme moyens d'adaptation des intérêts particuliers dans le cadre de la communauté sociale et de ses parties avec les intérêts globaux et à long terme de la société dans son ensemble, qui doivent remplacer sur un vaste domaine l'intervention de l'Etat par la voie des actes administratifs généraux d'autorité.

Le processus de décentralisation de l'administration d'Etat se traduit notamment par l'instauration de la compétence présomptive des organes administratifs communaux, comme étant compétent de statuer sur des affaires administratives in-