

THÈSE / UNIVERSITÉ DE BRETAGNE OCCIDENTALE

sous le sceau de l'Université européenne de Bretagne

pour obtenir le titre de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE BRETAGNE OCCIDENTALE

Mention : Science politique

École Doctorale Sciences de l'Homme,
des Organisations et de la Société

présentée par

Vanthong NAKASENE

Préparée au Centre de Recherche
Administrative (EA 3150)

L'ordre administratif : vers une réforme du système judiciaire en RDP Lao

Thèse soutenue le 29 Mai 2013

devant le jury composé de :

Monsieur Houy PHOLSENA

Professeur de Droit public, Conseiller honorifique auprès de la
Faculté de Droit et de Sciences Politiques de l'UNL / *Co-directeur
de thèse et Rapporteur*

Monsieur Nantawat BORAMANAND

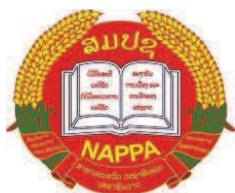
Professeur de Droit public, Université de Chulalongkorn /
Président du jury

Monsieur Pierrick LE JEUNE

Maître de conférences en Science politique, Université de
Bretagne Occidentale / *Directeur de thèse*



université de bretagne
occidentale



THÈSE / UNIVERSITÉ DE BRETAGNE OCCIDENTALE

sous le sceau de l'Université européenne de Bretagne

pour obtenir le titre de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE BRETAGNE OCCIDENTALE

Mention : Science politique

**École Doctorale Sciences de l'Homme,
des Organisations et de la Société**

présentée par

Vanthong NAKASENE

Préparée au Centre de Recherche
Administrative (EA 3150)

L'ordre administratif : vers une réforme du système judiciaire en RDP Lao

Thèse soutenue le 29 Mai 2013

devant le jury composé de :

Monsieur Houy PHOLSENA

Professeur de Droit public, Conseiller honorifique auprès de la
Faculté de Droit et de Sciences Politiques de l'UNL / Co-
directeur de thèse et Rapporteur

Monsieur Nantawat BORAMANAND

Professeur de Droit public, Université de Chulalongkorn /
Président du jury

Monsieur Pierrick LE JEUNE

Maître de conférences en Science politique, Université de
Bretagne Occidentale / Directeur de thèse

L'Université de Bretagne Occidentale – U.F.R. Droit - Sciences économiques
n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

*À mes parents,
À mon oncle, Kham ouan*

Sommaire

Table des abréviations

Remerciements

Introduction

Première Partie : La création d'un droit administratif laotien

Titre I : L'existence d'un droit administratif laotien

Chapitre I : L'identification des origines du droit administratif laotien

Section I : Les sources historiques

Section II : Les sources actuelles du droit administratif

Chapitre II : L'état des lieux concernant les textes administratifs

Section I : Le développement du système juridique laotien

Section II : Comment différencier les règles de droit administratif et celles de droit privé

Titre II : Les procédures de la résolution des recours administratifs

Chapitre I : La procédure administrative et la procédure juridictionnelle à la résolution du litige administratif

Section I : La procédure non contentieuse de recours administratifs

Section II : La solution de litiges administratifs par la procédure juridictionnelle

Chapitre II : Le rôle des organes représentatifs dans la résolution du litige administratif

Section I : Le contrôle de l'Assemblée Nationale

Section II : La participation des autres organisations

Deuxième Partie : Pour l'autonomie du droit administratif laotien par la mise en place d'une justice administrative

Titre I : Les expériences des pays étrangers sur la création de juridiction administrative

Chapitre I : La genèse des juridictions

Section I : Historique des juridictions de chaque pays : France, Thaïlande et Vietnam

Section II : Les raisons de la création : France, Thaïlande et Vietnam

Section III : Les options choisies : France, Thaïlande et Vietnam

Chapitre II : Les caractéristiques des juridictions

Section I : L'indépendance des juridictions

Section II : L'accès à la justice administrative : France, Thaïlande et Vietnam

Section III : Les contrôles exercés : France, Thaïlande et Vietnam

Titre II : Les propositions d'un modèle adapté au contexte du Laos

Chapitre I : Analyse institutionnelle de l'organisation la plus pertinente

Section I : Organisation et composition

Section II : Les dispositions statutaires des magistrats

Chapitre II : Analyse fonctionnelle de l'organisation la plus pertinente

Section I : Les procédures suivies

Section II : Les compétences

Section III : L'analyse SWOT

Conclusion générale

Annexes

Bibliographie

Table des matières

Table des abréviations

Editeurs, Revues, Ouvrages

A	Administration
Al.	Alinéa
AN	Assemblée Nationale
Art.	Article
APS	Assemblée Populaire Suprême
AAFP	Autorité de l'Administration et de la Fonction Publique
AFOM	Atouts, Faiblesses, Opportunités et Menaces
ASTE	Agence des Sciences de la Technologie et de l'Environnement
ANGAF	Autorité Nationale pour la Gestion des Affaires Foncières
ANPAP	Académie Nationale de Politique et d'Administration publique
APGAF	Autorité Provinciale pour la Gestion des Affaires Foncières
ASEAN	Association des Nations Asiatiques du Sud-Est
BIC	Bureau de l'Industrie et du Commerce
BDRL	Bureau des Députés auprès de la Région de Législature
C	Cabinet
CC	Contrôle Comptable
Cf.	Confer
CE	Conseil d'État
CM	Conseil des Ministres
CAA	Cours Administratives d'Appel
CAN	Cabinet de l'Assemblée Nationale
CAP	Cour Administrative Provinciale
CAS	Cour Administrative Suprême
CAR	Cour administrative régionale
CCP	Cabinet Central du Parti
CEP	Comité d'Élection Parlementaire
CFM	Centre de Formation de la Magistrature
Chap.	Chapitre
CNE	Comité National de l'Environnement
CPM	Cabinet du Premier Ministre
CPC	Commission Provisoire de Contrôle

CPS	Cour Populaire Suprême
CSG	Comité de Secrétariat du Gouvernement
Coll.	Collection
CCCP	Comité Central de Contrôle du Parti
CCPP	Comité Central du Personnel du Parti
CECP	Comité Exécutif Central du Parti
CNRS	Centre National de Recherches Scientifiques
CPAN	Comité Permanent de l'Assemblée Nationale
CSCP	Comité de Secrétariat Central du Parti
CSMA	Conseil Supérieure de la Magistrature Administrative
CZES	Comité Responsable de la Zone Economique Spéciale
DF	Département des Forêts
DAL	Droit Administratif Laotien
ENA	Ecole Nationale d'Administration
FSL	Fédération des Syndicats Lao
FLEN	Front Lao d'Édification Nationale
G	Gouvernement
Id.	Idem
IGE	Inspection Générale de l'État
IGP	Inspection Générale Provinciale
IGD	Inspection Générale de District
Ibid.	Ibidem
IGF	Inspection Générale des Finances
IGFR	Inspection Générale des Finances Régionales
Ins	Inspection
IPAG	Institut de Préparation à l'Administration Générale
JPRL	Jeunesse Populaire Révolutionnaire Lao
Km ²	Kilomètre Carré
KWH	Kilowatt-Heure
LPA	Les Petites Affiches
LMD	Licence-Master-Doctorat
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
M	Monsieur

MC	Ministère du Commerce
ME	Ministère de l'Éducation
MF	Ministère des Finances
MJ	Ministère de la Justice
MS	Ministère de la Santé
Mme	Madame
MES	Ministère de l'Éducation et des Sports
MAF	Ministère de l'Agriculture et des Forêts
MBPP	Membre du Bureau Politique du Parti
MDN	Ministère de la Défense Nationale
MEM	Ministère de l'Énergie et des Mines
MIA	Ministère de l'Industrie et de l'Artisanat
MIc	Ministère de l'Information et de la Culture
MIC	Ministère de l'Industrie et du Commerce
MPI	Ministère du Plan et de l'Investissement
MSP	Ministère de la Sécurité Publique
MTPT	Ministère des Travaux Publics et des Transports
MCTPC	Ministère de Communication, du Transport, de Poste et de Construction
N°	Numéro
O	Opportunities
Op. cit.	Opere citato
ONU	Organisation des Nations Unies
ONEPA	Organisation Nationale des Études Politiques et d'Administration
P.	Page
PM	Premier Ministre
PP	Parquet Populaire
PR	Président de la République
PS	Province de Savannakhet
Prof.	Professeur
RA	Recours Administratif
RC	Recours Contentieux
RJAN	Recours de Justice de l'Assemblée Nationale
REP	Recours pour Excès de Pouvoir

PPS	Parquet Populaire Suprême
PPRL	Parti Populaire Révolutionnaire Lao
RDP Lao	République Démocratique Populaire Lao
S	Strengths
SO	Strengths, Opportunities
ST	Strengths, Threats
SIDA	Syndrome d'Immunodéficience Acquise
SPIC	Service Provincial de l'Industrie et du Commerce
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences (un logiciel utilisé pour l'analyse statistique)
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
T.	Tome
T	Threats
TA	Tribunal Administratif
TP	Tribunal Populaire
TMS	Tribunal Militaire Supérieur
TARD	Tribunal Administratif de Regroupement de Districts
UBO	Université de Bretagne Occidentale
UFI	Union Française de l'Indochine
UFL	Union des Femmes Lao
UFR	Unité de Formation et de Recherche
UNL	Université Nationale du Laos
URSS	Union des Républiques Socialistes Soviétiques
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
W	Weaknesses
WO	Weaknesses, Opportunities
WT	Weaknesses, Threats

Remerciements

C'est avec mon enthousiasme le plus vif et le plus sincère que je voudrais rendre mérite à tous ceux qui, à leur volonté, m'ont aidé à mener cette thèse :

Je voudrais premièrement exprimer ma profonde reconnaissance et gratitude à mon directeur de thèse, Monsieur le Maître de conférences en Science politique Pierrick LE JEUNE, directeur de l'IPAG de l'UBO, pour avoir accepté de diriger ma thèse et pour son soutien constant pendant la période de préparation de cette thèse. Je tiens à le remercier très sincèrement pour sa grande disponibilité, sa patience, son aide et ses conseils précieux.

Je voudrais également remercier Monsieur le Prof. Docteur Houy PHOLSENA, Conseiller honorifique à la Faculté de Droit et de Sciences Politiques de l'UNL, pour avoir accepté d'être co-directeur et rapporteur de ma thèse. Je voudrais remercier Docteur Nantawat BORAMANAND, professeur de Droit public à la Faculté de Droit de l'Université Chulalongkorn, pour avoir accepté d'être Président du jury de ma thèse.

Je tiens à remercier Madame Elizabeth GALLAND, Monsieur Jean-Luc JOUBERT et Monsieur Mickael PERIER qui ont commenté mon manuscrit. Il m'a permis de réaliser ma thèse grâce à leur grande disponibilité et leur aide.

Merci à Monique ROUÉ et Marie-Therese MALGORN pour leur soutien qu'elles m'ont apporté durant mes études de thèse à l'UBO. Je m'adresse également mes sincères remerciements aux professeurs et fonctionnaires de l'UBO, Béatrice THOMAS-TUAL, Mathieu DOAT, Jacques SERBA et Véronique GIEGLER.

Je remercie, tout particulièrement les anciens et actuels doctorants du Centre de recherche administrative. En plus, je tiens à déclarer toute ma gratitude à Vincent, Jessie, Tony, Marthe mais également Katy, ainsi qu'à Basile, Guillaume et Shenkun.

Je suis très reconnaissant pour le soutien financier de l'Agence universitaire de la Francophonie et de l'Académie Nationale de Politiques et d'Administration Publique.

Je souhaite finalement remercier tous les membres des familles NAKASENE pour m'avoir soutenu et supporté toute ma vie, en particulier mes parents et mon oncle le vénérable Kham ouan.

Introduction

Avant de traiter du sujet « vers une réforme du système judiciaire en RDP Lao », un bref aperçu géographique mais aussi historique de ce pays, s'impose pour mieux appréhender et comprendre le besoin de cette réforme, qui nous paraît indispensable. La mise en place d'institutions depuis 1975 a été un travail de longue haleine que nous exposerons pour mieux exposer les tenants et les aboutissants de cette étude.

Le Laos, petit pays enclavé au cœur du Sud-Est Asiatique a toujours fait, l'objet de convoitise au cours des siècles. D'une superficie de 236 800 km², il s'étend du nord au sud sur environ 1000 km et sur 140 à 500 km d'est en ouest. Il partage une frontière commune avec cinq pays, la Chine, le Vietnam, le Cambodge, la Thaïlande et le Myanmar. Pays très montagneux, il a un atout majeur, celui d'être traversé sur plus de 1800 km par le fleuve Mékong, l'artère économique du pays, où sur ses rives se sont implantées les plus grandes villes : Luang Prabang, Vientiane, Thakhet, Savannakhet et Paksé.

Sa population était estimée en 2011 à environ 6 500 000 d'habitants, soit une densité de 23,8 habitants au km². La population est essentiellement rurale, le taux d'urbanisation n'étant que de 33%. Selon le dernier recensement de 2005, elle se répartit entre quatre grands groupes ethniques correspondant à quatre familles linguistiques : les Lao-Taïs, les Môn-Khmers (ou Austro-Asiatiques), les Sino-Tibétains et les Hmong-Miens, soit 49 groupes ethniques, vivant dans la paix et la solidarité, répartis sur l'ensemble du pays, tous égaux devant la loi. La dynamique démographique (accroissement naturel et mobilité de la population) constitue avec la mise en place d'une politique nationale de planning familial, une nouvelle dimension de la planification territoriale, économique et sociale de la RDP Lao, dans ses composantes rurales et urbaines. Avec une baisse progressive de la natalité, passant de 41 à 25% d'ici 2020, de la mortalité de 15 à 8% et de l'accroissement naturel de 26 à 17%, la population devrait atteindre 7,7 millions en 2020.¹

Bien que l'archéologie et l'histoire montrent que la plupart des Lao sont à l'origine des populations ayant émigré de la Chine vers le Sud, il est admis communément que l'an 1365

¹ « LAOS le renouveau », Pankham Jampa Publishing, Vientiane, 2007, pp. 25-27.

- date de la fondation du Lane Xang « Royaume du million d'éléphants » (XIV^e -XVII^e siècle) - marque l'année zéro de l'histoire du Laos, sous le règne du roi Fa Ngum (1353 - 1376).

Les Lao fondèrent, à l'époque sur la rive gauche du Mékong, une principauté dépendant de l'empire Kmer, le Moung Xua, avec pour capitale Luang Prabang, autour de laquelle gravitaient des principautés vassales jouissant d'une grande autonomie. La monarchie, qui s'appuyait sur le bouddhisme Theravada, devenu religion d'État, a connu son âge d'or sous le règne du roi Souligna Vongsa. Mais sa mort entraîna l'éclatement du Laos en trois royaumes rivaux, qui subirent les dominations successives des Birmans et des Siamois tout au long des XVIII^e et XIX^e siècles.² C'est à cette époque que le Laos est devenu le vassal des États voisins pendant plus d'un siècle juste avant de tomber sous le joug de la colonisation française.

À la fin du XIX^e siècle, l'histoire du Laos cesse de se dérouler dans un contexte purement régional. Les puissances européennes se partagent le monde, et dans le Sud-Est asiatique, les Français et les Anglais se livrent à une intense rivalité. Les Français entreprennent la conquête de l'Indochine à partir de 1858. Alors que les Anglais étendent leur domination jusqu'à la Birmanie, les Français réunissent sous le nom d'Indochine, le Vietnam, le Cambodge et le Laos. Après une épreuve de force avec les Siamois, un protectorat français sur l'ensemble du Laos, entre en vigueur, le 3 octobre 1893 ; la France prenait alors les pleins pouvoirs sur l'Indochine pour cinquante ans.

Le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale vient ébranler la puissance coloniale et renforcer l'éveil nationaliste au Laos. Le Japon présent au Laos depuis 1942, réussit à chasser l'administration française en mars 1945. C'est durant cette période qu'émerge le premier mouvement nationaliste le Néo Lao Haksat (Front Patriotique Lao). La capitulation du Japon en août 1945 permet une forte montée en puissance du mouvement indépendantiste lao. Le prince Phetsarath, père du Front Patriotique Lao, forme un gouvernement réunissant les nationalistes lao qui prend le nom de *Lao Issara, Laos libre*, et déclare l'indépendance du Laos, le 1^{er} septembre 1945, que la France refuse de reconnaître.

² FAURE Jean et DAUGE Yves, Compte rendu de la mission d'information effectuée au Laos, au nom de la délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée, Vientiane, 2005, p. 12

Entre 1945 et 1975, le Laos connaîtra une période de conflits pratiquement ininterrompue (première et deuxième guerre d'Indochine). La France finira par accorder au Laos de plus en plus d'autonomie et lui octroyer le statut d'État associé indépendant en juillet 1949, au sein de la fédération indochinoise. En fait, la première guerre d'Indochine, entre 1946 et 1954, fut une guerre pour l'indépendance nationale, menée par les révolutionnaires lao, vietnamiens et cambodgiens contre le retour des Français. Le Front Patriotique Lao, allié du Vietminh, radicalise sa lutte contre la France et s'intègre durablement dans le mouvement communiste mondial.³ L'accession du Laos à sa réelle indépendance n'a pu se faire qu'au prix de nombreuses années de lutte contre tous les nombreux envahisseurs, toutes époques confondues, qui l'ont tronqué d'une bonne partie de son territoire.

Pendant les dix années de la deuxième guerre d'Indochine, les révolutionnaires lao ont eux aussi gagné des batailles contre les forces Américaines. Les forces du Front Patriotique Lao, sous la conduite de Kaysone Phomvihane, chef du Parti Populaire Révolutionnaire Lao depuis les années 50, renversent la royauté en place et la République Démocratique Populaire Lao (RDP Lao) est proclamée le 2 décembre 1975. Chao Souphanouvong devient Président et Kaysone Phomvihane est nommé Premier ministre. L'État, à travers son peuple, est souverain, libre de mettre en place ses institutions en favorisant la promotion et la protection des droits et devoirs des citoyens lao dans tout le pays.

Sur le plan politique, l'organisation et la structure de la RDP Lao repose sur le Parti Populaire Révolutionnaire Lao (PPRL), le gouvernement lao et le peuple, à travers de nombreux organes. Le PPRL, créé le 22 mars 1955, pour lutter contre les impérialistes dans le but d'accéder à l'indépendance du pays, (ce qu'il fit, en remportant la victoire du 2 décembre 1975), poursuit la défense des intérêts nationaux et l'édification d'une démocratie forte dans l'optique du bien-être du peuple lao. Depuis sa création, le PPRL a organisé neuf congrès. À chaque congrès est dressé un bilan du travail accompli durant la période terminée et un nouveau programme est présenté quant à l'avenir. En principe, le secrétaire général du Parti est élu ou réélu à chaque tenue de congrès. Il a pour mission d'exécuter le programme fixé en assemblée.

³ « LAOS le renouveau », *op. cit.*, p. 17

L'administration centrale

En ce qui concerne l'administration de la RDP Lao, la mise en place d'institutions fut un travail de longue haleine devant s'adapter aux réalités du Laos. Durant la période de transition politique vers la démocratie populaire de 1975 à 1981, l'organisation au niveau central, se limitait à un Conseil des ministres, de 12 ministères et Comités équivalents. Quant à l'organe législatif, il y avait l'Assemblée Populaire Suprême (APS). Le tribunal et le parquet étaient placés sous l'autorité de l'administration. L'administration locale, s'organisait au niveau de quatre échelons : Khouèng (province), Moung (district), Tassèng (canton) et Ban (village). Le pays était divisé en 11 provinces et une seule préfecture celle de Khamphèng Nakhone. La province de Vientiane n'existait par encore.

Plusieurs réformes importantes sont intervenues au cours des années 1982 - 1986, tant au niveau central que local. Le nombre de ministères et organes équivalents est passé de 12 à 23.⁴ Quatre types d'organes administratifs ont été créés : organes autonomes, état-major (organes de direction et de conseil), organes économiques et organes techniques.

Les organes autonomes sont sous la direction des membres du Bureau politique et gérés par le Conseil des Ministres. Ce sont les Ministères de la Défense Nationale, de l'Intérieur et des Affaires Étrangères. Les états-majors sont : le Comité du Plan de l'État, le Ministère des Finances, le Comité de la Banque de l'État, le Comité des Sciences et Techniques et le Comité des Ethnies. Les organes économiques sont les Ministères de l'Agriculture, de l'Irrigation et des Coopératives agricoles, celui de l'Industrie, de l'Artisanat et des Forêts, ceux de la Construction, de l'Équipement, du Commerce et des Transports. Les organes techniques : les Ministères de la Culture, de la Santé Publique et de la Justice, ainsi que Comités suivants : Presse, Radio et Télévision.⁵

Un nouveau découpage territorial a été opéré. Création de deux nouvelles provinces, celles de Bokèo et de Vientiane et changement d'appellation pour d'autres, mais leur organisation restait inchangée. En somme, de 1975 à 1985, l'administration était très centralisée. Trois

⁴ CHATHAVONG Khamkhen, « *Certaines leçons sur l'amélioration d'administration locale à la province de Vientiane* », Revue ALOUNMAY, éditions 5-6/1998, pp. 45-48.

⁵ PHOMMAKONE Onekèo, « *Certaines questions sur l'organisation du gouvernement* », Revue de l'ONEPA n°29, 2005, pp. 20-24.

textes de loi seulement, régissaient le fonctionnement de l'État tant au niveau central que local.

Ce n'est qu'en se basant sur les résolutions du IV^e, V^e et VI^e congrès du PPRL, qu'une Constitution fut élaborée et promulguée le 15 août 1991. Cette loi fondamentale fixe le régime politique, la souveraineté, les organisations de l'État et les droits et les devoirs fondamentaux des citoyens. À partir de cette date, lois et autres décrets concernant l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale et locale ont été modifiés, afin de favoriser la gestion de l'État et de la société.

La réforme radicale de l'organisation du gouvernement de la RDP Lao fut mise en œuvre en 1997. Il s'agissait d'un projet portant sur la réforme de la gouvernance et de l'administration publique. L'organisation hiérarchique du gouvernement de la RDP Lao ainsi que la structure de l'administration centrale ont été clairement définies: Cabinet du Président de la République, Cabinet du gouvernement et les différents ministères. La réforme de l'administration s'adapte à la situation réelle du développement socio-économique de chaque période.

De nos jours, le régime politique de la RDP Lao s'inspire du système démocratique populaire dont tout pouvoir appartient au peuple, par le peuple et pour les intérêts du peuple pluriethnique. Le système du pouvoir de l'État laotien placé sous la direction du PPRL, est composé de trois organes :

- Le pouvoir législatif appartient à l'Assemblée Nationale dont les membres sont élus pour 5 ans ;
- Le pouvoir exécutif appartient au Président de la République en tant que Chef d'État et au Gouvernement dont le mandat est aussi de cinq ans. L'administration publique de la RDP Lao se fait à deux niveaux, au niveau central et au niveau local ;
- Le pouvoir judiciaire comprend le tribunal populaire et le parquet populaire. Le tribunal populaire est l'organe judiciaire de l'État. Le parquet populaire quant à lui, est l'organe chargé de veiller à l'application des lois et règlements.

Selon la Constitution de 1991, révisée en 2003, l'appareil de l'État, garantissant les droits souverains du peuple, s'organise de la façon suivante : L'Assemblée Nationale (AN) organe législatif représentatif du peuple, compte 132 députés dont 33 femmes, est présidée par Madame Pany Yothotu.⁶ Le Président de la RDP Lao, actuellement M. Choummaly Sayasone, assisté de M. Bounhang Vorachit, Vice-Président. Le Gouvernement, avec à sa tête, le Premier Ministre, M. Thongsing Thammavong, est l'organe exécutif. Le pouvoir judiciaire quant à lui, est confié aux tribunaux et parquets populaires.⁷

La récente réforme en date, modifiant la structure gouvernementale a été annoncée lors de la 1^{ère} session de la VII^e législature de l'Assemblée Nationale qui s'est tenue le 15 juin 2011 à Vientiane, concerne la création de quatre nouveaux ministères : celui de l'Intérieur, celui des Ressources naturelles et de l'Environnement, celui des Postes, des Télécommunications et de la Communication et enfin celui des Sciences et de la Technologie. Deux autres ministères sont restructurés : celui de l'Éducation et des Sports et celui de l'Information, de la Culture et du Tourisme. De nos jours, le gouvernement compte 18 ministères et 3 organes ayant rang de ministère.⁸

L'administration locale

La loi n°03/AN du 21 octobre 2003 portant sur l'administration locale, fixe l'organisation des collectivités locales. Elle vise à définir les principes de base, l'organisation, les fonctions, et les modalités de travail des organes administratifs locaux. Elle doit permettre de renforcer les collectivités locales, garantes de l'application de la Constitution, des lois, du programme pour le développement économique et social, et des directives fixées dans le

⁶ « La première session de VI^e législature de l'AN, 15-24 juin 2011 », Revue de Phouthen Pasaxon n°32, 2011, p. 9.

⁷ Voir annexe n°01 : Organisation institutionnelle de la RDP Lao

⁸ Art.2 du décret présidentiel n°107/PR du 30 juin 2011 fixant l'organisation et les membres du gouvernement de la RDP Lao : « L'organisation du Gouvernement de la RDP Lao dispose de : Cabinet du Gouvernement, Ministère de la Défense, Ministère de la Sécurité Publique, Ministère des Affaires Étrangères, Ministère de la Justice, Ministère de l'Intérieur (nouveau), Comité d'Inspection de l'État, Ministère de l'Éducation et des Sports, Ministère de la Santé, Ministère de l'Infirmité, de la Culture et du Tourisme, Ministère du Travail et des Affaires Sociales, Ministère du Plan et de l'Investissement, Ministère des Finances, Ministère de l'Agriculture et des Forêts, Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement (nouveau), Ministère de l'Énergie et des Mines, Ministère de l'Industrie et du Commerce, Ministère des Travaux Publics et des Transports, Ministère des Sciences et de la Technologie (nouveau), Ministère des Postes, des Télécommunications et de la Communication (nouveau) et Banque de la RDP Lao ».

budget d'État au niveau local et enfin d'assurer la sûreté et l'intérêt national, de la collectivité, du droit et des intérêts de la population.

En ce qui concerne l'organisation de l'administration locale, on distingue trois niveaux : la Province, le District et le Village. Au niveau régional, le découpage est organisé en Province et en Préfecture. En cas de nécessité, l'État peut décréter la création d'une « Zone spéciale ». Au niveau inférieur, le découpage est organisé en District et Municipalité. Au niveau de base, il existe le village. Le Gouvernement a délégué les droits et les devoirs aux autorités locales à s'administrer, à gérer les ressources naturelles et à assurer la protection de leur population et planifier le développement local pour assurer la croissance, la prospérité et le bien être dans leurs circonscriptions territoriales.

La Province est composée de plusieurs Districts et Municipalités. La Préfecture, composée de plusieurs Municipalités, est une zone urbaine concentrant une forte densité de population, considérée comme le cœur des activités politiques, économiques, socioculturelles, et disposant des services indispensables au développement économique et social du pays. La Préfecture de Vientiane comprend plusieurs Districts et Municipalités. Les organes administratifs de la Province et de la Préfecture ont pour fonctions la gestion des secteurs politiques, économiques et socioculturels, l'aménagement du territoire, l'emploi des ressources humaines, l'usage rationnel des ressources naturelles, et la protection de l'environnement et des autres ressources disponibles. Elles ont aussi pour obligation de garantir la défense nationale, la sécurité locale et les affaires étrangères conformément aux dispositions gouvernementales.

L'organisation de l'administration de la Province et de la Préfecture est composée d'un Cabinet provincial et de Préfecture, de services techniques verticaux (relevant des Ministères respectifs) et des organes administratifs équivalents près la Province et la Préfecture. Le personnel de l'administration de la Province et de la Préfecture se compose d'un gouverneur de Province, d'un préfet, de Vice-gouverneurs, de Vice-préfets, de chefs et chefs adjoints de Cabinet, et de services respectifs et du personnel fonctionnaire nommé dans les services concernés.

Le Cabinet provincial et celui de la Préfecture sont des organes administratifs ayant pour fonction d'appliquer les directives du gouverneur et du préfet. En ce qui concerne l'administration de la Province et de la Préfecture, le Cabinet prépare les plans de travail, les projets de mise en œuvre et d'étude dans les différents domaines du développement, il rédige et vérifie les documents relatifs aux affaires provinciales et préfectorales. Il est un organe de coordination et d'information des différents services. Il doit suivre, contrôler et faciliter l'application des actes, qui lui sont confiés par l'autorité supérieure, dans la Province et la Préfecture.

Le District est l'organe administratif subordonné à la Province et à la Préfecture. Il est composé de plusieurs villages. Les organes administratifs du District ont pour fonctions la gestion des secteurs politique, économique et socioculturel, les activités de construction, l'usage des ressources humaines, l'usage rationnel des ressources naturelles, la protection de l'environnement et des autres ressources disponibles, la défense et la sécurité publique dans leur circonscription territoriale et les affaires internationales conformément aux dispositions de la Province et de la Préfecture. L'administration du District est composée d'un Cabinet et de divers services et organes équivalents. Le personnel des organes administratifs comprend : un chef du District, des chefs adjoint, un chef et des chefs adjoint du Cabinet et du bureau, et du personnel fonctionnaire.

Le Cabinet du District est l'organe administratif qui s'occupe d'exécuter les directives du chef de District et différentes tâches administratives. Il doit élaborer et mettre en œuvre le plan de travail, il est responsable de la centralisation des recherches, des projets et du contrôle des documents qui lui sont soumis. Il doit aussi coordonner les autres secteurs concernés. Il donne les informations, assure, soutient et contrôle l'exécution des documents réglementaires, comme prescrit par l'autorité supérieure ainsi que celle du District. Enfin, il facilite l'exécution des activités administratives des organes du District.

Le Village est l'organe administratif de base subordonné au District ou à la Municipalité. Il regroupe plusieurs familles. Le Village est un organe administratif ayant pour fonctions la gestion des secteurs économique et socioculturel, de garantir la tranquillité, l'usage rationnel des ressources naturelles et la protection de l'environnement dans son village.

L'organisation du village est composée d'un chef du Village, des adjoints du chef de Village et les autres organes assistants. Le chef du Village est élu par la population. Le vote doit être approuvé par le chef de District ou le chef de la Municipalité. En cas de nécessité le chef de Village peut être nommé ou révoqué par le chef de District ou le chef de la Municipalité. Les chefs adjoints sont nommés ou révoqués par le chef de District ou le chef de la Municipalité sur proposition du chef de Village. Le chef de Village et ses adjoints ont un mandat de trois années renouvelables.

En général, le Village ou le chef du Village a les droits et devoirs suivants : il est responsable de l'application de la Constitution, des textes législatifs et réglementaires en vigueur, d'assurer le développement socio-économique, la protection des ressources naturelles et de l'environnement, la défense, la sécurité et la tranquillité publique ; d'aviser la population de la politique du Parti, des lois et règlements, d'enseigner et promouvoir l'unité, l'usage de ses droits et le respect de ses obligations au peuple pluriethnique.

Il est chargé d'encourager et de promouvoir le Front National d'Édification Lao, les organisations de masse, les organisations sociales, tous les organes économiques et le peuple pluriethnique participant au développement socio-économique du Village ; de protéger et garantir la culture nationale et les traditions ethniques, de lutter contre les possibilités de corruption et les croyances superstitieuses, de favoriser l'éducation et encourager l'application des règles d'hygiène conformément aux principes de santé publique ; de garantir à la population du Village les conditions d'emploi permanent.

Il est compétent pour réunir et présider l'assemblée du Village et de ses organes ; pour participer aux réunions des organes administratifs supérieurs ; pour proposer au chef du District, de la Municipalité, la nomination ou la révocation de ses adjoints ; pour édicter les règlements, les notifications prescrites par la loi ; pour proposer à l'autorité supérieure la suspension ou l'annulation des actes réglementaires non conformes à la loi et aux intérêts du Village.

Il est également chargé de régler les litiges, et d'accéder aux requêtes de la population dans les limites de ses compétences ; de rendre compte régulièrement au chef de District, de la Municipalité de la situation générale du Village et d'exécuter les droits et divers devoirs

conformément aux dispositions de la loi. Pour bien comprendre les relations de l'administration de la RDP Lao, il convient d'examiner les rapports existants entre les organes administratifs centraux et locaux.⁹

Le Laos fait partie des pays les moins avancés du monde. De nos jours, le gouvernement lao concentre tous ses efforts pour sortir le pays du sous développement socio-économique. À la suite du V^e congrès qui s'est tenu en 1986, une nouvelle politique d'économie de marché a été mise en œuvre à travers une série de résolutions qui se sont concrétisées lors des réunions du Comité exécutif central du Parti (CECP) et du gouvernement, à savoir : le plan de développement des ressources humaines, les activités de développement rural, la politique d'ouverture à la coopération socio-économique avec l'étranger et l'encouragement aux investissements étrangers.

Aujourd'hui, il est fondamental de créer un État de droit au Laos, à l'exemple du Vietnam, pays voisin qui a mis en place dès 1996, tout un système de structures administratives pour garantir l'État de droit. Au Laos, la conception initiale de création d'État de droit avait été soulevée par l'ex Président Khaysone Phomevihanne, grand législateur et dirigeant du peuple pluriethnique lors de la 10^e conférence du Comité exécutif central du Parti, 5^e mandat, le 3 janvier 1991, où il avait alors déclaré : « *En ce qui concerne le caractère d'État de droit dans la procédure de l'évolution de continuer à établir et à développer le régime de démocratie populaire, il nous faut restructurer l'organisation de l'État, à la fois des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, de procéder à la création d'État de droit de démocratie populaire s'appuyant sur un système d'institutions juridiques solide* ».

Lors du VI^e congrès du Parti de 1996, la conception de la création d'État de droit est réaffirmée par le Président Khamtay Siphandone, mais sans prendre de résolutions à ce sujet. Il faudra attendre le VIII^e congrès du Parti de 2006, pour que l'idée de création d'État de droit soit inscrite dans une résolution du congrès du Parti.

Afin de réaliser les objectifs visés, le Gouvernement a favorisé les investissements nationaux et étrangers par l'application de lois et règlements, fixant les conditions

⁹ Voir annexe n°02 : Rapports entre les autorités centrales et locales de la RDP Lao

d'investissement. Dès lors, il apparaît que le nombre d'investisseurs étrangers est en forte augmentation et que le développement socio-économique, en pleine expansion. Face à cette situation, la création de lois ainsi que l'amélioration du système judiciaire sont indispensables pour assurer la cohésion sociale. L'objectif est, d'une part, de protéger l'intérêt du peuple et de l'État tout en sécurisant les investissements afin d'éviter tous conflits.

Au cours de cette période de transition vers le socialisme, la création de l'État de droit de la RDP Lao doit s'appuyer sur les principes de base suivants :

« - Tout pouvoir public appartient au peuple et ce dernier a le droit de l'utiliser de manière directe ou indirecte. C'est également au peuple qu'appartient l'autorité suprême de veiller à ce que les organes d'État exécutent les tâches qui lui sont confiées.

*- Tous les rapports sociaux doivent être gérés et protégés par des lois, des décrets, des décrets-lois, dont les dispositions devront être conformes au contenu de la Constitution. De même les actes juridiques des administrations locales devront être conformes aux actes des autorités hiérarchiques supérieures ».*¹⁰

Actuellement, le Gouvernement fait des efforts permanents pour développer le système juridique et améliorer le système judiciaire et ainsi créer un État de droit. C'est la raison pour laquelle, les pouvoirs publics sont en train de mettre en place un plan d'action portant sur le développement de l'État de droit de la RDP Lao d'ici 2020, plan qui a débuté en 2009. Les visions globales à long terme sur le développement du système juridique et des mécanismes chargés de veiller à la bonne application des lois de la RDP Lao, ont pour but d'une part de : *« développer la RDP Lao devenant un État assurant l'application des droits et devoirs déterminés par la loi aux citoyens et les citoyens appliquent entièrement de leur côté, leurs droits et devoirs selon la loi, à l'État »*, et d'autre part de *« développer un ordre juridique unifié, cohérent, clair, crédible et prévisible ; une justice sociale intègre, permettant à toute personne d'y accéder, à travers un processus transparent et participatif du peuple »*.¹¹

¹⁰ BOUPHALIVANH Chomkham, « L'État de droit et le principe de base dans la création d'État de droit au Laos », In *Revue juridique et judiciaire*, 1^{er} éd., Département de propagande et de diffusion des lois, 4-6/2007, pp. 21-25.

¹¹ « Plan d'action portant sur le développement de l'État de droit de la RDP Lao d'ici 2020 », réalisé par le Ministère de la Justice, le Parquet Populaire Suprême, la Cour Populaire Suprême et le Ministère de la Sécurité Publique, Vientiane, juillet 2009, pp. 8-9.

En se fondant sur son plan d'action, le Gouvernement lao s'active à développer la législation lao en un système juridique complet pour répondre aux besoins réels du développement socio-économique du pays. Il existe actuellement 93 lois qui ont été adoptées et promulguées.¹² Pour l'instant, le système juridique du Laos, ne se réfère à aucun autre système juridique dans le monde. Il s'agit d'un système juridique mixte, dans lequel le droit civil est prépondérant. Malgré tout, si l'on adopte une perspective historique, en se basant sur l'évolution du droit laotien et ses facteurs originels, il nous est permis de confirmer que le droit laotien ou le système juridique lao a été développé par les règles coutumières. Par la suite, il a été largement influencé par le droit français pendant les périodes d'occupation.

Au sujet du développement de l'arsenal juridique du Laos, certains experts étrangers ont le souci d'assister à une multiplication de lois, non contrôlée. Selon eux, il faudrait porter plus d'attention à l'accélération dans l'élaboration des actes juridiques. Pour cela, il est nécessaire d'établir un certain équilibre entre les actes juridiques et les organes chargés de les appliquer et trouver les mécanismes pour garantir l'application stricte des règles administratives. Ce serait du ressort du tribunal administratif, garant de l'État de droit.

La plupart des juristes laotiens pensent qu'il n'y a pas d'inquiétude à avoir sur une éventuelle inflation d'actes juridiques. Il leur paraît nécessaire de créer de nouvelles lois, pour répondre aux besoins de développement du pays. Selon leurs points de vue, l'accroissement des actes juridiques suit actuellement les orientations politiques du Parti et de l'État.

Le système judiciaire du Laos, avant l'indépendance, était calqué sur modèle français. Depuis la Révolution, la République Démocratique Populaire Lao est souveraine. Le système judiciaire est mixte, placé sous l'autorité de l'administration. Deux systèmes interfèrent. C'est pour cette raison que de nombreux conflits surgissent entre les diverses institutions et les particuliers, notamment au niveau de la procédure. En RDP Lao, les autorités ont mis en œuvre un système basé sur le modèle français qui, au départ convenait

¹² Voir annexe n°06 : Liste de lois adoptées et promulguées en RDP Lao

à la situation du Laos. Jusqu'en 2004, l'administration judiciaire est placée sous l'autorité exclusive du Ministère de la Justice.

Depuis cette date, la Cour Populaire Suprême a été dotée d'un rôle prépondérant dans ce domaine. Au Laos, pour l'ensemble du pays, il y a outre la Cour Populaire Suprême, trois cours populaires régionales, 17 tribunaux populaires provinciaux et 39 tribunaux populaires de regroupement de districts et des tribunaux militaires. La Cour Populaire Suprême est la plus haute juridiction de l'État. Elle contrôle les jugements des tribunaux populaires locaux et des tribunaux militaires. Parallèlement, il y a le parquet populaire, qui se compose du Parquet Général Populaire et des parquets populaires de province et des parquets populaires de regroupement de districts ainsi que des parquets militaires. En marge, l'Association du Barreau des avocats de la RDP Lao a été créée en 1991, placée sous la supervision du Ministère de la Justice.

Ce système judiciaire, mis en place assez récemment, où collaborent quatre organes, la police, le parquet, le tribunal et le Ministère de la Justice, chacun mettant tout en œuvre sa responsabilité en se basant sur leurs droits et devoirs définis par la loi, fait face cependant à des carences. Beaucoup de justiciables ne sont pas satisfaits de l'efficacité des décisions rendues. Ce peut être l'occasion pour certains d'entre eux, de faire traîner l'affaire et de faire appel auprès d'organismes centraux (soit l'organe judiciaire central, soit l'organe supérieur de l'État tels que le Cabinet du Président de la République, le Cabinet du Premier Ministre et le Cabinet de l'Assemblée Nationale).

Actuellement se posent de plus en plus de conflits fonciers, relevant d'une réglementation administrative. Les particuliers ne sont pas vraiment satisfaits des décisions rendues par les autorités qui semblent bafouer leur droit de propriété. Ces phénomènes sont liés à l'accélération du développement socio-économique du pays. Les requêtes se font de plus en plus nombreuses aussi bien auprès des pouvoirs publics centraux que locaux. Quant à leur traitement, le problème reste entier. Selon le rapport annuel établi pour l'année 2009, par le Cabinet de l'Assemblée Nationale (CAN) au sujet du traitement des requêtes en matière de la nationalité, 222 requêtes ont été introduites en justice au cours de l'année 2009, alors que

179 requêtes n'avaient pas été réglées en 2008, soit un total de 401 requêtes. 191 d'entre elles ont pu être tranchées en 2009, 210 autres sont encore pendantes.¹³

Selon le directeur du département de l'administration, du contrôle et des statistiques judiciaires de la Cour Populaire Suprême, M. Bounteum Kommittaphap, beaucoup de recours administratifs sont introduits dans tout le pays. La plupart sont réglés par voie administrative, sur la base des lois et des règlements applicables à chaque cas. Mais certains litiges importants, complexes et relevant de plusieurs domaines différents doivent être portés devant le tribunal. Lorsqu'il s'agit d'un conflit simple, les administrations concernées se concertent pour tenter de trouver une solution à l'aimable, puis un rapport est transmis à l'autorité hiérarchique (chef du village, maire, gouverneur, préfet, ministre ou Premier ministre, selon le cas). Une fois la décision prise, les parties sont tenues de s'y conformer, mais elles ont aussi la faculté de former un recours administratif devant l'autorité territorialement compétente la plus élevée, ou bien d'interjeter appel devant la juridiction judiciaire concernée. Une décision administrative ne peut que contraindre les parties reconnues responsables à réparer les dommages. Mais seul le tribunal peut prononcer une condamnation, par un jugement.

Selon la loi n°09/AN du 26 novembre 2009 (révisée) portant organisation du tribunal populaire, le système judiciaire est quasiment complet à chaque échelle dans l'ensemble du pays. En réalité, chaque échelle de juridiction fonctionne en se basant sur les droits et les devoirs qui ont été définis par la loi. Les jugements des tribunaux populaires ayant autorité de chose jugée doivent être respectés par tous les organes du Parti et de l'État, les organisations de masse, les organisations sociales et tous les citoyens. Les personnes privées et organisations intéressées doivent s'y conformer strictement.

Au quotidien, au vu des décisions de justice rendues, il apparaît que les justiciables, aussi bien lao qu'étrangers n'ont plus confiance en la justice lao. Des dysfonctionnements dans le système judiciaire sont de plus en plus fréquents : les jugements rendus ne sont pas toujours appliqués. Certains organes judiciaires ne respectent pas de manière stricte les attributions

¹³ « Rapport annuel n°103/CAN du 22 décembre 2009 concernant le traitement des requêtes de justice et la question en matière de la nationalité, le plan annuel d'action 2010 », p. 1.

qui leur sont conférées par la loi et certains auxiliaires de justice tendraient à privilégier leur intérêt personnel dans leur fonction.

Dans un premier temps, une des solutions pourrait être de distinguer le contentieux du droit privé et le contentieux du droit public, autrement dit de poser la question de l'autonomie du droit administratif : **les litiges relevant du droit administratif sont-ils suffisamment nombreux et importants pour justifier l'élaboration d'un code administratif, véritable instrument de travail, non seulement destiné aux administrations et aux juristes, mais aussi aux usagers et en conséquence, mettre en place une juridiction administrative autonome ?**

Pour ce faire, il convient d'entreprendre une analyse sur l'opportunité de mettre en place une juridiction administrative qui s'explique par la nécessité de juger et de contrôler l'administration afin de régler les conflits entre l'administration et les usagers et que le règlement des litiges se fasse devant un juge spécialisé : le juge administratif. Les juridictions administratives sont des tribunaux à part entière, distincts des tribunaux judiciaires. Ils constituent un ordre de juridiction particulier : l'ordre administratif.

En deuxième lieu, il importe de présenter les raisons et la nécessité de créer une juridiction administrative et pour ce faire de s'appuyer sur des expériences de pays étrangers. À l'heure actuelle, on dénote une grande confusion dans l'ensemble des textes législatifs régissant les intérêts légitimes de la population et de la nation. Il n'y a pas à proprement parler de distinction entre droit public et droit privé. De plus, il n'y a pas de tribunal administratif en RDP Lao. Existe seulement, le Tribunal populaire, chargé de défendre les droits et les devoirs des citoyens. Face à ce constat, peut-on parler de droit administratif et a fortiori de juridictions administratives ? Cette spécialité du droit semble être très mal connue du public et de nombreux fonctionnaires, exception faite des enseignants, hommes de lois et étudiants de l'Université, qui grâce aux enseignements et aux publications ont assimilé la théorie du droit administratif, sa notion, ses sources et ses différents principes.

Si l'on établit aujourd'hui un inventaire de textes législatifs ou d'actes juridiques, on identifie, parmi eux, un certain nombre relevant purement du droit administratif, à savoir, 59 lois et actes juridiques subordonnés faisant référence à la Constitution de la RDP Lao,

44 autres lois, 3 décrets-lois et 11 décrets. Ce sont, les références que les praticiens ou les citoyens dénomment lois ou actes juridiques administratifs. À titre d'exemple, ce sont les lois régissant le gouvernement, l'administration locale, les ordonnances présidentielles sur l'élaboration d'actes juridiques et sur les frais inhérents et les divers décrets du PM portant sur l'organisation et le fonctionnement de Ministères ou d'organes ayant rang de ministère. Mais rien ne permet explicitement de distinguer que ce sont des règles de droit administratif parmi les textes existants, sinon de par leur contenu.

Pour mieux appréhender la question, un questionnaire portant sur ***l'autonomie du droit administratif dans le système judiciaire laotien*** a été adressé aux autorités concernées, à tous les organismes centraux d'administration, d'organisations judiciaires et aux membres de l'Assemblée Nationale. 78 personnes y ont répondu.

Avant de traiter du sujet, il nous semble primordial de remonter aux sources originelles de l'histoire du Laos, en démarrant ce travail dès l'époque féodale, celle du Roi Fa Ngum, grand unificateur du Royaume de Lane Xang, de consulter tous les anciens manuscrits traitant de l'administration et les recueils de règles coutumières qui ont été appliquées au cours des siècles, se pencher aussi sur la période de la colonisation française qui a imposé ses codes et ainsi influencé le droit laotien.

À l'heure actuelle, le contenu des manuels de droit administratif laotien, ne répertorie que les textes de la Constitution, des lois et règlements postérieurs, qu'il conviendrait de classer en raison de leur importance.

Dans la mesure où il apparaît que très peu de travaux aient été entrepris dans ce domaine, il paraîtrait judicieux de s'appuyer sur des systèmes complets de droit administratif de pays étrangers. Pour bien définir le droit administratif laotien, il faut commencer par un échange de points de vue entre juristes lao et de comparer les définitions qu'ils apportent, surtout celles comportant des principes de base de la doctrine du droit administratif étranger.

Pour identifier les règles de droit administratif parmi les textes existants, il convient de faire un inventaire en différenciant les règles de droit administratif de celles relevant du droit privé et en les classant de la plus importante à la moins importante, et vérifier si ces règles

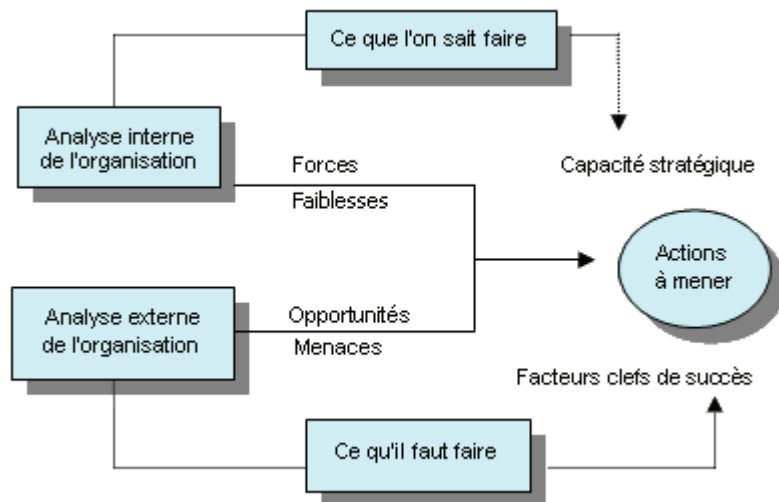
sont nombreuses et constantes pour justifier la mise en place d'une juridiction administrative.

Afin de démontrer la nécessité de créer un tribunal administratif, il nous a paru intéressant d'utiliser la méthodologie d'analyse SWOT. En effet, l'analyse SWOT (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats) ou AFOM (Atouts-Faiblesses-Opportunités-Menaces) est un outil d'analyse stratégique. Il combine l'étude des forces et des faiblesses d'une organisation, d'un territoire, d'un secteur, d'un système ou autre, avec celle des opportunités et des menaces de son environnement, afin d'aider à la définition d'une stratégie de développement. Le but de l'approche est de prendre en compte dans la stratégie, à la fois les facteurs internes et externes, en maximisant les potentiels des forces et des opportunités et en minimisant les effets des faiblesses et des menaces. Ce système d'analyse est capable de nous permettre d'identifier les avantages et inconvénients avant de lancer un tel projet. De plus, il peut permettre d'analyser la situation et la nécessité avant la mise en route du projet ambitieux d'un ordre administratif et par là, une réforme du système judiciaire en RDP Lao. La *logique de l'analyse SWOT* se caractérise par le tableau ci-dessous :

	Positif	Négatif
Interne	Forces	Faiblesses
Externe	Opportunités	Menaces

En réalité, l'analyse SWOT vient du monde des affaires et s'inscrit dans des modèles très structurés combinant une série d'outils d'analyse de l'environnement interne à l'entreprise et de son environnement externe.

***Logique d'utilisation de l'analyse SWOT dans le domaine
stratégique (Selon "Stratégie" - édition Pearson France)¹⁴***



Mais avant tout, il faut nous pencher sur les expériences de pays étrangers dans la création de juridiction administrative. Choisir des modèles pertinents à travers une analyse institutionnelle et fonctionnelle, de juridictions étrangères qui pourraient être adaptées aux réalités du Laos. Pour opérer ce choix, un historique de ces juridictions est nécessaire (absence de juridiction, raisons de leur création et options choisies). Trois pays étrangers ont été retenus, la France, la Thaïlande et le Viêtnam en raison de l'organisation, du fonctionnement et de la procédure de leur institution administrative, afin de proposer un modèle adapté et viable de juridiction administrative pour le Laos.

Il convient donc dans la première partie de ce travail d'envisager la création d'un droit administratif laotien (Première Partie). Deux sujets importants y seront traités : l'existence d'un droit administratif laotien (DAL) (Titre Premier) et les procédures actuelles de résolution des litiges administratifs (Titre Deuxième). Dans un second temps, examiner les conditions favorables pour l'autonomie du droit administratif laotien par la mise en place d'une justice administrative (Deuxième Partie). Dans cette dernière partie, il conviendra de présenter les expériences des pays étrangers sur la création de juridiction administrative (Titre Premier) et de suggérer les propositions tirées du modèle adapté au contexte du Laos (Titre Deuxième).

¹⁴ http://www.ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too_swo_how_fr.htm

Première Partie

La création d'un droit administratif laotien

Dans cette partie, il s'agit de traiter du développement du droit administratif laotien qui est en train de s'opérer. Tout d'abord, nous aborderons l'existence d'un droit administratif laotien (Titre Premier) et ensuite nous traiterons des procédures actuelles de résolution des litiges administratifs (Titre Deuxième). Tout au long de cette partie, il sera fait référence aux questions et aux réponses du questionnaire¹⁵ qui avait été élaboré pour cette étude.

¹⁵ Cf. voir annexe n°09 : Questionnaire sur l'autonomie du droit administratif dans le système judiciaire lao.

Titre I

L'existence d'un droit administratif laotien

Aujourd'hui la question qui se pose est celle de savoir s'il existe des textes législatifs et réglementaires comportant des règles administratives de droit laotien ? À cette question, les juristes laotiens s'entendent pour dire qu'il existe bien à l'heure actuelle dans la législation laotienne des textes législatifs et réglementaires qui sont de pures règles de droit administratif. Ils ont donné les preuves de son existence. Ils considèrent en effet, que le droit administratif laotien (DAL) existe depuis la promulgation de la Constitution de 1991. C'est la raison pour laquelle il faudrait différencier tous les textes et règles administratives du reste de la législation en vigueur, car en RDP Lao, dans la pratique il y a quelques confusions entre le droit public et le droit privé. Le développement du droit est sensé s'inspirer du système du droit civil. En fait, son développement s'adapte aux situations et aux demandes importantes dues au développement socio-économique du pays à chaque période.

En ce qui concerne l'existence du DAL, il convient tout d'abord d'exposer successivement les sources historiques et actuelles, afin de justifier son existence et sa formation progressive lors de chaque transition politique du Laos. Tout d'abord, identifier quelles seraient les origines du droit administratif laotien (Chapitre 1) et ensuite de dresser un état des lieux concernant les textes administratifs (Chapitre 2).

Chapitre I

L'identification des origines du droit administratif laotien

Dans les sources du droit positif laotien, on distingue seulement quatre grands domaines du droit regroupant tous les textes législatifs et les actes juridiques : le domaine administratif et judiciaire, le domaine économique et financier, le domaine culturel et social et le domaine du travail et des ressources naturelles.

En ce qui concerne le droit administratif (Kotmai Kanpokkhong), il n'y a officiellement aucun texte qui dise que Kotmai (le droit) est Kotmai Kanpokkhong (le droit administratif), parmi les textes et les actes juridiques applicables. En revanche, on entend parler le plus souvent de Kotmai Lai Nittikam Nay Khongkhet Kanpokkhong (le droit et l'acte juridique dans le domaine administratif) et de Kotmai Kanpokkhong Thongthin (le droit administratif local). En réalité, il y a deux textes législatifs essentiels qui traitent exclusivement des règles de droit administratif, ce sont la loi sur le Gouvernement et la loi sur l'administration locale. Cependant, on les appelle droit dans le domaine administratif (Kotmai Nay Khongkhet Kanpokkhong). Il ne semble pas important de spécifier qu'il s'agit de droit administratif pour la simple raison peut-être qu'il n'existe pas de juridiction administrative.

À la Faculté de Droit et de Sciences Politiques ou dans les écoles de Droit, il existe cependant des manuels de droit administratif. À l'Académie Nationale de Politique et d'Administration publique (ANPAP, ex ONEPA), les ouvrages de droit administratif sont inspirés de la doctrine du droit administratif français. Y sont exposés les principes du droit administratif tels que les pouvoirs publics, les personnes publiques, les moyens, les biens publics, le marché public et le service public ou l'intérêt général. En revanche, à la Faculté de Droit et de Sciences Politiques, le contenu des manuels est influencé par la doctrine du droit administratif des pays étrangers comme le Vietnam ou la Thaïlande, du fait que les étudiants et enseignants lao sont formés dans ces pays. En principe, ces manuels traitent de la notion du droit administratif, des sources, des principes de base de l'administration et de l'organisation du Gouvernement de la RDP Lao.

Dans toute recherche, il est important de faire un historique, c'est ce que nous ferons à travers un exposé bref de l'histoire du Laos, plus particulièrement de la structure de

l'administration et de ses règles applicables au cours des différentes époques. Il n'y a aucun doute que ces facteurs ont influencé l'état du droit administratif, tel qu'il apparaît à l'heure actuelle. Dans une première section nous traiterons des sources historiques avant de présenter ses sources actuelles.

Section I – Les sources historiques

Afin d'identifier les origines et les premières traces de droit laotien, notamment de DAL, il faut remonter à l'époque de la création du Royaume de Lane Xang, période féodale, pour savoir comment était organisée l'administration et quelles étaient les règles appliquées en la matière. Ensuite, examiner la réorganisation de l'administration royale pendant l'occupation française.

D'après les historiens lao et étrangers, l'histoire du Laos est devenue célèbre à travers la légende du roi Fa Ngum, fondateur et unificateur du Royaume de Lane Xang, dans la seconde moitié du XIII^e siècle. Les rois laotiens étaient tous d'origine divine. Ils descendaient de la dynastie de Kun Borom,¹⁶ dont le plus connu fût certainement le roi Fa Ngum (1316-1374).¹⁷ En 1349, Fa Ngum prend la tête de l'armée khmère, dont l'objectif était de conquérir le territoire lao afin de faire valoir les droits de son oncle. Au cours des avancées de son armée, il soumet les seigneurs de la région du sud, du centre puis du nord de Muang Phouan (province de Xieng Khuang). En 1351, il se bat contre l'Annam (Vietnam) où il prend deux villes. Après une série de victoires, dont la plus célèbre fût la prise de Xieng Dong-Xieng Thong où il est proclamé roi du « Lane Xang » (pays du Million d'Éléphants) en 1353, dans sa capitale, qui prit que bien plus tard le nom de Luang Prabang. Au cours de son règne, il imposa le bouddhisme comme religion d'état.¹⁸

¹⁶ Kun Borom était le 1^{er} prince légendaire Thaï venu de la Chine, et la tradition laotienne veut qu'il fût l'ancêtre commun de tous les rois et princes de race Thaï (Laos, Siam et Lan Na). (Voir VONGSAY Kithong, *La Fondation de l'Etat Laotien*, Thèse en vue du doctorat ès Sciences Politiques, Faculté de Droit et des Sciences économiques, Université de Toulouse, 1967, p. 13.)

¹⁷ *Fa Ngum est né avec 33 dents, ce qui est signe de mauvaise présage ; il est alors déposé sur un radeau qui dérive au fil du Mékong. Un ermite, Pra Maha Pasaman, le recueille puis l'emmène à la cour du roi khmer où Fa Ngum restera jusqu'à 33 ans. Vers 1343, apprenant la mort de son père et le couronnement de son oncle Fa Hieo, Fa Ngum demande une armée au roi khmer pour faire valoir ses droits au trône.* (Voir PHINITH Savèng, SOUK-ALOUN Phou ngeun, THONGCHANH Vannida, *Histoire du Pays Lao, de la préhistoire à la république*, coll. Recherches Asiatiques, L'Harmattan, Paris, 1998, pp. 58-59.)

¹⁸ VONGSAY Kithong, *op. cit.*, pp. 70-71.

C'est à l'initiative de sa femme Nang Kèo Lot Fa, princesse du Cambodge que le roi Fa Ngum avait demandé au roi du Cambodge, son beau père, l'envoi au Laos de la statue de Prabang et d'une équipe de prêtres et savants religieux dont le chef était l'ermite Pra Maha Pasaman. Notons qu'à ce moment là, le bouddhisme, en tant que doctrine philosophique et religieuse avait été introduit dans la société lao en parallèle avec d'autres croyances, à savoir : l'animisme et le culte des Phi. Il nous semble intéressant de noter que toutes les formes de croyances (Bouddhisme, animisme et culte des Phi) ont existé de tout temps et sont encore pratiquées de nos jours par les laotiens.

Sur le plan politique et administratif, le Royaume était régi par une administration féodale qui s'était développée depuis des lustres, plus précisément depuis la dynastie du monarque Kun Borom. Aucun changement ne s'opérait lors de changement de monarque ni même au moment de l'occupation siamoise du Royaume ou de l'intervention française, tant l'administration se montrait stable et respectueuse des traditions locales¹⁹. La société féodale était hiérarchisée avec au sommet le roi et les nobles, puis les roturiers, et enfin, à la base les esclaves. La succession dynastique se faisait par la lignée mâle le plus souvent, mais pas obligatoirement. Le fils aîné succédait généralement à son père. Le pouvoir du roi était contrebalancé par celui des dignitaires du « sena-ammad », sorte d'assemblée composée de nobles et de hauts mandarins.

Le sena-ammad disposait d'un certain pouvoir allant jusqu'à la déposition du souverain. Sous le règne de Fa Ngum, la hiérarchie religieuse bouddhique existait et doublait l'administration féodale. À la tête du clergé se trouvait un « roi de la communauté » ayant autorité sur les « bonzes gouverneurs » et les « bonzes-chefs de district et de village ». De tous temps, le pouvoir religieux a été puissant. Les religieux intervenaient parfois comme administrateurs provisoires du royaume ou comme négociateurs avec les pays voisins de même religion. Ils prêchaient au peuple la non-violence en vue d'une meilleure réincarnation.²⁰

¹⁹ *Ibid.*, p. 95.

²⁰ SOUK - ALOUN Phou-ngeun, *Histoire du Laos Moderne 1930-2000*, coll. Recherches Asiatiques, L'Harmattan, Paris, 2002, p. 26.

Selon la conception de la royauté, imprégnée d'hindouisme chez les Thaïs et aussi chez les Birmans, l'espace était découpé en « muangs », terme dérivant du pâli - sanskrit « mandala » signifiant « cercle, groupe de villages, ville, province ». Le « muang » était ainsi une unité politique et géographique d'importance variable, pouvant être un pays, une province ou une ville sous le contrôle d'un roi, d'un gouverneur. La puissance d'un roi se mesurait au nombre de rois ou de gouverneurs qui lui étaient soumis. Habituellement, chaque grande ville était administrée par un gouverneur ou « chao-muang » (maître du mandala) nommé par le roi et détenant l'autorité militaire et administrative sur la ville ou la région dont elle était le chef-lieu. Le gouverneur était une sorte de « petit roi » dans sa province ; le plus souvent, il était issu de la famille de l'ancien monarque ayant régné sur la province avant d'être vassalisé. C'est ainsi que se faisaient et se défaisaient les grands royaumes thaïs : les rois déchus devenaient gouverneurs, et les gouverneurs redevenaient rois en cas d'affaiblissement du pouvoir central.²¹

Au sujet de l'administration royale, sa structure institutionnelle était identique à celle de l'administration féodale. Il s'agissait d'une monarchie absolue qui avait été héritée du régime féodal. Le monarque régnait sur la cour par le code du Palais, les mœurs et les coutumes des ethnies. La montée au trône se faisait par le principe de prince du sang. En conséquence, les mœurs et les coutumes des ethnies avaient valeur de lois, par exemple en ce qui concernait la polygamie, la dot, les compensations financières, et autres. Avant l'arrivée des Français en 1893, le Royaume du million d'éléphants vivait de monarchie en monarchie. Il était sous le régime de droits et de codes présentant des particularités selon les périodes. On pourrait les classer comme suit : le code du Palais, l'esclavage et le servage, l'administration royale à l'échelon central et dans les principautés dépendantes, les mœurs et les coutumes des ethnies.²²

L'administration royale était organisée selon le principe de centralisation. Au niveau central, il y avait la cour du Royaume où présidaient deux grands maîtres (un roi et un vice-roi). Comme dans toute monarchie absolue, l'autorité du roi était sans limites, il avait un droit de vie et de mort sur tous ses sujets. Il devait assurer une bonne gouvernance dans

²¹ *Ibid.*, p. 27.

²² LAFONT Pierre-Bernard, *Les Recherches en Sciences Humaines sur le Laos*, Actes de la Conférence Internationale organisée à Vientiane 7-10 Décembre 1993, Paris, 1994, p. 70.

son Royaume. Quant à la garde du palais et de la capitale elle était confiée à un ou plusieurs hauts mandarins nommés par le roi. Le gouverneur de la capitale s'occupait du palais royal et de la capitale, tandis que le vice-roi « Oupahat » était chargé de la défense.²³ Il existait aussi le Conseil du roi « Ho Sanam Luang », dont le vice-roi faisait fonction de Premier ministre. Les membres du Conseil étaient choisis parmi les princes de sang royal et hiérarchisés selon leurs rangs et fonctions respectives.

Par contre, le niveau local était divisé administrativement en sept principautés et à la tête de chacune d'elles était placé un gouverneur appelé « Chao Muang » (chef de circonscription), qui était nommé par le roi et le plus souvent issu de la noblesse locale ; il avait l'autorité militaire et administrative sur la ville et la région. Le peuple choisissait lui-même ses représentants, les « Pho Ban » (pères du village), qui s'occupaient de l'organisation du travail des villageois et réglaient leurs litiges. Les Pho Ban de plusieurs villages étaient représentés par un « Ta Sèng » (chef de district) auprès du gouverneur. Notons qu'à cette époque il n'y avait qu'un seul recueil de coutumes. « *Le code pénal féodal lao consigné dans le « Ratthasat » ou « Khôt Mai Lao », illustré par des « contes juridiques », qui a servi de droit coutumier au temps de la colonisation française, semble être aussi ancien que la société Lao. Transmis oralement par les villageois, ce code définit les relations sociales, caractérise le délit et fixe la réparation ou la punition. Pour les délits mineurs, la justice est rendue par les anciens et les chefs de village ; pour les crimes et les délits graves, interviennent les mandarins* ». ²⁴ Par la suite, ces contes juridiques ont évolué et sont devenus les sources originelles des règles coutumières du droit laotien, en particulier du droit administratif laotien.

Ensuite, vient le temps de l'occupation française. En effet, à partir de 1860, plus précisément dès 1861, les voyageurs et explorateurs français tels qu'Henri Mouhot (1861), Doudart de Lagrée et Francis Garnier (1866-1868) commencèrent à faire leurs recherches dans le territoire de Lane Xang, mais la véritable intervention française au Laos a été placée sous les auspices d'Auguste Pavie, l'homme qui a donné le Laos à la France.²⁵ En

²³ PHINITH Savèng, SOUK-ALOUN Phou ngeun, *op. cit.*, p.55.

²⁴ *Ibid.*, p.56.

²⁵ VONGSAY Kithong, *op. cit.*, p. 122.

conséquence, la France a installé un vice-consulat à Luang Prabang et nommé Auguste Pavie à ce poste.

À leur arrivée, les Français ont mis en place de 1893 jusqu'en 1945, un régime administratif colonial. C'est la période du protectorat. Les droits et les coutumes se sont trouvés confrontés aux droits et aux codes français. Les fonctionnaires laotiens ont été appelés à fréquenter l'école de droit. Au début, les Français se sont attachés à ne pas trop bouleverser les pratiques anciennes. Les droits et coutumes anciens du royaume continuèrent à prévaloir, tempérés par des règles de droit français. L'esclavage et le servage ont été abolis. Par contre, le système des compensations légales, par exemple la tarification des viols, continua à perdurer. En plus, les coutumes des ethnies et les arbitrages des notables locaux ont été maintenus. En matière pénale, des dispositions légales plus francisées ont été appliquées.²⁶

En 1887, l'Union française de l'Indochine (UFI) s'installa au Vietnam afin de favoriser l'administration coloniale de l'Indochine. À la tête de l'UFI était placé le Gouverneur général. Il était assisté d'un conseil consultatif formé de fonctionnaires, notables français et quelques personnalités indigènes. En fait, il s'agissait d'un régime administratif du Gouvernement général, qui avait les pleins pouvoirs. D'autre part, des résidents supérieurs français étaient nommés comme chefs de protectorat dans chaque pays de l'Indochine par décret, sur présentation du Gouverneur général et proposition du Ministre des Colonies de la France. Ils avaient pour attributions d'avoir l'initiative des mesures d'administration générale et de police, non réservées à une autre autorité, sauf à en rendre compte au Gouverneur général de l'UFI. Par exemple, ils avaient le pouvoir de fixer les règlements financiers : taxes et contributions directes. Ils étaient investis de certaines attributions personnelles.²⁷

En 1899, le Laos entre officiellement dans l'Union française de l'Indochine (UFI). Dans l'arrêté du 6 février 1899, article 1, le Gouverneur Général de l'UFI, Paul Doumer, déclare

²⁶ Pour cette époque, on trouve très peu de publications traitant du Laos. Une seule donne des informations sur le système juridique traditionnel (J. Brengues, « Contes juridiques Laotiens », in *Revue Indochinoise*, 1904-2, pp. 124-128), les autres, que l'on doit à P. Grossin et à la Résidence supérieure au Laos- font uniquement état des nouveaux codes et des nouvelles règles de droit applicable au Laos.

²⁷ VONGSAY Kithong, *op. cit.*, p. 157.

que « l'administration du Laos est placée sous l'autorité d'un Résident Supérieur ». Le siège de la résidence supérieure est d'abord fixé à Savannakhet, puis à Vientiane, qui deviendra par la suite la capitale administrative du pays.²⁸ Au plan juridique, les textes législatifs sont au départ, uniquement édictés en français, avant de l'être plus tard rédigés en lao. Ce sont des décrets présidentiels, des arrêtés du Gouverneur général (chef de l'UFI) et des arrêtés de représentants des Résidents Supérieurs.²⁹ En réalité, à l'époque du protectorat, ce sont tout simplement des règles de droit français qui sont importées au Laos à travers divers textes administratifs émanant d'autorités françaises.

À titre d'exemple on peut citer certaines dispositions : l'arrêté du Gouverneur Général de l'UFI portant Vientiane comme capitale du Laos en 1916. Réglementation des actes juridiques relevant du droit civil et pénal en 1922, application du droit civil en 1923, arrêté du Gouverneur Général de l'UFI portant sur la promulgation d'un nouveau droit spécifique pour le Laos en 1927, réglementation de la prévention des épidémies en 1930, application des règles de droit pénal en 1935.

Durant l'occupation française, l'administration laotienne a fonctionné selon les règles édictées par le colonisateur, afin de consolider sa domination. Les anciennes structures administratives territoriales du Laos ont été réorganisées aussi bien au niveau provincial que local suivant un schéma de gouvernance coloniale du territoire, qui devait s'appliquer dans toute l'Indochine, mais en respectant toutefois, en ce qui concerne le Laos, son organisation classique. Mais, il semble indispensable de s'arrêter sur la période cruciale qu'a vécu le Laos, lors de la seconde guerre mondiale. Suite à la défaite de la France contre l'Allemagne en Europe, en juin 1940, le Japon occupe militairement le Nord du Vietnam. La Thaïlande attaque alors le Laos et prend la rive droite du Mekong, Paklay, à l'ouest de Vientiane et la province de Champassak.

Durant cette période d'occupation et de troubles, la France va chercher à réorganiser l'administration laotienne, en accordant au gouvernement royal de Luang Prabang une autonomie légèrement accrue. Elle conserve alors ses pouvoirs décisionnels sur le protectorat et tente d'encourager le patriotisme local pour lutter contre l'influence des

²⁸ *Ibid.*, p. 152.

²⁹ *Ibid.*, p. 144.

Japonais. Début 1945, le Laos se retrouve dans une situation difficile, tiraillée par plusieurs forces en présence: l'occupation japonaise d'une part, les forces de l'armée françaises retranchées dans les campagnes et le mouvement Lao-Seri « Le Laos aux laotiens », en liaison avec celui des Thaï-Seri, contre les Japonais.

Toutes ces forces servaient leurs propres intérêts. La domination japonaise avait tenté de berner le peuple lao sur sa volonté d'une part, de vouloir libérer le peuple lao de la colonisation française, et d'autre part de changer et de réformer le système administratif français. De son côté la France s'organisait pour récupérer sa domination sur le Laos. Quant au mouvement Seri Thai, sa motivation était l'indépendance et la souveraineté de la Thaïlande. Dans ce contexte, la plupart du peuple lao pluriethnique n'avait plus confiance ni dans la politique de la France ni dans celle du Japon.

Aux termes de ces conflits, l'indépendance du Laos fût proclamée en 1945 par le gouvernement de Lao Issara. Ce gouvernement proposa alors au roi de Luang Prabang de démissionner. Le gouvernement Lao Issara prit les rênes du pouvoir et devint le plus haut organe administratif du pays. C'était la grande victoire du peuple lao patriote. Une constitution provisoire promulguée par le gouvernement de Lao Issara fut alors proclamée et adoptée par la Commission du peuple. C'était la première Constitution de l'histoire du Laos, mise en œuvre par le gouvernement de Lao Issara.³⁰ Il est important de noter que deux textes importants vont marquer cette période : la Constitution du gouvernement provisoire de 1945 et la Constitution du royaume du Laos de 1947.

La Constitution provisoire a été promulguée par le gouvernement Lao Issara (Lao Libre) en 1945, suite aux années mouvementées où se posait la question de l'occupation coloniale : le 12 octobre 1945, le gouvernement Lao Issara proclame l'indépendance du royaume et promulgue une constitution provisoire qui maintient la monarchie, une monarchie constitutionnelle. La constitution comprend, six chapitres et 41 articles. Elle définit le territoire, les devoirs du monarque, les droits et devoirs des citoyens laotiens, du comité du peuple, de la chambre des représentants du peuple, des ministres et des tribunaux. En ce qui

³⁰ BOUPHA Phongsavat, *l'Évolution de l'État Laotien*, 2 éd., Imprimerie Nakhone Luang, Vientiane, 2005, pp.44-47.

concerne le territoire, le Laos est uni et indivisible, il comprend 11 provinces.³¹ Ce qui est primordial, c'est la déclaration de l'unité du peuple, édictée par la Constitution, qui marque le point essentiel de la politique de la nation.

Bien avant l'occupation française, au moment où le peuple lao combattait les Siamois, le pays était divisé en trois royaumes. Par la suite, le Laos se subdivisera en deux, où la Constitution s'appliquera et déterminera de façon claire, les droits et devoirs du citoyen laotien suivant les articles 11, 12 et 13 et qui stipulent que : « *Tous les individus sont libres et égaux devant la loi. La liberté de culte, la liberté de pensée, les droits de propriété, le droit de vivre, le droit d'échange, les réunions publiques, la création d'associations, les plaintes sont autorisées. Tout individu a le devoir de respecter le Roi, de défendre son sol et de soutenir le gouvernement au point de vue des douanes et régies et à tout autre point de vue* ». ³²

La Constitution de 1945, organise les rouages d'une monarchie constitutionnelle de manière assez souple, par rapport à celle qui suivra deux années plus tard. Le pouvoir exécutif est confié au Roi. Le pouvoir législatif appartient au peuple. Il est mis en place une Chambre des Représentants du Peuple, élue par le Comité du Peuple. Elle est composée d'un Président et de vice-présidents. La chambre, dispose à la fois, du pouvoir législatif et du pouvoir administratif. Elle est chargée d'élaborer les lois. Une loi ne peut être appliquée sans son approbation.³³ C'est l'organe administratif du pays. Le Roi a le droit de réunir la Chambre en toutes occasions. En ce qui concerne l'exécutif, il y a un gouvernement élu par le Comité du Peuple. Il est composé d'un Premier Ministre et de dix à quinze Ministres.

Suivit ensuite la nouvelle Constitution du Royaume du Laos en date du 11 mai 1947, qui instaurait véritablement un régime de monarchie constitutionnelle. Elle définissait le pouvoir du Roi, du Conseil des ministres, de l'Assemblée nationale, du Conseil du Roi et de l'organisation administrative et judiciaire. Aux termes de cette nouvelle Constitution, le

³¹ Art. 2 de la Constitution provisoire de 1945, *le Laos comprend onze provinces : Phong saly, Houei sai, Luang phra bang, Sam neua, Xieng khouang, Vientiane, Thakhet, Savannakhet, Saravane, Attapeu et Paksé.*

³² Pour la version en détail de la Constitution provisoire du gouvernement Lao Itsala, Voir SOUK - ALOUN Phou-ngeun, *op. cit.*, pp. 315-320.

³³ Art. 26 de la Constitution provisoire de 1945 : « *Une loi n'est applicable que si elle est présentée par un membre de la Chambre et approuvée par la Chambre. Elle est ensuite transmise par le Premier Ministre au Roi pour signature* ».

Roi est le chef suprême de l'État. En tant que chef d'État, le Roi est le Haut Protecteur de la religion bouddhique proclamée religion nationale. Sa personne est sacrée et inviolable. Il doit être un fervent bouddhiste. Il a le pouvoir de désigner l'héritier du trône ainsi que de s'opposer à toute décision contraire. La désignation se fait suivant les règles dynastiques de dévolution de la couronne et de la loi coutumière de succession au trône (articles 8-9). Le Roi sanctionne et promulgue par ordonnances royales (article 13) les lois votées par l'Assemblée nationale dans les conditions fixées à l'article 30. Il édicte par ordonnance royale, les dispositions réglementaires proposées par le gouvernement et contresignées par les ministres responsables.

Le pouvoir exécutif appartient, au gouvernement composé d'un Premier ministre et de ministres responsables devant l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale, quant à elle, est composée de députés élus au suffrage universel dans les conditions fixées par la loi électorale. La durée de leur mandat est de cinq ans. Selon l'article 28 de la Constitution, l'Assemblée nationale se doit de voter les lois.³⁴ Les ministres ont, sous leur autorité, les différents services nationaux ainsi que leurs chefs respectifs. Les ministres sont nommés par le Premier ministre ou par le Président du Conseil, qui est lui-même choisi par le Roi, chef de l'État.

En ce qui concernait l'administration locale, suivant le titre IV de la Constitution intitulé : « De l'organisation administrative et judiciaire », n'était prévue, dans ses articles 39, 40 et 41, qu'une seule collectivité territoriale, le « Khouèng » ou province, qui était administrée par un « Chao Khouèng » (chef de province), assisté d'un Conseil provincial. Ces trois articles de la Constitution ont été complétés par la loi n°47 du 7 janvier 1950 portant organisation administrative de Royaume du Laos. Elle définit l'organisation territoriale suivant le schéma suivant, à partir de la base : le « Bane » (village), le « Tassèng » (canton), le « Muong » (arrondissement) et le « Khouèng » (province). En outre, les agglomérations les plus importantes sont constituées en « Kamphèng Nakhone ».³⁵ À cette époque, le Laos

³⁴ Art. 28 de la Constitution du Royaume du Laos : « L'Assemblée nationale vote les lois, notamment celles concernant : le budget, les emprunts nationaux, le compte administratif, le statut personnel, la révision des codes lao, l'organisation du royaume et la ratification des traités. Elle étudie, en outre, dans ses Commissions tous les projets et propositions de la loi dont elle est saisie ».

³⁵ Pour la version en détail de la Constitution du Royaume du Laos, Voir SOUK - ALOUN Phou-ngeun, *op. cit.*, pp. 321-329.

étant sous protectorat français, s'est vu reproduire des schémas administratifs venant de son occupant. Le découpage territorial en est un exemple. Ainsi, les notions de commune, canton, arrondissement et province ont-elles été *importées*.

Notons que l'organisation administrative du Royaume du Laos a été traitée en retraçant l'histoire du Laos dans deux périodes importantes. Cela nous permet de démontrer qu'il existe vraisemblablement deux facteurs essentiels qui contribuent à la formation et au développement du DAL dans une époque ancienne. Le premier facteur originel, ou règles coutumières : bouddhisme, animisme et coutume (§.1) et le deuxième, les facteurs d'apport ou principes généraux du droit français (§.2).

§.1- Les facteurs locaux originels

Dans le questionnaire qui avait été adressé aux juristes laotiens, était posée la question de savoir quelles étaient selon eux, les origines du droit administratif laotien et quelles influences elles pouvaient avoir encore aujourd'hui. La plupart d'entre eux pensent et affirment que : « *l'origine du droit administratif laotien a été influencé par le bouddhisme, la coutume, l'animisme et le droit administratif français* ». Ces points de vue se doivent d'être détaillés et traités dans ce qui suit. En outre, certains juristes affirment même que ce sont « *les codes et les droits du Royaume du Laos* ».

Dans cette sous-section, il nous semble utile d'expliquer les facteurs locaux originels du DAL. Le but est de savoir comment ces facteurs sont devenus les sources matérielles du droit administratif et comment ils ont influencé le droit laotien. Nous examinerons en premier l'influence des religions et des cultes, en particulier le bouddhisme et l'animisme (I) puis, nous parlerons de la coutume (II).

I-Influence du bouddhisme et d'animisme

Le bouddhisme en tant que philosophie religieuse comporte trois éléments intrinsèques essentiels : le Bouddha lui-même (phoûtha ou phoûtho), sa doctrine (Dhamma ou Dhammo) et enfin la Communauté (Sangha ou Sangho), les prêtres, qui sont les ministres en quelque sorte les représentants du Bouddha sur terre. Les clercs bouddhiques, en qui s'incarne l'image du Bouddha, sont chargés d'enseigner la doctrine de ce dernier à la masse des laïcs, qui les aident à subsister, à travers des aumônes et un soutien matériel conséquent. En effet, une sorte de « consensus » spirituel lie étroitement les deux classes d'hommes (laïcs et clercs), dont le fondement ne peut être que métaphysique.³⁶

Le bouddhisme se partage en deux branches : le bouddhisme Theravada (Petit véhicule) et le bouddhisme Mahayana (Grand véhicule). En principe, dans ces deux branches, l'homme est attaché par la loi du « karma », désignant la somme des actes qu'un être accomplit au cours de ses vies passées, présentes et futures. Ce serait à partir du XV^e siècle, que le bouddhisme Theravada, religion de la réincarnation, se soit imposé comme religion majoritaire au Laos, en Thaïlande, en Birmanie et au Cambodge. Il est plutôt considéré comme une philosophie (métaphysique et morale) enseignée depuis plusieurs siècles par un jeune prince du nord de l'Inde.³⁷ Dans la religion bouddhique, la théorie veut que la société soit composite. Dès lors elle est sujette à changements. Elle voisine avec le roi vertueux. Elle est gardienne de la loi naturelle en faisant respecter la justice, la sécurité, le droit de propriété et le bien-être matériel individuel et collectif.

L'influence de la religion bouddhique est perceptible aussi bien dans les cérémonies administratives les plus importantes, comme le grand serment, qui est prêté chaque année par les fonctionnaires et les magistrats, en présence de neuf bonzes, que dans la vie administrative, éducative et sociale du « Bane » (village). Aujourd'hui, la cérémonie de grand serment n'existe plus. Par contre, certains événements de la vie publique sont reliés à la religion bouddhique. Les pagodes sont encore aujourd'hui, le lieu de rencontre des

³⁶ VONGSAY Kithong, *op. cit.*, p. 74.

³⁷ *Selon le Bouddha, douleurs et réincarnations procèdent de l'attachement au monde des sens, qui est une illusion à laquelle le désir enchaîne l'homme. Supprimer le désir libère le Bouddha (c'est-à-dire l'illumine, l'éveille à la connaissance) qui est en puissance dans tout homme et le conduit à l'état de Nirvâna (l'extinction indicible). Cette métaphysique ne reconnaît pas l'existence d'une divinité, comme le brahmanisme. Elle n'a de caractère religieux que par le culte rendu à son fondateur.*

populations, pour organiser réunions et diverses activités officielles des autorités administratives.

De nos jours, le bouddhisme continue à jouer un rôle essentiel dans la sensibilisation des citoyens à bien se comporter et à faire de bonnes actions dans la vie, en respectant certains préceptes. Notamment, la plupart des bouddhistes respectent les cinq préceptes dans la vie quotidienne à savoir: ne pas tuer ni homme ni animal, ne pas mentir, ne pas voler, ne pas forniquer et ne pas s'enivrer.³⁸

Quant à l'animisme, nous évoquerons le culte des Phi, pratiqué encore par bon nombre de laotiens. Ce culte fait partie du quotidien de beaucoup de villageois. C'est pour les besoins du raisonnement que nous traitons séparément de l'influence de l'animisme dans la vie administrative car, en réalité, au Laos, bouddhisme et animisme sont difficilement dissociables. L'adoration ou la crainte des forces occultes, des génies, des esprits errants (Phi) sont répandues, mêlées avec le bouddhisme, si bien qu'il existe même des esprits (Phi) protecteurs de la pagode auxquels un culte est rendu dans un oratoire particulier : le « Hô Phi Khum Vat ».

Les cultes animistes assurant la protection terrestre individuelle et communautaire et les événements administratifs les plus marquants, (accueil de personnage important, nomination d'un chef de service, promotion, décoration) sont l'occasion d'un « Soukhouane » ou d'un « Boun ».³⁹ Ces cérémonies, assez fréquentes dans les services administratifs du Royaume, ont sur les participants une influence moralisante et amicale.

Elles ressoudent périodiquement les liens que les rapports de subordination pourraient distendre, grâce à la manifestation d'une solidarité du groupe (Direction, Établissement scolaire, Tribunal) face aux problèmes qui assaillent chacun de ses membres.⁴⁰ La croyance

³⁸ SOUK - ALOUN Phou-ngeun, *op. cit.*, p. 21.

³⁹ Le « Soukhouane » est une cérémonie de rappel des âmes (Khouane) que possède chacune des 32 parties du corps humain, et qui tendent à s'égarer. Une fois rentrées, on les retire en nouant des fils de coton aux poignets de la personne à qui l'on veut porter bonheur. Le « Baci » est la forme solennelle du Soukhouane, avec de splendides échafaudages floraux et des vases d'argent contenant les offrandes et les baguettes d'encens.

⁴⁰ Les « Phi » (esprits) administratifs sont rarement malveillants, à l'opposé des « Phi » populaires souvent terrifiants, comme les « Phi kong koï » (aux pieds retournés) ou les « Phi Pob » (personnes qui ont le mauvais œil). Aussi fait-on appel un peu partout aux génies protecteurs par des offrandes d'aliments, par des autels

populaire du rôle et de la puissance des « Phi », est même admise par les autorités administratives. À titre d'exemple les « Chao Khouèng » (chefs de Provinces) participent aux cultes animistes qui doivent déclencher la pluie ou protéger les rizières.

II-Influence de la coutume

La coutume est considérée comme une pratique traditionnelle, admise par le peuple d'un État ou d'une communauté internationale. C'est un usage juridique oral, consacré par le temps et accepté par la population. Elle détermine le comportement et l'action des citoyens dans la société. Par conséquent, elle est devenue au cours des siècles, une des sources du droit.⁴¹ La coutume en droit est le reflet des traditions constantes de la société. Elle est cohérente avec l'intérêt des dirigeants, puisque l'État la reconnaît. Elle établit les principes et les dispositions de la vie courante et l'État en assure son application. Elle est considérée comme un ensemble de règles qui existaient depuis toujours et elle était toujours strictement appliquée dans l'État tout puissant et féodal.⁴²

Au Laos, on dénombre 49 ethnies dans l'ensemble du pays. Il est certain que ces populations pratiquent des coutumes différentes. La majorité des laotiens pratique le bouddhisme mais pour bon nombre d'entre eux, le bouddhisme est accompagné de croyances animistes. Ces coutumes et traditions sont pratiquées depuis des générations. Pour les populations pluriethniques du Laos, la coutume est un usage qui fait partie des pratiques religieuses. Les coutumes sont présentes dans toutes les cérémonies, comme les 12 festivités de l'année, par exemple, le Boun Phavet (fête du Phavet), le Boun That Luang (fête traditionnelle de That Luang), le Ti Khi (compétition de Ti Khi), le Boun Pimay Lao (nouvel an lao), le Boun Bang Fai (fête des fusées), et toutes autres fêtes traditionnelles. Si, elles ne sont pas respectées ou si elles sont violées, les Phi, le ciel, les fées ou tous esprits sacrés, selon les croyances, imposeront des sanctions. En plus, la coutume justifie toute sorte de rites, comme nourrir les défunts, célébrer le mariage, les nouvelles constructions,

dressés dans les banians ou par des purifications symboliques (aspersions d'eau pendant les fêtes du « Pimay », le Nouvel An Lao).

⁴¹ SOLATHI Ean, *Théorie de l'État et du droit*, Manuel d'enseignement, ANPAP, Vientiane, 2004, p. 60.

⁴² *Ibid.*, p. 91.

etc.⁴³ En fait, ces coutumes ou mœurs constituent des sources importantes de droit, à condition qu'elles n'aillent pas à l'encontre des lois.

Tel était bien le cas au Laos, à l'époque féodale et monarchique, où la coutume locale tenait une place importante. À partir de ces constatations, il semblerait que le droit civil et le droit pénal laotien appliqués au Laos soient d'origine coutumière. En 1893, deux « coutumiers », originaires de Luang Prabang et de Vientiane, ont exprimé par des paraboles, les récits tirés du folklore indo-bouddhique.⁴⁴ Leurs pensées, transcrites sur des feuilles de latanier, ont été consacrées par le droit positif (article 2 du Code Civil) : « Les anciennes coutumes laotiennes doivent être observées lors de célébrations de mariage, à moins qu'elles ne soient tombées en désuétude ou se soient édulcorées ».

Il en est de même en droit public, lorsque la répétition et la constance de certaines pratiques ne laissent aucun doute sur leur signification juridique dans l'opinion générale. Tel est bien le cas de certains rites administratifs symboliques, auxquels la fréquence et la conviction s'y attachent, leur confèrent la valeur de véritables règles coutumières. Dans les traditions nombreuses de l'État laotien, deux rites symboliques nous paraissent particulièrement significatifs des apports de la coutume en matière d'organisation administrative:⁴⁵ celui du Grand Serment et celui du Ti Khi. La cérémonie de Serment a été abolie depuis longtemps puisqu'elle ne correspond pas aux institutions administratives actuelles. Quant au rite du Ti Khi, il est toujours pratiqué. C'est un sport traditionnel (semblable au polo) qui anime la fête nationale de That Luang, suivi depuis de la monarchie du roi Saysetthathirath de 1560 jusqu'à ce jour.

L'article 2 du code civil du Royaume du Laos stipulait : « Lorsqu'il n'y a pas de disposition spécialement prévue dans le code pour régler un litige civil ou commercial, les juges devront se décider d'après le texte qui se rapprochera le plus du différend à juger ». En ce qui concernait le mariage, l'article 11 de ce code civil précisait que : « Les anciennes

⁴³ « *Mémoire de la collection des données sur les codes coutumiers : ethnie Lao* », Institut des Recherches juridiques et de la Coopération Internationale, Vientiane, 2009-2010, p. 3.

⁴⁴ *Il ne faut pas oublier que le Laos est un pays où le « Ramayana » a atteint la plus profonde originalité par rapport à la tradition indienne.*

Le « Ramayana », avec ses 50 000 vers, est l'un des plus grands poèmes épiques du monde et, avec ses 2500 ans, l'un des anciens.

⁴⁵ E. P. Luce, *Le droit administratif laotien*, Vientiane, 1974, pp. 18-20.

coutumes laotiennes doivent être observées dans la célébration du mariage; elles consistent principalement dans la remise du Kha Khun Phi et du Kha Dong, par l'époux à l'épouse, en présence de personnes dont le consentement est requis, et conformément à l'article 5 du code civil, et de quatre témoins majeurs de l'un ou de l'autre sexe ». En fait, ces dispositions du code civil confirmaient que la coutume locale était la source du droit interne du Laos.

Selon la coutume, le Kha Khun Phi, est un don spécifique pour rendre hommage à l'esprit qui protège la communauté sociale. Le Kha Khun Phi (don), obligatoire pour le mari est fixé par la coutume locale, il est laissé à la libre appréciation du tribunal qui pourra consulter les notables du lieu. En ce qui concerne le Kha Dong, il est facultatif et est fixé par convention écrite, entre le mari et les beaux parents, en présence des autorités du village. Toute jeune fille ou femme veuve ou divorcée qui, dans les conditions consacrées par les coutumes locales, aura promis à un individu de l'épouser, veut renoncer à sa promesse, serait tenue de verser à son ex fiancé des dommages et intérêts d'une valeur égale à la moitié du Kha Khun Phi et du Kha Dong qui aurait dû être versée.

Inversement, tout individu qui, dans les conditions consacrées par les coutumes locales, avait promis à une jeune fille ou à une femme veuve ou divorcée de l'épouser, et qui ne réaliserait pas sa promesse, serait tenu envers elle ou envers sa famille, de dommages et intérêts d'une valeur égale, au montant du Kha Khun Phi, qu'il aurait dû verser et du Kha Dong comme il en avait été convenu.

À l'heure actuelle, en RDP du Laos, la coutume locale continue à jouer un rôle essentiel en droit privé, notamment en droit civil. À titre d'exemple, la doctrine générale du droit civil fixe que s'il n'existe aucune disposition de droit pour juger une affaire qui se présente, le tribunal doit obligatoirement se référer à la coutume locale.

Depuis 2009, les autorités administratives réalisent une étude sur les règles coutumières des 49 groupes ethniques du Laos, aux fins de les regrouper. Le Ministère de la Justice collabore avec les parties concernées aussi bien au niveau central que local, mais aussi avec des experts juridiques et des anthropologues, afin de bien mener cette étude, qui permettra de reconnaître les règles coutumières qui sont toujours en usage. De plus, nous

comprendrons mieux les interférences entre les règles coutumières et les règles de droit positif et l'évolution des codes coutumiers.

Au sujet des changements et de l'évolution entre règle coutumière et loi, la procédure coutumière et le système juridique officiel se sont en quelque sorte superposés. Ces deux systèmes ont continué à se développer parallèlement. L'application des règles coutumières reste en vigueur et est toujours appliquée. Elle aide à trancher bon nombre d'affaires et éviter leur envoi devant le tribunal. Il est donc toujours possible de régler des différends au niveau local, sans déroger à l'ordre public. Le règlement du litige par voie coutumière, se résout au cas par cas, il ne peut pas faire état de jurisprudence pour toute la société, puisque c'est la décision d'un unique chef du groupe ou de communauté. Le règlement du litige se réfère en principe aux pratiques traditionnelles. En conséquence, aujourd'hui, il est conseillé de régler les litiges en combinant coutume et loi. C'est une importance, où la procédure coutumière va évoluer, et devenir une procédure juridique. En fait, l'encadrement du changement ou de l'amélioration des codes coutumiers contribue aux modifications du système juridique.⁴⁶

Les règles coutumières des différentes ethnies du Laos, sont les bases d'informations pratiques pour l'amélioration et l'élaboration des lois. Cela va permettre de créer une cohérence, mais aussi une conformité entre les codes coutumiers et les lois, pour l'ensemble du pays.

§.2- Les facteurs d'apport au temps de l'occupation française

Dans cette sous-section, il convient de considérer l'influence du droit français au Laos. Durant la période de colonisation française, certains principes de droit français ont été apportés pour constituer les textes de gouvernance et d'administration du pays. Donc il nous paraît indispensable de réfléchir sur la doctrine du droit public (I) et suite à quoi, d'aborder les principes généraux du droit administratif français (II).

⁴⁶ « *Mémoire de la collection des données sur les codes coutumiers : ethnie Lao* », *op. cit.*, pp. 26-27.

I-La doctrine du droit public

En droit, la doctrine juridique désigne l'ensemble des opinions données par les universitaires et les juristes. Au Laos, divers principes doctrinaires du droit français ont été apportés à travers la formation de nombreux universitaires qui avaient fait leurs études de droit en France. Par exemple, en droit public, la doctrine naissante au Laos s'est surtout illustrée par quatre thèses de science politique: « La Formation de l'État Laotien » de M. Kithong Vongsay (Toulouse 1967), « La Situation internationale du Laos » de M. Vithaya Sourinho (Monpellier 1968), « L'Armée Nationale Laotienne » de M. Houy Pholsena (Université d'Aix-Marseille 1971) et « Essai sur la neutralité du Laos » de M. Maligna Saignavong (Genève 1972).⁴⁷

M. Houy Pholsena est un des auteurs qui a vivement contribué à introduire la doctrine du droit public au Laos. Il a soutenu une thèse en droit public à la Faculté de Droit et de Science Politique de l'Université d'Aix-Marseille II en 1971, spécialisé en Droit constitutionnel, Droit administratif et Droit aérien. Il était professeur de droit à l'Institut Royal de Droit et d'Administration (IRDA) dans le cadre de la Coopération française au Laos. Il enseignait le droit constitutionnel. Après le changement du régime politique, il a été nommé Directeur de Cabinet du Ministère de la Justice pendant plus de 10 ans (1988-2001) et puis conseiller juridique près le Ministère de la Justice et professeur de droit à la Faculté de Droit et de Sciences Politiques de l'Université Nationale du Laos (UNL). Il fait partie de la délégation lao dans les instances francophones qu'il s'agisse de la participation aux congrès tenus à divers pays francophones dans le monde et du membre actif de la Commission de l'élaboration des lois au Ministère de la Justice. Il est un des artisans de plus de 50 lois adoptées par l'Assemblée Nationale.

À travers ces études, on constate qu'il y a un certain nombre de principes du droit français qui ont influencé le droit laotien. Ces principes se retrouvent dans divers textes, par exemple, dans le Code d'Audience, le code pénal, le code civil et divers écrits de droit de l'ancien régime, à l'époque de la Royauté. En revanche, juste après la création de la République Démocratique Populaire Lao (RDP Lao), le système juridique et l'organisation de l'administration ont dû être revus pour des raisons politiques. Un nouveau système

⁴⁷ E. P. Luce, *op. cit.*, p. 11.

juridique et administratif a été créé pour s'adapter au nouveau régime, à savoir la démocratie populaire. Malgré tout, en ce qui concerne l'évolution du système du droit laotien, elle est restée visiblement marquée par les anciens systèmes juridiques du droit laotien.

En ce qui concerne l'organisation de l'administration au niveau central et local, il y a eu quelques changements pour convenir aux changements politiques du moment, mais le schéma de l'organisation administrative n'a pas été modifié. À titre d'exemple, l'organisation des collectivités locales du Laos s'est organisée en trois échelons à savoir: Khan Khouèng (province), Khan Moung (district) et Khan Ban (village) par rapport à l'ancienne époque où il n'y avait pas de Tassèng (Canton).

Par conséquent, il semble nécessaire de mieux comprendre l'histoire afin de réformer ou de développer le projet juridique adapté à la situation du moment, dans le cadre du développement socio-économique du pays. En ce qui concerne le développement du système juridique au Laos, il nous semble préférable de nous baser sur l'évolution du système juridique dans la période de la Royauté. En particulier, il faut considérer et développer tout ce qui existait en tant que bases importantes du droit auxquelles nous pouvons nous référer pour créer et développer un système juridique adapté à la réalité actuelle du Laos. Ainsi le système juridique et certains principes du droit laotien au temps de la Royauté du Laos peuvent servir de référence pour les travaux de recherche en droit. De plus, il nous semblait très utile de chercher à comprendre les origines du droit laotien et son évolution au cours des siècles.

II-Les principes généraux du droit administratif français

Comme nous l'avons dit précédemment, l'esprit du droit administratif français a exercé son influence à travers la formation juridique qu'ont reçu bon nombre de cadres administratifs ou juristes laotiens. En effet, ces personnes ont fait leurs études supérieures dans des Facultés de droit françaises. Ils y ont acquis une culture et des connaissances, où ils ont puisé des enseignements et des exemples. Parmi ces enseignements, les principes généraux du droit public interne tiennent une place importante.

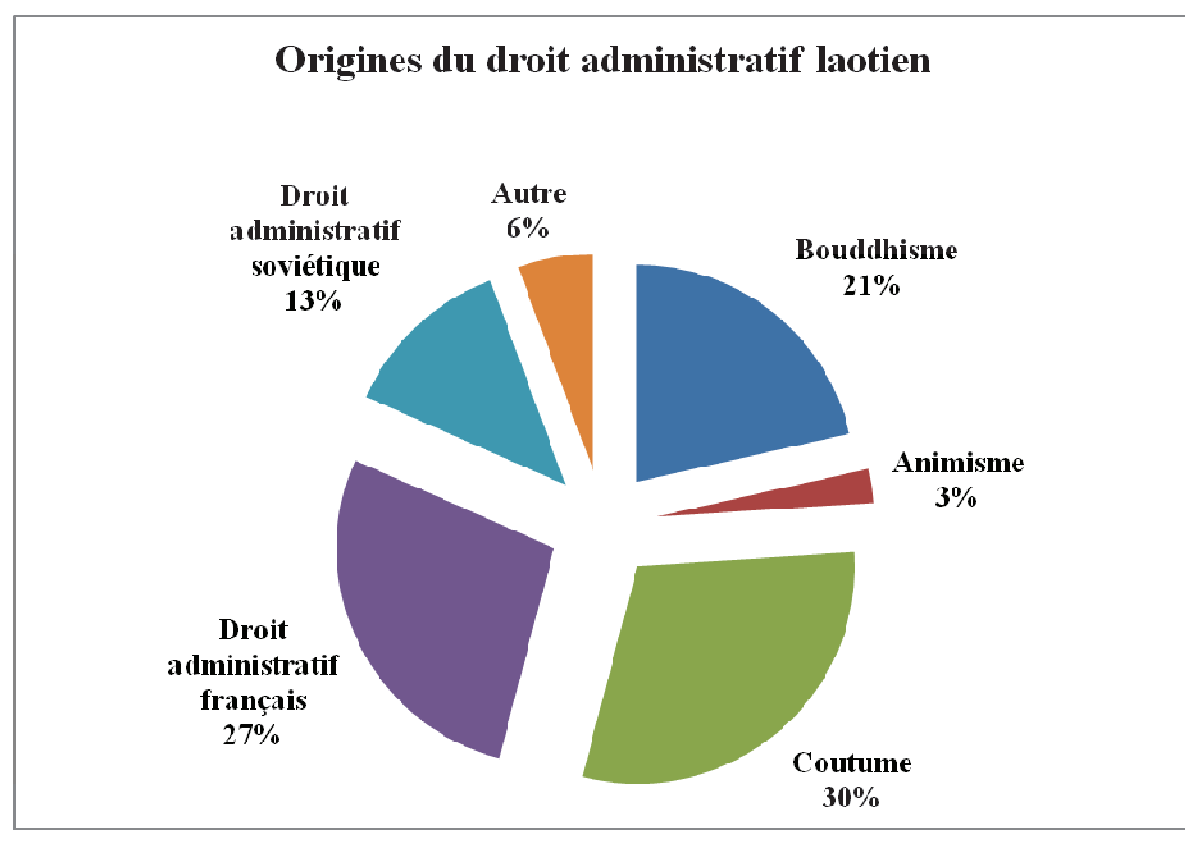
En France, les principes généraux du droit ont été dégagés progressivement par le Conseil d'État à partir de traditions, de généralisations de textes restreints, mais surtout des idées contenues dans la déclaration des droits de l'homme de 1789. Depuis, les nombreux principes dérivés des idées de liberté et d'égalité, la liste en est devenue fort longue (continuité du service public, non-rétroactivité des actes administratifs, caractère d'ordre public du recours pour excès de pouvoir et du recours en cassation, compensation de l'enrichissement sans cause, pouvoir d'expédition des affaires courantes d'un gouvernement démissionnaire, droit au recours hiérarchique, etc.).

À lire les divers ouvrages et manuels des enseignants et étudiants de l'Institut Royal de Droit et d'Administration (IRDA), il y avait deux facteurs importants qui ont influencé l'origine du droit administratif laotien (DAL) : le facteur local originel : bouddhisme, animisme et coutume et ensuite le facteur apporté par le droit français. Comme l'a remarqué Monsieur E. P. Luce, conseiller du tribunal administratif, docteur en science administrative, dans son premier ouvrage du droit administratif laotien : « *L'Administration et le Droit administratif laotien ont été marqués essentiellement par deux sortes de facteurs, dont l'amalgame constitue et explique les spécificités : d'une part, des facteurs locaux originels : bouddhisme, animisme et coutumes ; d'autre part, des facteurs apportés, au premier rang desquels se trouve le Droit Administratif français, dont l'épanouissement au début du XX^e siècle a coïncidé avec la mise en place au Laos, d'une organisation administrative plus élaborée* ». ⁴⁸ En fait, ces deux facteurs ont joué un rôle essentiel à la formation du droit laotien, notamment du droit administratif tant dans l'ancien régime que dans le régime administratif actuel. En somme, le droit laotien a été élaboré à partir de règles coutumières, auxquelles se sont ajoutés les principes généraux du droit des pays étrangers, notamment du droit français ainsi que certaines règles de droit et de traités internationaux et aussi du droit administratif soviétique.

Pour justifier la source originelle et actuelle du DAL, nous reviendrons sur l'enquête qui avait été lancée auprès de juristes laotiens. L'objectif principal de l'étude, rappelons-le, était de mieux connaître les particularités du DAL dans le système judiciaire laotien.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 12.

Ce questionnaire comportait 12 questions, dont la principale était de savoir quelles pouvaient être les origines du DAL. Après avoir traité des données obtenues à travers les 78 réponses, il apparaissait que, 30% des personnes interrogées estimaient que le droit administratif laotien était influencé en premier par la coutume, 27% d'entre elles pensaient que c'est plutôt le droit administratif français, 21% des ces personnes penchaient pour l'influence du bouddhisme, 13% des personnes pour l'influence du droit administratif soviétique, 3% des personnes pour l'influence de l'animisme et 6% des personnes pour les autres éléments. Le droit administratif français et le droit administratif soviétique ont contribué à la formation du droit administratif laotien, comme facteurs d'apport.



Section II – Les sources actuelles du droit administratif

Après avoir traité des origines du droit administratif laotien, il faut déterminer, à l'heure actuelle, quelles sont ses sources principales. Les juristes laotiens, lors de l'enquête se sont mis d'accord pour affirmer qu'en fait, aujourd'hui, au Laos, la source principale du droit administratif, est comme dans presque tous les pays du monde, la Constitution, à laquelle s'ajoutent les traités internationaux, les lois, les règlements, les décrets et les décrets-lois. En ce qui concerne la jurisprudence, ils hésitent à le confirmer parce qu'il n'y a pas visiblement de tribunal administratif. Par contre, certaines personnes affirment que ce sont les orientations et les politiques du Parti et de l'État qui sont les sources les plus

importantes. Ils ont expliqué que la Constitution, les lois et les règlements sont issus de la politique et du plan du développement socio-économique du pays. À proprement parler, ce sont les résolutions de chaque congrès du Parti édictées dans les domaines concernés. D'après la doctrine et les principes généraux du droit laotien qui ont été produits, les sources du droit laotien proviennent de divers facteurs qui formulent les principes de légalité.

La Constitution est la loi suprême comme dans la plupart des pays du monde. Elle s'impose à la tête de la pyramide du droit interne de chaque pays. Tel est bien le cas du Laos, la Constitution est la loi fondamentale qui s'impose à la primauté du système des actes juridiques du pays.⁴⁹ Elle est considérée comme la loi fondamentale d'État qui forme l'État, la souveraineté, les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires et les droits et obligations des citoyens. À partir des dispositions de la Constitution, les lois et règlements sont élaborés afin de gouverner et d'administrer l'État selon le régime politique et administratif visé. C'est la raison pour laquelle la Constitution de la RDP Lao devient la source essentielle du droit administratif.

La jurisprudence, quant à elle, fait partie de la source importante du droit en général, dont le droit administratif. À titre d'exemple, en France, la jurisprudence a joué un rôle important dans l'élaboration du droit administratif français. Les traités ou les accords internationaux viennent s'ajouter aux textes juridiques internes. C'est le cas par exemple en France, pour les principes du droit européen.

Quant à la République Démocratique Populaire Lao (RDP Lao), en dehors des règles coutumières il est clair que les sources actuelles importantes du DAL sont issues des règles écrites du droit interne, par exemple: la Constitution de la RDP Lao, les lois, règlements etc. La jurisprudence, par ailleurs commence à être un facteur non négligeable dans la formation du DAL, comme les traités ou accord internationaux, autrement dit, les règles externes du droit. Nous traiterons donc des diverses sources du DAL dans les deux sous-sections suivantes. Il s'agit des règles écrites du droit interne (§.1) d'une part et d'autre part (§.2) de l'influence des règles de droit international.

⁴⁹ Art. 96 de la Constitution de 2003: « *La Constitution de la République Démocratique Populaire Lao est la loi fondamentale de la Nation. Toutes les lois doivent être conformes à la Constitution* ».

§.1- Les règles écrites du droit interne

Les règles écrites du droit interne ou actes juridiques de l'État sont les sources principales du DAL. Ces textes jouent un rôle très important à la formation du DAL. Ils deviennent éventuellement les sources principales du DAL. Pour bien identifier les sources actuelles, il est utile de montrer la classification et l'importance des actes juridiques du Laos.

Les divers organes de l'État peuvent ainsi remplir certaines fonctions et poser certains actes. L'idée d'acte est reliée directement à l'idée de fonction. Le parlement posera des actes législatifs (loi) ; le Gouvernement les actes administratifs (acte d'exécution) et le juge des actes juridictionnels (acte de juger).

En ce qui concerne le système des normes en RDP Lao, selon le décret-loi du Président de la République n°02/PR du 20 octobre 2003 fixant l'élaboration des actes juridiques, le système des actes normatifs du Laos est organisé selon son classification importante comme suit :

- Constitution ;
- Loi ;
- Résolution de l'Assemblée Nationale ;
- Décision et instruction du Comité permanente de l'Assemblée Nationale ;
- Décret et décret-loi présidentiel ;
- Décision administrative et décret du Gouvernement ;
- Décret, décision, ordre et instruction du Premier Ministre ;
- Décision, ordre, instruction et notification du Ministre, du chef de l'organe ayant rang de Ministère, du chef de l'organe relevant du Gouvernement, du chef de bureau, du chef de parlement, du président de la Cour populaire suprême, du Procureur populaire suprême, du gouverneur de Province et de Préfecture, du chef de District et de Municipalité ;
- Règlement du Village.

En effet, les textes législatifs et réglementaires suscités sont eux-mêmes les règles administratives pures ainsi que les règles écrites qui représentent les sources essentielles du droit laotien, notamment du droit administratif laotien. Donc il convient de détailler la

notion et l'importance de ces règles écrites. Avant d'aborder les actes juridiques en détail, il faut comprendre la définition et les caractères des actes d'une manière globale. En effet, en RDP Lao, les actes juridiques sont l'ensemble des documents qui ont un caractère juridique fixé par les organes étatiques, les organisations de masse et les personnes ayant le pouvoir de les élaborer. Il est intéressant de noter que les actes se divisent en deux catégories à savoir : les actes juridiques de validité générale et les actes juridiques de validité spéciale.

En ce qui concerne les actes juridiques de validité générale, en effet, ce sont les documents mettant des règlements à la mise en œuvre de fonction, qui ont une limite d'utilisation générale pour gérer l'État, l'économie et la société. Ils ont une longue période d'utilisation et nous pouvons les utiliser jusqu'à leur changement ou annulation. Il s'agit, par exemple, de la loi pénale, de décrets-lois présidentiels, etc. En ce qui concerne la loi pénale, sa validité générale est effective et exécutoire pour tout le monde dans tout le pays. Elle protège les systèmes politiques, socio-économiques de la RDP Lao ; les propriétés étatiques, collectives et individuelles ; la vie, la santé, les droits et la liberté du peuple laotien. Elle sauvegarde la sécurité nationale et l'ordre de la société, protège et empêche de l'infraction, éduque les citoyens à respecter les lois.⁵⁰

Par contre, les actes juridiques de validité spéciale sont les documents désignant l'action ou la situation juridique, utilisés pour une seule personne ou un groupe de personnes. Ces documents ont une période d'utilisation limitée. Ils sont destinés à la gestion administrative et servent personnellement pour faciliter le travail dans certain domaines concernés. Ils concernent particulièrement une personne ou une chose. À titre d'exemple, le décret présidentiel de promulgation de la loi sur l'organisation du tribunal populaire, le décret du PM sur la nomination d'un chef de District et le décret du PM sur l'avancement d'un sous-directeur au poste de directeur général.

Au de-là, il convient d'approfondir les diverses règles écrites du droit positif d'une façon explicative qui font partie des sources essentielles du DAL tels que la Constitution, la loi et le règlement. D'abord, il convient de traiter des règles écrites (I). Ensuite, nous examinerons les règles non écrites (II).

⁵⁰ Art.1 de la loi pénale de la RDP Lao.

I- Les règles écrites

Notons que la Constitution, la loi et le règlement sont les normes qui font partie du système des actes juridiques du Laos. Ces normes deviennent incontestablement les sources principales actuelles du DAL. En conséquence, il est indispensable de présenter, en premier lieu, les diverses dispositions qui justifient le pouvoir de poser des actes administratifs fixant dans la Constitution (A) et en deuxième lieu, d'envisager les lois et règlements (B).

A- La Constitution

La Constitution de la RDP Lao est comme une source essentielle du droit positif laotien, a fortiori droit administratif laotien. Elle est la loi fondamentale qui se représente comme un noyau très important du système juridique du Laos. Elle définit le régime politique et socio-économique, la défense et la sécurité, les droits et devoirs fondamentaux des citoyens, le système d'organisation de l'appareil de l'État et le système judiciaire en RDP Lao. C'est-à-dire qu'elle fixe les principes, les données les plus globales du régime démocratique populaire. Il s'agit d'être des principes de légalité de base qui vont former le système juridique du Laos.

En effet, les principes de base de la Constitution comportent: le principe d'autorité du peuple, le principe de direction du Parti, le principe de l'unité de pouvoir, le principe de centralisme démocratique, le principe de légalité et le principe des droits et libertés du citoyen. D'après, ces principes, il s'agit de deux principes: le pouvoir du peuple et l'unité de pouvoir qui déterminent le pouvoir de l'État. On peut dire que tout pouvoir de l'État est issu du peuple. L'article 2 de la Constitution de 2003 prévoit : « *La République Démocratique Populaire Lao est un État de démocratie populaire. Tout le pouvoir est au peuple, pratiqué par le peuple, pour les intérêts du peuple pluriethnique de toutes les couches sociales dont les ouvriers, les agriculteurs et les intellectuels forment le pivot* ».

Outres que les pouvoirs législatif et judiciaire, la Constitution de la RDP Lao détermine clairement le pouvoir exécutif. En particulier, elle fixe les compétences des deux hautes autorités de l'État : le Président de la République qui a la qualité de chef de l'État et le Premier Ministre étant le chef du Gouvernement. Il est certain que ces deux personnalités

ont le pouvoir de poser des actes juridiques. Ils ne sont pas fonctionnaires et par conséquent ne dépendent pas du statut de fonctionnaires. Leur statut général est régi par un règlement spécifique. Leurs actes juridiques qui sont incontestablement les règles administratives.

En ce qui concerne les compétences du Président de la République, elles sont visées dans l'article 67 de la Constitution de 2003 : « *Le Président de la République a les droits et attributions suivants : al.1 Promulguer la Constitution et les lois votées par l'Assemblée Nationale ; al.2 Prendre des décrets et décrets-lois ; ...al.4 Nommer ou révoquer le Premier ministre, nommer, déplacer ou révoquer les membres du Gouvernement après l'approbation de l'Assemblée Nationale ; al.5 Nommer ou révoquer le Vice-président de la Cour Populaire Suprême sur proposition du Président de la Cour Populaire Suprême ; nommer ou révoquer le vice-procureur général sur proposition du Procureur populaire général ; al.6 Nommer ou révoquer les Chefs de province et les Préfets sur proposition du Premier Ministre ; ...* ». Les pouvoirs juridiques du chef de l'État sont donc prévus dans la Constitution. Il s'agit des pouvoirs réglementaires de principe et des pouvoirs de nomination des hauts fonctionnaires de l'État.

Quant au Premier Ministre, ses compétences sont fixées dans l'article 70 de la Constitution de 2003 : « *Le Gouvernement a les droits et attributions suivants : ...al.5 Prendre des arrêtés, des décisions concernant la gestion de l'Etat, la gestion des affaires socio-économiques scientifiques, techniques et technologiques, les ressources nationales, l'environnement, la défense nationale, la sécurité et les affaires étrangères ; ...al.9 suspendre ou annuler l'application des décisions et directives des ministères, des organes ayant rang de ministère, des autres organes relevant du Gouvernement et des administrations locales qui sont en contradiction avec la loi ; ...* ».

D'ailleurs, l'article 73 de la Constitution de 2003 détermine la compétence de nomination du Premier Ministre : « *...Le Premier Ministre nomme, déplace ou révoque les Vice-ministres, les Vice-présidents de Comité d'Etat ayant rang de ministère, les Chefs de Thabouang (Autorités), les Chefs-adjoints de province, les Sous-préfets ; il décide de la promotion ou de la rétrogradation des colonels des forces de la défense et de la sécurité et les autres grades prévus par la loi...* ».

Par ailleurs, il n'y a aucune disposition de la Constitution qui fixe les compétences des Ministres. Par contre, les compétences des autorités administratives locales sont déterminées dans l'article 76 de la Constitution de 2003 : « *Le Gouverneur provincial, le Préfet et le Chef de district ont les droits et attributions suivants : ...al.3 Suspendre, déroger ou annuler les décisions des services de leur échelon ou des échelons inférieurs au cas où ces décisions sont en contradiction avec les dispositions de la loi ; ...* ».

D'après les dispositions constitutionnelles, il est clair que la Constitution détermine et partage les pouvoirs de poser des règles administratives, à proprement parler les règles du droit administratif aux deux autorités administratives supérieures de l'exécutif. C'est la raison pour laquelle on peut dire que ces dispositions constitutionnelles sont éventuellement des sources du droit administratif laotien.

D'ailleurs, la Constitution fixe les pouvoirs des autorités administratives inférieures de l'administration locale concernant la suspension et l'annulation des actes administratifs des services de leur échelon ou des échelons inférieurs dans le cas où les décisions sont contradictoire aux dispositions de l'acte supérieur ou de la loi.

B- Les lois et règlements

Il convient tout d'abord de définir une loi. En fait, la loi est un acte juridique de l'Assemblée Nationale qui fixe les principes, la politique, les règlements, les dispositions et les mesures visant à reformer les relations sociales dans certains domaines importants, ayant une validité pour tout le pays et pour une longue période d'utilisation. La loi est adoptée par l'Assemblée Nationale à la majorité des membres de l'Assemblée Nationale participant à la session de l'Assemblée Nationale.⁵¹ En résumé, une loi est un acte juridique de validité générale qui s'applique à tout le monde sur tout le territoire.

En général, les lois sont l'ensemble de textes législatifs qui ont été adoptés et amendés par l'Assemblée Nationale selon le processus d'élaboration des projets de loi. En principe, une fois la loi promulguée par le Président de la République, elle entre en vigueur progressivement afin de préparer les conditions favorables pour son application, sauf en cas

⁵¹ Art. 13 du décret-loi du décret-loi n°02/PR du 20 octobre 2003 fixant l'élaboration des actes juridiques.

de nécessité et d'urgence, ou elle entre en vigueur à compter de la date de la promulgation par le Président de la République.⁵² Au Laos, les institutions et les autorités compétentes ayant le droit d'élaborer des lois sont prévues dans l'article 59 de la Constitution.⁵³

En général, les lois qui ont été proposées par le pouvoir exécutif, sont les textes législatifs comportant des sources des règles du droit administratif. Car la plupart des textes fixent à la fois les organes administratifs du domaine concerné et les attributions de ces organes administratifs. Par exemple, la Loi sur les soins de 2005, en principe, définit les principes, les règlements, la politique et les mesures concernant l'organisation, le fonctionnement, la gestion et le contrôle des activités des soins. En particulier, elle doit déterminer les organes administratifs⁵⁴ et les droits et devoirs de ces organes afin d'assurer l'application de cette loi.

Selon l'article 55 de la présente loi, « *Le Ministère de la Santé a les droits et attributions suivants :*

...al.3 Elaborer et améliorer les dispositions réglementaires et les divers standards concernant les affaires de soins ;

...al.5 Suspendre et annuler les décisions, les ordres, les directives et les notifications des organes administratifs de soins qui lui sont inférieurs ».

On peut dire que les dispositions législatives portant sur les droits et devoirs de chaque loi dans le domaine administratif sont les sources du droit administratif.

D'ailleurs, il est indispensable de présenter les deux lois importantes : Loi sur le gouvernement et Loi sur l'administration locale. Ces deux textes législatifs sont considérés comme des sources essentielles des règles du droit administratif laotien. De plus, ils sont eux-mêmes les règles administratives pures, à proprement parler du droit administratif. On

⁵² Art. 40 du décret-loi du décret-loi n°02/PR du 20 octobre 2003 fixant l'élaboration des actes juridiques.

⁵³ Art. 59 de la Constitution de la RDP Lao : « *Les institutions et les autorités compétentes qui ont le droit de présenter des projets de loi sont : le Président de la République, le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale, le Gouvernement, la Cour Populaire Suprême, le Procureur Général Populaire, le Front Lao d'Edification Nationale et les organisations de masse à l'échelon central* ».

⁵⁴ Art. 54 de la loi sur les soins n°09/AN du 9 novembre 2005: « *L'organe administratif des affaires de soins est le secteur de la santé qui comprend: Ministère de la Santé à l'échelon central, Service de la santé à l'échelon provincial, Bureau de la santé à l'échelon de district. En de hors de ces organes administratifs, il existe le Conseil pour la gestion des professions de soin* ».

peut dire qu'ils sont tout à fait les sources de règles écrites du DAL. En principe, il s'agit de définir les principes, règlements et mesures portant sur chaque domaine concerné de manière globale afin d'assurer la gestion de l'État, l'économie et la société dans le territoire national. En un mot, aujourd'hui les deux textes sont à la fois les sources du droit administratif et les règles de droit administratif laotien. Le premier texte concerne l'organisation de l'Administration centrale de l'État et le deuxième porte sur l'administration locale.

La loi n°02/AN du 6 mai 2003 portant sur l'organisation du Gouvernement de la RDP Lao détermine la structure, les droits et attributions du gouvernement. Elle organise les organes administratifs au niveau central : Cabinet du Premier Ministre, Ministères et organes ayant rang de ministère. De plus, les droits et devoirs de ces organes administratifs sont également déterminés dans cette loi. On n'entra pas le détail de l'organisation du gouvernement, car elle est déjà traitée dans l'introduction. Il convient donc d'extraire directement les différentes dispositions concernant les droits et attributions des organismes administratifs centraux et les compétences des autorités administratives se rattachant à ces organismes.

En ce qui concerne les attributions du gouvernement, les compétences du gouvernement sont fixées par l'article 7 de la loi sur le gouvernement de 2003.⁵⁵ Le gouvernement est compétent pour étudier et soumettre les projets de loi à l'Assemblée Nationale pour adoption, les projets de décret-loi au Comité permanent de l'Assemblée Nationale pour examen et les projets de décret présidentiel au Président de la République pour examen et approbation. Il peut prendre tous les actes administratifs réglementaires et décisions administratives concernant la gestion de l'État. En même temps, il est compétent pour suspendre et annuler ces actes et décisions.⁵⁶

⁵⁵ Art. 7 de la loi révisée n°02/AN du 6 mai 2003 portant sur le gouvernement

⁵⁶ Id. « Le gouvernement a les droits et attributions suivants : ...al.5 Etudier et soumettre des projets de loi à l'Assemblée Nationale pour l'adoption, proposer des projets de décret-loi au Comité permanent de l'Assemblée Nationale pour l'examen ; al.6 Etudier et soumettre des projets de décret présidentiel au Président de la République pour l'examen et l'approbation ; al.7 Prendre des arrêtés, des décisions concernant la gestion de l'État, la gestion des affaires socio-économiques scientifiques, techniques et technologiques, la formation et l'emploi des ressources humaines, la protection et l'usage des ressources naturelles, de l'environnement et d'autres, la défense nationale, la sécurité et les affaires étrangères ; ...al.11 Suspendre ou annuler l'application des décisions, ordres, directives et notifications des ministères, des organes ayant rang de ministère, des autres organes relevant du gouvernement et des administrations locales qui sont en contradiction avec la loi ; ».

Le gouvernement a compétence à décider la création, l'annulation et la fixation des collectivités locales. Il peut contrôler et veiller à l'application des règles de droit et à la lutte contre corruption. D'ailleurs, il a la possibilité d'examiner et de régler les requêtes ou les diverses propositions de la population concernant les faits illégaux des agents publics, des fonctionnaires, des organisations administratives de divers échelons.⁵⁷

En ce qui concerne les pouvoirs règlementaires du Premier Ministre, ils sont identiques à ceux du gouvernement. En principe, le PM a compétence pour prendre des décrets, des décisions, ordres et directives portant sur l'application des plans stratégiques, des dispositions législatives et des plans d'action du gouvernement. De plus, il est compétent pour édicter les décrets sur l'organisation et le fonctionnement des Ministères, des organes équivalents, Thabouang (autorités) et des collectivités locales.

Au sujet de ses pouvoirs de nomination des autorités administratives, le PM a la possibilité de proposer la nomination, la mutation et la révocation des vice-premier Ministres, des Ministres, des Ministres auprès du Cabinet du gouvernement, des chefs des organes ayant rang de ministère au Comité permanent de l'Assemblée Nationale pour l'examen. Il a également le droit de proposer la nomination, la mutation et la révocation des cadres et officiers dans les unités des forces armées et de sécurité publique.

À vrai dire, la loi sur l'organisation du gouvernement, c'est la loi institutionnelle parce qu'elle définit l'organisation et le fonctionnement du gouvernement de la RDP Lao. Elle est aussi relative au droit public puisqu'elle forme l'institution administrative. Elle organise les rapports entre le gouvernement et les organes de pouvoir d'État et les autres institutions de l'État. Il s'agit également du droit administratif qui organise l'organisation et le fonctionnement de l'Administration centrale du Laos ou autorité centrale à savoir : le Cabinet de gouvernement, les ministères, organes ayant rang de ministère et organes subordonnés du Cabinet du gouvernement. De plus, elle organise les rapports entre

⁵⁷ Id. « ...al. 12 Décider la création, l'annulation et la fixation de territoire d'un district, d'une municipalité sur la proposition du gouverneur ou du préfet ; al.13 Organiser et mettre en œuvre le contrôle de l'État, de la violation des règlements et lois, de la lutte contre la corruption et des autres fléaux, examiner et régler les requêtes ou diverses propositions de la population concernant les faits illégaux des agents publics, des fonctionnaires, des organisations administratives de divers échelons selon les prescriptions de la loi... ».

l'Administration centrale elle-même et cette dernière avec l'administration locale. Autrement dit, ce sont les collectivités locales. De plus, le gouvernement a un lien avec l'Assemblée Nationale, le Président de la République, la Cour populaire suprême et le Parquet populaire suprême, le Front Lao d'Edification Nationale, les organisations de masse et les organisations sociales.

En outre, ce qui illustre que la loi sur le gouvernement fait partie du droit administratif, est le rapport avec les administrés. L'article 36 (nouveau) de cette présente loi prévoit l'examen de demande en justice ou requête des citoyens. Au cours de l'exercice de leurs fonctions, le gouvernement et ses membres sont tenus d'écouter les opinions du peuple. Le gouvernement examine et statue sur le recours ou la requête du peuple portant sur des actions illégales des cadres et fonctionnaires publics, des organes administratifs de divers échelons selon les dispositions de la loi.

Par contre, il n'y a aucune disposition précise de cette présente loi qui mentionne les responsabilités du Gouvernement ou de l'Administration publique sur les dommages causés par les cadres, fonctionnaires ou les organes administratifs de l'État. C'est pour cela qui n'est pas facile de réparer les dommages parce qu'il n'y a pas de règlement particulier. À ce propos, certaines autorités administratives expriment que le gouvernement est en train de préparer les règlements concernant la responsabilité publique. Au sujet de la responsabilité publique, il est essentiel de définir certaines dispositions concernant la responsabilité de l'administration dans ce texte. En même temps, il faut édicter un décret pour détailler la responsabilité publique. Le but est de protéger les droits et libertés du citoyen au cas où les droits et libertés de ce dernier sont touchés par l'Administration ou l'agent de l'État.

En effet, les règlements sur la réparation des dommages ont été définis depuis 2005. Les principes et règlements sont fixés dans le décret n°192/PM du 07/07/2005 portant sur la réparation des dommages et le déplacement des citoyens causés par le projet de développement.⁵⁸ En principe, cet acte administratif réglementaire détermine les principes, les règlements et les mesures visant à diminuer et à réparer des dommages portant atteinte à la vie sociale : l'expropriation ou le transfert des droits de possession et d'usage de terrain

⁵⁸ « Decree on Compensation and Resettlement of People Affected by Development Projects », Printed by: Science Technology and Environment Agency, Vientiane, 2005, p. 2.

et les biens immobiliers au gouvernement de façon de volonté. En effet, il fixe les droits et les conditions des victimes, les principes de dédommagement, les éléments essentiels de la réparation des dommages et du déplacement. De plus, ce décret détermine les récompenses pour toute personne ou organisation ayant collaboré de façon efficace dans l'application du règlement. Mais il fixe également les sanctions à toute personne ou organisation ayant entravé le bon déroulement et application de ce règlement.

Malgré l'existence du présent décret comme une bonne référence pour réparer des dommages en cause, les citoyens touchés ne pouvaient pas bénéficier de toutes les conditions prévues. La plupart des litiges à caractère administratif viennent actuellement des questions foncières, à savoir : la concession, l'expropriation, la construction des travaux publics, l'aménagement du territoire, etc.

Au sujet de la loi sur l'administration locale, elle détermine l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales du Laos. Il s'agit d'un texte législatif qui confie les attributions aux autorités administratives locales: Chao Khouèng (gouverneurs), Chao Khong Nakhone (préfet) et Chao Moun (chefs de district), etc. Les gouverneurs et le préfet sont considérés comme les chefs de chaque circonscription territoriale. Ils sont représentants du gouvernement dans leurs territoires. Ils doivent être responsables devant le gouvernement ou le PM des fonctions, droits et devoirs qui lui sont confiés. Ils doivent rendre compte de leurs activités administratives au Premier ministre.

Pendant l'exercice de leurs fonctions, ces autorités administratives détiennent un certain nombre de pouvoirs juridiques. Il s'agit de la compétence pour prendre des actes administratifs réglementaires. De plus, elles ont compétence pour suspendre ou annuler les actes administratifs pris par les autorités administratives des échelons qui leur sont inférieurs. En principe, la compétence des autorités administratives locales est déterminée dans les dispositions de la loi sur l'administration locale. Par exemple, l'article 14 de la loi n°03/AN du 21 octobre 2003 sur l'administration locale prévoit : « *Le Gouverneur de la Province, de la préfecture a les droits et devoirs suivants :*

...al.7 *Édicter les décisions, les ordres, les directives, les notifications et les divers règlements prescrits par la loi ;*

...al.9 Suspendre ou annuler les divers actes réglementaires des échelons qui lui sont inférieurs et proposer à l'autorité supérieure cette suspension ou annulation des actes réglementaires non conformes à la loi ;

al.10 Proposer aux autorités supérieures la création, l'annulation d'un district, d'une municipalité et d'autres organes administratifs de la province, de la préfecture ; ... ».

En conséquence, on peut penser que la loi sur l'administration locale fait partie des règles de droit administratif. Toutes les dispositions législatives de cette loi ne traitent que des règles purement administratives. On peut affirmer qu'elle constitue la base de règles principales du droit administratif. De plus, elle est sans doute à l'origine de règles du droit administratif.

Il s'agit des règles administratives ou actes juridiques subordonnés dans le système des actes juridiques du Laos (du décret-loi jusqu'au règlement du village). D'après le système des actes juridiques, il existe en principe deux formes d'actes juridiques : Nittikam Thimiphol Bangkhab Thuapay (acte juridique ayant la portée générale) et Nittikam Thimiphol Bangkhab Sapho (acte ayant la portée spécifique). *« L'acte juridique ayant la portée générale est un acte juridique qui est posé pour gérer l'État, l'économie et la société sans se destiner à telle ou telle personne. Il est applicable dans tout le pays ou dans un domaine donné et il a une longue période d'utilisation. L'acte juridique ayant la portée spécifique, quant à lui, est un acte juridique qui est posé pour servir les affaires de gestion et d'administration en se destinant à telle ou telle personne ».*⁵⁹

Il est intéressant de citer le règlement du village. Le règlement du village est une décision à caractère individuel dans le système des actes juridiques en RDP Lao. Il a une validité d'utilisation dans un village constituant une unité administrative locale. Il s'agit d'appliquer les lois, les décisions et ordres de l'autorité supérieure. En outre, il s'agit d'assurer la gestion de la sécurité et du développement de village. L'article 24 du décret-loi sur l'élaboration des actes juridiques fixe que : *« Un règlement du village est une disposition ayant une validité générale, émis par le village afin d'appliquer des ordres, des instructions et des notifications de l'organe d'État, ou c'est une disposition ayant une*

⁵⁹ « Manuel portant sur l'élaboration des actes juridiques », publié par l'Assemblée Nationale, Vientiane, 2004, p. 9.

*validité spéciale pour servir l'exécution de fonctions, émise dans la limite des droits et des attributions du chef de village ».*⁶⁰

Le chef de village est responsable de la mise en exécution des lois et règlements, des décisions et directives de l'État, du maintien de la sécurité, de l'ordre public et du développement du village dans tous les domaines. Le chef de Village est le chef administratif dans sa circonscription. Il est le délégué du chef du District, de la Municipalité, et du peuple pluriethnique et responsable devant eux des fonctions, droits et devoirs qui lui sont confiés. En ce qui concerne les droits et devoirs du chef de Village, ils sont fixés à l'article 52 de la loi sur l'administration locale.⁶¹

Les lois qu'on vient de citer, comportent des règles de droit administratif. Il est certain que ces deux textes législatifs sont considérés comme les sources du droit administratif laotien. On peut dire que la plupart des actes administratifs dans le domaine administratif ont été édictés en se référant à ces deux textes. C'est pour cela que les deux textes comportent des règles de droit administratif. En dehors de ces deux textes, il y a encore d'autres textes législatifs qui comportent éventuellement des règles administratives : loi sur les biens publics, loi sur l'urbanisme, loi sur l'investissement public, loi sur la voirie, loi sur la construction, loi sur le soin, loi sur l'environnement etc.

Pour les règlements, ils sont à la fois les sources du droit administratif et d'une certaine façon ils sont le droit administratif. On peut dire que tous les actes administratifs de portée générale qui ont émané des autorités administratives de différents échelons de l'Administration sont des règles de droit administratif ou le droit administratif. Par exemple, en ce qui concerne le règlement du village, il s'agit tout à fait du droit administratif parce qu'il fixe l'organisation et le fonctionnement du Village comme

⁶⁰ Art. 24 du décret-loi du Président de la République n°02/PR du 20 octobre 2003 fixant l'élaboration des actes juridiques.

⁶¹ Art. 52 de la loi sur l'administration locale : « *Le chef de Village a les droits et devoirs suivants : ... al.6 Réunir et présider l'assemblée du Village et de ses organes, participer aux réunions des organes administratifs supérieurs ; al.7 Proposer au chef du District, de la Municipalité la nomination ou la révocation de ses adjoints ; al.8 Édicter les règlements, les notifications prescrites par la loi ; al.9 Proposer à l'autorité supérieure la suspension ou l'annulation des actes réglementaires non conformes à la loi et aux intérêts du village ; al.10 Régler les litiges, et accéder aux requêtes de la population dans les limites de ses compétences ; 11. Rendre compte régulièrement au chef de District, de la Municipalité de la situation générale du Village ; ... ».*

l'organe administratif de base. Il détermine les droits et devoirs du chef de Village pour mener à bien les missions confiées par les autorités supérieures dans son territoire.

II- Les règles non écrites

Aujourd'hui, à côtés des règles écrites, il existe des règles non écrites qui sont considérées comme des sources de droit laotien. En effet, ces règles non écrites sont la pensée juridique, la doctrine de droit, les principes généraux de droit et les études en droit qui ont été traités par les auteurs lao. Puis, ces travaux d'études sont au fur et à mesure devenus les sources de droit. Au Laos, on peut trouver les pensées juridiques actuelles des auteurs lao concernant les sources de droit, le système juridique, les principes de base de droit laotien dans les divers manuels de l'État et du droit. Pour mieux comprendre les règles non écrites jouant un rôle essentiel dans le droit laotien, il convient dans un premier temps d'examiner la doctrine marxiste-léniniste concernant l'État et du droit (A) et puis de présenter les grands principes (B).

A- La doctrine marxiste-léniniste de l'État et du droit

Comme l'a conclu M. Ean SOLATHI, professeur à l'Académie nationale de Politique et d'Administration publique (ANPAP) : *« On peut conclure de façon succincte que la théorie marxiste-léniniste de l'État et du droit est l'armature tranchante de la classe ouvrière et laborieuse dans la mise en œuvre de nouvelle politique de changement (Nahnobai Piènepèng May). La doctrine marxiste-léniniste de l'État et du droit se justifie par les traits scientifiques et révolutionnaires. Elle a pour objet de fournir les bases théoriques scientifiques et révolutionnaires afin de mieux comprendre les deux phénomènes : l'État et le droit de manière correcte. Elle est la science ayant la signification théorique et conceptuelle qui pourrait nous permettre de mieux reconnaître la question portant sur l'État et le droit dans le processus de formation d'un nouveau modèle d'État tel que l'État socialiste en RDP Lao. Elle n'est pas seulement une méthode d'analyse scientifique en matière d'acte juridique, mais elle est une base théorique dans la gestion de l'État socialiste. Si la doctrine marxiste-léniniste de l'État et du droit est strictement tenue en compte, il s'agira de contribuer activement dans le renforcement de la capacité sur la mise*

*en place des concepts de dirigeants politiques et de cadres de l'État dans la mission de formation du nouvel État en RDP Lao ».*⁶²

B- Les grands principes

Le grand principe ou la ligne politique est dicté par les orientations et politiques du Parti et de l'État. On entend souvent Nèothang Nahnobai Khong Phak Lai Lat (orientations et politiques du Parti et de l'État). En effet, ces orientations et politiques jouent un rôle essentiel sur le développement socio-économique du Laos d'une part et d'autre part sur l'évolution du système juridique laotien, elles sont notamment devenues une source importante du droit laotien. Ces orientations et politiques proviennent des besoins véritables du Parti, de l'État et du peuple lao pluriethnique de chaque période.

Que veulent dire les grands principes? En réalité, on peut donner une définition des grands principes de la manière suivante : il s'agit d'une orientation politique du Parti et de l'État concernant la conception ou vision de construction et de développement de la Nation. Ils regroupent quasiment tous les domaines importants à savoir : l'économie, la culture et la société, la défense nationale et la sécurité publique etc. Autrement dit, c'est la résolution de chaque congrès du Parti portant sur le plan du développement socio-économique. Quant à la loi, elle est un instrument pour assurer l'application de cette grande ligne politique qui est mise en œuvre dans chaque période. L'élaboration de la loi doit donc être basée sur cette ligne politique et sur le besoin réel du développement économique et social.

Après la fondation de la RDP Lao en 1975, le Parti et le gouvernement ont déterminé l'orientation et la politique pour protéger et construire le pays. En fait, ces grands principes ont été adoptés lors de chaque congrès du Parti. Au début, il s'agit de déterminer deux tâches stratégiques à savoir : la défense et la construction du nouveau régime. En parallèle à l'application de ces deux tâches stratégiques, le Parti et le gouvernement ont fait des efforts pour fixer les orientations et politiques.

⁶² SOLATHI Ean, *op. cit.*, p. 5.

Par ses propres expériences et par les leçons tirées des pays amis, le Parti anticipe les changements. Ceci s'est exprimé dans les résolutions adoptées lors de la II^e session du 7^e plénum du Comité exécutif central du Parti (CECP) tenue en 1979 et par le IV^e congrès du CECP tenu en 1986. À l'issue de ces congrès, le Parti a lancé une nouvelle politique consistant à rénover son action, de la conception idéologique à la structure même du Parti, en passant par les outils de gestion économique et les méthodes de travail. Ainsi, le Parti s'adapte à la réalité du pays et de l'époque.

Face aux changements complexes de la situation mondiale, le V^e congrès du Parti, tenu en 1991, en restant fermement attaché à l'idéal du Parti, a adopté la politique juste et conforme aux changements. Cette politique qui s'appelle « le renouveau » se traduit dans la conception et les mécanismes nouveaux de l'économie; ainsi, le nouveau système de gestion et le système politique ont été définis dans cette optique là. La construction et le développement de la démocratie permettront de réunir les conditions pour avancer graduellement vers le socialisme. Cette politique a défini clairement les tâches à entreprendre et les buts à atteindre pour chaque domaine : l'économie, le social, la défense nationale et la sécurité, les affaires étrangères, le système des pouvoirs de l'État et les activités du Parti et des cadres.

On peut dire que le V^e congrès du Parti a permis d'adopter la politique et les tâches stratégiques afin d'assurer la défense et la construction nationale dans le cadre de la nouvelle étape. Durant les années qui suivirent le congrès, la ligne politique et les tâches adoptées par le V^e congrès ont été concrétisées par les résolutions prises lors des réunions du CECP et du Bureau politique du CECP et du gouvernement à savoir : le plan de développement des ressources humaines, les activités de développement rural, la politique d'ouverture à la coopération socio-économique avec l'étranger et l'encouragement des investissements étrangers. En 1991, le gouvernement a promulgué la première Constitution de la RDP Lao. Cet événement a marqué un nouveau pas important dans le développement de la politique du Laos. Le Parti, l'armée et tout le peuple se solidarisent autour du CECP et du Bureau politique pour mettre en œuvre les deux tâches stratégiques de défense et de construction nationale ainsi que les résolutions du V^e congrès du Parti d'une façon active et dévouée.

Il est certain que la Constitution et les règles du droit de la RDP Lao ont été établies à partir des orientations et politiques du Parti et de l'État. C'est-à-dire que ces orientations et politiques sont, d'abord, venues du regroupement des points de vue et des besoins du peuple pluriethnique dans l'ensemble du pays. Ensuite, de grands principes sont formulés en vue de leur application. Autrement dit, ces grands principes sont adoptés par le congrès du Parti dans des résolutions du congrès du Parti. Ces résolutions seront transformées en programmes et plans d'action afin de les appliquer dans les divers domaines concernés. Afin d'assurer l'application de ces grands principes globaux, les divers domaines doivent les transformer ces grands principes en programmes et plans d'action pour les appliquer dans leurs propres domaines. En même temps, il s'agit de transformer ces grands principes en règles du droit afin d'assurer la gestion d'activités dans chaque domaine.

Le président Kaysone Phomvihanne a dit que : *« Toutes les orientations et politiques du Parti et de l'État doivent être engagées dans l'intérêt du peuple. Elles sont également formulées à partir des délibérations de la population. Il convient de renforcer et mobiliser tout esprit intellectuel du Parti, du peuple et des différents domaines ainsi que les sciences sociales, mathématiques et techniques dans la planification et l'application des orientations et politiques du Parti. Il importe de transformer les orientations et politiques en programmes, plans d'action, règles du droit et diverses dispositions. Il s'agit de faire attention à l'application d'expérimentations de ces plans d'action, puis d'en surveiller l'application réelle. À partir des leçons et expériences tirées, il s'agit d'améliorer les orientations et politiques pourvues pour qu'elles soient adaptées à la réalité »*.⁶³

On peut dire que les grands principes sont parvenus de *Nahnobay Piènepèng May* (nouvelle politique de changement). En fait, *« Cette nouvelle politique porte sur les objectifs principaux suivants :*

- *Renforcer le patriotisme de la nation du peuple pluriethnique, tenir compte sur l'objectif révolutionnaire à savoir : améliorer, élargir et restaurer le régime démocratique populaire en allant vers le socialisme étape par étape ;*
- *Multiplier la solidarité, l'harmonisation basée sur la population, élargir la démocratie ;*

⁶³ PHOMVIHANNE Kaysone, *Rapports concernant la mise en œuvre de renouveau en RDP Lao*, 3^e éd., ONEPA, Vientiane, 1997, pp. 345-355.

- *Décider de la mise en place de la politique de renouveau sous la direction du Parti;*
- *Porter attention à la formation des fonctionnaires, membres du Parti de divers ressorts, de divers domaines dans la politique idéologique, la connaissance, la compétence et la méthode du travail ;*
- *Rehausser sans cesse le caractère de direction, de bon modèle et de bonne qualité pour les membres du Parti ;*
- *Encourager le travail sur le terrain, œuvrer dans les régions montagnardes et rurales pour créer les bases fortes dans tous les domaines : la politique, l'économie, la culture, le social, la défense nationale et la sécurité publique ».*⁶⁴

Il est intéressant de soulever une des raisons qui étaye l'idée que les actes juridiques sont issus des orientations et politiques du Parti et de l'État. Comme le disait le Président Kaysone Phomvihanne, que : « *La Constitution et les lois sont le souhait et le besoin de la classe d'ouvriers, de travailleurs et de la nation, dont le PPRL a transformé ses orientations tirées de souhaits et besoins de la population en Constitution et règles de droit de l'État. C'est pour quoi, il n'est pas autorisé à l'État de détourner les pouvoirs qui lui sont confiés. Il est strictement interdit aux citoyens dans la communauté nationale de violer ces règles ».*⁶⁵

En RDP Lao, la procédure de la réforme juridique et de l'amélioration du rôle de la loi en société a débuté en 1986. À cette époque, il s'agissait de transformer l'économie centralisée en économie du marché. À partir de ce moment, il importait paritairement de déterminer une priorité et d'établir un plan juridique afin de supporter cette nouvelle politique de changement. À vrai dire, c'est à ce moment que s'est créé l'État de droit en RDP Lao. À titre d'exemple, l'article 10 de la Constitution de la RDP Lao de 1991, modifiée en 2003 stipule que : « *L'État assure la gestion de la société par la Constitution et la loi. Les organismes du Parti, de l'État, du Front Lao d'Édification Nationale, des organisations de masse, des organisations sociales et tous les citoyens sont tenus de se conformer strictement à la Constitution et à la loi ».*

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 355-364.

⁶⁵ NAOTOUAYANG Khammy, *Le Président Kaysone PHOMVIHANNE, restant éternelle dans les tâches révolutionnaires du peuple lao-pluriethnique*, II^e éd., Entreprise publique d'imprimerie de l'éducation, Vientiane, 2008, pp. 335-336.

Les règles du droit du régime démocratique populaire représentent le caractère de classe sociale, le caractère de la nation et le caractère populaire. À vrai dire, elles représentent les fonctions politiques du Parti, les aspirations du peuple pluriethnique et elles sont également les instruments pour assurer la gestion de l'État. Par conséquent, le contenu des dispositions législatives doit refléter la conception de la classe dominante. Le contrôle de bonne application de ces textes est assuré par l'État afin de réglementer les rapports du peuple dans la société. Le Parti Populaire Révolutionnaire Lao (PPRL) doit prendre en compte que : *« L'élaboration et l'amendement des lois sont construites en se basant sur les orientations politiques du Parti, les plans stratégiques du développement socio-économique, la défense nationale et la sécurité publique, la nécessité sur la gestion de l'État dans chaque période et la garantie des droits et devoirs des citoyens »*.⁶⁶

En somme, la législation est la transformation des orientations et politiques du Parti en plans détaillés, dispositions et expressions les plus concrètes pour les appliquer. C'est pour quoi, les lois formulées doivent représenter la conception et l'orientation du Parti. Elles doivent également représenter la réalité du régime démocratique et les besoins du peuple pour créer une RDP Lao étant l'État du peuple, par le peuple et pour le peuple. Comme l'a ajouté M. Ean Solathi, professeur à l'ANPAP : *« Aujourd'hui, l'ensemble des lois est élaborée par l'organe législatif. Chaque loi contient les facteurs élémentaires provenant de la coutume et c'est en fait la transformation des orientations et politiques du Parti et de l'État en plans détaillés. L'objectif est d'assurer les activités des citoyens, des organisations et de garantir la justice dans la société »*.⁶⁷

En plus, comme l'a souligné le président Kayson Phomvihane : *« L'élaboration de la loi doit commencer de l'échelon inférieur à l'échelon supérieur. C'est-à-dire qu'il nous faut prendre en compte dans chaque domaine. Il est indispensable de déterminer de façon précise sur quelle question il convient de produire une loi et sur quel domaine ne faut-il pas encore être favorable à l'élaboration d'une loi. En principe, l'élaboration des lois débute par les dispositions ou actes juridiques subordonnés ayant portée générale similaire à la loi : les résolutions, notifications, règlements, ordres et décrets qui sont déjà édictés par les*

⁶⁶ « Résolution du Comité permanent de l'Assemblée Nationale portant sur l'élaboration et l'amélioration de la loi », imprimée par l'Assemblée Nationale, 2009, p. 6.

⁶⁷ SOLATHI Ean, *op. cit.*, p. 60.

*autorités compétentes de l'administration de divers échelons. Ensuite, il convient de voir que quels actes juridiques subordonnés qui permettent d'élaborer les lois en s'appuyant sur ses conditions favorables ».*⁶⁸

§.2- Influence des règles de droit international

En effet, l'influence des traités ou accords internationaux sur le droit national se fait à travers de plusieurs éléments. En général, les conventions internationales sont applicables en droit interne par voie de ratification, d'approbation et de publication de ces règles de convention internationale. Les règles de droit international auront des effets sur le droit interne, il se dépend des conditions déterminées dans le pays concerné. D'ailleurs, il y a un certain nombre de facteurs qui permettent l'influence directe ou indirecte des traités ou accords internationaux en droit national. Ce sont l'introduction, l'incorporation, la traduction des divers principes de la convention et la procédure d'élaboration du droit national. Pour démontrer que les règles de droit international ont influencé le droit laotien, il convient dans un premier temps d'examiner l'application des règles de droit international en droit interne (I) et puis dans un second temps de traiter de la modification des règles de droit interne (II).

I-L'application des règles de droit international en droit interne

En ce qui concerne la classification du traité international dans la hiérarchie des normes du droit interne d'un pays, la plupart des pays ont fixé la classification du traité international dans leurs systèmes des normes par la disposition de la Constitution. Par exemple, en France, les traités et accords internationaux ont été classifiés pour distinguer le rang de ces normes par rapport aux normes du droit interne. En effet, le rang des normes internationales au sein de la hiérarchie est donc clairement défini par la Constitution de 1958 : elles sont subordonnées à la Constitution, puisqu'elles ne peuvent produire d'effet juridique si elles lui sont contraires, mais elles ont une valeur supérieure à la loi, dès lors qu'elles ont été ratifiées ou approuvées par l'exécutif et qu'elles sont appliquées par les autres États signataires.

⁶⁸ « Conception idéale du président Kayson PHOMVIHANE dans la fondation et le développement du régime démocratique populaire vers l'orientation socialiste », 2006, p. 114.

Selon l'article 55 de la Constitution française de 1958, la valeur supérieure des accords internationaux : « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». En général, la plupart des pays affirment que les traités ou accords sont subordonnés à la Constitution. En revanche, il existe certains pays qui affirment la subordination des traités par rapport des règles de droit interne. De plus, dans certains pays, il n'y a pas de détermination sur le classement des traités dans le système des normes. En somme, le classement des traités dans le système juridique dépend des dispositions du droit interne.

Dans le cas du Laos, les règles de droit international peuvent être introduites au droit laotien à travers les démarches d'application fixées dans décret-loi n°01/PR du 7 octobre 2009, concernant l'élaboration, l'adhésion et l'application des traités internationaux. Cette ordonnance détermine les principes et les règlements portant sur la formation, l'adhésion et l'application des traités internationaux. Elle a pour objet d'assurer la gestion et l'application des conventions internationales de manière d'unifiée dans tout le territoire.

En ce qui concerne la place du traité international dans l'ordre hiérarchique de droit laotien, il n'y a aucune disposition de la Constitution de la RDP Lao qui prévoit la place du traité international. De plus, il n'existe aucune disposition de droit concernant la place de normes internationales dans la pyramide des normes du droit laotien. Par contre, il apparaît que les traités qui ont été signés et ratifiés par le Laos, ont des conséquences juridiques sur le droit laotien. L'élaboration des actes juridiques est tenue d'être conforme aux traités signés.

Au cours des années passées, il n'y a aucun acte de référence en vue d'adhérer et approuver les traités internationaux. Il faut attendre le décret-loi n°01/PR du 7 octobre 2009, concernant l'élaboration, l'approbation et l'application des traités internationaux. Cette ordonnance fixe les étapes et les modalités pour appliquer les traités. En effet, avant ou après cette ordonnance de référence, le gouvernement lao a fait des efforts pour contribuer à appliquer les traités internationaux. Par exemple, il y a un certain nombre de traités internationaux qui ont été signés et approuvés. Dans le domaine du droit international de l'Organisation des Nations Unies (ONU), 25 conventions internationales ont été déterminées afin de se caractériser les principaux objectifs de l'ONU. En fait, 15 traités

internationaux parmi ceux de 25 ont été signés et approuvés par le Laos.⁶⁹ D'ailleurs, le Laos est en train de se préparer à l'adhésion au Statut de Rome portant sur la Cour pénale internationale. Les 25 principaux traités internationaux de l'ONU sont divisés en 5 domaines dont 4 domaines ont été signés par la RDP Lao et il reste encore un domaine portant sur « les réfugiés et apatrides ». Il y a actuellement plus de 100 traités internationaux dont le Laos est signataire.⁷⁰

Les traités internationaux sur lesquels la RDP Lao s'engage, produisent des effets sur le droit laotien. C'est la raison pour laquelle qu'il est nécessaire de transformer le contenu de ces traités en conformité du droit laotien afin que les organes de l'État et sociaux appliquent les divers droits et obligations de ces traités et que la RDP Lao soit respectée et reconnue de la scène internationale. Par conséquent, ces traités internationaux sont des sources du droit laotien. De plus, les règles de droit international ont influencé le droit national au fur et à mesure par les voies directes ou indirectes susmentionnées. La formation, l'adhésion et la ratification des traités internationaux sont fixés dans le décret-loi n°01/PR du 7 octobre 2009, concernant l'élaboration, l'approbation et l'application des traités internationaux.

L'engagement est l'expression de la volonté de la RDP Lao par le biais de l'Assemblée Nationale, du Président de la République et du gouvernement pour appliquer les clauses d'obligation d'un traité international multilatéral dont la RDP Lao n'a pas encore donné sa signature. L'application d'un traité international est un fait légal afin d'en appliquer conformément à l'objectif et de garantir les droits et intérêts nationaux. Pour cette raison, l'État doit en suivre le principe en conformité avec les normes internationales. Le Laos ayant signé un traité, se doit de le respecter tacitement et a fortiori.

Le gouvernement lao a fait des efforts pour appliquer les droits et obligations de la communauté internationale. En ce qui concerne l'application des traités, le Laos applique les principes et les coutumes internationales déterminés par la Convention de Vienne portant sur le Droit des traités internationaux. De plus, le gouvernement a réalisé un décret-loi portant la procédure d'acceptation des traités internationaux de 2009. Ce décret-loi fixe

⁶⁹ « *Plan d'action portant sur le développement de l'État de droit de la RDP Lao d'ici 2020* », réalisé par le Ministère de la Justice, le Parquet Populaire Suprême, la Cour Populaire Suprême et le Ministère de la Sécurité Publique, Vientiane, juillet 2009, p. 13.

⁷⁰ « *Le Laos a ratifié trois traités internationaux de l'ONU* », Phathetlao Daily n°3.007, 2012, p. 3.

l'importance des traités, les autorités compétentes pour signer les divers traités et les étapes d'acceptation des traités.

On peut dire que l'application des règles du traité international se fait en se référant à ce décret-loi. Par exemple, l'article 5 de présent décret-loi prévoit que « *La formation, l'adhésion et l'application des traités internationaux se font en se référant aux principes de base suivants :*

al.1 Garantir la conformité à la Constitution de la RDP Lao et aux principes de base de droit international ;

al.2 Respecter et appliquer la politique étrangère de la RDP Lao ;

... al.4 Les traités d'échelon inférieur doivent se soumettre à ceux d'échelon supérieur ; ...».

Eu égard de l'article ci-dessus, on peut dire que la place du traité international se situe entre la Constitution de la RDP Lao et les lois en vigueur. Le traité international est peut-être placé à la position égale à la loi. En revanche, il doit être supérieur par rapport aux actes juridiques subordonnés.

II- La modification des règles de droit interne

Le Laos applique les traités internationaux auxquels il a donné une ratification et une approbation de manière stricte. Il demande également aux autres pays membres de les appliquer strictement. La formation, l'adhésion et l'application du traité international doivent être faites en se basant sur certains principes du traité international. Il convient d'assurer la conformité à la Constitution de la RDP Lao et aux principes du droit international. Ensuite, il faut respecter et appliquer à la politique étrangère de la RDP Lao.

En ce qui concerne l'application d'un traité international, les institutions et les autorités compétentes doivent suivre les principes de base déterminés dans l'article 5 du décret-loi sur la formation et l'application du traité international de 2009. De plus, on est obligé de poursuivre la procédure d'acceptation du traité. À titre d'exemple, le gouvernement doit transmettre le traité international de niveau étatique au Comité permanent de l'Assemblée Nationale pour examen au plus tard 15 jours avant de mettre en place la négociation, la

signature ou l'adhésion. Quant à l'autre traité, il est susceptible d'être l'envoyé à l'AN pour rendre compte de la mise en place des étapes de la formation et de l'adhésion de ce traité. En principe, le traité international inférieur ne doit pas être contraire au traité international de niveau supérieur.

L'application ou le développement des conséquences logiques du traité international au droit interne est fixée à l'article 31 du décret-loi n°01/PR de 2009.⁷¹ Cet article détermine les principes et les conditions concernant le développement des conséquences logiques du traité international. Autrement dit, il s'agit de la mise en œuvre du traité international par l'amendement des règles du droit interne dans le cas où le droit national est contraire au traité international que le Laos a ratifié.

Il est intéressant de présenter les dispositions concernant la modification des règles du droit interne afin qu'elles soient conformes à la disposition du traité dont la RDP Lao est membre. Par exemple, l'article 31 de présent décret-loi prévoit que « *L'application du traité international : le traité international qui doit être développé, est le traité international ayant un contenu non-conforme au droit interne ou non déterminé par celui-ci. En se basant sur le fond et la caractéristique de ce traité, lors de la négociation, de l'approbation ou de la ratification, l'organe compétent doit prendre en compte le besoin en vue de proposer la révision, l'abrogation ou la promulgation de l'acte interne étant logique pour l'application du traité international concerné. Le droit interne qui entre en vigueur ne doit pas affecter l'application du traité international dont la PDP Lao est signataire. Au cas où une disposition du droit interne est non conforme ou contraire à la disposition du traité international, cette disposition du traité international est applicable* ».

D'après l'article 31 susmentionné, il s'agit de définir les conditions essentielles concernant la modification des règles de droit interne afin d'assurer l'application des traités internationaux dont la RDP Lao est signataire. C'est-à-dire que, avant ou après la ratification ou l'approbation d'un traité international, les institutions et les autorités compétentes doivent étudier les règles de droit interne du domaine concerné pour voir s'il y

⁷¹ Art. 31 du décret-loi n°01/PR du 7 octobre 2009, concernant l'élaboration, l'approbation et l'application des traités internationaux.

a les dispositions contraires aux dispositions d'un traité envisagé ou non. Si c'est le cas et qu'il existe des dispositions non-conformes aux dispositions du traité, ils doivent proposer de modifier les dispositions pour qu'elles soient conformes aux dispositions du traité.

Il convient de citer la modification des dispositions du droit positif lao. Après avoir analysé les textes du droit laotien, citons quelques lois qui ont été modifiées pour correspondre à la situation actuelle du développement socio-économique et aux dispositions des traités dont la RDP Lao est signataire. Ces textes sont suivants : loi sur la lutte contre la corruption, loi pénale, loi sur le développement et la protection des femmes et les lois sur les autres matières. Parmi les lois susmentionnées, la loi pénale a été modifiée pour 26 articles. Par exemple, l'article 134 (nouveau) de la loi pénale révisée en 2005 parle du trafic des êtres humains. Ses articles 174, 175 (nouveaux) traitent de la corruption et des infractions faisant grief à la sécurité des bateaux, avions, navires-bâtiments, véhicules, aéroports, ports ou stations de transport. En réalité, ces dispositions de cette présente loi pénale ont été modifiées due à l'acceptation et la ratification de divers traités internationaux.

L'article 32 de présent décret-loi vise : « *L'application directe du traité international, le traité international qui doit s'appliquer directement en droit interne, est le traité ayant des dispositions conformes et déterminées dans la Constitution et le droit interne de la RDP Lao. De plus, il n'est pas sollicité de modifier un acte juridique applicable ou d'édicter un acte supplémentaire. L'application directe du traité international est mise en place de manière immédiate, dès que le traité international entre en vigueur* ».

En fait, cet article fixe les conditions concernant l'application directe d'un traité international en droit laotien. C'est-à-dire que lorsque un traité international qui contient des dispositions conformes aux dispositions fixées dans les règles de droit interne. Au contraire, les règles de droit interne ne contient pas des dispositions contradictoires aux dispositions du dit traité. Le traité peut s'appliquer directement en droit interne dès son approbation ou publication. Comme l'ont précisé Rougevin-Baville, R. Denoix de Saint Marc et D. Labetoulle « *Les traités peuvent cependant contenir aussi des dispositions « self-executing*

», *c'est-à-dire susceptibles de s'appliquer directement en droit interne sans passer par l'intermédiaire de la loi ou du décret* ». ⁷²

D'après les deux articles de présent décret-loi sur la procédure de ratification des traités, on peut dire que les traités ou accords que la RDP Lao a ratifié, sont subordonnés à la Constitution. De plus, ils sont supérieurs à la loi. En conséquence, les règles administratives doivent également soumettre aux traités internationaux. C'est-à-dire que quand un ministère ou organe administratif veut établir un acte juridique, en dehors du respect du système des normes du droit interne, il doit respecter et penser aux dispositions du traité signé afin d'éviter que son acte soit contraire aux dispositions du traité et de la loi dans son domaine.

Certains juristes pensent que les traités ratifiés ont parfois une valeur moindre à celle des règles du droit interne. Dans ce cas, il s'agit probablement d'une réserve ou d'une déclaration proposée par le Laos avant de ratifier tel ou tel traité. Avant de ratifier un traité, les institutions ou les autorités compétentes doivent vérifier la conformité des dispositions du traité avec le droit interne. Il s'agit d'éviter ou de modifier des obligations fixées dans les dispositions du traité. Grâce aux réserves ou déclarations, tout pays peut ratifier des traités internationaux sans attendre la vérification de la conformité entre les dispositions du droit interne et celles du traité signé.

Par exemple, dans le cas où les dispositions d'un traité sont contraires aux dispositions du droit national mais qu'il est nécessaire de le ratifier, le gouvernement peut signer et ratifier ce traité en déterminant des réserves ou déclarations. Dans ce cas là, il n'a pas besoin de demander la modification des dispositions du droit positif interne. Malgré tout, le gouvernement lao s'attache de respecter les traités internationaux. Il a fait beaucoup d'efforts pour signer les traités ou accords par rapport avec certains pays de l'ASEAN. Par exemple, la RDP Lao a signé et ratifié déjà les 6 traités parmi les 9 importants des Nations Unies.

⁷² M. Rougevin-Baville, R. Denoix de Saint Marc et D. Labetoulle, *Leçons de droit administratif*, Manuel, Éditions Hachette, Paris, 1989, p. 23.

Le traité international qui a effet pour la RDP Lao doit être publié et diffusé par l'organe chargé de proposer la formation du traité international. Le Ministère des Affaires Étrangères est chargé de coordonner et collaborer avec le Ministère de la Justice et l'autre organe concerné pour publier le traité international dans le journal officiel. En même temps, le Ministère des Affaires Étrangères est chargé de publier et diffuser le répertoire des traités internationaux que la RDP Lao a approuvé à chaque période.

Dans le cas où un traité international serait violé, l'organe chargé de proposer la formation du traité international concerné peut proposer les mesures nécessaires au gouvernement pour défendre les droits et intérêts de la RDP Lao en se coordonnant avec le Ministère des Affaires Étrangères. D'ailleurs, cet organe est chargé de transmettre leur rapport annuel sur l'application du traité international à travers le Ministère des Affaires Étrangères au gouvernement et pour ensuite d'en rendre compte à l'Assemblée Nationale en remettant une copie de son rapport au Parquet populaire suprême afin de les surveiller.

Chapitre II

L'état des lieux concernant les textes administratifs

Après la proclamation de la RDP Lao, le gouvernement utilisait des règlements et divers ordres des autorités supérieures. Ces textes juridiques ont déterminé les principes fondamentaux, les règles administratives et les mesures concernant l'administration publique du Laos. Au cours des années 1980, certains textes législatifs dans le domaine judiciaire ont été adoptés notamment le code pénal et la loi portant sur la procédure pénale, le code civil et la loi portant sur la procédure civile. Pour autant, aucun texte législatif n'est intervenu dans le domaine administratif. C'est la raison pour laquelle la plupart des juristes laotiens pensent que le droit administratif a vu le jour lors de la promulgation de la première Constitution de 1991. À partir de cette loi fondamentale, certains textes législatifs dans le domaine administratif ont en effet été adoptés : la loi organique sur le gouvernement de 1995 (amendée en 2003), la loi portant sur l'administration locale et la loi sur l'organisation judiciaire notamment les trois cours d'appel : Nord, Centre et Sud.

En tout état de cause, la reconnaissance de droit administratif reste moindre par rapport au droit dans le domaine judiciaire. Les textes législatifs qui ont été adoptés dans le domaine administratif, n'ont pas été directement appelés « Kotmai Kanpokkhong » (droit administratif), sauf la loi sur l'administration locale qui a été directement appelée « Kotmai Kanpokkhong Thongthin » (droit administratif local). Au Laos, la plupart des citoyens ne savent pas distinguer le droit public du droit privé et il n'y a pas de tribunal administratif qui chargé de connaître des affaires administratives. Par conséquent, le droit administratif est moins reconnu parmi les juristes, les fonctionnaires et le peuple.

Il s'agit de retracer le développement des actes administratifs avec pour but de décrire les différents types d'actes et de comparer ces actes aux textes du droit commun. Donc, il convient de traiter du développement du système juridique laotien (Section I) et ensuite il est utile de mentionner la distinction des règles administratives existantes par rapport au droit commun (Section II).

Section I – Le développement du système juridique laotien

Concernant l'évolution du droit laotien, en général, au cours du régime de la monarchie (avant le 2 décembre 1975), le Royaume du million d'éléphants a vécu au cours de sa longue histoire à travers certains régimes suivants : d'administration féodale jusqu'à la monarchie constitutionnelle. Il s'agissait d'une époque où le bouddhisme jouait un rôle essentiel parallèlement les cultes et la coutume dans la vie sociale. Il se trouvait des croyances du peuple qui respectaient traditionnellement les règles pour vivre dans la société à savoir : le bouddhisme, l'animisme, la coutume, etc. D'époque en époque, ces pratiques devenaient les *droits et codes coutumiers*. Comme l'a souligné l'historien laotien Maha Sila Viravong, « c'était sous le règne Chao Souliga Vongsa, les droits et codes lao coutumiers fut prescrits dans Nangseu Bay Lane (un texte manuscrit sur feuilles de palmier) ». ⁷³ Dès l'arrivée des Français, ces règles coutumières devenaient les règles écrites de droit en les mélangeant aux principes du droit français pendant l'occupation française.

Sous l'influence du système juridique français, dont le droit de codification est traditionnellement une caractéristique, les règles de droit laotien ont été élaborées sous forme de textes législatifs écrits. Ces textes ont été introduits dans les codes : code civil, code pénal, code de procédure civile et pénale, etc. Selon les anciens ouvrages du droit laotien, les anciens textes législatifs du Royaume du Laos ont été élaborés et promulgués depuis 1927. ⁷⁴

Après la proclamation de la RDP Lao le 2 décembre 1975, tous les anciens textes législatifs du royaume du Laos ont été abrogés à cause du changement de régime politique. À partir de cette date, il s'agit du régime politique de la démocratie populaire. Au cours des années 1975-1989, la RDP Lao a été gouvernée par des résolutions, des ordres, des directives et divers actes de nature juridique. C'est-à-dire que ces actes juridiques sont édictés pour assurer la gestion de l'État et la société selon la situation réelle du développement socio-économique.

⁷³ BOUASAVAT Samlit, *Droit coutumier lao*, 1^{ère} éd., Vientiane, 1993, pp. 14-15. (Voir ainsi la préface de cet ouvrage)

⁷⁴ XAYVONGSA Phaymany, *Introduction générale au droit*, Manuel, Faculté de Droit et de Sciences Politiques, Vientiane, 2005, p. 50.

Au cours de cette période, l'institution censée être l'organe du pouvoir législatif était l'Assemblée Populaire Suprême (APS) qui était chargée de faire des lois nécessaires à l'administration du pays et d'élaborer le projet de la première Constitution de la République Démocratique Populaire Lao. En ce qui concerne les droits politiques, le Parti dirige l'État. Cependant la souveraineté nationale du peuple pluriethnique est stipulée dans la loi fondamentale.⁷⁵ Au sujet de la justice, l'ordre n°53/CM du 15 octobre 1976 portant sur l'arrestation, l'instruction et le jugement d'infraction, l'existence et la pratique des tribunaux populaires. Les corps populaires exerçaient des droits d'arbitrage à la base.

En ce qui concerne l'administration publique, certains actes juridiques sont édictés afin d'assurer leur organisation et fonctionnement. En fait, il y a trois lois: la loi n°100/APS du 30 juillet 1978 fixant l'organisation du Conseil des Ministres de la RDP Lao, la loi (non appliquée) n°101/APS du 30 juillet 1978 fixant l'organisation des assemblées populaires et de l'administration populaire locale aux différents échelons et la loi n°01/APS/82 du 20 juillet 1982 portant sur le Conseil des Ministres de la RDP Lao. En plus, il s'agit des autres actes juridiques en forme du décret et ordre du PM et des décisions de comités administratifs locaux.⁷⁶

Depuis 1986, la RDP Lao a commencé à transformer l'économie de planification centrale en économie du marché. Donc elle est appelée la nouvelle politique économique du marché. À ce moment là, les lois ont fait partie de la transformation du système de l'économie de marché du Laos. En effet, la RDP Lao a donné une priorité en vue d'élaborer les règles du droit afin de mobiliser le changement en fonction du développement socio-économique. Par conséquent, en 1990, le Laos a adopté et promulgué les lois suivantes : loi portant sur l'organisation du tribunal populaire, le parquet populaire, les frais de justice, la procédure pénale, la procédure civile, la loi pénale, la propriété, l'obligation du contrat, l'obligation du tort, la famille, la nationalité, etc.

⁷⁵ Art. 3 de la Constitution de la RDP Lao: « *Le droit du peuple pluriethnique d'être maître de la Patrie est exercé et garanti par le fonctionnement du système politique dont le Parti Populaire Révolutionnaire Lao constitue le noyau dirigeant* ».

⁷⁶ « *Plan d'action portant sur le développement de l'État de droit de la RDP Lao d'ici 2020* », *op.cit.*, p. 15.

En 2005, un manuel de droit intitulé « introduction générale au droit » a été publié. Il est utilisé pour enseigner à la Faculté de Droit et de Sciences Politiques. Cet ouvrage a mentionné la division des catégories des règles selon les termes de la loi.⁷⁷ En fait, les règles retenues sont divisées en 3 catégories selon les expressions de la loi : le droit public, le droit privé et le droit international. Au Laos, il n'y a pas la distinction entre le droit public et le droit privé. En ce qui concerne le droit public, c'est le droit qui organise les rapports entre l'État, les organes de l'État avec le peuple dont l'administration ayant un statut supérieur au peuple. Selon l'ouvrage, les textes juridiques du Laos qui font partie du droit public, sont comme suit : la Constitution, la loi sur le gouvernement, la loi sur l'administration locale, la loi pénale, la loi sur le tribunal populaire, la loi sur la procédure civile et la loi sur la procédure pénale.

En ce qui concerne l'existence du droit administratif laotien, la plupart des juristes affirment qu'aujourd'hui, il existe des textes législatifs et réglementaires comportant des règles administratives du droit laotien. D'ailleurs, ils ont donné les diverses raisons relatives à son existence. En effet, il y a le droit administratif laotien depuis la promulgation de la Constitution de 1991. C'est la raison pour laquelle les textes législatifs du Laos doivent avoir des règles administratives mais ces textes ne sont pas complets et bien classés. D'ailleurs, en RDP Lao, dans la pratique, des confusions sont encore observées entre le droit public et le droit privé. Surtout les règles administratives ne sont pas bien traitées ou classées en groupe à la différence des autres domaines tels que les droits civil, pénal, commercial, etc. C'est pour quoi il est difficile de repérer les règles administratives parmi les lois applicables. De plus, le droit administratif est moins développé parce qu'il est nouveau par rapport au droit civil et pénal.

En réalité, le développement du droit laotien a été influencé par le système juridique français et le système juridique de l'ex-URSS. Depuis le développement du droit est fondé sur le besoin réel du développement socio-économique du pays dans chaque période. Il est certain que le système juridique français a influencé le développement du droit laotien. Surtout lors de l'administration du Royaume du Laos, il existait des droits et codes portant sur tout domaine. On peut les retrouver sur un volume de recueils de lois de 1948-1965 du

⁷⁷ XAYVONGSA Phaymany, *op. cit.*, pp. 117-118.

Royaume du Laos. Ce volume regroupe les lois qui ont été élaborées et adoptées par l'Assemblée Nationale au cours de cette période.

Il y a un code d'audience de 1973 et les autres actes juridiques de cette période. Selon ce code d'audience, il s'agit de réunir en un seul volume les six principaux codes Lao récemment mis à jour. Il comprend les droits et libertés publics, le code d'organisation judiciaire, le code civil, le code de procédure civile, le code pénal, le code de procédure pénale et les frais de justice. Il est intéressant de citer un ouvrage important sur le droit administratif laotien de 1974. Cet ouvrage peut nous permettre de reconnaître l'origine du droit administratif laotien et de confirmer son existence. Malgré la publication de ce manuel à l'époque du Royaume du Laos, le manuel a été une bonne référence d'études en sciences administratives, notamment en droit administratif. De plus, il est considéré comme une bonne référence de l'évolution du droit administratif laotien.

Le système juridique de l'ex-URSS a également influencé le droit laotien. La doctrine du droit soviétique a été introduite au Laos à travers les formations des fonctionnaires dans le domaine juridique. En effet, après la fondation de la RDP Lao, la plupart des hauts fonctionnaires étaient formés en droit dans les pays socialistes, en particulier l'ex-URSS. Il est clair que la doctrine marxiste-léniniste joue un rôle essentiel dans le développement du système juridique. Désormais, cette doctrine a été introduite et utilisée au Laos. Les auteurs laotiens ont enseigné les principes et la doctrine du droit socialiste à travers la théorie de l'État et du droit.

Pour préciser les différents types d'actes administratifs, nous devons travailler sur les deux points suivants. D'abord, il est nécessaire de parler de la classification des différents types d'actes administratifs (§.1). Puis, la hiérarchisation des actes administratifs sera traitée (§.2).

§.1- La classification des différents types d'actes administratifs

Il est nécessaire de classer les différents types d'actes administratifs afin de les distinguer en fonction des actes normatifs. Cela nous permettra de comprendre le système et la catégorie des actes. En même temps, cela nous permet de connaître les caractères généraux

et l'importance de ces actes. En principe, les actes administratifs émanent des autorités administratives. Pour bien classer les différents types d'actes administratifs, il convient de traiter du système et des catégories d'actes administratifs (I) et ensuite d'expliquer les caractères généraux des actes administratifs (II).

I-Le système et les catégories d'actes administratifs

En ce qui concerne le système et les catégories d'actes administratifs, selon le décret-loi du Président de la République n°02/PR du 20 octobre 2003 fixant l'élaboration des actes juridiques, le système des actes administratifs du Laos est organisé selon une classification par ordre d'importance comme suit :

- Décret et décret-loi présidentiel ;
- Décision administrative et décret du Gouvernement ;
- Décret, décision, ordre et instruction du Premier Ministre ;
- Décision, ordre, instruction et notification du Ministre, du chef d'organe ayant rang de Ministère, du chef de l'organe relevant du Gouvernement, du chef de bureau, du chef de parlement, du président de la Cour populaire suprême, du Procureur populaire suprême, du gouverneur de Province et du préfet de Préfecture, du chef de District et de Municipalité ;
- Règlement du Village.

D'ailleurs, ces règlements émanent des autorités administratives. À titre d'exemple, les décrets et décrets-lois émanent du Président de la République. De plus, les décrets du Gouvernement ou du PM émanent du chef du Gouvernement et les autres arrêtés ministériels et provinciaux qui émanent du ministre et du gouverneur. En effet, la plupart des actes administratifs sont de la portée générale s'appliquant à toute personne dans tout le pays.

Les organes ayant le droit d'élaborer un décret-loi sont les mêmes organes que ceux ayant le droit d'élaborer une loi, comme cela est fixé dans l'article 59 de la Constitution de la RDP Lao. L'élaboration d'un décret-loi suit donc les mêmes étapes d'élaboration que celle d'une loi. Mais, le décret-loi n'est pas soumis à la considération de la session de

l'Assemblée Nationale avant sa promulgation. Néanmoins, c'est le Comité permanent de l'Assemblée Nationale qui est chargé de le présenter au Président de la République afin de l'examiner et de le promulguer. D'ailleurs, s'il s'agit d'un décret-loi d'amendement des dispositions législatives, il doit en principe être soumis à l'adoption de l'Assemblée Nationale au cours de sa session suivante. Au défaut, ce décret-loi d'amendement de la loi ne restera pas en vigueur.

Concernant l'élaboration du décret-loi, elle est identique à celle de la loi. En réalité, l'organe qui a pour objet d'élaborer un plan du décret-loi. Tout d'abord, il doit émettre le plan d'élaboration d'un tel décret-loi. Puis, un groupe de travail est établi pour recueillir les informations et étudier la situation sur l'exécution du plan de développement socio-économique et du plan budgétaire de l'État, des lois, des règlements et autres actes juridiques concernés. Ensuite, on commence à élaborer le projet du décret-loi. Ce projet est composé de parties, chapitres, articles et un titre donné. La structure du projet du décret-loi est semblable à la structure de la loi.

Une fois le projet du décret-loi terminé, l'organe responsable doit le présenter à l'acceptation du Gouvernement lors de sa réunion. Si l'on voit que le projet n'est pas convenable, le Gouvernement donne des conseils pour le modifier de nouveau. Mais, s'il est complet ou recevable, le Gouvernement le soumet à l'examen du Comité permanent de l'Assemblée Nationale pour le présenter ensuite au Président de la République afin de décider de sa promulgation.

En principe, le décret-loi entre en vigueur à compter du jour de l'apposition de la signature faite par le Président de la République ou bien, dans une certaine période après sa promulgation car il faut du temps pour préparer des moyens, des instruments, le budget et une bonne attitude des fonctionnaires pour appliquer la loi correctement.

Pour bien comprendre le système et les catégories d'actes administratifs, il est indispensable de classer les différents types d'actes administratifs. Respectivement du niveau supérieur au niveau le plus bas. En effet, la catégorie d'actes administratifs est divisée en deux sortes à savoir : l'acte administratif de portée générale et celui de portée spéciale. Il a pour but d'assurer la bonne administration. Naturellement, les chefs de

l'administration centrale et locale sont compétents pour édicter ces actes administratifs selon les dispositions législatives.

II-Les caractères généraux

Pour bien comprendre les caractères généraux des actes administratifs, il convient de définir les différents types d'actes administratifs du sommet vers le bas. C'est-à-dire du décret-loi jusqu'au règlement du village.

En ce qui concerne le décret-loi, il est apparemment considéré comme la règle supérieure du système des actes administratifs. Le décret-loi du Président de la République est une disposition fixant le principe, la politique, les règlements et les mesures, visant à reformer les relations sociales. Il est émis par le Président de la République sur la proposition du Comité permanent de l'Assemblée Nationale. Il fait partie des actes juridiques de portée générale ayant une limite d'utilisation générale pour gérer l'État, l'économie et la société. Il a aussi une longue période d'utilisation et nous pouvons l'utiliser jusqu'à son changement ou annulation. En réalité, le décret-loi a une valeur assez proche de celle de la loi. À la différence de la loi, il s'agit d'un acte administratif. Il émane du pouvoir exécutif. Il est applicable à tout le monde dans tout le pays. L'importance est le fait que le décret-loi est susceptible d'être modifié à tout moment par rapport à la loi.

À propos de décret présidentiel, il est une décision de portée spécifique comme par exemple : le décret présidentiel sur promulgation de la Constitution et des lois, les décrets de grâce, sur l'octroi des médailles, sur la nomination, sur la promotion, le déplacement, la révocation des membres du Gouvernement, et d'autres déterminées par la loi est émis par le Président de la République, sur proposition du Gouvernement ou d'autres organes. La présidence de la République crée le projet du décret présidentiel sur la proposition du Gouvernement ou d'une autre partie concernée afin de la soumettre à l'examen et à la signature du Président de la République. En ce qui concerne le décret du gouvernement, il existe deux types de décrets. Les décrets du gouvernement et du Premier ministre sont prévus respectivement par les articles 7 et 12 de la loi sur le gouvernement.

D'ailleurs, les décrets du gouvernement de la RDP Lao se divisent en deux catégories à savoir : le décret général et le décret d'application des lois. Notons que le décret général est une disposition fixant le principe, les règlements, la politique et les mesures visant à reformer les relations sociales dans certains domaines. Il est émis par le Gouvernement ou le Premier Ministre dans la limite de ses droits et ses attributions prévus dans l'article 19 du décret-loi sur l'élaboration des actes juridiques. Quant au décret d'application des lois, il s'agit d'élargir les textes en détail afin de favoriser la mise en application des lois.

Pour la décision, quant à elle, elle est une disposition ayant une portée générale. Elle est destinée à modifier et appliquer les actes juridiques des organisations étatiques. Or, elle est une disposition ayant une portée spéciale afin de servir la tâche de l'Administration. Elle est émise par les organisations étatiques concernées toujours dans la limite de leurs droits et de leurs attributions.⁷⁸

En ce qui concerne l'ordre, il est une disposition ayant une portée générale. Il est destinée à appliquer le plan, les lois, les décrets présidentiels, les règlements ou il est une disposition ayant une portée spéciale pour servir dans la tâche d'administration.

Ensuite, c'est l'instruction. Elle est émise pour appliquer le plan de développement socio-économique, le plan de budget de l'État, les lois, les règlements, en mettant l'accent sur la compréhension, indiquant la méthode, la formalité, l'utilisation des moyens, fixant le détail d'application, de rapport et autres.

La notification est l'ensemble des documents qui sont émis par un des organes administratifs de l'État de divers échelons. Il s'agit de notifier une directive ou circulaire aux autres organes concernés ou de leur demander la mise en œuvre d'une tâche.

Enfin, le niveau d'acte le plus bas est le règlement du Village. Il est aussi un acte juridique dans le système des actes. Il a une portée d'utilisation dans un village constituant une unité administrative locale. Il est nécessaire pour appliquer les lois, décisions et ordres de

⁷⁸ DOAPHONECHALEUN Khamson, *Élaboration des actes juridiques*, Mémoire de fin d'études pour l'obtention de la licence (5^e promotion), 2005-2006, Faculté de Droit et de Sciences politiques de l'Université nationale du Laos, p. 50.

l'autorité supérieure. Il s'agit d'assurer la gestion de la sécurité et du développement de Village.

À partir de la définition de ces actes administratifs du Laos, il nous est permis de distinguer les caractères généraux d'actes administratifs réglementaires. À vrai dire, il existe deux types d'actes administratifs à savoir : acte administratif de portée générale et acte administratif de portée spéciale. En effet, ces deux types d'actes administratifs sont différents. Il est donc indispensable d'expliquer les caractères généraux des actes administratifs en soulignant certains exemples.

Les actes administratifs de portée générale servent à appliquer le pouvoir exécutif. Les autorités administratives exercent leurs droits et devoirs par le biais d'édiction des actes administratifs réglementaires. Les actes administratifs réglementaires sont les décrets, décrets-lois, décisions administratives, décrets du PM, décisions ou arrêtés, etc. En effet, l'acte administratif réglementaire est une règle générale, c'est-à-dire applicable à tous dans l'ensemble du pays. Cette règle est édictée unilatéralement par le pouvoir exécutif, sans l'approbation de l'Assemblée Nationale. Par ailleurs, les actes administratifs individuels concernent nommément une ou plusieurs personnes. Les autorités administratives de tout échelon ont compétence à prendre les actes administratifs réglementaires conformément à leurs droits et devoirs déterminés par la Constitution et la loi.

Au sommet des autorités administratives : se trouve le Président de la République. Il a compétence pour prendre l'acte administratif réglementaire le plus haut : les décrets-lois concernant les divers domaines. Au Laos, il existe actuellement 16 décrets-lois selon le regroupement des divers décrets-lois selon le regroupement des lois et actes juridiques du Ministère de la Justice.⁷⁹

Le gouvernement dispose non seulement d'un pouvoir réglementaire d'application de la loi mais encore d'un pouvoir réglementaire autonome dans tous les domaines qui ne sont pas attribuées à la loi par la Constitution. Les règlements sont supérieurs aux actes individuels émanant de la même autorité administrative. En d'autres termes, un acte administratif pris

⁷⁹ « *Le regroupement des lois et actes juridiques de la RDP Lao* », Institut de Recherches juridiques et de Coopération internationale, Ministère de la Justice, 2009.

en faveur ou à l'encontre d'un individu par une autorité administrative ne peut contredire un acte administratif réglementaire, même si ce dernier a été pris par la même autorité administrative.

§.2- La hiérarchisation

En ce qui concerne l'ordre hiérarchique des actes juridiques, plus précisément les actes administratifs réglementaires. Il est tout à fait comme toute activité de l'État. L'élaboration des actes administratifs réglementaires doit être faite conformément aux principes de base politique de l'État suivants :

- *Le principe de direction du Parti : le Parti dirige le peuple selon sa volonté et cette volonté doit être reflétée dans tous les actes juridiques ;*
- *Le principe démocratique : le processus de l'élaboration des actes juridiques doit revêtir le caractère démocratique. Cela s'exprime dans la participation du peuple dans toutes les étapes de l'élaboration des actes juridiques ;*
- *Le principe de respect d'ordre hiérarchique : l'élaboration des actes juridiques doit respecter strictement l'ordre hiérarchique des actes juridiques, c'est-à-dire, l'acte juridique émis par l'autorité inférieure ne doit pas être contraire aux actes juridiques de l'autorité supérieure. Les étapes de l'élaboration d'un acte juridique doivent aussi être respectées dans le contenu ;*
- *Le principe de rehaussement de la caractéristique scientifique : l'élaboration des actes juridiques doit être faite en se référant au succès d'études scientifiques en droit. La science juridique assure le caractère objectif de la législation, le niveau de croissance socio-économique dans la construction du pays.*

Surtout l'élaboration des actes juridiques supérieurs à savoir : la Constitution, la résolution et la loi, car ces textes sont les valeurs supérieures par rapport aux règles subordonnées : décret-loi, décret, ordre, etc. En plus, il s'agit de respecter la pyramide des normes. Dans le cas du Laos, c'est le système des actes juridiques. Dans ce système juridique, la hiérarchisation des actes juridiques est bien réalisée de la norme supérieure à la norme de base. Pour être claire sur la hiérarchisation des normes, la soumission à la Constitution sera discutée (I) et puis la soumission aux textes normatifs supérieurs sera aussi soulevée (II).

I-La soumission à la Constitution

Au Laos, la production des actes juridiques doit être faite en se référant aux principes de base. En principe, l'élaboration et l'amendement des actes juridiques doivent être en conformité avec les principes de base politique de l'État. D'abord, elles doivent être en conformité avec la situation réelle en matière de politique, d'économie et de société. Ensuite, elles doivent être en conformité avec la Constitution. De plus, elles ne doivent pas être contraires aux actes juridiques supérieurs. Enfin, elles doivent être en conformité avec les accords ou traités internationaux que le Laos a ratifié.

Par ailleurs, l'élaboration et l'amendement des actes doivent être faits sous l'autorité de l'organe ayant compétence d'édicter l'acte. Elles doivent également être faites en se basant sur le plan et la procédure d'élaboration et d'amendement des actes juridiques.

Il est indispensable de répéter un des principes importants. Il s'agit d'un respect de principe de l'ordre hiérarchique des normes. Par exemple : l'élaboration des actes juridiques doit respecter *stricto sensu* l'ordre hiérarchique des actes juridiques. Autrement dit, l'acte juridique émis par l'autorité inférieure ne doit pas être contraire aux actes juridiques de l'autorité supérieure. Généralement, il existe l'ordre hiérarchique des normes dans le système des normes juridiques de droit d'un pays donné. La Constitution détient la primauté de l'hiérarchie. Après quoi, il y a des lois et règlements qui se situent hiérarchiquement dans la pyramide. En principe, la norme inférieure doit être conforme à la norme supérieure.

En RDP Lao, selon le système des actes juridiques, la Constitution se situe à la tête de la pyramide des normes. Elle est la loi fondamentale. Grâce à sa supériorité, tous les textes législatifs et actes juridiques doivent être en conformité avec la Constitution.⁸⁰ La Constitution est la loi fondamentale de la Nation dont seul l'organe législatif de l'État est compétent pour élaborer, amender et adopter les lois. L'élaboration et l'amendement de la Constitution doivent être faits par le Comité national.

⁸⁰ Art. 96 de la Constitution : « *La Constitution de la République Démocratique Populaire Lao est la loi fondamentale de la Nation. Toutes les lois doivent être conformes à la Constitution* ».

La loi fondamentale détermine la souveraineté nationale. Elle définit les droits et devoirs du citoyen. Elle organise les 3 pouvoirs de l'État : législatif, exécutif et judiciaire. Les institutions et les autorités compétentes pour élaborer des lois sont les suivantes :

1. le Président de la République ;
2. le Comité permanent de l'AN ;
3. le Gouvernement ;
4. la Cour populaire suprême ;
5. le Parquet populaire suprême ;
6. le Front Lao d'Édification Nationale et les organisations de masse de niveau central.

Pour mieux comprendre la soumission des actes juridiques à la Constitution, il convient d'expliquer la conformité de ces actes. En ce qui concerne l'élaboration des actes juridiques, on est obligé de respecter les principes de base politique de l'État. Par ailleurs, les actes juridiques doivent être en conformité avec l'acte législatif. « *L'acte juridique inférieur doit être conforme à l'acte législatif. Un acte juridique qui est contraire à la Constitution, est considéré comme nul* ». ⁸¹

Selon les principes de base politique de l'État et l'ordre hiérarchique des actes juridiques, se suivent dans l'ordre la politique de l'État, la Constitution, la loi et l'acte juridique inférieur. Il s'agit d'un principe de base concernant la formulation des actes juridiques qui est visé dans l'article 96 de la Constitution de la RDP Lao. Il a pour effet d'appliquer les actes juridiques à la Constitution.

Il convient de citer les références qui peuvent nous permettre de justifier la soumission d'un acte juridique à la Constitution dans son application. Par exemple, l'élaboration du décret présidentiel n°60/PR du 5 novembre 2003 portant sur la promulgation de la loi sur l'administration locale de 2003. Pour élaborer ce décret, il convient de se fonder sur les références suivantes :

« - *Vu le chapitre VI et l'article 67 aliéna 1 de la Constitution de la République Démocratique Populaire Lao portant sur la promulgation de la Constitution et de la loi ;*

⁸¹ « *Le manuel sur l'élaboration des actes juridiques* », l'Assemblée Nationale, Vientiane, 2004, p.9.

- *Vu la décision n°47/AN du 21 octobre 2003 concernant l'approbation de la loi sur l'administration locale ;*
- *Vu la demande du Comité permanent de l'Assemblée Nationale n°23/CPAN du 27 octobre 2003 ».*⁸²

Par ailleurs, il convient de relever les dispositions de la Constitution qui fixent les compétences d'édicter des actes juridiques du Président de la République et du gouvernement. À titre d'exemple, l'article 67 (nouveau) de la Constitution prévoit que « *Le Président de la République a les compétences et attributions suivantes :*

- al.1 Promulguer la Constitution et les lois votées par l'Assemblée Nationale ;*
- al.2 Prendre des décrets et décrets-lois ;... ».*

Puis, son article 70 (nouveau) vise que « *Le gouvernement a les compétences et attributions suivantes :...al.5 Prendre des décrets, des décisions concernant la gestion de l'État, la gestion des affaires socio-économiques, scientifiques, techniques et technologiques, les ressources nationales, l'environnement, la défense nationale, la sécurité et les affaires étrangères ;... ».*

En ce qui concerne la place de traité international, il n'y a aucune disposition pour déterminer sa place dans le système des normes de droit interne. De plus, il n'y a pas sans doute une disposition qui fixe éventuellement l'organe chargé de contrôler la constitutionnalité de la loi. Par contre, c'est l'Assemblée Nationale qui est chargée de vérifier le contrôle de constitutionnalité de la loi.⁸³

II-La soumission aux textes normatifs supérieurs

D'après le régime politique du Laos, le Parti Populaire Révolutionnaire Lao (PPRL) joue un rôle essentiel pour diriger l'État et la société. C'est-à-dire que le RPRL est la seule force qui dirige l'État et la société. Il est assuré par un Comité central du Parti qui détient

⁸² « *Les lois et les actes juridiques dans le domaine administratif et judiciaire* », Département de Propagande et de Diffusion des lois, Ministère de la Justice, Vientiane, 2009, p. 66.

⁸³ Art. 3 (révisé) de la loi sur l'Assemblée Nationale de 2010 : « *l'Assemblée Nationale a les droits et attributions suivants : ...al.20 Veiller au respect et à l'application de la Constitution, des lois, des résolutions de l'Assemblée Nationale et du Comité permanent de l'Assemblée Nationale, des plans du développement socio-économique, des plans de budget et des programmes au niveau national ; ... »*

également des pouvoirs considérables pour édicter les résolutions et décisions. Bien que ses résolutions et décisions ne soient pas classées dans la hiérarchie des normes, les textes adoptés par le Bureau politique s'imposent aux pouvoirs législatif et réglementaire. En principe, ces résolutions fixent les orientations générales à suivre dans tous les domaines, auxquelles sont soumises toutes les mesures gouvernementales et législatives. L'Assemblée Nationale, critiquée pour ne faire que voter ce qui est préalablement décidé par le Parti, s'efforce ces derniers temps de prendre plus d'autonomie.

La soumission aux textes normatifs supérieurs bénéficie de mêmes principes de base politique. Elle respecte aussi l'ordre juridique des actes, à proprement parler la pyramide des normes du droit interne. À partir du système des actes juridiques, on peut diviser l'importance des actes juridiques en trois classements. Il s'agit certainement les textes normatifs supérieurs tels que la Constitution, la résolution de l'AN et du CPAN et la loi. Il est évident que les trois normes respectent leur ordre hiérarchique. Ces textes normatifs sont influencés sur les textes normatifs subordonnés. À vrai dire, avant d'édicter les règles subordonnées, il fallait se fonder sur un des textes normatifs supérieurs.

Les principes concernant l'élaboration des actes juridiques ne concernent pas seulement les étapes d'élaboration, de présentation, d'adoption et de promulgation, mais également les principes de révision et de modification des actes juridiques existants pour qu'ils soient complets. Ces principes sont en fait employés à la fois lors de la formation des nouveaux actes juridiques et lors de la révision des anciens actes.

En réalité, l'institution législative et l'organisation exécutive procèdent à la création de beaucoup d'actes juridiques mais ces actes ne peuvent pas répondre à la demande de la vie sociale et à l'administration étatique. Ces actes juridiques doivent être modifiés dans la mesure du possible selon le besoin et réel du développement socio-économique. Lorsque l'on souhaite améliorer les actes juridiques, il faut donc respecter et poursuivre les principes susmentionnés.

Si le contenu d'un acte juridique n'est pas moderne et n'est pas conforme à la vérité de la gestion étatique, il faut le réviser. Si une partie n'est pas conforme, il vaut mieux la modifier, l'amender ou l'annuler, tout en gardant le contenu qui est conforme à la vie

sociale. Il est intéressant de noter qu'il n'y a que la Constitution et la loi qui peuvent être révisées. En ce qui concerne les autres actes juridiques, on ne peut pas les réviser. Au lieu de les réviser, il convient plutôt d'élaborer de nouveaux actes pour les remplacer.

En principe, l'élaboration des actes doit être conforme à la Constitution et à la loi. S'il existe des actes non conformes aux textes supérieurs, ils seront suspendus, annulés ou modifiés en tout ou en partie par les organes du contrôle de légalité. En même temps, ces organes ont le droit de proposer aux autorités supérieures des organes concernées pour la suspension, l'annulation ou la modification en tout ou en partie.

Section II – Comment différencier les règles de droit administratif et celles de droit privé

Il convient de distinguer les règles administratives existantes par rapport au droit commun. Apparemment, il n'y a pas de distinction entre le droit public et le droit privé au Laos. C'est pourquoi, il paraît difficile de trouver cette différence entre les règles existantes. Pour bien distinguer les règles administratives parmi les textes dans les quatre groupes, il convient de démontrer et d'analyser les textes purement administratifs regroupés dans chaque grand domaine. Selon les textes législatifs en quatre groupes, il paraît difficile qu'on pourrait distinguer les textes purement administratifs. Car ils sont mélangés par tout. Au surplus, tous les textes comportent également les règles administratives.

La meilleure méthode pour y parvenir est de comparer ces textes avec les règles administratives dans les pays étrangers, en particulier celles des pays qui ont acquis des expériences sur la distinction entre le droit public et le droit privé. En revanche, quelque soient les expériences de ces pays étrangers, il n'y a pas un véritable modèle sur la question. Chacun a ses propres critères en se basant sur son propre système juridique.

De ce fait, la question est encore assez prématurée pour le Laos, qui vient de réformer le système juridique pour assurer un État de droit à orientation socialiste ; l'État de droit du peuple, par le peuple et pour le peuple. Afin de distinguer le droit administratif parmi les

textes existants, il est très utile d'observer les analyses du questionnaire. Il est donc conseillé de voir les résultats du questionnaire.⁸⁴

Aujourd'hui, d'après les quatre ouvrages du droit laotien, il est possible de distinguer seulement les textes législatifs et actes existants par ses grands domaines. En fait, les textes législatifs et actes juridiques se sont regroupés en quatre domaines importants à savoir : le domaine administratif et judiciaire, le domaine économique et financier, le domaine culturel et social et le domaine du travail et des ressources naturelles. À partir de ces ouvrages, on peut dire que les règles de droit applicables sont divisées en quatre domaines sans distinguer entre le droit public et le droit privé.

Concernant le Laos, pour bien distinguer les règles administratives par rapport au droit privé, il convient de traiter les deux points suivants : les critères de distinction des règles administratives (§.1) et les différents types de règles administratives au Laos (§.2).

§.1- Les critères de distinction des règles administratives

Dans cette sous-section, il est indispensable de présenter les critères de distinction des règles de droit administratif. Selon les principes du droit administratif français, il y a en principe deux critères de base pour distinguer les règles de droit administratif : le critère du service public et le critère de la puissance publique.

En ce qui concerne le critère du service public, il a été traité par l'École du service public ou l'École de Bordeaux, fondée par Léon Duguit (1859-1920). Selon le fondateur, « *le droit administratif est avant tout le droit des services publics. Une activité constitue un service public si elle est destinée au meilleur service de l'intérêt général, peu important les moyens mis en œuvre. Le droit administratif se définit par son objet, la gestion des activités de service public, destinées à la satisfaction de l'intérêt général. S'il y a le service public, les règles du droit administratif s'appliquent et la compétence est celle du juge administratif* ».⁸⁵

⁸⁴ Voir annexe n°03 : Résultats de données traités par le système informatique de SPSS, la question n°02.

⁸⁵ ROUAULT Marie-Christine, *Droit administratif*, Manuels, coll. Fac-Universités, 2^e éd., Paris, 2007, p. 10.

Quant au critère de la puissance publique, il a été traité par l'École de la puissance publique ou l'École de Toulouse, fondée par Maurice Hauriou (1856-1929), s'attache aux procédés par lesquels l'administration remplit sa mission, aux moyens qu'elle met en œuvre. *« Si le service public est assuré par les procédés de la gestion publique, et seulement dans ce cas, il y aura application des règles de droit administratif et compétence des juridictions administratives. Selon la combinaison de deux critères, le droit administratif est d'abord le droit du service public, ensuite celui de la puissance publique ».*

En effet, après avoir échangé les points de vue avec les juristes lao en se basant sur certains critères des règles de droit administratif français sur la branche du droit public, la règle du service public, la règle spéciale, la prérogative de puissance publique, la règle exorbitante du droit commun, etc. Il en résulte que les règles de droit administratif laotien partagent les mêmes critères que le droit administratif français. On peut dire que ces critères sont les éléments essentiels qui permettent de distinguer les règles de droit administratif par rapport à celles de droit privé.

D'abord, il convient d'examiner les caractéristiques fondamentales de droit administratif (I) et puis d'envisager la distinction des règles de droit administratif et celles de droit privé (II). *(En se basant sur les éléments du questionnaire dont les questions sont reproduites en tête de paragraphes en caractère gras).*

I- Les caractéristiques fondamentales de droit administratif

Parmi les références suivantes, comment percevez-vous les règles administratives ?

Les juristes laotiens confirment que les règles administratives sont des règles qui font partie d'une branche du droit public. Il s'agit des prérogatives de la puissance publique. Ce sont les règles qui sont déployées afin de gérer et administrer l'État. Autrement, il s'agit des règles exorbitantes du droit ordinaire pour favoriser le service public ou satisfaire l'intérêt général de la population dans tout le pays.

D'après ces points de vue, il nous permet de dire que les règles de droit administratif se caractérisent par les deux critères importants : service public et puissance publique par rapport à ceux de droit privé. La signification de ces critères a été soulevée en se basant sur

les principes du droit administratif français, en particulier sur les deux grands auteurs français. À partir des caractères susmentionnés, c'est le critère des prérogatives de puissance publique qui peut nous permettre de se caractériser facilement les règles de droit administratif par rapport à celles de droit privé. En fait, les prérogatives de puissance publique sont les moyens de l'action administrative. Autrement dit, il s'agit de moyens précieux de l'État, de la personne publique. L'administration publique peut utiliser ces moyens afin de satisfaire l'intérêt général.

Il faut rappeler qu'afin de mener à bien ses activités, l'administration dispose de moyens propres : les prérogatives de puissance publique. Il s'agit de pouvoirs de commandement que ne détiennent pas les personnes privées, qui permettent à l'administration d'imposer sa volonté et qui lui sont transmis par le pouvoir exécutif dont elle dépend. Ainsi, par exemple, lorsque l'administration prend une décision à l'encontre d'un administré, elle peut sous certaines conditions la faire exécuter d'elle-même sans en demander la permission au juge, à la différence d'un particulier (exemple : un propriétaire souhaitant faire expulser un locataire ne payant pas son loyer). C'est le privilège de l'« exécution d'office ». L'administration est donc soumise pour la plupart de ses activités à un droit spécial, le droit administratif. Toutefois, le droit privé s'applique pour certaines de ses activités définies par la loi.⁸⁶

L'administration, elle, doit satisfaire à l'intérêt général. Dans les rapports entre l'administration et les particuliers il y a donc en présence l'intérêt général-incarné par l'administration et des intérêts particuliers-ceux des administrés. Cette fois-ci le principe ne peut plus être celui de l'égalité car il faut, bien sûr, faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers, aussi honorables que ceux-ci puissent être. *« Si, par exemple, l'administration a absolument besoin d'un terrain appartenant à un particulier pour construire un ouvrage qui servira à l'ensemble de la collectivité, et que son propriétaire refuse de le vendre à l'aimable, il faut donner à l'administration les moyens de contraindre le particulier à le lui céder, dans des conditions donnant toutes les garanties nécessaires au propriétaire. L'administration a donc reçu le pouvoir de convaincre les résistances des particuliers au moyen d'un certain nombre de prérogatives de puissance publique. C'est-à-*

⁸⁶ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/comment-definir-administration.html> (consultation le 23 juillet 2011).

*dire de prérogatives qu'on lui reconnaît pour faire prévaloir l'intérêt général lorsqu'il trouve en conflit avec des intérêts particuliers ».*⁸⁷

Avant d'envisager la définition du droit administratif selon les points de vue des juristes lao, il est indispensable de présenter la définition du droit administratif d'après les points de vue des auteurs français. Retenons la définition du Professeur Jean Rivero, « *le droit administratif est l'ensemble des règles juridiques distinctes de celles du droit privé qui régissent l'activité administrative de personnes publiques* ». ⁸⁸

Donnez-votre propre définition du droit administratif laotien. Les juristes lao ont donné leur point de vue. Il en ressort quelques certitudes : il est certain que le droit est précis et clair. Il doit garantir la justice. Le droit administratif laotien est le droit relatif à l'administration et à la gestion de l'État. Il définit l'organisation et le fonctionnement de l'Administration publique du niveau central jusqu'au local. C'est la gouvernance de manière du centralisme démocratique en répartissant le ressort pour gouverner. C'est la règle ou le principe qui gère l'action de fournir le service public entre l'Administration et cette dernière avec le peuple ou la personne privée. C'est Khokamnot Kotkatika (disposition réglementaire) ou l'intention des auteurs des ordres administratifs qu'ils formulent pour protéger la société. Il s'agit des droits et devoirs portant sur l'organisation de l'État afin de garantir l'égalité dans l'ensemble du pays. C'est la gouvernance et l'administration de l'État.

Il s'agit des règles administratives afin de gouverner le pays en situation de tranquillité et de bon respect de l'ordre public. En ce qui concerne le droit administratif, jusqu'à présent il n'y a pas de corps ou de statut clair. Il représente l'intention et le but de la classe des ouvriers. Il définit le principe d'administration pour gérer l'État de manière d'égalité et du centralisme démocratique. Il s'agit d'aider la gouvernance d'État afin qu'elle soit transparente et qu'elle puisse être surveillée. Ce sont les règles qui organisent les droits et devoirs de l'Administration de chaque niveau qui se rattache à l'autorité centrale en

⁸⁷ WALINE Jean, *Droit administratif*, Droit public science politique, 23^e éd., DALLOZ, Paris, 2010, p. 4.

⁸⁸ RIVERO Jean, *Droit administratif*, Précis Dalloz, 10^e éd., Dalloz, Paris, 1983, p. 20.

particulier le gouvernement en tant que l'auteur qui dirige tous les services. Puis c'est l'administration locale de quatre niveaux : province, district, municipalité et village.

C'est le droit bouddhique et le droit d'amitié. Il s'agit des règlements en vue de gouverner l'État et la société. Il régit aussi les rapports entre l'administration et le peuple afin d'aider au peuple comprendre bien leurs droits et devoirs. Le droit administratif laotien a pour objet de définir les principes, les règlements et les diverses mesures relatif à l'administration lao en vue de son application unifiée afin d'assurer la tranquillité, la justice et la civilisation dans la société. Par ailleurs il s'agit de faciliter le développement du pays. Le droit administratif laotien est l'ensemble des lois et des normes qui organisent les rapports entre les organes des pouvoirs publics eux-mêmes et entre les administrateurs et administrés pour mener à bien la gouvernance et la gestion de l'État et la société. Ce sont des règles dont l'Administration a fait édicter pour en servir dans l'administration et le service. Il consiste à édicter les règles pour organiser et administrer l'État et la société des administrateurs selon leur propre politique.

À partir des éléments mentionnés ci-dessus, on peut déterminer une définition du droit administratif laotien comme suit : Le droit administratif est une branche du droit public qui organise les principes en termes d'administration et de gestion de l'État. Il régit l'organisation et le fonctionnement de l'organe administratif de l'État en vue de faire fonctionner les activités concernant le service public. D'ailleurs, il est aussi le droit qui pose le règlement et le principe relatifs aux rapports entre les organisations administratives de l'État avec les particuliers, et entre les Administrations elles-mêmes. Il s'agit aussi de déterminer le statut des agents publics et le fonctionnement de toute organisation administrative.

II- La distinction des règles de droit administratif et celles de droit privé

Il convient de se référer aux idées de distinction entre les règles de droit administratif et celles de droit privé qui ont été traitées par les auteurs du droit administratif français afin d'aider à distinguer les règles de droit administratif laotien et celles de droit privé. Par exemple : *« Les règles de droit administratif se différencient de celles du droit privé, soit en ce qu'elles confèrent à l'administration des prérogatives sans équivalent dans les relations*

*privées, soit en ce qu'elles imposent à sa liberté d'action des sujétions plus strictes que celles auxquelles sont soumis les particuliers entre eux ».*⁸⁹

Quelle est donc la différence entre le droit administratif et le droit commun en RDP Lao ? Selon les points de vue de juristes lao sur la différence entre le droit administratif et le droit général ou le droit commun. Chaque un a sa propre opinion pour confirmer sa compréhension sur la distinction entre les deux droits. Leurs opinions portent sur les deux points de vue différents comme suit :

En majorité, ils acceptent de confirmer que le droit administratif est la règle spéciale et particulière ; Il vise les activités de l'État. Il a un caractère contraignant. Il s'agit d'administrer le fonctionnement de l'organe appartenant au pouvoir public. Le droit administratif régit les règles administratives à savoir : décrets, décrets-lois et dispositions différentes. Il pose des règles particulières en vue d'administrer l'État, la société et de surveiller le service public. Il organise les rapports entre l'État et les particuliers. C'est le droit qui vise à administrer et gérer l'État. Il dépend des pouvoirs publics de l'Administration du niveau central jusqu'au local. Le droit administratif est le droit qui régit l'Administration et s'applique seulement aux agents publics. Le droit administratif a pour objet de définir le principe, les règlements et les diverses mesures concernant la gestion des gens, l'administration et l'organisation de manière d'unifiée à tout territoire du Laos.

En revanche, un certain nombre de juristes affirment qu'il n'y a pas la différence entre le droit administratif et le droit ordinaire. Les deux droits sont les règles en vigueur et ils ont également les caractères contradictoires. Ils s'appliquent à tout le monde. D'ailleurs, le droit ordinaire comporte aussi des règles administratives. La différence n'est que l'utilisation du langage, mots et paroles pour rédiger ces règles ainsi que son objectif et sa matière. C'est-à-dire que tout texte en vigueur est considéré comme un droit administratif.

À partir des ces points de vue sur la distinction entre le droit administratif et le droit commun par les législateurs lao, on peut résumer comme suit : le droit administratif est différent du droit ordinaire. Le droit administratif régit les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'Administration. Il organise les rapports entre l'Administration et la

⁸⁹ ROUAULT Marie-Christine, *Droit administratif*, Manuels, coll. Fac-Universités, 2^e éd., Paris, 2007, p. 14.

population. Il s'applique non seulement aux agents de la fonction publique, à l'Administration ainsi qu'aux entreprises publiques. Par contre, le droit commun s'applique à tout le monde dans la société. De plus, le droit administratif bénéficie du principe de prérogative de la puissance publique qui sert à définir et à contraindre. Quant au droit ordinaire, il respecte le principe de l'égalité entre les parties.

Aujourd'hui, on peut dire qu'il existe toujours la question sur la distinction des règles du droit en deux branches : droit public et droit privé ; il n'est pas facile de diviser parfaitement les règles du droit en deux grandes branches du droit. Les juristes ont différents points de vue concernant la distinction entre la branche du droit public et du droit privé. Même dans les pays où il y a les meilleures expériences concernant la formation des règles du droit à savoir la France et l'Allemagne, leurs juristes ont aussi différents points de vue sur cette question. C'est pour quoi, il est normal que la distinction la branche du droit public soit différente d'un pays à l'autre dans les pays européens et asiatiques.

Comme l'a expliqué le Professeur en droit public Borwornsak Uwanno, dans les pays européens il y a acceptation de la distinction du droit public et du droit privé. Mais ils ont différemment divisé les branches du droit. Par exemple : en Allemagne, le droit public est considéré comme le droit qui régit les statuts organisationnels et fonctionnels et les rapports entre les organes de l'État eux-mêmes et ces derniers avec les particuliers ou les autres établissements publics. Le droit public se subdivise en règles du droit suivantes : droit constitutionnel, droit administratif, droit fiscal, droit pénal, la procédure pénale, la procédure civile, droit portant sur le jugement renforcé des affaires, droit de la faillite, la procédure contentieuse administrative, droit international public. En ce qui concerne le droit privé, il est divisé en droit civil et droit privé spécifique. Il se compose de règles suivantes : droit commercial, droit de la société, droit de la monnaie, droit de la concurrence, droit de la propriété intellectuelle. Au sujet du droit du travail, il s'agit d'un droit particulier qui ne fait pas partie du droit public ni du droit privé. Les pays européens qui ont pratiqué une distinction comme l'Allemagne sont : la Suisse, l'Italie, l'Espagne et l'Autriche.⁹⁰

En France, le droit pénal, la procédure pénale, la procédure civile font partie du droit privé. Car le rôle et l'attribution de l'État d'après ces droits ont seulement pour missions d'assurer

⁹⁰ PHANCHUPET Jak, *Management public : Droit administratif*, 2 éd., Bangkok, 2008, p. 25.

la justice. Ils n'organisent pas les rapports entre les organes publics avec les particuliers selon la personnalité juridique du droit public. Cependant, il y a un certain nombre de juristes qui ont des idées différentes. Ils affirment que le droit pénal fait partie de la branche du droit public. En même temps, certains juristes trouvent que la procédure pénale et la procédure civile font partie du droit public. Il y a une distinction comme la France, aux Pays-Bas. De ce fait, aux Pays-Bas, le droit de la faillite fait partie du droit public.⁹¹

En Thaïlande, il y a le problème sur la distinction de la branche du droit. On ne peut pas trouver le consensus sur la distinction entre le droit public et le droit privé. Certains manuels du droit ont divisé la branche du droit public en six sous branches : droit constitutionnel, droit administratif, droit de l'organisation du tribunal judiciaire, droit pénal, droit de la procédure pénale, droit de la procédure civile. D'ailleurs, certains manuels de droit n'ont pas mis le droit pénal, le droit de l'organisation du tribunal judiciaire, le droit de la procédure pénale, le droit de la procédure civile en droit public. Par contre, le droit financier, le droit fiscal et le droit international public sont mis en droit public.⁹²

L'intérêt de la distinction du droit public et du droit privé est très important. Il s'agit de favoriser la saisie des affaires devant la juridiction, la détermination de contenu du droit, la procédure juridictionnelle et l'étude du droit. De plus, il peut permettre de trouver clairement la différence entre les règles administratives et les règles non administratives.

Au cas du Laos, il semble que ce soit la même chose que dans les autres pays. Même en certains manuels de droit ont traité la distinction entre le droit public et le droit privé, il reste toujours le problème de la distinction des deux branches du droit. Par contre, il n'y a pas la distinction des textes du droit administratif parmi les textes juridiques existants à l'exception de la répartition des lois en quatre groupes.

En effet, les règles administratives ou non administratives sont contenues dans les lois en vigueur, y compris les actes administratifs réglementaires. Bien qu'il n'y ait pas exactement la distinction entre les deux branches principales du droit au Laos, on peut analyser et

⁹¹ *Ibid.*, p. 26.

⁹² *Ibid.*, pp. 26-30.

diviser les lois en trois catégories : la loi fondamentale (la Constitution), les lois organiques et les lois ordinaires. Si l'on souhaitait classer des règles du droit en deux branches, la règle fondamentale et les règles organiques seraient des règles du droit public. En revanche, les règles du droit ordinaire sont les règles du droit privé.

Au Laos, en ce qui concerne les règles administratives, il s'agit visiblement des règles exorbitantes du droit commun. Autrement dit, ce sont les prérogatives de puissance publique. Pourtant tous les pouvoirs de l'État sont issus du peuple, quand l'exigence d'intérêt général arrive, l'État est capable d'utiliser volontairement ces prérogatives sans demander l'autorisation du peuple pour satisfaire l'intérêt général et assurer l'ordre public dans la société et les droits et intérêts du peuple. C'est-à-dire que la personne publique dispose toujours d'un pouvoir supérieur aux citoyens. Par exemple : l'utilisation des prérogatives du pouvoir public s'explique par le fait que les autorités administratives compétentes de l'État ont exproprié les habitants de leurs terrains afin d'acquérir ces terrains à fins d'intérêt général : la construction de parc public, les travaux publics, la construction des bâtiments publics, la construction des barrages, la concession foncière etc.

Pour préciser la distinction entre la règle administrative et la règle non administrative, nous allons examiner les deux règles de droit à savoir : le décret portant sur le statut des fonctionnaires et la loi sur le travail. Le décret n°82/PM du 19 mai 2003 portant le statut des fonctionnaires de la RDP Lao définit les principes, les règles et l'organe de la fonction publique de la RDP Lao à l'exception des cadres supérieures (du rang de vice-ministre et chef équivalent au rang de cadre supérieur), des officiers militaires, des officiers de police, employés de l'entreprise publique et des agents contractuels. Ce décret fixe les droits et devoirs, les avantages, les interdictions, le recrutement, le stage et le statut du fonctionnaire. En plus, il détermine les grades, échelons et le groupe professionnel, l'évaluation et la gestion des fonctionnaires.

Selon le statut général des fonctionnaires, les fonctionnaires de l'État de la RDP Lao sont des personnes engagées et nommées pour remplir, à titre permanent, les fonctions dans les organismes du Parti, de l'État et organisations de masse du niveau central au local ou qui sont affectés aux missions diplomatiques ou représentatives de la RDP Lao à l'étranger, et qui bénéficient de soldes et indemnités du budget de l'État. Les hautes autorités politiques,

les officiers militaires et les officiers de police ne bénéficient pas de ce statut. En fait, un statut particulier sera prescrit pour eux. Les personnes qui exercent des fonctions, à titre contractuel pour une durée déterminée ou journalière selon des contrats, ne peuvent pas bénéficier des droits des fonctionnaires de l'État.

La gestion de la fonction publique de l'État de la RDP Lao est fondée sur le principe du centralisme démocratique dans tout le territoire. L'Autorité de l'Administration et de la Fonction publique (AAFP) (aujourd'hui, c'est le Ministère de l'Intérieur) tient le rôle de chef d'état-major pour le gouvernement dans ce domaine. Le gouvernement partage la responsabilité avec les dirigeants des ministères, des organisations, des administrations locales pour l'application des modalités de gestion de la fonction publique qui relèvent de leur secteur administratif et sont placées sous leur responsabilité.

Les fonctionnaires doivent être fidèles, honnêtes et loyaux vis-à-vis des intérêts généraux de la nation, exécuter avec responsabilité les tâches qui leur sont remises, respecter strictement les lois, règlements administratifs et décrets du gouvernement. Les ordres officiels doivent être donnés par écrit et transmis par voie hiérarchique. En cas de passage d'ordre direct ou de remise directe de rapport, le fonctionnaire doit informer son chef de ce qu'il a fait. Les fonctionnaires doivent donner des rapports conformes à la réalité aux autorités supérieures sur leurs activités de service. En cas de faux rapports fournis par certains fonctionnaires qui sont à l'origine d'un préjudice vis-à-vis des droits et des intérêts de l'État, des collectivités ou des particuliers, la responsabilité disciplinaire des auteurs de ces rapports ou des poursuites d'après la loi seront engagées.

Les fonctionnaires de l'État n'ont pas droit d'interrompre leur travail sans autorisation préalable de leur autorité supérieure. L'interruption sans y avoir été autorisée est considérée comme un abandon de poste et susceptible d'être sanctionné par des mesures disciplinaires selon sa gravité. Les fonctionnaires de l'État ont déjà travaillé dans le domaine ou le service relatif aux activités confidentielles, après leur cessation de service n'ont pas l'autorisation de travailler avec les organismes ou les individus qui mènent les activités relatives à leurs précédentes carrières pendant les cinq premières années.

Au sujet des interdictions faites aux fonctionnaires, elles sont fixées dans le statut général de la fonction publique. Ces interdictions portent surtout sur les contraintes. On peut trouver ces interdictions en détail dans l'article 35 du décret sur le statut de la fonction publique.⁹³

§.2- Les différents types des règles administratives au Laos

De nos jours, si on classe bien les textes existants concernant les règles administratives, il se trouve que les règles administratives sont en augmentation de jour en jour avec le développement socio-économique. En particulier, dès la mise en place de la nouvelle politique économique dont le Parti et l'État de la RDP Lao ont fixé l'orientation et la politique afin de favoriser le développement socio-économique et d'instaurer une politique d'ouverture à l'extérieur pour coopérer avec les pays étrangers. Devant cette situation, il paraît nécessaire que le gouvernement laotien élabore et modifie évidemment les règles de droit et les organismes de l'État en harmonie avec l'état du développement dans l'économie du marché. Il s'agit de viser à l'intégration économique régionale et internationale.

En conséquence, l'organe de pouvoir de l'État le plus haut porte une grande attention à élaborer et modifier les lois, les règlements et les mécanismes du contrôle au fur et à mesure pour qu'ils soient complets. Donc pour orienter le développement du système juridique et son mécanisme du contrôle, le plan stratégique du développement de l'État de droit de la RDP Lao est mis en œuvre depuis 2009. De 1991 jusqu'à présent, il y a plus de quatre vingt dix lois qui ont été adoptées et promulguées en RDP Lao. On peut dire qu'il existe quasiment les règles de droit de base dans tout domaine. En revanche, il se trouve

⁹³ Art. 35 du décret n°82/PM du 19 mai 2003 portant le statut de fonctionnaires de la RDP Lao « *Il est interdit aux fonctionnaires de profiter leur pouvoir, fonction et poste ou à travers du tiers pour les comportements suivants : al.1 Cacher, de se tromper, d'enfermer, de se retarder, de se confisquer les documents officiels publics ; al.2 Édicter la mesure (ordonnance ou ordre), le règlement et de se décider sur une question sans respecter les dispositions de la loi qui porte atteinte à la vie et aux biens de l'Etat, collectifs et des individus ; al.3 Mentir, de se tromper, d'escroquer et de détourner les biens publics, collectifs, des familles, des proches et collègues de manière illégale ; al.4 Se réclamer, de se demander, de recevoir ou de s'accepter le pot de vin par les autres personnes à titre de profiter leur fonction, poste et responsabilité pour favoriser aux payants du prix de la corruption ; al.5 Payer le pot de vin à un individu ou à un organisme pour leur intérêt personnel ou famille ; al.6 Prendre les biens publics, collectifs et du peuple pour faire des cadeaux à un individu ou à un organisme sans autorisation préalable de leur autorité supérieure ; al.7 Toutefois, il est interdit aux fonctionnaires de se comporter tous les faites de la corruption prévus à la disposition de la loi et aux divers règlements* ».

que le développement du système juridique du Laos se fait assez très tard par rapport au besoin et réel du développement socio-économique et au développement du système juridique des pays étrangers. C'est-à-dire que le Laos doit encore faire un grand effort pour développer le système juridique pour qu'il soit en système complet.

En parallèle avec son développement, il est nécessaire de classer ces règles de droit en même temps, car cela peut permettre aux législateurs laotiens de pouvoir estimer le résultat de l'application de ces règles. De plus, cela peut favoriser les organismes chargés de les appliquer ainsi que les étudiants et chercheurs en droit. C'est pour cela, plus ou moins, le classement des règles de droit doit être pris dès son entrée en vigueur. L'objectif est de savoir combien de règles sont-elles actuellement les règles administratives par rapport au droit privé.

I-Les règles de droit administratif

Dans ce point, il s'agit de traiter des règles administratives plus précisément les règles de droit administratif. À vrai dire, on va identifier et classer les règles administratives parmi les lois et les actes juridiques qui sont appliqués. Pour ce faire, on va les traiter sous les deux points suivants : dans un premier temps, il convient de discuter sur les règles administratives contenues dans les lois (A) et après quoi il est utile dans un second temps de parler des règles administratives en forme du règlement (B).

A- Les règles administratives contenues dans les lois

Tout d'abord, il est nécessaire de commencer par distinguer les lois et actes juridiques applicables au Laos. Apparemment, le Ministère de la Justice a fait des efforts de mettre les lois et actes en quatre grands domaines, comme déjà mentionné dans le point précédent. Pour identifier les règles administratives de droit dans les quatre domaines, il convient de voir les tableaux concernant les lois et actes juridiques de quatre domaines.⁹⁴

⁹⁴ Voir annexe n°04 : Tableau de lois et actes juridiques dans les 4 domaines.

Après avoir bien observé les lois et actes juridiques subordonnés dans les quatre domaines, il apparaît que la division des lois et actes se fait principalement en référence aux domaines fixés. Il est difficile de distinguer les règles de droit administratif en se basant sur la division en quatre domaines parce que les lois et actes sont classés. Il en résulte que les règles de droit administratif sont également mélangées. Les textes ou actes contenus des règles purement administratives ne sont pas en effet mis dans un seul domaine, mais ils sont divisés dans tous les quatre domaines.

Donc, il est utile d'identifier le domaine administratif et judiciaire, notamment le domaine administratif parce qu'il regroupe les lois comportant les règles administratives et les actes administratifs eux-mêmes. En réalité, le domaine administratif est mis dans un livre intitulé « Les lois et actes juridiques dans le domaine administratif et judiciaire ». Dans ce domaine, il y a au total de 35 textes dont la Constitution, 28 lois, 2 décrets-lois, 4 décrets et un arrêté ministériel. Ce qu'il est important d'identifier, ce sont les textes dans le domaine administratif. Ce domaine comprend 9 textes : la Constitution de la RDP Lao, Loi sur l'Assemblée Nationale, Loi sur le contrôle parlementaire, Loi sur l'élection parlementaire, Loi sur le service militaire, Loi sur le gouvernement, Loi sur l'administration locale, Décret-loi sur l'élaboration des actes juridiques et Décret sur l'organisation et le fonctionnement du village.

D'après les textes dans le domaine administratif, il semble que le but est de mettre les textes et actes juridiques qui s'appliquent principalement dans le domaine administratif. À première vue, les lecteurs pensent que les textes et actes dans ce domaine sont les règles de droit administratif. De plus, la plupart des juristes lao pensent que ces textes sont le droit administratif. En fait, ces textes législatifs ne comportent seulement que quelques règles purement administratives. En revanche, il y a deux actes juridiques qui sont purement du droit administratif : Décret-loi sur l'élaboration des actes juridiques et Décret sur l'organisation et le fonctionnement du village.

Après avoir analysée les informations obtenues dans les questionnaires concernant l'étude de l'autonomie du droit administratif, en particulier la première question qui se pose : **Aujourd'hui, est-ce qu'il existe des textes législatifs et réglementaires comportant des**

règles administratives du droit laotien ?⁹⁵ Selon les points de vue sur l'existence du droit administratif laotien, ils affirment qu'aujourd'hui, il existe des textes législatifs et réglementaires comportant des règles administratives du droit laotien. D'ailleurs, ils ont donné les diverses raisons relatives à son existence. Pour résumer, il y a un droit administratif laotien depuis la promulgation de la Constitution de 1991.

De plus, la deuxième question qui se pose : **Selon vous les règles juridiques suivantes sont-elles administratives ?** Il s'agit de détailler les cinq réponses dans la légende du tableau : droit administratif pur, règle administrative en grande partie, très partiellement administrative, sans opinion et non sur les 59 textes (Constitution, 44 lois, 3 décrets-lois et 11 décrets). Il est certain que ces textes sont bien classés parmi les 86 textes de loi et certains actes juridiques subordonnés en sélectionnant les textes législatifs contenant des règles administratives et des règles de droit administratif. D'après les informations traitées et analysées, on peut classer les lois contenues des règles purement administratives, actes juridiques étant les règles de droit administratif et les règles non administratives. Les résultats obtenus ne sont pas tout à fait corrects et clairs, au moins que l'on peut approuver la division de base concernant les règles de droit administratif parmi les lois et actes juridiques existants.⁹⁶

Selon les points de vue de juristes lao, les lois existantes qui comportent des règles de droit administratif, sont les lois portant sur : le gouvernement, l'administration locale, les officiers militaires, la police, le contrôle de l'État, le contre corruption, les recours populaires, l'inspection comptable, le budget de l'État, la comptabilité, la banque centrale, la douane, l'impôt, l'éducation, le patrimoine national, les biens publics, les soins, l'hygiène, la prévention de maladie et la promotion de la santé, la circulation terrestre, l'urbanisme, la construction, la voirie, le foncier, l'agriculture, la forêt et les eaux et ressources fluviales, l'environnement. Pour le reste, ce sont les lois comportant des règles administratives en grande partie, très partiellement administratives et les règles non administratives. Par contre, on peut dire que tous actes juridiques subordonnés sont les règles de droit administratif. Car les décrets et les arrêtés quel que soit le domaine font partie du droit administratif puisqu'ils sont issus de l'activité juridique de l'administration.

⁹⁵ Voir annexe n°03 : Résultats de données traités par le système informatique de SPSS.

⁹⁶ *Id.* Les questions secondaires de la deuxième question.

À vrai dire, si on compare les résultats des 2 types d'enquêtes (ouvertes et fermées obtenus avec la première question et les questions secondaires de la deuxième question.⁹⁷) proposées aux juristes lao, on s'aperçoit que les résultats sont malgré tout très similaires. On apprend donc que les opinions et connaissances des juristes lao concernant le droit administratif restent limitées. En revanche, le chiffre de pourcentage sur certaines lois est contraire avec les points de vue. En conséquence, il est conseillé de voir la distinction entre le droit administratif pur, la règle administrative en grande partie, la règle très partiellement administrative, sans opinion et la règle non administrative dans les questions secondaires de la deuxième question.⁹⁸

La loi sur le gouvernement a été adoptée et promulguée le 8 mars 1995. Puis, elle a été modifiée et promulguée le 30 mai 2003. La loi n°02/AN du 6 mai 2003 fixant organisation du gouvernement de la RDP Lao définit les principes concernant l'organisation, le fonctionnement et le régime de travail du gouvernement afin d'assurer la gestion de l'État, la gestion des affaires socio-économiques, l'usage rationnel des ressources nationales et la protection de l'environnement. Elle permet de garantir l'application des lois, d'assurer la croissance, la prospérité et le bien être et d'assurer la vie sociale connue la paix et la justice. En général elle fixe la structure organigramme, les droits et attributions du gouvernement ; la réunion ; le rôle, les droits et devoirs du PM ; le Cabinet du Premier Ministre ; les ministères et organes ayant rang de ministère et le régime de travail du gouvernement.

Il s'agit tout à fait de droit public parce que ce texte traite de l'organisation et le fonctionnement du gouvernement. On peut dire aussi que c'est le droit administratif puisque cette loi définit l'administration centrale du Laos. Ce qui est très important, ce texte législatif précise la répartition des pouvoirs juridiques entre les autorités administratives afin de prendre des actes administratifs réglementaires. Donc tous les actes administratifs qui émanent des autorités administratives en se fondant sur la loi sur le gouvernement, sont absolument les règles administratives.

D'ailleurs, la loi sur l'administration locale relève aussi du droit administratif. Il s'agit d'organiser l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales du Laos. De plus, le

⁹⁷ *Id. Les questions secondaires de la deuxième question.*

⁹⁸ *Id. Les questions secondaires de la deuxième question.*

nom de cette loi représente en soi le droit administratif local dont elle est appelée « Kotmai Kanpokkhong Thongthin » (Loi sur l'administration locale). La loi sur l'administration des collectivités locales vise à définir et fixer les principes de base, l'organisation, les fonctions, et les modalités de travail des organes administratifs locaux. Elle doit permettre de renforcer les collectivités locales, garantes de l'application de la Constitution, des lois, du programme pour le développement économique et social, et des directives fixées dans le budget d'État au niveau local ; afin d'assurer la sûreté et l'intérêt national, de la collectivité, du droit et des intérêts de la population. Elle détermine la localisation, les fonctions et l'organisation des collectivités locales : la Province, le District et le Village. Il s'agit de la création des collectivités locales de divers échelon. En même temps, les fonctions, droits et devoirs des administrateurs en chef de lieu sont déterminés. Au niveau provincial, il s'agit des gouverneurs et du préfet. Au niveau du district, ce sont les maires, les chefs de la Municipalité et enfin au niveau du village, ce sont les chefs du village. D'ailleurs, le régime de réunion et le régime du travail de ces organes administratifs locaux sont déterminés.

En ce qui concerne la loi sur le service militaire, elle détermine les principes, les règlements, les politiques et mesures portant sur le service militaire. Il s'agit d'encourager les peuples pluriethniques de contribuer aux affaires de défense nationale, de sécurité publique afin de renforcer les forces armées pour pouvoir sauvegarder la nation. Selon l'article 2 de présente loi concernant l'obligation de service militaire, Tous les citoyens lao, quels que soient leur race, leur appartenance ethnique, leur condition économique, leur condition sociale, leur croyance, leur niveau d'instruction, leur lieu de naissance, ont les droits et devoirs pour servir dans les forces de défense nationale comme ils sont fixés dans l'article 36 de la Constitution de la RDP Lao, à l'exception des personnes défavorables déterminées dans cette présente loi. L'application du service militaire doit garantir la direction du Parti. La loi sur le service militaire relève aussi du droit administratif.

B- Les règles administratives en forme de règlement

Les règles administratives pures en forme du règlement sont nombreuses par rapport aux règles administratives sous la forme de la loi. Il s'agit des actes subordonnés à savoir : le décret-loi, le décret, la décision, l'ordre, la directive, la notification, etc. La plupart de ces actes subordonnés émanent des autorités administratives. Les autorités qui sont

compétentes pour édicter sont classées par l'ordre hiérarchique : le Président de la République, le PM, le ministre et le chef de lieu des collectivités locales. Suite à des actes subordonnés mis dans un tableau des questions secondaires de la deuxième question.⁹⁹ Les résultats du pourcentage obtenus indiquent que les actes subordonnés étant les règles administratives pures sont : décret-loi sur l'élaboration des actes juridiques, décret sur les rapports entre ministères, organes ayant rang de ministère et Cabinet du Premier Ministre, les décrets portant organisation et fonctionnement de ministères et d'organes ayant rang de ministère, décret sur le statut des fonctionnaires, décret sur le titre administratif des fonctionnaires, décret sur le comité national d'environnement, décret-loi sur le parquet militaire, décret sur le marché public et décret sur le trésors national.

Pour le reste, ce sont les actes comportant des règles en grande partie administratives. Ces actes subordonnés représentent seulement un certain nombre d'actes administratifs existants. En effet, il y en a beaucoup mais on ne peut pas mettre tous les actes dans le tableau des questions secondaires de la deuxième question.

En ce qui concerne les décrets-lois, il y a aujourd'hui 16 décrets-lois au Laos. Certains décrets-lois existants ont été amendés. D'ailleurs, des nouveaux décrets-lois sont en cours de préparation pour élaborer. Il convient de citer quelques décrets-lois pour montrer que ces textes sont purement les règles administratives par exemple : le décret-loi sur l'élaboration des actes juridiques, le décret-loi sur les frais administratifs et certains décrets-lois portant sur l'organisation et le fonctionnement des organes administratifs de l'État. En ce qui concerne le décret-loi sur l'élaboration des actes juridiques, il fixe les modalités de création des actes juridiques de tout type en RDP Lao soit les actes qui émanent du pouvoir législatif soit les actes édictés par le pouvoir exécutif. De plus, la pyramide des normes est aussi organisée pour démontrer l'importance des normes. Il s'agit du droit administratif. Aujourd'hui, ce décret-loi devient une loi pour l'adapter à la situation actuelle. Au début, le législateur envisage d'amender le décret-loi sur l'élaboration des actes juridiques et le décret-loi sur la formation et l'application des traités internationaux en une seule loi. Au final, le décret-loi sur l'élaboration des actes juridiques a été amendé en loi.¹⁰⁰ Par contre, la

⁹⁹ *Id. Les questions secondaires de la deuxième question.*

¹⁰⁰ Le 12 juillet 2012, ce décret-loi a été adopté par l'Assemblée Nationale et entrera en vigueur 108 à partir de la date de promulgation.

formation, l'adhésion et l'application des traités internationaux restent régies par le même texte : le décret-loi n°01/PR du 7 octobre 2009, concernant la formation et l'application des traités internationaux.

Par ailleurs, il y a de nombreux des autres actes administratifs qui sont tout à fait nombreux. Ces actes sont purement administratifs sous la forme d'actes administratifs unilatéraux. Ces actes sont formés en se fondant sur les lois du domaine concerné, par exemple sur l'administration de l'État. Au niveau central, il existe la loi sur le gouvernement de la RDP Lao. Au niveau inférieur, il y a la loi sur l'administration locale. À vrai dire, le gouvernement est compétent pour faire tous les types des actes administratifs pour favoriser la gestion de l'État, l'économie et la société. Avant tout, il s'agit d'organiser des organes administratifs de l'État tels que les ministères, organes ayant rang de ministère et provinces. Ces organes administratifs sont formés par le décret. Il s'agit du décret portant sur l'organisation et le fonctionnement de ces organes administratifs. On peut citer, par exemple, le décret sur l'organisation et le fonctionnement du Cabinet du PM, le décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité de secrétariat du gouvernement, les décrets sur l'organisation et le fonctionnement des ministères et organes équivalents et le décret sur les rapports des Ministères, Comités équivalents avec le Cabinet du Premier ministre.

En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du Cabinet du PM, selon le décret n°221/PM du 27 septembre 2006 portant organisation et fonctionnement du Cabinet du Premier ministre, il dispose de 5 chapitres et de 12 articles. L'article 5 point 5.8 du décret prévoit que le Cabinet du PM a compétence pour édicter les décisions, les ordres, les instructions et les diverses notifications selon ses attributions. De plus, il est compétent pour proposer au Premier ministre en vue de nommer, de révoquer les directeurs du Cabinet de PM, d'examiner l'accord sur la nomination et révocation des directeurs-adjoints et de pratiquer les diverses politiques selon ses dispositions.

Selon le décret du Premier Ministre n°220/PM du 19 novembre 1998 portant rapport des Ministères, Comités équivalents avec le Cabinet du Premier ministre, ce décret comprend 4 chapitres et 19 articles. En ce qui concerne leurs droits et devoirs, il s'agit d'assurer de façon unifiée le service dans l'ensemble du pays selon les dispositions prévues dans les articles 22, 23 et 24 du chapitre 4 de la loi sur le gouvernement. Le sujet qui est tenu de

proposer au gouvernement, fixé sur l'article 8, al.8.6 : il s'agit de règlement ou d'acte juridique de ministère qui a la portée générale dans l'ensemble du pays. Cet acte juridique porte atteinte aux intérêts du groupe de personnes tels que la collecte des frais administratif, etc.

Le décret sur l'organisation et le fonctionnement du village définit les principes, les règlements et les mesures pour administrer le village. En particulier, il fixe la localisation et les fonctions du village, l'organisation d'administration du village, les droits et devoirs du chef du village et la méthode du travail et le régime de réunion du village.

À partir des décrets portants sur l'organisation et le fonctionnement des organes administratifs, il existe d'autres décrets concernant les affaires administratives dans les divers secteurs concernées à savoir : l'économie, la finance, l'éducation, la santé, la culture, la société, l'agriculture, la forêt, etc. Pour en savoir plus et bien distinguer ces décrets, il est conseillé de prendre en compte sur les décrets édictés dans chaque année.¹⁰¹

II- Les règles en grande partie de droit administratif

Les règles en grande partie administratives sont les lois et les actes subordonnés qui ne sont pas vraiment les règles de droit administratif. Par contre, ces lois et actes subordonnés comportent des règles administratives. La plupart des dispositions de ces textes parlent des organes administratifs de l'État qui sont chargés d'exercer les fonctions de gestion et du contrôle aux services concernés. D'ailleurs, il y a un certain nombre de dispositions qui portent sur les actions, activités, droits et devoirs de l'administration publique. Il convient de citer comme un exemple : Loi sur le foncier. Certains juristes affirment qu'il s'agit de règles de droit privé, car elle fixe les droits de procession, d'usage et de bénéfice des biens fonciers du peuple. En revanche, la plupart des textes parlent des droits et devoirs des organes administratifs de l'État qui sont responsables de gérer et de contrôler l'utilisation de terre dans l'ensemble du pays. Afin d'approfondir les lois et actes subordonnés, il faut traiter des règles en grande partie administratives contenues dans les lois (A) et avant d'examiner les règles en grande partie administratives sous forme de règlement (B).

¹⁰¹ Voir annexe n°05 : Liste de décrets en RDP Lao 2001-2009.

A- Les règles en grande partie administratives contenues dans les lois

Selon les lois regroupées,¹⁰² il y a 44 textes juridiques. Maintenant, il est indispensable d'examiner les lois comportant des règles en grande partie administratives. En effet, à côtés des textes législatifs comportant des règles purement administratives, la plupart des textes juridiques qui restent dans le tableau, sont les lois contenant des règles en grande partie administratives. D'après les points de vue d'un certain nombre de juristes lao, les textes juridiques suivants sont les lois comportant des règles en grande partie administratives à savoir : Constitution de la RDP Lao, Loi sur l'AN, Loi sur l'élection parlementaire, Loi sur le contrôle parlementaire, Loi sur le tourisme, Loi sur le foncier, Loi sur la poste, Loi sur l'électricité, Loi sur les eaux courantes (Nam Papa), Loi sur l'aviation civile, Loi sur la nourriture, etc. En revanche, la plupart des juristes affirment que ces textes sont tout à fait des règles du droit administratif, en particulier la Constitution.

En effet, si on se réfère aux principes du droit français pour distinguer les normes juridiques, la Constitution n'est pas le droit administratif. Elle est le droit constitutionnel. Il s'agit d'une loi fondamentale qui fixe le régime politique, la souveraineté, les droits et devoirs fondamentaux des citoyens et les trois pouvoirs importants : législatif, exécutif et judiciaire. En fait, la Constitution n'est que la source importante du droit administratif. Par contre, elle fait partie du droit public parce qu'elle est aussi une source très importante du droit public. À titre d'exemple, la Constitution de la RDP Lao fixe succinctement les droits et devoirs des organes de pouvoir de l'État à savoir : l'Assemblée Nationale, le gouvernement, le tribunal populaire, le parquet populaire. Pour organiser et élargir les droits et devoirs de ces organes de l'État, les lois organiques concernées doivent être élaborées tels que les lois sur l'Assemblée Nationale, le gouvernement, le tribunal et le parquet, etc. Donc ces textes détaillent les droits et devoirs des organes concernés pour favoriser l'exécution de leurs fonctions. C'est pour cela, ces textes deviennent les lois organiques qui en même temps font partie du droit public. Si on souhaitait classifier les textes parmi les lois existantes, il est certain que les lois organiques sont supérieures par rapport aux lois ordinaires. Cette classification existe-t-elle en droit lao. De plus, les lois

¹⁰² Voir annexe n°03

organiques peuvent être classées en se basant sur la hiérarchie des organes du pouvoir de l'État.

En ce qui concerne les textes portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'AN, le contrôle parlementaire et l'élection parlementaire, ils ne relèvent pas du droit administratif. Ils ne déterminent que l'organisation et le fonctionnement, les droits et devoirs des organes législatifs ainsi que la procédure d'élection parlementaire. Ils font plutôt partie du droit public. Par contre, les textes portant sur le contrôle parlementaire et l'élection parlementaire fixent leur fonction du contrôle aux organes administratifs, judiciaires et la procédure d'élection législative. En fait, l'AN joue un rôle essentiel supérieur sur le contrôle des actes juridiques et actions des autorités administratives et des organes administratifs dans tout le pays. Néanmoins, le contrôle parlementaire ne peut se représenter que le contrôle politique ayant exercé par le Parlement d'un pays donné. Les détails concernant l'exécution de leurs fonctions du contrôle seront traités plus tard.

Pour identifier la distinction entre les règles de droit administratif et les autres règles ordinaires de droit, il faut, tout d'abord, comprendre l'objectif du texte. Ensuite, il s'agit d'observer le champ d'application de la loi concernée. Puis, il convient de déterminer l'organe chargé de gérer et de contrôler la matière du droit. Enfin, il importe d'identifier les mesures de sanction. En principe, une loi comprend l'objectif, le champ d'application, la détermination de l'organe pour la gestion et le contrôle de la matière et les mesures de sanction. Ces quatre critères peuvent permettre de trouver la distinction entre ces règles de droit. En fait, le critère important est le champ d'application de la loi. C'est-à-dire que la plupart des lois fixent leur champ d'application. Il fixe expressément que cette loi s'applique ou ne s'applique pas à qui ou à quelle matière. Par exemple : Loi sur le domaine public, Loi sur le patrimoine national et Loi sur l'investissement public.¹⁰³

De plus, les mesures de sanction fixent l'avertissement, l'amende, l'action civile et l'action pénale. En ce qui concerne l'organe pour la gestion et le contrôle, l'organe administratif responsable sera déterminé. En même temps, la catégorie et la méthode de règlement de

¹⁰³ Art. 6 de la loi n°08/AN du 26 novembre 2009 sur l'investissement public fixant son champ d'application comme suit : « la présente loi s'applique pour les personnes et les diverses parties concernant l'investissement public en matière suivante : établissement, autorisation, application et gestion de plans, programmes et projets d'investissement public. Elle ne s'applique pas à l'investissement public dans les entreprises publiques ».

conflits sont fixées. La plupart des conflits portant sur les matières civiles et pénales. Dans le cas où le règlement des litiges administratifs est fixé dans une loi donnée, on peut dire que la dite loi comporte des règles en grande partie administratives ou des règles du droit administratif.

À titre d'exemple, la loi n°09/AN du 12/12/2002 fixant les biens publics, en effet, cette loi a pour objet de fixer la gestion, l'usage, la protection et le développement des biens publics. Apparemment, elle comporte les règles de droit administratif. Les organismes du contrôle et d'usage des biens publics se composent de : le Ministère des Finances auquel le gouvernement est confié l'autorité en qualité du représentant pour assurer le contrôle et la gestion des biens publics de façon unifiée dans l'ensemble du pays et les ministères, les organes ayant rang de ministère, les administrations locales de tout échelon et les organisations bénéficiant le budget d'État sont chargés de contrôler et gérer les biens publics qui sont placés sous leur autorité.

En ce qui concerne la catégorie de litiges concernant les biens publics, en fait, il y a 2 catégories à savoir : le litige administratif et le litige en matière civile ou pénale. Le règlement de litiges concernant les biens publics en matière administrative tels que : la possession et l'usage de biens publics sans permission, hors d'objectif, du but ou des règles de droit, est compétent du secteur financier en collaboration avec l'autorité d'administration et l'organisme concerné pour l'apprécier et le régler. Le règlement de différends concernant les biens publics en matière civile ou pénale tels que : le non respect du contrat, la confiscation ou le détournement de biens publics relève du tribunal populaire pour l'apprécier et le juger en conformité à la loi.

Au sujet des mesures de sanction pour l'organisation ou la personne qui a violé les règles de droit, sera courue aux mesures d'avertissement et de notification au dossier. De plus, elle sera responsable de l'action civile ou pénale selon les dispositions de la loi. En dehors de la peine, le coupable aura une peine supplémentaire tels que : la suspension de permission d'opérer les affaires, le retrait de permission d'user les biens publics ou la saisie de véhicules ou des équipements servant au commis des infractions.

La personne physique qui a commis pénalement sur les biens publics : une confiscation, un vol, une escroquerie, un détournement, un dommage sur des biens publics, une exploitation ou un déplacement des ressources naturelles sans respecter la loi, l'autorité compétente est compétente pour saisir ou confisquer ces biens pour la poursuite du procès selon les règles du droit.

L'agent public ou le fonctionnaire qui a diffusé une information confidentielle officielle concernant les biens publics, sera soumis aux mesures disciplinaires ou sanctionné selon les dispositions de la loi. Dans ce cas, il a commis les fautes suivantes : l'abus de ses devoirs, l'excès de pouvoir, le pot de vin, la collecte de recettes sans verser à la trésorerie publique par le biais d'une telle façon pour l'intérêt personnel, provoquant le dommage sur l'intérêt public, collectif et individuel, sera condamné par la loi pénale selon le cas et devra réparer le dommage.

B- Les règles en grande partie administratives sous forme de règlement

Les règles majoritairement administratives en forme du règlement sont également nombreuses par rapport aux règles de droit comportant des règles en grande partie administratives sous la forme de la loi. Ce sont des actes subordonnés à savoir : le décret-loi, le décret, la décision, l'ordre, la directive, la notification, etc. La plupart de ces actes subordonnés émanent des autorités administratives à savoir : le Président de la République, le PM, le ministre et le chef de lieu des collectivités locales. Suite à des actes subordonnés, les actes juridiques étant les règles en grande partie administratives sont : décret-loi portant gestion des monnaies étrangères et objets valeurs, décret sur la gestion des entreprises publiques, décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité National de l'Environnement, décret-loi sur le parquet militaire, décret sur le tribunal militaire.

En réalité, on peut dire que les actes suscités sont visiblement les règles administratives. Ils comportent plus ou moins des règles de droit administratif dépendant de son objet et ses dispositions fixées. Il convient d'illustrer avec le décret-loi n°01/PR du 9 août 2002 fixant la gestion de monnaie étrangère et des objets de valeur. L'objet de ce décret-loi a pour but de déterminer les principes et les règlements en vue d'assurer la gestion efficace des

monnaies étrangères et objets de valeur et de garantir la stabilité de taux d'échange entre la monnaie domestique et étrangère.

Le texte parle des questions suivantes : l'achat et le vent des monnaies étrangères, l'ouverture et l'utilisation des comptes de monnaie étrangère de personnes physiques ou morales domiciliées ou non domiciliées en RDP Lao, les activités en matière de monnaie étrangère de banques commerciales et d'entités d'échange des monnaies, le prêt et le don, l'investissement, la gestion des objets de valeur, le contrôle, les mesures de sanction, etc.

Ce qui permet de dire que ce décret-loi comporte les règles en grande partie administratives sont : le contrôle et les mesures de sanction. L'article 4 de présent décret-loi : le vente-achat des monnaies étrangères, la banque centrale de la RDP Lao est gestionnaire du marché des monnaies étrangères et de participer à l'action des ventes-achats des monnaies étrangères dans ce marché afin de supplémenter ces monnaies au trésor public provisoire des monnaies étrangères et d'appliquer la politique de monnaie. Il s'agit d'étudier les mesures afin d'assurer la sécurité du trésor public.

Selon l'article 33 de présent décret-loi, les ministères et organes ayant rang du ministère et les administrations locales sont chargés de veiller à l'application de présent décret-loi par les départements, entreprises et personnes ordinaires qui sont placés sous leur autorité. En plus, l'article 35 de ce décret-loi fixe les mesures de sanction en déterminant : la personne, l'organisation qui ont violé le présent décret-loi, seront soumises aux mesures de sanction suivantes à savoir : l'avertissement, l'amende ou la poursuite du procès conformément aux dispositions de la loi selon les cas du fait.

Titre II

Les procédures actuelles de résolution des litiges administratifs

Eu égard aux Khamsaneu (propositions) ou recours administratifs qui ont été adressés aux hautes autorités politiques ou organes du pouvoir de l'État par les justiciables, on peut définir un litige administratif (Khokhat Nhieng Thangdan Bolihane) de façon générale : il s'agit d'un problème ou litige qui a lieu dans la société actuelle et qui est par le résultat des activités administratives ou des organes de l'État soit les défauts des actes administratifs (décisions, ordres ou notifications), soit par l'action concrète des agents publics qui fait grief aux droits et intérêts du citoyen.

En somme, le litige administratif est un différend ou une infraction qui ne contient pas les éléments de l'action civile et pénale. Il s'est produit des activités contraires aux dispositions législatives par les organes de l'État, agents publics et fonctionnaires. De plus, ce litige n'arrive pas à se régler par la procédure civile ou pénale. Autrement dit, c'est un litige administratif portant sur un acte émis par une autorité administrative qui est contesté par un justiciable pour réclamer un préjudice. Lorsque le litige a lieu, le justiciable adresse un recours administratif à l'autorité émettrice de l'acte ou à l'autorité administrative compétente pour trouver la résolution du différend par la procédure administrative.

Selon certains auteurs français, l'expression « contentieux administratif » peut donc désigner, dans un premier sens, l'ensemble des litiges qui naissent de l'activité administrative, que celle-ci soit juridique (acte unilatéral ou contrat), ou qu'elle soit matérielle (par exemple : travaux publics, soins médicaux). Mais dans une deuxième acception, l'expression « contentieux administratif » désigne l'ensemble des procédés juridiques qui permettent d'obtenir la solution juridictionnelle des litiges que suscite l'activité de l'administration.¹⁰⁴ Eu égard aux définitions susmentionnées, la première signification correspond bien au sens d'un litige administratif dans le cas du Laos.

¹⁰⁴ ROUSSET Michel, ROUSSET Olivier, *Droit administratif*, T. II, Presses Universitaires de Grenoble, 2004, p. 9.

Les litiges administratifs (Khokhat Nhieng Thangdan Bolihane), en général, sont moins connus au Tribunal populaire parce qu'on n'en parle pas beaucoup. D'ailleurs, ces litiges sont obligatoirement réglés en priorité par la voie administrative non-contentieuse, sauf dans le cadre d'un litige complexe qui présente une certaine importance et qui a des rapports avec l'action pénale. C'est pour cela qu'on entend surtout les juges parlant de différends fonciers, commerciaux, économiques, etc. Dans le tableau de statistique du Tribunal populaire 2007-2009, il n'y a que les affaires suivantes : criminelles, civiles, commerciales, familles et d'enfants. Toutefois, un certain nombre de textes législatifs ont fixé les litiges à caractère administratif ou litiges administratifs. À vrai dire, il semble que certains textes législatifs fixent les types de différends et la méthode de règlement des litiges administratifs dans son domaine. Il est utile de citer les catégories des contentieux administratifs fixés par les lois sur : l'urbanisme, le domaine public et le foncier de manière respective.

Dans le domaine d'urbanisme, *« les contentieux administratifs sont les litiges portant sur l'instruction des permis de construire ou de reconstruire, le respect des normes de construction en vigueur, les indemnités d'expropriation et les autres infractions au règlement urbain à caractère administratif. Les contentieux administratifs devront être réglés par les instances administratives »*.¹⁰⁵ En ce qui concerne les biens publics, il se compose de : la possession et l'usage de biens publics sans permission, en dehors des objectifs, buts fixés par la loi. Pour le domaine foncier, les litiges à caractère administratif sont : *« ...l'usage du foncier sans permission, l'usage du foncier sans respect des contrats conclus et des règles de droit, le non usage de la terre après la remise dans le délai prescrit, le non paiement des impôts, taxes foncières ou frais administratifs selon les règles déterminées et les autres questions à caractère administratif... »*.¹⁰⁶

Au sujet des modes de règlement des litiges, en général, il existe quatre modes différents : la solution à l'amiable entre les deux parties, la solution administrative, l'arbitrage économique et la saisine du tribunal. Eu égard des procédures de règlement des litiges dans la loi sur les plaintes et recours populaires, on peut dire qu'il y a trois formes distinctes de

¹⁰⁵ Art. 44 de la loi n°03/AN du 3 avril 1999 portant sur l'urbanisme.

¹⁰⁶ Art. 80 de la loi n°04/AN du 21 octobre 2003 portant sur le foncier.

règlement des litiges à savoir : le règlement par voie de la solution administrative (recours administratif), le règlement par voie de l'organe représentatif (recours de justice de l'AN) et enfin la solution par la procédure juridictionnelle (plainte). En revanche, s'il s'agit d'un contentieux administratif ou d'un recours administratif, le justiciable est obligé d'abord de demander la solution par la voie administrative selon la procédure déterminée. En un mot, la résolution des recours administratifs se fait par la procédure administrative.

Il est intéressant d'évoquer rapidement la méthode de règlement des contentieux administratifs dans le domaine foncier. Lorsqu'il existe un des litiges administratifs mentionnés ci-dessus, il relève de la compétence du secteur foncier en collaboration avec les autorités administratives et les organes concernés pour l'apprécier et le régler ; c'est que les autorités pour la gestion des affaires foncières compétentes en collaboration avec les organes administratifs correspondants lorsque le litige se réfère à la notion de terrain. Si toutefois les usagers n'obtenaient pas satisfaction, ils ont la possibilité de saisir l'autorité supérieure pour contester la décision.

Donc la notion de base d'un contentieux administratif et les catégories de litiges administratifs sont soulevés ci-dessus. Pour mieux comprendre les différentes procédures de règlement des contentieux administratifs, il convient dans un premier temps d'examiner la procédure administrative et la procédure juridictionnelle à la résolution du litige administratif (Chapitre I) et puis d'envisager dans un second temps le rôle de l'organe représentatif dans la résolution du litige administratif (Chapitre II).

Chapitre I

La procédure administrative et la procédure juridictionnelle à la résolution du litige administratif

En effet, la procédure administrative consiste à recevoir Khamsaneu (recours administratif) afin de l'examiner et d'y répondre par une décision portant sur la résolution du litige en cause. Le recours administratif est fixé à l'article 16 de la loi n°07/AN du 09 novembre 2005 sur les plaintes et recours populaires : « *Le recours administratif, selon la présente loi, est un document que le citoyen ou l'organisation adresse à l'organe administratif concerné pour lui demander d'examiner ou de trouver une solution sur une action ou une décision illégale, portant atteinte aux intérêts publics et collectifs ou à leurs droits et intérêts légitimes* ». Il s'agit d'une procédure préalable à toute résolution de litige en matière administrative. Ce qu'on appelle Kanekèkhai Khokhat Nhieng Thangdan Bolihane (procédure de règlement des litiges en matière administrative).

En RDP Lao, la solution des contentieux administratifs se fait selon la loi précitée sur les plaintes et recours populaires. Cette loi fixe les principes, les règles, les mesures concernant la solution des plaintes et recours populaires, des organisations conformément aux règles de droit. Il s'agit de rehausser les droits démocratiques du peuple, d'assurer l'équité en RDP Lao, de protéger les intérêts publics, collectifs, les droits et intérêts légitimes des citoyens pour que la société s'assure la sécurité, la justice et la civilisation. Pour approfondir la procédure de solution des litiges administratifs non contentieux, il convient d'analyser dans un premier temps la procédure non contentieuse de recours administratifs (Section I). Puis, nous traiterons dans un second temps de la solution de litiges administratifs par la procédure juridictionnelle (Section II).

Section I– La procédure non contentieuse de recours administratifs

Il s'agit dans cette section de s'attacher à la manière dont les contentieux administratifs sont réglés. **Comment les litiges administratifs sont-ils réglés ?** D'après l'échange des points de vue avec les juristes en combinant l'analyse personnelle sur la loi portant sur les plaintes et recours populaires, il pourrait nous permettre de comprendre mieux la façon de régler les

litiges administratifs au Laos. En effet, les litiges à caractère administratif, à proprement parler les contentieux administratifs sont réglés par la procédure administrative.

En principe, il y a deux étapes pour régler ces litiges administratifs. Lorsqu'un contentieux administratif a lieu, l'organe administratif responsable est premièrement chargé de l'examiner et d'y répondre dans le délai fixé par la loi sur les plaintes et recours populaires. Il s'agit de règlement en premier degré. Par suite, si le litige n'est pas réglé dans le délai prévu ou la décision rendue n'est pas considérée comme satisfaisante par la victime, elle a la possibilité de saisir l'autorité supérieure pour qu'elle l'examine et y réponde. Il s'agit de règlement en deuxième et dernier degré pour le règlement de litige administratif.

Dans le cas de litige complexe et qui concerne plusieurs secteurs, l'organe administratif responsable est chargé de collaborer avec les autres organes administratifs concernés afin d'en traiter. La plupart des litiges administratifs ont été réglés par la procédure administrative et donc par l'administration elle-même. En ce qui concerne la méthode de règlement, il s'agit de se fonder sur les règlements internes et les lois concernées. Au sujet de la sanction des fautes, les autorités compétentes utilisent les mesures administratives : le blâme, la sanction disciplinaire et le licenciement de l'agent fautif ; de plus, elles ont employé les règlements du domaine concerné pour sanctionner. Le but est de concilier, d'éduquer, de sanctionner et de condamner ceux qui violent les dispositions de la loi.

Dans le cadre de litige complexe et qui présente une certaine importance ou l'agent est hors de sa fonction, il faut transmettre le dossier au parquet ou au tribunal du lieu pour poursuivre la procédure judiciaire parce qu'on ne peut pas le régler par la procédure administrative. Après avoir identifié et examiné un sujet en litige, qui comporte plusieurs éléments d'infraction en matière civile ou pénale, l'autorité administrative responsable doit transmettre tout le dossier au parquet afin de le proposer au tribunal qui va juger selon la procédure judiciaire. Une fois l'affaire tranchée, ces organes judiciaires doivent la rapporter au chef de l'autorité administrative responsable. Les litiges administratifs ont été réglés par la procédure administrative en deux degrés. En outre, au cours de ces deux degrés, si les décisions rendues ne sont pas satisfaisantes pour la victime, l'intéressée a la possibilité de former une plainte devant les organisations judiciaires ou d'adresser un recours de justice devant l'organe représentatif du lieu.

À partir de ces points de vue, on pourrait résumer l'étape de la résolution des pétitions du citoyen comme suit. La résolution des pétitions du citoyen se fait par deux étapes : tout d'abord, le justiciable doit obligatoirement envoyer son recours administratif à l'autorité administrative, qui est l'autorité émettrice de l'acte, puis, il a la possibilité d'introduire un recours administratif auprès de l'autorité hiérarchique. En effet, l'étape et la méthode de règlement des litiges administratifs sont déterminées par l'article 18 de la loi sur les plaintes et recours populaires.¹⁰⁷

Il est donc nécessaire à présent de traiter de la pétition. En effet, les demandes de justice sont divisées en trois catégories : Khamsaneu (recours administratif), Khamhongfong (plainte) et Khamhong Kokhouam Pentham (recours de justice de l'AN). Khamsaneu est un document de réclamation présenté devant l'organe administratif de l'État. En ce qui concerne la plainte, il s'agit du même sens d'une plainte française. C'est un document de plainte qui est adressé directement au parquet ou au tribunal compétent pour trouver la résolution du litige par la procédure judiciaire. Pour le recours de justice de l'AN, il s'agit d'un document de réclamation de justice présenté devant l'organe législatif. En France, il s'agit d'un recours politique.

Quant au règlement des litiges administratifs, il se déroule en principe en deux étapes au sein de l'administration concernée. Puis, si les requérants ne sont pas satisfaisants pour la décision rendue, ils ont la faculté de saisir le tribunal ou d'adresser un recours de justice devant l'organe législatif de chaque échelon selon le cas. C'est pour cela que les deux étapes de règlement des litiges par l'organe administratif sont des procédures non contentieuses comme au préalable la résolution du litige administratif.

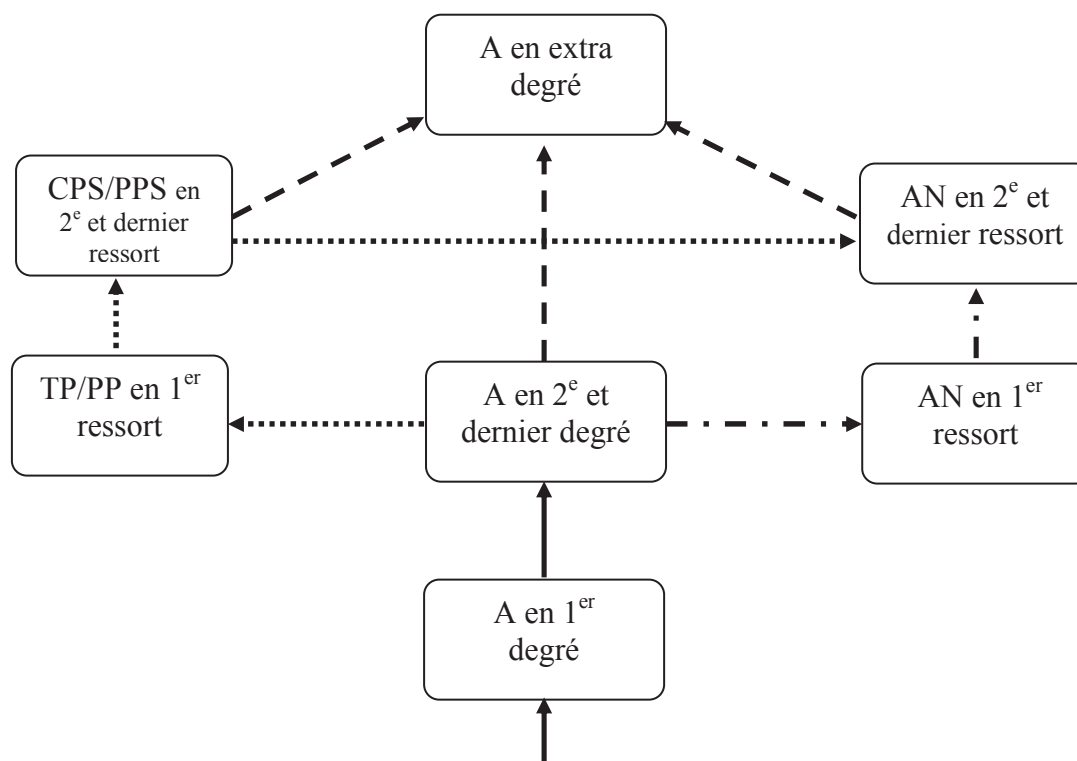
¹⁰⁷ Art.18 de la loi sur les plaintes et recours populaires, « *Le règlement des recours administratifs s'exerce de façon suivante : al.1 recueillir, examiner les recours administratifs et rechercher les informations et les preuves supplémentaires en cas de nécessité ; al.2 prendre la décision portant sur les recours administratifs ; al.3 informer le résultat de résolution au requérant et à la partie controversée ; al.4 exécuter la décision rendue concernant la résolution des recours administratifs en validité légitime.*

Au cas où la décision rendue n'est pas satisfaisante pour le requérant ou la partie contestée. L'intéressé a la possibilité de saisir l'organe administratif supérieur pour la régler.

Au cas où la décision rendue de cet organe administratif n'est pas encore satisfaisante pour le requérant ou la partie contestée, l'intéressé a la faculté de saisir le tribunal ou de former le recours de justice à l'Assemblée Nationale ».

Aujourd'hui, ce sont les organes administratifs de chaque ressort à savoir : le gouvernement, la province, le district et le village qui sont chargés de régler les contentieux administratifs selon leurs compétences respectives déterminées par les dispositions de la loi. En ce qui concerne le règlement des litiges administratifs, les organes administratifs doivent tenir compte du principe de base sur le règlement du litige : un litige dans un lieu donné tombe sous la compétence de l'organe administratif du dit lieu qui devra le traiter. En principe, ils s'appuient sur la procédure de règlement des requêtes fixées dans la loi sur les plaintes et recours populaires pour régler les litiges administratifs. Pour bien comprendre la procédure administrative, il est conseillé de voir un schéma de la procédure de règlement de contentieux administratifs figuré ci-dessous.

La procédure administrative, juridictionnelle et de recours de justice de l'AN



Indications : A = Administration, AN = Assemblée Nationale, PP = Parquet populaire, TP = Tribunal populaire, PPS = Parquet Populaire Suprême et CPS = Cours Populaire Suprême.

—————> = Procédure administrative

.....> = Procédure juridictionnelle - - -> = Procédure extra

- . -> = Procédure de recours de justice de l'AN

En principe, tous les conflits à caractère administratif doivent strictement être réglés par la procédure administrative selon les deux étapes figurées. Puis, si la résolution ou la décision rendue n'est pas satisfaite par la victime, elle a la possibilité de poursuivre soit la procédure juridictionnelle soit la procédure de recours de justice. La plupart des litiges administratifs ont pris fin dans le deuxième degré parmi des trois procédures, sauf le litige le plus complexe qui présente une certaine importance, dont il s'agit d'employer la procédure extra pour le régler, mais c'est très rare.

D'ailleurs, il y a des organismes de contrôle qui sont chargés de veiller à l'application des règlements et lois au sein de l'administration. Ces organes ont pour fonction de représenter le gouvernement afin d'exécuter ses fonctions portant sur le contrôle des fonctionnaires, de l'administration et le règlement des requêtes dirigées à l'administration. Tout d'abord, nous traiterons des organes administratifs (§.1) et ensuite il convient de parler des organismes de contrôle (§.2).

§.1- Les organes administratifs

Il s'agit dans cette sous-section d'identifier les organismes chargés de faire respecter les règles de droit administratif et sa bonne application. **Qui (quel organisme) est chargé de faire respecter la bonne application du droit administratif ?** Selon les réponses obtenues, les organismes qui sont chargés de veiller à l'application des règles administratives, sont les organes administratifs de l'État. Au niveau central, il s'agit du Gouvernement qui s'occupe de surveiller l'application d'une façon globale dans tout le pays. Au niveau local, l'Administration locale de trois échelons et le Service technique vertical prennent en charge l'observation de l'application dans leur champ de responsabilités.¹⁰⁸

En dehors des organes administratifs mentionnés ci-dessus, il y a également les organismes de contrôle du Parti et de l'État qui exécutent la fonction d'organisme de contrôle. Ces organismes sont : le Comité central du contrôle, l'Inspection générale de l'État et enfin l'Inspection générale des finances.

D'ailleurs, il existe d'autres organismes du pouvoir de l'État qui surveillent la mise en application de la Constitution et de la loi par les organes administratifs et autres organisations politiques et sociales. Ce sont les organes législatifs de tout échelon et les organisations judiciaires, c'est-à-dire : le Tribunal populaire et le Parquet populaire.

À partir de ces commentaires, on peut comprendre de manière générale les organes du pouvoir de l'État qui sont chargés de veiller à l'application des règles de droit. En effet, le

¹⁰⁸ Voir annexe n°07 : Organigramme du système actuel de recours administratif.

but de cette sous-section n'est pas de classer les organes administratifs de l'État ; il s'agit de faire connaître les organes du pouvoir de l'État qui ont contribué à vérifier l'application des règles administratives. Selon les textes principaux, l'Assemblée Nationale et les organisations judiciaires ont pour attributions de veiller à l'application des lois dans tout domaine. De plus, il s'agit des organisations politiques et sociales qui participent à l'exercice de ces fonctions. À vrai dire, ces organismes se voient attribuer des missions de contrôle extérieur envers les organes administratifs de l'État. En ce qui concerne les règles administratives, il s'agit des organes administratifs qui s'occupent de contrôler l'application. Il s'agit d'un contrôle interne ou hiérarchique de l'administration publique.

Les organes administratifs sont les divers organismes de l'État qui ont été constitués par les lois et actes juridiques. Ces organes administratifs ont pour mission d'assurer l'administration et la gestion de l'État et de la société selon leurs droits et devoirs déterminés par les dispositions de la loi. Au niveau central, se trouve le Gouvernement qui joue un rôle important dans l'administration et la gestion de l'État de l'ensemble du pays. Il s'agit de l'Administration centrale de l'État.

Le gouvernement assure une gestion unifiée de l'exécution des tâches de l'État dans tous les domaines qui les concernent notamment la politique, l'administration, les législations, la justice, l'économie, la culture, les affaires sociales, la défense nationale, la sécurité, etc. Le Gouvernement se compose de : ministères, organes ayant rang du ministère et comités équivalents de la direction. En effet, ces organes administratifs en collaboration avec les organismes de contrôle sont chargés de jouer un rôle essentiel dans le contrôle interne de l'Administration.

Au niveau local, ce sont les collectivités locales qui disposent de cette fonction de contrôle. En effet, ce sont les organes administratifs inférieurs qui détiennent le pouvoir exécutif à l'échelon local. Il se compose de : Khouèng (province), MOUNG (district) et Ban (village). Dans cette strate administrative, ce sont ces organes administratifs consécutifs qui sont chargés d'entreprendre le contrôle.

À partir de ces organes administratifs, il y a également les services techniques verticaux de différents domaines auprès des Administrations locales qui sont chargés d'exercer la

fonction de contrôle dans leurs services techniques. Cependant puisque les attributions de ces différents organes administratifs ont déjà été traitées nous n'y reviendrons pas.¹⁰⁹ En plus, la structure de ces organes administratifs a également été soulevée. Par conséquent, il est intéressant d'examiner ses fonctions concernant le contrôle de l'administration et le règlement de litiges, notamment celui de contentieux administratifs. Il est utile dans un premier temps d'aborder l'organe administratif central (I) et afin d'envisager dans un second temps les compétences de l'organe administratif inférieur (II).

I- L'organe administratif central

L'Administration centrale joue un rôle prépondérant dans le contrôle de l'Administration et la solution des litiges administratifs. Selon ses droits et devoirs déterminés par la loi, elle a pour attribution d'édicter des actes juridiques subordonnés. En même temps, il s'agit de veiller à l'application des règlements et lois au sein de l'Administration sur l'ensemble du territoire du Laos. De surcroît, elle a la compétence juridique pour diriger et résoudre les différends administratifs. À vrai dire, ce sont plus précisément les autorités supérieures hiérarchiques des organes administratifs qui ont compétence pour statuer sur la résolution des conflits. D'ailleurs, ces organes administratifs sont chargés de recevoir et d'examiner les requêtes du peuple, des agents publics ou organisations publiques et privées s'il y a lieu et enfin d'y répondre.

Afin d'illustrer les difficultés liées au règlement des conflits administratifs au Laos, il est intéressant de présenter un cas d'étude : il s'agit d'un conflit foncier à caractère administratif entre M. Khamteu Soulivong, chef adjoint de Service provincial d'éducation et le Comité responsable pour la zone économique spéciale Savan-Séno.

Le conflit a lieu dans la province de Savannakhet depuis mai 2007. Il s'agit d'un conflit foncier à caractère administratif, d'un litige opposant un fonctionnaire M. Khamteu Soulivong et l'administration locale. La victime a adressé une requête à l'administration concernée territorialement pour trouver une solution à travers le règlement de conflits administratifs selon la procédure administrative prévue aux dispositions de la loi sur les

¹⁰⁹ Cf. voir les attributions de ces organes administratifs locaux dans l'Introduction générale, pp. 7-9.

plaintes et recours populaires.¹¹⁰ En réalité, toutes les procédures de règlement de contentieux administratifs ont été faites, sauf la procédure juridictionnelle mais en vain. La victime n'est pas satisfaite par la décision rendue. Elle a donc décidé d'adresser une requête au Président de la République du Laos pour demander justice le 25 janvier 2010.

Le terrain à l'origine du litige se trouve dans l'étang de Pheu au Kilomètre 10 du district de Kaysone Phomvihane de la province de Savannakhet. Monsieur Khamteu Soulivong, propriétaire du terrain a acheté des droits d'usage de ce terrain à Monsieur Savang. Selon le certificat de remise des droits de possession et d'usage des terrains en date du 26 juillet 1989, le terrain compte une superficie totale de 37822 m² (environ 3 hectares) concernée par le projet mais Monsieur Khamteu possède au total plus de 14 hectares.

Après l'avoir acheté, il a exploité ce terrain. Les 7 premières années, il a cultivé du riz mais les récoltes étaient faibles. Ensuite, il a investi pour développer le terrain en zone de loisirs. Il y a des lacs pour l'élevage de poissons, un restaurant et une zone de loisir. Grâce à ces activités, il peut gagner sa vie et contribuer au développement socio-économique. Il habite au village d'Oudomvilay, district de Kaysone Phomvihane, province de Savannakhet. Ses affaires familiales deviennent un bon modèle et plusieurs familles en ont tiré de bonnes leçons. D'ailleurs Monsieur Khamteu est très respecté dans le voisinage tant il a beaucoup fait et investi pour la communauté.

En 2003, les autorités locales concernées ont décidé d'y établir une zone économique spéciale *Savan-Séno*. Un mémorandum a été signé avec une société malaisienne (Pacifica Streams Development Sdn Bhd) pour développer cette zone en une nouvelle zone industrielle et commerciale. Selon le mémorandum signé, les autorités sont donc chargées de trouver un terrain de 211 hectares dans les alentours du Kilomètre 10 du district. C'est pour quoi, le Comité responsable de la zone économique spéciale *Savan-Séno* (CZES) a adressé une lettre de propositions n°108/CZES.07 du 28 juin 2007 portant sur la demande

¹¹⁰ Art. 19 de la loi sur les plaintes et recours populaires prévoit que « *Le délai de saisine d'un recours administratif devant l'administration publique est tenu de se dérouler pendant 3 ans à compter du jour que une infraction a lieu. Le règlement d'un recours administratif est tenu d'être examiné pendant 20 jours à compter du jour de la réception du recours administratif. Dans le cas, le recours administratif n'est pas réglé dans le délai fixé, le requérant a la possibilité de faire un recours hiérarchique. Si le recours hiérarchique n'est pas toujours réglé dans le délai prévu, le requérant a la possibilité de porter plainte devant le tribunal ou de faire un recours de justice devant l'Assemblée Nationale* ».

des droits de possessions et d'usage des terrains dans cette zone au Ministre auprès du Cabinet du Premier ministre, Chef de l'Autorité Nationale pour la Gestion des Affaires foncières dans le but de développer une nouvelle zone industrielle et commerciale.

L'Autorité Nationale pour la Gestion des Affaires foncières (ANGAF) a adressé une notification n°6324/ANGAF.C datée du 1 juin 2008 à l'Autorité provinciale pour la Gestion des Affaires foncières afin de créer un plan sur le CZES et après quoi il s'agissait de retourner une proposition à l'ANGAF pour l'examiner.

Le Comité de Secrétariat du Gouvernement (CSG) a formulé une notification n°1773/CSG du 19 juillet 2007 au Ministère de l'Agriculture et des forêts (MAF) pour remettre une permission portant sur la transformation du sol sur une superficie de 234, 42 hectares pour le CZES. (à noter que 23,42 hectares ont été rajoutés depuis la signature du contrat de concession entre l'État et la société malaisienne. La question reste entière quant à la raison de cette augmentation de superficie. Ce qui est sûr c'est que ce détail pourrait bien être un nouveau point de litige).

Le Département de Forêts (DF) a donc formé une permission n°0218/DF.07 du 30 novembre 2007 au Ministère de l'Agriculture et des forêts (MAF) au CZES. Cette zone autorisée du sol recouvrait le terrain de Monsieur Khamteu dont il a développé et payé des taxes foncières depuis 20 ans. C'est pourquoi, le propriétaire a formulé un recours de justice devant les autorités administratives de divers organes de l'État concernés pour garder son terrain.

Dans un premier temps, il a adressé une requête à l'administration provinciale. Les fonctionnaires de l'Autorité provinciale pour la Gestion des Affaires foncières sont allés sur le terrain le 5 mars 2009 pour vérifier le terrain en cause. Puis, ils ont fait un rapport n°782/APGAF. PS du 6 mars 2007 au gouverneur. Après avoir reçu le rapport, le gouverneur a donné les indications suivantes :

- Proposer à l'APGAF d'exproprier les habitants qui ont utilisé les terrains étatiques. La réparation au peuple doit être raisonnable. C'est-à-dire qu'il est interdit au peuple de solliciter une réparation trop élevée car il s'agit des terrains publics. De plus, dans le temps passé, l'État n'a pas recueilli les frais de concession au peuple ;

- S'il y a des terrains intéressants de proximité, le gouverneur est tenu de les fournir au CZES pour qu'elle fasse un échange avec le terrain utilisé par la victime. Il faudra conserver les bois et forêts ainsi que les sources d'eau selon la proposition de l'APGAF. De plus, après avoir reçu réparation, la victime doit trouver une solution pour les 7 familles avant qu'elles ne quittent le terrain public et après quoi elle doit rendre ce terrain au CZES pour le développer selon le projet du gouvernement.

Recevant cette réponse du gouverneur qui ne le satisfait pas, Monsieur Khamteu a formulé dans un deuxième temps un recours de justice en date du 28 avril 2009 devant le Comité de députés régionaux de la région législative n°13. Après l'avoir examiné, ce Comité a donné les conseils suivants : en ce qui concerne les forêts de préservation où M. Khamteu a exploité un élevage de poissons, il est conseillé à l'APGAF de faire un contrat de location ou de concession avec M. Khamteu si l'intéressé a envie de continuer à utiliser ce terrain.

Dans un troisième temps, il a adressé un recours de justice en date du 20 mai 2009 au Président de l'Assemblée Nationale. Ensuite, le Cabinet de l'AN (CAN) a formulé une notification n°58/CAN du 6 mai 2009. La notification prend position de la façon suivante : au sujet de la demande des droits d'usage des terrains pour les affaires familiales qui se trouvent tout près des terrains dont le gouvernement a déjà donné une permission de concession à la société malaisienne, il est conseillé à l'administration provinciale d'examiner la question en cause.

Après avoir reçu les conseils de l'AN, l'administration provinciale a informé le Président de l'AN qu'elle a bien reçu ses instructions. Mais la province n'a pas pu décider les investisseurs de déplacer la zone de concession de la société. La raison étant que le contrat est déjà signé. De plus, les investisseurs ne sont pas pour le déplacement de ce terrain. C'est pour quoi, l'administration provinciale a retourné une proposition au Président de l'AN pour qu'il conseille au gouvernement de négocier avec les investisseurs pour trouver une solution.

Au sujet de cette question, le Comité du Secrétariat gouvernemental a formé une notification n°1777/CSG du 1 octobre 2009 qui dit la chose suivante : (concernant la superficie de terrains du CZES point C, il est conseillé de respecter impérativement la

notification n°663/CSG du 24 avril 2007. De ce fait, il s'agit de couvrir le terrain qui « a été illégalement possédé et développé » par M. Khamteu. Quant à M. Khamteu, il doit immédiatement quitter ce terrain afin de le restituer au CZES pour le gérer. Lors de ce déplacement, il est nécessaire de garder les bois et sources d'eau et les lacs développés. Il est absolument interdit de déboiser ces bois et d'enterrer ces lacs. Il faut garder cette zone verte dans cette zone industrielle et commerciale. Le CZES et le projet de construction du parc de Savan (Savan Park) s'occupent de creuser des lacs en guise de réparation pour M. Khamteu et de l'aider à déplacer ses constructions pour s'installer dans son terrain qui se trouve hors de la zone du projet de construction du parc. Tous les paiements sont pris en charge par le projet de construction du parc).

Après avoir reçu cette notification, l'intéressé a adressé un recours le 9 novembre 2009 au vice-président de la République et au Cabinet central du Parti (CCP) pour solliciter l'utilisation du terrain développé par lui-même. C'est pour quoi, le CCP a adressé une notification n°587/CCP du 17 novembre 2009 portant sur les points de vue du membre permanent du CCP à l'AN. Cette notification rapporte que : « Il est proposé à l'AN, au gouvernement et aux parties concernées de se coordonner à nouveau pour régler ce litige ». Ensuite, le CCP a organisé une réunion en présence des représentants de l'AN, du CSG et de l'ANGAF pour trouver une solution. Puis, ils ont formulé une notification n°27/CCP et une note officielle n°02/CCP du 13 janvier 2010 en informant que Monsieur Khamteu doit respecter la décision rendue par le gouvernement en vertu de la notification n°1777/CSG du 1 octobre 2009.

Afin d'exécuter cette décision rendue des autorités supérieures, le CZES a organisé une réunion pour échanger les points de vue sur la réparation en présence de toute partie concerné, y compris M. Khamteu. En ce qui concerne la réparation, M. Khamteu s'est résolu à donner le terrain en question et son terrain d'une superficie de 10 hectares au CZES en demandant réparation à hauteur de 500 000 dollars américain, un transformateur électrique de 50 KWH, ainsi que 3 poteaux électriques. Le CZES s'est rendu sur place pour récupérer les informations et évaluer la valeur des biens de M. Khamteu mais pour une valeur totale de 481 480 220 Kip. L'évaluation ne satisfait pas l'intéressé. À son avis, c'est une injustice et une farce. Il a donc décidé de formuler un recours en justice en date du 25 janvier 2010 au Président de la République.

Après avoir reçu ce recours de justice, le Cabinet du Président de la République l'a examiné. Il a rédigé un rapport à destination du Président de la République dans lequel il précise : il s'agit d'un conflit foncier à caractère administratif à multiple rebondissements. Même le traitement de ce conflit a été opéré par plusieurs parties. La victime n'a jamais été satisfaite par les décisions rendues. En guise de conclusion à l'exposition de ce cas et afin de montrer la manière dont l'Administration peut gérer les cas de litiges administratifs, nous proposons de rendre compte de la proposition du Cabinet du Président de la République en attente de la décision présidentielle finale :

- Proposer à l'ANGAF d'aller sur place pour vérifier et mesurer ce terrain. Si la superficie du terrain tombe dans la zone des 211 hectares du mémorandum signé, il est conseillé de louer ou de concéder ce terrain à M. Khamteu. Ou bien, il faut séparer ce terrain des limites du CZES et ensuite laisser à M. Khamteu l'occasion de louer ou de faire une concession avec le gouvernement. En revanche, ces deux cas sont contradictoires à la notification n°1777/CSG du 1 octobre 2009 ;
- Laisser M. Khamteu continuer la mise en place de ses affaires sur ce terrain à condition de respecter les conditions et règlements du CZES attendu que le but du CZES est d'encourager et attirer les investisseurs afin de cofinancer le développement ;
- Respecter impérativement la notification n°1777/CSG du 1 octobre 2009. Il est conseillé de calculer une réparation raisonnable pour les deux parties. Il est conseillé de garder les bois et sources d'eau ainsi que les lacs développés. Il est strictement interdit de déboiser ces bois et d'enterrer ces lacs. Il faut éviter de contraindre M. Khamteu à cesser ses affaires, au contraire, il s'agit de l'encourager dans cette direction du développement. Dans le cas contraire, il s'agirait de multiplier les conflits et de tomber dans l'injustice face à un acteur local de développement comme M. Khamteu.

Après avoir reçu les conseils du Président de la République sur l'issue de ce litige, une réunion multi-partie s'est tenue le 9 décembre 2011 au Cabinet du Président de la République, en présence des représentants de l'Assemblée Nationale, du Cabinet du Président de la République, du Cabinet central du Parti, de la Commission centrale de Contrôle du Parti et du Cabinet du gouvernement, du Parquet populaire suprême, de la Cour populaire suprême et d'autres organes administratifs centraux concernés. Le but de la

réunion était de trouver une solution définitive sur ce conflit foncier. La réunion s'est conclue sur les solutions suivantes :

- Le déménagement de M. Khamteu et la remise de ce terrain en conflit à l'État ;
- L'accord sur le taux de réparation de 481 480 220 Kip ;
- L'accord sur le taux de réparation supplémentaire provenant des revenus par l'achat des poissons et la restauration.

Ensuite, le Cabinet du Président de la République a adressé un rapport rappelant les trois solutions proposées au Président de la République pour examen. Enfin, le Président de la République en accord avec ces trois solutions a adressé une notification officielle de solution définitive aux parties concernées concernant le conflit de Khamteu au gouverneur de Savannakhet, au CZES et à M. Khamteu lui-même. À partir de cette date, le conflit foncier de Khamteu était terminé.

En principe, au sein de l'Administration centrale, il y a un service de contrôle. Dans l'organisation interne de chaque ministère ou de certains organes équivalents, il s'agit de Komkoatka (Département de contrôle). Cet organe a pour mission d'être une sorte d'état-major auprès de chaque Administration centrale. Il est chargé d'exécuter la fonction de contrôle et d'observation sur l'application des dispositions législatives d'une part et d'autre part de recevoir et répondre des recours en justice portés devant lui par les particulier, fonctionnaires et autres afin d'examiner et trouver la solution sur les litiges administratifs. Il est utile d'envisager les attributions et missions de l'Administration centrale ou l'organe administratif central d'État. D'abord, il faut traiter de ses attributions (A) et après quoi il s'agit de détailler ses missions (B).

A- Attributions

Les attributions de l'Administration centrale, notamment le Gouvernement a pour compétence d'édicter les décrets, résolutions sur la gestion de l'État dans les divers domaines dans l'ensemble du pays. Il est chargé de suspendre, annuler ou abroger les décisions, ordres, directives et circulaires de l'Administration centrale et locale qui se trouvent contradictoires aux dispositions de la loi. En réalité, le Gouvernement exerce ses fonctions de contrôle hiérarchique envers les organes administratifs subordonnés.

Le Gouvernement joue son rôle d'autorité supérieure hiérarchique vis-à-vis des organismes administratifs inférieurs soit sur la suspension ou l'annulation des actes administratifs en cause, soit sur le règlement des litiges administratifs. En ce qui concerne le règlement des conflits administratifs, il s'agit du ressort supérieur et ultime pour trouver une solution. Dans la pratique, il s'agit d'organiser une réunion pour trouver la solution sur la question en cause en cas de nécessité.

Pour bien comprendre les attributions de l'Administration centrale en matière de contrôle, il est intéressant de se référer au service d'éducation nationale. Le Ministère de l'Éducation est un organe central du gouvernement.¹¹¹ Il a pour attribution d'administrer et gérer le service d'éducation sur tout le territoire du Laos. À l'issue des fonctions du Ministère de l'Éducation, il a pour mission d'exercer les fonctions sur la gestion de l'État selon la loi sur le gouvernement et les dispositions prescrites dans les autres lois portant sur le secteur d'éducation. Il s'agit d'établir les plans stratégiques, les plans d'action, les programmes et les règlements et le texte législatif portant sur le développement du secteur d'éducation afin de les proposer au gouvernement qui les approuvera après examen.

Par ailleurs, il a pour but d'élaborer et modifier les projets de lois et actes juridiques concernant l'administration et la gestion de l'éducation selon les besoins réels à un moment donné afin de les proposer au gouvernement qui les approuvera après examen. Il s'occupe de diriger et d'établir les plans budgétaires et également de vérifier et de contrôler la mise en œuvre des plans budgétaires et financiers, la gestion de la comptabilité, des biens et des marchés publics dans le secteur d'éducation.

Le Ministère de l'Éducation a pour compétence de proposer au gouvernement l'élaboration, la révision ou l'annulation des lois, décrets-lois, décrets, des ordres, des instructions et des notifications portant sur le domaine de l'éducation. Il s'agit d'édicter des décisions, des ordres, des instructions, des notifications et divers règlements afin de garantir la gestion dans le domaine de l'éducation selon les dispositions déterminées par la loi.

¹¹¹ Art. 2 du décret n°62/PM du 2 avril 2008 concernant l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Éducation : « *Le Ministère de l'Éducation écrivant en acronyme « ME », est l'organe administratif central de l'État, attaché dans l'organisation du gouvernement. Il a pour compétence de gérer d'une manière globale le travail de l'éducation dans l'ensemble du pays. Il s'agit de développer des ressources humaines... ».*

Il est compétent pour suspendre ou annuler les décisions, les ordres, les instructions et les notifications des organes administratifs des échelons qui lui sont inférieurs. À vrai dire, il s'agit de proposer à l'autorité supérieure cette suspension ou annulation des actes réglementaires non conformes à la loi. Il a également compétence pour proposer la nomination, la mutation ou la révocation, l'application de compensation et des mesures disciplinaires aux agents publics qui sont placés sous son champ d'autorité selon la loi.

En un mot, il est chargé de diriger et de contrôler l'application des lois et actes juridiques par les institutions administratives du secteur éducatif, les personnes morales et les individus dans l'ensemble du pays. Le Ministère de l'Éducation (ME) est un parmi des organes administratifs centraux. Sa structure se compose d'un échelon central qui comprend une dizaine de départements et organes équivalents et d'un échelon local.¹¹²

Dans son organigramme il existe le Département d'inspection générale. Cet organe qui est chargé de jouer un rôle essentiel sur le contrôle interne de l'administration dans le secteur de l'éducation. Pour l'exercice de ses fonctions, il se fonde sur les dispositions de la loi et les règlements concernés. Par d'ailleurs, il doit se conformer à la loi sur l'inspection générale de l'État.

B- Missions

Il apparaît que les missions et les attributions sont pareilles. Il s'agit des droits et devoirs des organes administratifs du gouvernement. D'après les missions de ces organes déterminés par les dispositions de décrets du Premier ministre portant sur l'organisation et

¹¹² Les articles 5 et 2 du décret n°62/PM du 2 avril 2008 concernant l'organisation et le fonctionnement du ME : « *La structure organisationnelle du secteur éducatif se compose des organes centraux et locaux suivants :*

a. Les organes chargés d'exercer la fonction de gestion globale se composent de : Cabinet du ministre, Département de l'organisation et du personnel, Département du plan et de la coopération, Département des finances, Département d'inspection générale, Département des jardins d'enfants et de l'enseignement général, Département pour les écoles secondaires, Département de l'enseignement normal, Département de l'enseignement professionnel, Département de l'enseignement supérieur, Département de l'enseignement non formel, Département de la gestion des institutions de l'éducation privées, Département de l'éducation physique, Bureau du Comité national pour l'UNESCO et Institut de Recherche des Sciences de l'éducation. En outre, il y a centres, instituts de l'éducation et unités commerciales relevant au Ministère de l'Éducation.

b. Les organes administratifs locaux de l'éducation se composent de : Services éducatifs provinciaux et de préfecture et Bureaux éducatifs de districts ».

le fonctionnement des organismes administratifs centraux. La plupart de ses missions ont généralement été traitées dans les parties précédentes concernant les droits et devoirs des organes administratifs de l'État. En ce qui concerne ses missions concernant le contrôle, elles ont été rédigées dans le même principe. C'est-à-dire qu'elles définissent les droits et devoirs pour édicter les actes juridiques. En même temps, elles fixent les missions afin de veiller à l'application de ces actes. D'ailleurs, les textes de ces actes juridiques subordonnés portant sur l'organisation et le fonctionnement d'un organe administratif central ou local ont été formulés selon le même modèle.

Dans le contenu de chaque décret du PM concernant l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale, en principe, il s'agit de définir l'organisation et les droits et devoirs de l'organe concerné. En ce qui concerne les missions du contrôle, le processus est identique. La différence se situe au regard du domaine ou secteur dont l'organe administratif est chargé de s'occuper. C'est-à-dire qu'il détermine les missions du contrôle concernant tel ou tel domaine. Par exemple, le secteur administratif, le secteur de la santé, le secteur d'information et de la culture, le domaine financier, le secteur des travaux publics et des transports, etc. Il est certain que chaque domaine a son propre service de contrôle dans son organe administratif. Cet organe a compétence pour le contrôle dans son propre domaine. Il s'agit d'exercer l'autorité du contrôle global. En effet, la mission du contrôle porte soit sur la surveillance de l'application des dispositions de la loi, soit sur la poursuite et le contrôle de l'application des tâches ou plans confiés sur une période déterminée.

Le service chargé du contrôle au sein de l'Administration a pour mission de lutter contre la violation des dispositions de la loi, la corruption et les autres fléaux sociaux. Il s'agit de statuer sur les requêtes et contestations du peuple portant sur l'action illégale des agents publics, fonctionnaires et de l'administration de divers échelons selon les dispositions de la loi. Dans l'exercice des activités, le gouvernement et ses membres doivent recevoir et prendre en compte les requêtes et contestations du peuple. En fait, le Gouvernement reçoit la requête des citoyens portant sur l'action des agents publics, fonctionnaires, organisations administratives de différents échelons, l'examine si elle est fondée et y répond.

Afin de bien comprendre les missions des organismes administratifs centraux, il est indispensable d'examiner l'Autorité nationale pour la Gestion des Affaires foncières

(ANGAF, aujourd'hui elle fait partie du Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement). Bien qu'il ne soit pas l'organe ayant rang de ministère, il s'agit d'un organe administratif au niveau national qui est confié par le ministre auprès du Cabinet du Premier ministre. Cet organe administratif est rattaché au Cabinet du PM qui exécute une fonction de gestion des affaires foncières de façon globale dans tout le pays.¹¹³

Le décret n°67/PM du 18 mai 2004 fixe l'organisation et le fonctionnement de l'ANGAF. En principe, les droits et devoirs de l'ANGAF sont formulés comme les autres organes administratifs au niveau central. L'ANGAF a pour mission d'exercer les fonctions concernant la gestion des affaires foncières selon la loi sur le foncier et les dispositions prescrites par les autres lois concernées. Il s'agit d'établir les plans stratégiques, les plans d'action, les programmes et les règlements et lois portant sur la gestion des affaires foncières afin de les proposer au gouvernement qui les approuvera après examen.

Par ailleurs, elle a pour but d'élaborer et modifier les projets de lois et actes juridiques concernant la gestion des affaires foncières selon les besoins réels d'un moment donné afin de les proposer au gouvernement qui les approuvera après examen. Elle s'occupe de mesurer, d'aménager et classer le plan d'occupation du sol pour établir les plans de possessions et d'usage dans tout territoire. Elle collabore avec les autres secteurs concernés et l'administration locale pour établir les plans pour gérer et contrôler les usages du sol au niveau local, régional et national afin de les proposer au gouvernement qui les approuvera après examen.

En ce qui concerne les autorités de l'ANGAF, elles ont compétence pour proposer au gouvernement l'élaboration, la révision ou l'annulation des lois, décrets-lois, décrets, des ordres, des instructions et des notifications portant sur le domaine foncier. Il s'agit d'édicter des décisions, des ordres, des instructions, des notifications et divers règlements afin de garantir la gestion du domaine foncier selon les dispositions déterminés par la loi.

¹¹³ Art. 1 du décret n°67/PM du 18 mai 2004 fixant : *L'organisation et le fonctionnement de l'Autorité nationale pour la Gestion des Affaires foncières écrivant en acronyme « ANGAF », est l'organe administratif central de l'État, attaché à l'organisation du Cabinet du PM ayant rang de l'Autorité. Il a pour mission d'être une sorte d'état-major assistant le gouvernement en vue de gérer les affaires foncières dans l'ensemble du pays ».*

Elles sont compétentes pour suspendre ou annuler les décisions, les ordres, les instructions et es notifications des organes administratifs des échelons qui lui sont inférieurs. En réalité, il s'agit de proposer à l'autorité supérieure une suspension ou une annulation des actes réglementaires non conformes à la loi. Elles ont également compétence pour proposer la nomination, la mutation ou la révocation des agents publics, ainsi que l'application de compensation et des mesures disciplinaires aux agents publics qui sont placés sous son champ d'autorité selon la loi.

L'organisation de l'ANGAF est en principe structurée selon le même modèle d'autres organes administratifs.¹¹⁴ Dans son organisation, il y a également le Département du contrôle. Il a pour mission de veiller à l'application des dispositions de la loi concernant son propre domaine. Il a pour but de régler ou de proposer les litiges fonciers à caractère administratif saisis par les secteurs, l'administration locale ou les individus aux autorités supérieures hiérarchiques pour la solution. Il s'agit d'assurer légalement la gestion et l'administration des affaires foncières de façon efficace et juste.

II-L'organe administratif inférieur

L'existence de l'organe administratif inférieur ainsi que ses compétences sont prévues par la loi sur l'administration locale. Il s'occupe d'assurer l'administration et la gestion de l'État dans les territoires locaux ou les lieux locaux. Ses attributions ou missions sont quasiment similaires que celles des organes administratifs centraux. Ces organes sont Ongkane Pokkhong Khan Khouèng (administration provinciale), Ongkane Pokkhong Khan MOUNG (administration du district) et Ongkane Pokkhong Khan BAN (administration du village). Nous allons examiner les attributions et missions de ces organes. Il convient donc

¹¹⁴ Art. 5 du décret n°67/PM du 18 mai 2004 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'ANGAF : « L'organisation de l'ANGAF se compose de : al.5.1 Au niveau central, il s'agit de : Cabinet, Département pour la politique, la planification et le développement des affaires foncières, Département du sol, Département du contrôle pour les affaires foncières, Département de l'information des affaires foncières. al.5.2 Au niveau local, l'organe provincial et préfectoral pour la gestion des affaires foncières, l'organe pour la gestion des affaires foncières du district et de la municipalité et l'unité pour la gestion des affaires foncières auprès du village. Les organes locaux pour la gestion des affaires foncières sont sous l'autorité de l'administration locale en matière de la vie politique et sous l'autorité de l'ANGAF en matière technique... ».

dans un premier temps d'envisager ses attributions (A) puis dans un second temps de préciser ses missions (B).

A- Attributions

En effet, les compétences des organes administratifs de l'Administration locale ont déjà été traitées dans l'introduction. Les organes administratifs de la Province, de la Préfecture ont pour attribution d'assurer la gestion dans tous les secteurs de l'État dans leur territoire. Ils ont aussi pour obligation de garantir la défense nationale, la sécurité locale et les affaires étrangères conformément aux dispositions gouvernementales.

Afin de traiter en détail les attributions concernant le contrôle hiérarchique de l'Administration locale, il faut analyser les droits et devoirs du chef du lieu de chaque échelon. Par contre, ses attributions sont quasiment identiques à celles des organes administratifs centraux. En réalité, les compétences de cette autorité sont similaires à celles précédemment évoqués, cependant elles sont limitées à leur circonscription. Surtout, les chefs de chaque échelon doivent respecter strictement ses compétences déterminés par les dispositions de la loi. Ils ont l'obligation de se soumettre à l'autorité supérieure hiérarchique. C'est-à-dire que le gouverneur se soumet au Gouvernement. Le chef du District est sous l'autorité du gouverneur et le chef du Village est placé sous l'autorité du maire.

Il convient de montrer les compétences du Gouverneur de la Province et de la Préfecture. En effet, le Gouverneur a compétence pour édicter les décisions, les ordres, les directives, les notifications et les divers règlements prescrits par la loi. Il est compétent pour assurer la protection de la population dans sa circonscription. Il s'agit de suspendre ou d'annuler les divers actes réglementaires des échelons qui lui sont inférieurs et de proposer à l'autorité supérieure la suspension ou l'annulation des actes réglementaires non conformes à la loi.

Par ailleurs, il a le droit de proposer aux autorités supérieures la création, l'annulation d'un District, d'une Municipalité et d'autres organes administratifs de la Province, de la Préfecture et de créer, annuler, unifier, séparer et définir territorialement les villages. Il est compétent pour proposer la nomination, la mutation ou la révocation du Chef de District, du Chef de la Municipalité mais aussi proposer ou approuver la nomination du Chef, du

Chef adjoint dans le service relevant de la Province et du Chef de Cabinet relevant du District.

Ensuite, il a aussi le droit de nommer, muter ou révoquer le Chef de Cabinet et le Chef adjoint de Cabinet de la Province, de la Préfecture, le Chef adjoint du District, de la Municipalité ; le Chef et le Chef adjoint du Cabinet du District, de la Municipalité ; le Chef adjoint des autres Cabinets relevant du District ainsi que les autres fonctionnaires conformément aux dispositions réglementaires. Il est compétent pour gérer et contrôler l'organisation du personnel fonctionnaire relevant de son autorité.

Enfin, selon les prescriptions de la loi, il est chargé d'examiner et de donner les directives mais aussi de répondre aux requêtes et diverses propositions formulées par les organisations, les individus ou fonctionnaires. Ces attributions ont une importance toute particulière.¹¹⁵

En ce qui concerne les organes administratifs du District, ils exécutent les mêmes fonctions que les organes supérieurs. Ils ont pour fonction de garantir la gestion des secteurs politiques, économiques et socioculturels, les activités de construction, l'usage des ressources humaines, l'usage rationnel des ressources naturelles, la protection de l'environnement et des autres ressources disponibles, la défense et la sécurité publique dans leur circonscription territoriale conformément aux dispositions de la Province, de la Préfecture.

Le Village quant à lui est un organe administratif de base. Il a pour fonction d'assurer la gestion des secteurs économiques et socioculturels, de garantir la tranquillité, l'usage rationnel des ressources naturelles et la protection de l'environnement dans son village. En outre, il a également compétence pour régler les conflits selon ses droits et devoirs fixés par les règlements concernés.

¹¹⁵ Voir art. 14 de la loi n°03/AN du 21 octobre 2003 portant sur l'administration locale.

B- Missions

Auprès des organes administratifs au niveau provincial, il existe les services techniques relevant des Ministères et les services équivalents relevant de l'autorité provinciale, de la Préfecture. Ces services sont délégués par les Ministères respectifs et les organes équivalents au niveau national. Ils sont placés sous l'autorité de la Province et de la Préfecture. Il est certain qu'ils sont responsables, devant l'autorité nationale, de la bonne conduite des tâches qui ont été déléguées dans leur circonscription territoriale.

Pour approfondir les missions de ces services, il est utile de présenter le domaine industriel et commercial. Au sujet de son organe administratif provincial, on trouve les services provinciaux d'industrie et de commerce (SPIC).¹¹⁶ Ils font partie des organes de l'administration provinciale et préfectorale. Il s'agit des services techniques verticaux du MIC qui sont territorialement implantés. Ces services bénéficient d'un statut des organes ayant rang de services techniques verticaux. Ils sont considérés comme les services délégués du domaine de l'industrie et du commerce. Ils ont pour mission d'être une sorte d'état-major pour le Ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) et l'administration provinciale et préfectorale dans la gestion et l'administration de l'État en matière industrielle et commerciale dans leur propre circonscription.

En ce qui concerne les droits et devoirs des SPIC, ils ont pour missions d'étudier et de transformer les résolutions, les politiques, les décisions, les décrets et les règlements du MIC, de l'administration provinciale et préfectorale en plans d'action, programmes et règlements détaillés. En même temps, il s'occupe de les appliquer de manière efficace. Il est chargé de surveiller et contrôler l'exécution des attributions et missions des secteurs, bureaux et unités qui lui sont inférieurs.

¹¹⁶ Art. 6 de l'arrêté ministérielle n°1491/MIC.DP du 23 octobre 2006 portant sur l'organisation et le fonctionnement du service de l'industrie et du commerce auprès la Province et la Préfecture : « *L'organisation du SPIC comprend : le secteur d'organisation d'administration, le secteur pour la gestion industrielle et de l'artisanat, le secteur pour la promotion de production et de commerce, le secteur de commerces intérieurs et d'enregistre des entreprises, le secteur pour la gestion d'importation et d'exportation et le secteur du contrôle pour l'industrie et le commerce...* ».

Au regard des autorités qui lui sont dévolues, il a le droit de proposer aux autorités supérieures l'amélioration des actes juridiques concernant le domaine industriel et commercial qui lui semblerait contradictoires. Il a compétence pour édicter les décisions, les circulaires et les directives afin d'assurer la gestion des affaires industrielles et commerciales dans leur propre territoire. Il est également compétent pour contrôler l'exécution des droits et devoirs de l'organisation du Parti, de l'État et de veiller à l'application des dispositions de la loi par les entités commerciales qui sont sous leurs autorités.

En ce qui concerne les services techniques verticaux au niveau du district, ses organisations et fonctionnements sont quasiment similaires à ceux de services techniques provinciaux. Il y a le Cabinet relevant des autres services techniques et des organes équivalents. Il s'agit de l'organe administratif du District ayant pour fonction la gestion des services qui lui sont attribués par la Province, la Préfecture et des autres services techniques. Il est responsable de la mise en œuvre des documents réglementaires prescrits par l'autorité supérieure, de l'application des plans de développement socio-économique de la Province, de la Préfecture, du District.

Il convient de se référer à nouveau au domaine industriel et commercial. En effet, à cet échelon, il existe le bureau de l'industrie et du commerce auprès du district ou de la municipalité. L'arrêté ministériel n°0181/MIC.DP du 2 février 2007 fixe l'organisation et le fonctionnement du Bureau de l'industrie et du commerce (BIC) auprès du district ou de la municipalité. En principe, les compétences des BIC sont similaires à ceux des SPIC. Leurs compétences sont cependant limitées à leurs circonscriptions territoriales.

§.2- Les organismes de contrôle

Le contrôle de l'Administration a pour objet de veiller à une bonne application des actions de l'Administration. Il s'agit également d'observer l'application des règlements et lois par l'Administration. En effet, « *Ce contrôle peut se concevoir de diverses manières et sur divers plans : on peut ainsi soumettre l'Administration à un contrôle politique, exercé par le Parlement, à un contrôle administratif ou interne, exercé par les supérieurs*

*hiérarchiques ou des corps d'inspection, enfin à un contrôle juridictionnel, confié essentiellement à un juge spécialisé (le juge administratif) ».*¹¹⁷

Au Laos, en dehors des organes du pouvoir de l'État, il existe les organismes de contrôle qui ont la fonction de veiller à l'application des règles du droit par l'Administration publique et les organisations politiques et sociales. Dans cette sous-section, il est donc indispensable d'examiner le contrôle de l'Administration, exercé par les corps d'inspection.

Avant tout, il convient de retracer un bref historique des organes de contrôle. L'organisme de contrôle du Parti et de l'État a été débuté par le 2^e Congrès du Parti en 1972. Le Comité exécutif du Parti de chaque échelon avait le droit d'organiser un Comité de contrôle qui se composait d'un certain nombre de ses membres du Comité exécutif du Parti correspondant.

Le Comité de contrôle avait pour attributions de :

- veiller au bon respect de la démocratie et du règlement disciplinaire du Parti, contrôler l'application des orientations du Parti et des règles du droit administratif par les membres du Parti et surveiller la qualité de ses membres ;
- examiner et proposer à leur autorité hiérarchique une décision disciplinaire au membre fautif du Parti : violation de règlement du Parti, des règles du droit administratif et non respect des décisions et ordres de la supérieure hiérarchique et contrôler la finance du Parti.

Au niveau central, on trouvait un *Comité de contrôle de la démocratie interne du Parti* (Khana Koatka Paxathipatay Phaynay Phak). Au niveau local, c'était le Comité exécutif du Parti chargé d'exécuter les fonctions de contrôle. Après la proclamation de la RDP Lao en 1975, les organismes de contrôle ont exécuté ses fonctions sous la direction de M. Sisomphone Lovansay, membre de Bureau politique du Parti, jusqu'en 1982 l'organisme de contrôle du Parti et de l'État (Ongkane Koatka Phak Lai Lat) a officiellement été fondé par la décision n°04 du 16/2/1982 fixant l'organisation du Comité de Contrôle du Parti et de l'État. Il s'agit d'un Comité de contrôle indépendant qui avait pour attributions de :

- veiller à l'application des orientations, résolutions, ordres et règlements du Parti ;
- contrôler les activités de toute organisation du Parti et de l'État et les fonctionnaires et membres du Parti.

¹¹⁷ E. P. Luce, *op. cit.*, p. 225.

En résumé, l'organisme de contrôle du Parti et de l'État a été fusionné, séparé et dénommé selon la décision de chaque congrès du Parti. En dépit de fusion ou séparation de son organisme, les missions et attributions de l'organisme de contrôle restent inchangeable. Au cours du Congrès du Parti en 1986, il y avait une amélioration d'organisation de l'organisme du contrôle. Il a été appelé le Comité de contrôle du Parti et de l'État (Khana Koatka Phak Lai Lat). Jusqu'à la fin de 1988 et au début de 1989, il y avait la fusion entre le Comité central du Personnel du Parti et le Comité de contrôle du Parti et de l'État en un seul ministère appelé le Ministère du Personnel et du Contrôle, mais à la fin de 1989, il y avait une séparation. L'organisme du contrôle devenait le Comité central de contrôle du Parti. En bref, l'organisme de contrôle a été fusionné, séparé et dénommé selon la décision de chaque congrès du Parti.

Jusqu'en 2001, il y avait également une amélioration de l'organisme de contrôle. C'est à dire que l'organisme de contrôle a été séparé en deux organes : le Comité central de contrôle du Parti (Khana Koatka Sounkang Phak) et l'Inspection générale de l'État (Ongkane Koatka Heang Lat) ou l'Organe de contrôle du Gouvernement (Ongkane Koatka Latthabane). L'Inspection générale de l'État (IGE) a été créée par le décret n°98/PM du 30 mai 2001. Depuis, l'organisation et le fonctionnement de l'IGE a été amélioré par le décret n°195/PM du 21 février 2006. Ensuite, il s'agit de fusionner l'organisme du contrôle en un seul organe, à savoir : le Comité central du Contrôle qui a été constitué par la résolution n°98/MBPP du 15 août 2006. Enfin, la loi sur l'Inspection générale de l'État n°02/AN du 2 juillet 2007 a été adoptée.

Après le 9^e Congrès du Parti en 2011, l'organisme de contrôle a été fusionné en un seul corps d'inspection comprenant : Comité central de contrôle du Parti, Inspection générale de l'État (IGE) et Organe central de lutte contre corruption. Aujourd'hui, le corps d'inspection du Laos se connaît son 30^e anniversaire de la fondation. Il se réfère aux actes juridiques pour faire fonctionner les affaires d'inspection du Parti et de l'État. À la tête du corps d'inspection du Laos, se trouve Docteur Bounthong Chitmany, membre du Bureau politique, président du Comité central de contrôle du Parti, président de l'Inspection générale de l'État et chef de l'Organe central de lutte contre corruption.¹¹⁸

¹¹⁸ « *Le 30^e Anniversaire de la Fondation de l'Organisme du Contrôle de Parti-Etat* », Journal Paxaxon n°11. 370, 2012, p. 10.

En effet, le système des organismes d'inspection est hiérarchiquement organisé de l'autorité centrale jusqu'à ses administrations locales. L'organisation et les attributions de ces organes de contrôle seront analysées de manière respective. Dans un premier temps, nous allons nous concentrer sur le Comité central de contrôle du Parti (I). Puis dans un second temps, nous traiterons de l'Inspection générale de l'État (II).

I- Le Comité central de contrôle du Parti

Le Comité central de contrôle du Parti (CCCCP) est dénommé *Khana Koatka Sounkang Phaak*. Ce comité est considéré comme le corps d'inspection le plus élevé dans le système des corps d'inspection du Laos. Il est responsable de la direction d'ensemble des corps d'inspection dans tout le pays. Il est chargé d'exercer à la fois la fonction d'inspection du Parti et celle de l'État. Il a été constitué par la résolution n°28/BPP du 25 août 2011 fixant l'organisation et le fonctionnement du Comité central de contrôle du Parti.¹¹⁹

Le Comité central de contrôle est une sorte d'état-major auprès des organisations du Parti et de l'État. Il est responsable devant le Comité exécutif central du Parti *Khana Bolihane Ngane Sounkang Phak* (CECP), le membre du Bureau Politique du Parti (MBPP) et le Comité de Secrétariat central du Parti (CSCP) concernant les affaires d'inspection du Parti. Il est également responsable devant le Comité permanent de l'AN (CPAN) et le Gouvernement pour les affaires portant sur l'inspection de l'État, la prévention et la lutte contre la corruption. Il dirige d'une façon unifiée l'inspection du Parti et de l'État dans tout territoire.

Afin de comprendre de manière précise son organisation et fonctionnement, il est intéressant de montrer la composition du CCCC (A) et après quoi il s'agit de soulever ses attributions (B).

¹¹⁹ Art. 1 de la résolution n°28/BPP du 25 août 2011 fixant l'organisation et le fonctionnement du Comité central de contrôle du Parti : « *Localisation : Le Comité central de contrôle du Parti (CCCCP) est un organe central du Parti ayant rang de divers Comités centraux du Parti* ».

A- Organisation et composition

Le Comité central de contrôle du Parti comprend : un cabinet et des divers départements. Les organes mentionnés ci-dessus sont composés en différentes divisions et unités comme dans un ministère.

La composition du CCCP comprend : un président, deux vice-présidents et un certain nombre de membres qui ont été élus par le congrès préliminaire du Parti de chaque session. Aujourd'hui, il s'agit du 9^e congrès du PPRL qui s'est tenu les 17-21 mars 2011 à Vientiane. Lors de la 9^e session du PPRL, le président a été élu pour prendre actuellement la tête du CCCP. Le président est assisté par probablement deux vice-présidents. Ils ont été élus lors du congrès préliminaire du CECP de la 9^e session.¹²⁰ En outre, il se compose de quatre membres qui ont été nommés par le CECP. En ce qui concerne la composition dans les organes assistants du CCCP, il y a : un chef et les chefs adjoints du Cabinet, les directeurs et directeurs adjoints, les chefs et chefs adjoints de division ainsi que les agents publics ou fonctionnaires. Le président, le vice-président ou le représentant du CCCP ont le droit de participer à la session ordinaire ou extraordinaire du CECP, du gouvernement, du Comité de contrôle au niveau ministériel, provincial et préfectoral.

Lors de l'exercice de leurs compétences, les inspecteurs respectent strictement les dispositions de la loi. Le CCCP exécute ses fonctions selon les principes politiques de base de l'État et selon les principes applicables en matière de travail. Il s'agit de tenir compte de l'orientation, des résolutions, des décisions, mais aussi des règlements du Parti et des lois de l'État. Il est responsable pour tous les dommages devant le MBPP, le CSCP, le CPAN et le gouvernement.

Il pratique le principe du centralisme démocratique. En réalité, il s'agit d'un principe ou une méthode de travail qui s'applique à toutes les organisations étatiques ainsi qu'à tous les agents publics ou fonctionnaires. Il se justifie par le fait que l'action de diriger et de prendre les décisions s'effectue de manière collégiale. Il consiste à répartir les tâches à la responsabilité individuelle selon le système de division des compétences des organes

¹²⁰ « Dossier du XI^e Congrès du Parti Populaire Révolutionnaire Lao 2011 », Revue Alounmay, Vientiane, 2011, p. 132.

étatiques et des autorités administratives et enfin il faut respecter le principe du chef unique.

B- Attributions

Le CCCP est chargé d'étudier et de transformer les orientations et politiques, le règlement du Parti, les résolutions, les ordres du Parti et les divers actes juridiques de l'État concernant les tâches d'inspection en plans d'action, programmes et de déterminer les règlements, mesures et la méthode afin d'entreprendre l'inspection. En même temps, il s'occupe de collaborer avec les divers Comités centraux du Parti, Ministères, organes ayant rang de ministère, administrations locales pour planifier la formation des inspecteurs dans chaque période.

De plus, il est chargé de surveiller et de contrôler les organismes du Parti et de l'État qui lui sont inférieurs lorsqu'il constate la violation de disposition législative. Il contrôle les membres du Parti et les hauts fonctionnaires qui sont sous l'autorité centrale (MBPP et CSCP) lorsqu'il constate la violation des règlements du Parti et des dispositions de la loi au cours de l'exercice de leur travail. Il s'occupe de recueillir et d'examiner les requêtes en justice portant sur la violation des règlements du Parti, sur l'action des membres du Parti et des hauts fonctionnaires et d'examiner si elles sont fondées et d'y répondre. Les requêtes en justice et contestations de la population doivent être étudiées et examinées raisonnablement selon les dispositions de la loi.

Par ailleurs, il a pour mission de contrôler l'application des mesures disciplinaires non conforme à la disposition de la loi aux membres du Parti des organes inférieurs du Parti. Dans le même temps, il s'agit de suivre la récupération des informations et de déclarer les biens des membres du Parti et des hauts fonctionnaires qui sont placés sous l'autorité centrale. Le CCCP est chargé de veiller à l'élaboration des actes juridiques et à la violation d'application des différents actes des Ministères, des organes ayant rang de ministère, de la Province, de la Préfecture et des organisations relevant de l'autorité centrale.

Il est chargé de prévenir et de lutter contre les fléaux sociaux et la corruption et il s'occupe de surveiller l'application des plans du développement socio-économique, les plans du

budget étatique, la gestion d'utilisation des biens, des emprunts de l'administration relevant de l'autorité centrale. Il s'agit d'établir les rapports portant sur les actions et le résultat des inspections, de proposer les mesures et les solutions et de les mettre, en fonction du résultat des inspections aux MBPP, CSCP, CPAN et au Gouvernement.

Au sujet de ses attributions, le CCCP dispose des prérogatives suivantes compétence pour proposer et décider la mise en route d'inspections des organismes du Parti, des organisations de masse, des organes administratifs de l'État et des Comités inférieurs du Parti et des actions des membres du Parti, des hauts fonctionnaires rattachant à l'autorité centrale. Il a le droit de proposer aux organes du Parti et de l'État d'améliorer et d'annuler les actes juridiques non-conformes à la loi.

Il peut convoquer les organismes du Parti ou de l'État, les organisations de masse, les organisations sociales, les membres du Parti, les agents publics, les fonctionnaires, les ouvriers, les militaires, les personnels de police et les peuples afin d'une part de rendre un rapport ou d'expliquer les faits et motifs et d'autre part de fournir les documents et les preuves aux Comités d'inspection ou aux inspecteurs.

Il est compétent pour suspendre temporairement les actions, l'exécution de fonction, la nomination, la mutation des membres, agents publics et fonctionnaires qui sont en cours d'inspection, lorsqu'il constate un trouble lors de l'inspection. Il s'agit d'étudier et de proposer aux MBPP, CSCP, CPAN et au gouvernement de nommer Khana Koatka Saphokit (le Comité d'enquête ou *ad hoc*) afin de mettre en place une inspection sur telle ou telle question en dehors de l'inspection annuelle. Ce Comité d'enquête sera automatiquement dissout après avoir terminé chaque mission d'inspection. En principe, lorsqu'il semble y avoir une violation de disposition législative ou une contestation, les autorités compétentes doivent désigner un Comité d'enquête pour entreprendre une inspection dans le domaine concerné. Après avoir terminé la mission d'enquête, ce Comité doit rendre compte des résultats d'inspection à leur autorité supérieur si une faute a été constatée. Le CCCP a compétence pour poser les diverses mesures de sanction à différents niveaux aux hauts fonctionnaires. Dans le même temps, il s'agit de proposer aux parties concernées de procéder à la restitution des biens détournés. L'État doit récupérer ses biens et être dédommagé selon les dispositions de la loi.

Il est chargé d'élaborer les décisions, les instructions, les ordres, les notifications, les règlements, les mesures concernant les affaires d'inspection du Parti et de l'État, les tâches portant sur la prévention et la lutte contre la corruption ainsi que les actions sur l'examen et la solution des requêtes de justice ou contestations.

II- L'Inspection générale de l'État

En fait, l'Inspection générale de l'État (IGE) a été fondée initialement par le décret n°98/PM du 30 mai 2001 pour exécuter les fonctions d'inspection des activités et des organismes de l'État. Puis, l'organisation et le fonctionnement de l'IGE a été amélioré par le décret n°245/PM du 16 août 2011 portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'organe d'inspection du gouvernement. Enfin, la loi sur l'inspection de l'État a été promulguée en 2007. La loi n°02/AN du 2 juillet 2007 détermine l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection générale de l'État (IGE). En effet, ce texte régit les principes, règlements et mesures portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'inspection générale de l'État. Il s'agit de garantir le travail d'inspection d'une manière rigoureuse et efficace.

D'ailleurs, il s'agit de chercher les avantages et les points forts de l'application de la loi par l'organisation et le fonctionnaire afin de les encourager et de les promouvoir d'une part et d'autre part d'identifier les inconvénients, points faibles et faits de violation des règles de droit par l'organisation et la personne qui sont considérés comme des violations de la règle législative, la corruption, la bureaucratie autoritaire, le gaspillage, l'écart du mécanisme de gestion et d'administration, etc. En somme, il a pour objet de déterminer les mesures portant sur la prévention et la solution de ces fléaux afin d'assurer la gestion étatique, socio-économique, la protection d'intérêts étatiques et collectifs, des droits et des intérêts légitimes des citoyens.

En fait, le but de l'inspection est de poursuivre et rechercher les informations et les preuves portant sur l'application des politiques, des règles de droit, des droits et devoirs de l'organisation et du personnel qui sont au sein des organes administratifs afin d'examiner, d'estimer et d'évaluer la mise en œuvre de leur action. Il s'agit également de proposer des

méthodes et des mesures aux organes administratifs concernés pour se conformer aux résultats de l'inspection et se remettre en conformité avec le droit.

En ce qui concerne la mise en place des actions d'inspection, il est indispensable de respecter strictement les principes de base concernant l'inspection étatique. Les principes sont fixés afin de permettre aux fonctionnaires inspecteurs de mener à bien ses actions d'inspection. De plus, il s'agit d'assurer l'application des lois et des règlements en matière d'inspection.¹²¹

D'après de la loi sur l'inspection de l'État, il existe un mécanisme de responsabilité concernant les tâches d'inspection. En effet, ce sont les chefs des organes administratifs qui sont chargés de diriger les actions d'inspection d'une façon hiérarchique dans le champ de leur compétence. Autrement dit, ce sont le Premier Ministre, les ministres, les chefs des organes ayant rang de ministère, les gouverneurs, le préfet, les maires, les chefs de la municipalité et les chefs d'autres organismes de l'État concernés. À vrai dire, ces autorités ont pour missions d'organiser, de diriger, d'établir les conditions favorables à l'exercice des actions d'inspection, notamment l'approbation du projet et du plan d'action de l'inspection dans le champ de leurs compétences. De plus, ils sont chargés de prendre les décisions ou de juger les résolutions proposées sur les résultats d'inspection d'une manière stricte selon les dispositions de la loi.

Au cours de l'exercice des actions d'inspection, le chef de l'organe d'inspection de chaque échelon, le chef de délégation et les fonctionnaires inspecteurs sont tenus de respecter leurs propres prérogatives prévues dans la présente loi et les autres lois d'une manière stricte. Ils peuvent être responsables pour l'exercice de leurs fonctions, la prise de leurs décisions ou leurs actions faisant grief à l'organisation et au personnel suspecté. En effet, cette présente loi sur l'inspection de l'État s'applique au chef de la délégation et aux fonctionnaires

¹²¹ Art. 5 de la loi n°02/AN du 2 juillet 2007 portant sur l'Inspection générale de l'État : « *L'inspection étatique doit respecter les principes suivants : al.1 respecter les dispositions de la loi d'une manière rigoureuse ; al.2 posséder de la démocratie et de la transparence ; 3. assurer nettement la justice, la mise à l'heure et l'ouverture selon les règlements ; al.4 encourager la participation du peuple, d'organisation de tout échelon, y compris la participation des medias et al.5 éviter de provoquer les difficultés sans nécessité aux actions de l'organisation et du personnel suspecté* ».

inspecteurs. Pour bien comprendre le champ d'application de cette présente loi, il est proposé de voir les dispositions prescrites dans l'article 9 de la loi.¹²²

En ce qui concerne l'organisation de l'IGE, il existe deux catégories d'organes d'inspection : organes selon le niveau d'une administration et ceux par le domaine. En effet, les organes d'inspection de l'État sont placés sous l'autorité directe du chef des organes administratifs correspondants. D'ailleurs, ils sont placés sous la direction en matière technique d'inspection de l'IGE. Il est indispensable de présenter le système d'organes d'inspection pour bien comprendre leur organisation. Comme il vient d'être précisé, il existe deux catégories : organes d'inspection selon le niveau d'une administration et ceux par le domaine. En ce qui concerne les organes d'inspection selon le niveau d'une administration, ils sont organisés d'une manière hiérarchique par rapport à l'Administration. En fait, ils se composent de trois échelons ; au sommet, il y a l'IGE et aux niveaux inférieurs, les services provinciaux, le service préfectoral d'inspection et les bureaux d'inspection des districts et des municipalités.

Pour les organes d'inspection par le domaine, il s'agit des organes d'inspection intégrés dans les divers domaines. C'est-à-dire les organes d'inspection auprès des ministères et des organes équivalents. Généralement, ils sont organisés auprès des domaines qui ont leurs services techniques du central au local. Ils se composent des départements ministériels d'inspection et des organes ayant rang de ministère et des secteurs d'inspection des services techniques auprès des provinces et de la préfecture.

En ce qui concerne l'organisation d'inspection au sein de Thabouang (Autorité ou sous ministère), il est susceptible de créer le département ou la division selon la décision gouvernementale. Il s'agit dans un premier temps d'envisager l'organe d'inspection selon le

¹²² Art. 9 de la loi n°02/AN du 2 juillet 2007 : *la présente loi n'est applicable qu'aux organisations, dirigeants, cadres, fonctionnaires techniques, fonctionnaires des entreprises publiques et personnels qui exercent leurs fonctions dans les organes administratifs et autres organismes de l'État concernées du central au local.*

En ce qui concerne la CPS, le PPS, le FLEN, les organisations de masse et autres organismes de l'État, il convient de constituer leur propre organe d'inspection de l'État à part. En revanche, leur organe d'inspection doit mettre en œuvre le travail d'inspection selon les dispositions de la présente loi.

Au sujet de l'organisation et du fonctionnement d'inspection de l'État au sein du Ministère de la Défense Nationale et du Ministère de la Sécurité Publique, ils sont prescrits dans les règlements spécifiques.

niveau d'une administration (A) et enfin dans un second temps de traiter de l'organe d'inspection auprès des ministères et organes équivalents (B).

A- L'organe d'inspection selon le niveau d'une administration

L'IGE est l'organe d'inspection au niveau central. En effet, il est très connu et le plus souvent appelé en langue laotienne « Ongkane Koatka Lathabane ». C'est un organe ayant rang de ministère. Il est placé au sein de la structure du gouvernement ¹²³ et a pour fonction d'être une sorte d'état-major auprès du gouvernement. Ses actions portent sur l'inspection de l'État, la prévention et la lutte contre la corruption. Il est compétent pour examiner et résoudre les affaires relatives aux protestations des citoyens selon les droits et devoirs du gouvernement. Il s'agit également de diriger les activités d'inspection dans tout le pays.

L'IGE a pour fonction d'établir les plans stratégiques portant sur le travail d'inspection de l'État, la prévention et la lutte contre la corruption afin de les proposer au gouvernement qui les approuvera après examen mais aussi d'étudier les politiques, les plans d'action, les résolutions et les ordres du gouvernement afin de les transformer en plans d'action, programmes et projets de manière détaillée dans le but de les faire appliquer. Il est aussi compétent pour proposer l'élaboration et la révision des lois, décrets-lois, décrets présidentiels et décrets au gouvernement pour examen. Puis, il est compétent pour édicter des décisions, des ordres, des instructions et des notifications afin de garantir la gestion unifiée des affaires d'inspection de l'État. Enfin, il est chargé d'assurer la propagande et la diffusion des politiques et des règles de droit concernant les affaires d'inspection de l'État. Ensuite, il s'agit de diriger et de contrôler l'application des activités d'inspection de l'État dans tout le pays, de former et d'améliorer les connaissances professionnelles en matière d'inspection des fonctionnaires inspecteurs et personnels exerçant des fonctions d'inspection, de veiller à l'application des politiques, des règles de droit, des plans d'action,

¹²³ Les articles 1 et 2 de du décret n°245/PM du 16 août 2011 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'IGE : « *L'Inspection générale de l'État écrivant en acronyme (IGE) est un organe central d'inspection de l'État ayant rang de ministère et un organe dans l'organisation du gouvernement. Il a pour fonction d'être une sorte d'état-major et d'être responsable devant le gouvernement concernant le travail de contrôle et de lutte contre la corruption. Il a pour attribution d'assister le gouvernement en vue d'étudier et examiner les requêtes et recours administratifs des citoyens dans son cadre de responsabilité prescrite par la loi. Il s'agit de diriger et d'assurer le travail de contrôle, la lutte contre la corruption, l'examen des requêtes et recours administratifs du citoyen, l'amélioration de l'organisation, la formation des fonctionnaires inspecteurs et la coopération internationale dans tout le pays* ».

des droits, des devoirs et des responsabilités ministérielles et des organes ayant rang de ministère, des provinces, de la préfecture, ainsi que ceux des personnels administratifs rattachés au Kana Chatang Sounkang Phak (Comité central de personnel du Parti) (CCPP).

Il est chargé de contrôler les tâches relevant de la responsabilité de plusieurs ministères et organes équivalents ainsi que les organes relevant du gouvernement, des provinces ou de la préfecture. Il doit recevoir les requêtes des citoyens portant sur l'action des fonctionnaires administratifs rattachés au CCPP ou sur une décision concernant une question de l'organisation, pour ce faire il examine si elle est fondée et y répond. Enfin il est compétent pour recueillir les réclamations des citoyens relatives aux décisions prises par les ministères, les organes équivalents, les provinces ou la préfecture, dont ce citoyen n'est pas satisfait ainsi que pour identifier si elles sont fondées et y répondre.

Il a pour mission d'exercer les fonctions en matière de prévention et de lutte contre la corruption déterminées par la loi ; de coordonner et de collaborer avec les organismes de l'État au niveau central et local, y compris l'Inspection générale des Finances (IGF) et l'organe du contrôle indépendant en matière de mise en œuvre d'inspection, de solution et d'application du résultat d'inspection dans le respect de leurs propres attributions ; de proposer aux organes concernés des mesures et des méthodes de résolution des problèmes rencontrés lors de l'activité d'inspection qui après examen prendront une décision et en rendront compte au gouvernement.

L'IGE dispose d'un président, de vice-présidents et de fonctionnaires techniques. Le président est nommé ou révoqué selon les mêmes modalités que pour les membres de Gouvernement. Il est responsable devant le Premier Ministre. Il est chargé de rendre compte au Comité permanent de l'Assemblée Nationale (CPAN) des actions portant sur l'inspection de l'État, la prévention et la lutte contre la corruption.

Les droits et devoirs du président de l'Inspection générale de l'État (IGE) sont fixés par l'article 31 de la loi n°02/AN du 2 juillet 2007.¹²⁴ Le président de l'IGE reçoit les décisions issues de réunions du gouvernement, des différentes inspections du pays qu'il dirige et contrôle. De plus, en liaison avec le Parquet populaire suprême, il peut proposer aux

¹²⁴ Art. 31 de la loi n°02/AN du 2 juillet 2007 portant organisation de l'Inspection générale de l'État.

responsables des structures administratives de revoir leurs décisions qui seraient non conformes au droit. À défaut, il peut proposer au Premier ministre de remodeler ces décisions.¹²⁵ Il peut également proposer tout texte ou modification de texte portant sur l'inspection ou les travaux d'inspection.¹²⁶

Le président de l'IGE peut également proposer à tout responsable administratif de mettre en place une inspection dans son secteur.¹²⁷ Il est responsable de régler une contradiction d'inspection entre l'inspecteur en chef auprès des structures administratives et le chef de ces organes administratifs par leur proposer de la réexaminer. À défaut, il peut la proposer au PM de la régler.¹²⁸ Il propose au PM les mesures de gestion des personnels qui sont nommés par ce dernier et gère directement les autres fonctionnaires.¹²⁹

Les vice-présidents de l'IGE sont nommés, mutés ou révoqués par le Premier Ministre sur proposition du président de l'IGE. Ils ont pour mission d'assister le président de l'IGE. Ils

¹²⁵ Id. « Le président de l'IGE a les droits et devoirs suivants : il est chargé de recevoir les résolutions de réunions du gouvernement, de réunions des affaires d'inspection dans tout le pays, pour ensuite les transformer en programmes et projets de manière détaillée afin de les mettre en application. Il se doit de diriger, conduire et contrôler l'application des activités d'inspection dans tout le pays ; d'édicter des décisions, des ordres, des directives et des notifications portant sur les travaux d'inspection afin de renforcer l'efficacité en matière d'organisation et de fonctionnement de l'inspection du central au local. Il a aussi pour mission de suspendre l'application, d'abroger ou d'annuler des décisions, des ordres, des directives, des notifications ou des autres actes pris par les organes d'inspection inférieurs qui sont contradictoires aux dispositions de la loi ou actes des organes supérieurs hiérarchiques d'inspection. Enfin il doit coordonner et collaborer avec le Parquet populaire suprême afin de proposer aux ministres, chefs de l'organe ayant rang de ministère et gouverneurs ou au préfet de suspendre l'application, d'abroger ou d'annuler des actes de ces autorités non conformes aux règles de droit. À défaut du respect de la proposition, il est compétent pour la proposer au Premier Ministre qui décidera après examen ».

¹²⁶ Id. « Il peut proposer l'élaboration ou la révision des lois, des décrets-lois, des décrets présidentiels, des décrets portant sur les travaux d'inspection de l'État au gouvernement et décider de la mise en œuvre d'inspection selon leurs attributions, droits et devoirs ».

¹²⁷ Id. « Il a droit de proposer aux ministres, aux chefs des organes ayant rang de ministère, aux gouverneurs ou au préfet, de mettre en place l'inspection dans le champ de compétence des ministères, des organes ayant rang de ministère, des provinces et de la préfecture ; de proposer au Premier Ministre qui décidera après examen le résultat des actions d'inspection dans le champ de compétence du gouvernement ».

¹²⁸ Id. « Il est chargé d'examiner les problèmes d'inspection lorsque les directeurs généraux d'inspection auprès des ministères et des organes équivalents ne sont pas tout à fait d'accord avec les ministres et chefs des organes équivalents ainsi que les problèmes d'inspection dont les chefs des services provinciaux et du service préfectoral d'inspection n'y sont pas favorables avec les gouverneurs et le préfet. Il convient de leur proposer de les réexaminer. Lorsqu'il existe le non-respect de la proposition ou le nouvel examen est fait, mais les sujets ou problèmes demeurent en cause. Il est donc compétent pour les proposer au Premier Ministre qui en décidera après examen ».

¹²⁹ Id. « Il proposera la nomination, la mutation ou la révocation des vice-présidents, du chef de cabinet et des directeurs généraux de l'Inspection Générale de l'État au Premier Ministre qui décidera après examen de nommer, de muter ou de révoquer les chefs adjoints de Cabinet, les directeurs généraux adjoints, les chefs ainsi que les chefs adjoints des divisions de l'Inspection Générale de l'État ; de nommer, de muter ou de révoquer les chefs et chefs adjoints des services provinciaux ou du service préfectoral d'inspection, les chefs des bureaux d'inspection des districts, ainsi que des municipalités sur proposition des collectivités locales concernées ».

sont chargés d'une telle mission spécifique confiée par le président. En cas d'empêchement, le président délègue ses pouvoirs à un des vice-présidents qui est chargé d'assurer l'intérim pendant son absence.

Au sujet de l'organisation de l'inspection au niveau local, il s'agit des services provinciaux et du service préfectoral d'inspection. Ils ont pour fonction d'être une sorte d'état-major auprès du gouverneur et du préfet. Ses actions concernent l'inspection de l'État, la prévention et la lutte contre la corruption, l'examen et la solution des protestations des citoyens dans le champ des droits et devoirs des organes administratifs des provinces et de l'organe administratif de la préfecture. Ils dirigent les actions d'inspection des bureaux d'inspection des districts ou de la municipalité ainsi que les actions des secteurs d'inspection des services techniques implantés dans les provinces et la préfecture. Dans les faits, les services provinciaux et le service préfectoral d'inspection exercent leurs fonctions en matière technique selon les directives fixées par l'IGE.

La composition de ces organes inférieurs d'inspection comprend : le chef, les chefs-adjoints et un certain nombre de fonctionnaires techniques. Les chefs et chefs adjoints de ces services d'inspection sont nommés, mutés ou révoqués par le président de l'IGE sur proposition des gouverneurs ou du préfet. Les chefs sont chargés de diriger et de contrôler de manière globale l'application des activités d'inspection dans le champ de compétence des provinces, de la préfecture, des districts et des municipalités. Les chefs adjoints, pour leur part, ont pour mission d'assister les chefs des services d'inspection. Ils sont chargés d'une telle mission particulière confiée par les chefs. En cas d'empêchement, les chefs délèguent leurs pouvoirs à un des chefs adjoints qui est chargé d'assurer l'intérim pendant ses absences.

En principe, les attributions des services locaux d'inspection de l'État sont déterminées dans l'article 34 de la loi sur l'Inspection générale de l'État de 2007.¹³⁰ Les services locaux d'inspection de l'État sont compétents pour étudier et transformer les politiques, décisions et ordres en plans d'action pour les mettre en application. Ils s'occupent d'assurer la propagande et la diffusion des politiques et des règles de droit concernant les affaires

¹³⁰ Art. 34 de la loi n°02/AN du 2 juillet 2007 portant organisation de l'Inspection générale de l'État.

d'inspection de l'État. Ils ont pour missions de diriger et de contrôler l'application des activités des organes inférieurs d'inspection.¹³¹

En outre, ils sont compétents pour recevoir et examiner les requêtes des citoyens portant sur l'action des fonctionnaires administratifs ou les requêtes des citoyens relatives aux décisions prises par les services techniques auprès des provinces ou de la préfecture, dont les citoyens ne sont pas satisfaits, d'identifier si elles sont fondées et d'y répondre. Ils exercent les fonctions en matière de prévention et de lutte contre la corruption déterminées par la loi. Ils sont également compétent pour proposer aux organes concernés des mesures, des méthodes de résolution des problèmes rencontrés lors de l'activité d'inspection qui après examen prendront une décision et en rendront compte à leur autorité supérieure hiérarchiquement.¹³²

Ils ont compétences à établir les rapports portant sur les actions et le résultat des inspections dans le champ de compétence de la province ou de la préfecture et de les présenter au gouverneur, au préfet, au président de l'IGE ainsi qu'au comité des députés auprès la région de législature. Enfin, ils exercent les autres fonctions qui lui sont confiées par les

¹³¹ Id. « *Les services provinciaux et le service préfectoral d'inspection de l'État ont les droits et devoirs suivants, ils étudient les politiques, les plans d'action, les résolutions et les ordres de l'Inspection Générale de l'État, de l'administration provinciale et préfectorale, pour ensuite les transformer en plans d'action, programmes et projets de manière détaillée afin de les mettre en application. Ils ont pour missions d'assurer la propagande et la diffusion des politiques et des règles de droit concernant les affaires d'inspection de l'État, de diriger et de contrôler l'application des activités des organes inférieurs d'inspection, de former et d'améliorer les connaissances professionnelles en matière d'inspection des fonctionnaires inspecteurs et des fonctionnaires exerçant des fonctions d'inspection. Il est chargé de veiller à l'application des politiques, des règles de droit, des plans d'action, des droits, des devoirs et responsabilités des services techniques auprès des provinces, de la préfecture, des districts, des municipalités ainsi que des fonctionnaires administratif rattachés au comité provincial du personnel ; de contrôler les tâches relevant de la responsabilité de plusieurs services techniques, districts, municipalités qui relèvent de l'administration provinciale et préfectorale* ».

¹³² Id. « *Il s'agit de recevoir les requêtes des citoyens portant sur l'action des fonctionnaires administratifs rattachés au comité provincial du personnel ou sur une décision relative à une question concernant l'organisation, d'examiner si elles sont fondées et d'y répondre ; de recueillir les requêtes des citoyens relatives aux décisions prises par les services techniques auprès des provinces ou de la préfecture, dont les citoyens ne sont pas satisfaits, d'identifier si elles sont fondées et d'y répondre ; d'exercer les fonctions en matière de prévention et de lutte contre la corruption déterminées par la loi. Il est compétent pour coordonner et collaborer avec les organismes de l'État au niveau provincial et du district, y compris l'Inspection régional des Finances de l'État et l'organe du contrôle indépendant en matière de mise en œuvre d'inspection, de solution et d'application du résultat d'inspection dans le respect de leurs propres attributions. De plus, il est compétent pour proposer aux organes concernés des mesures, des méthodes de résolution des problèmes rencontrés lors de l'activité d'inspection qui après examen prendront une décision et en rendront compte à leur autorité supérieure hiérarchiquement* ».

gouverneurs, le préfet, le président de l'IGE ainsi que les autres droits et devoirs déterminées par les dispositions de la loi.

B- L'organe d'inspection auprès des ministères et organes équivalents

Tout d'abord, il convient de commencer par présenter les autorités compétentes en matière d'inspection. Les autorités publiques qui sont compétentes pour prendre la décision sur l'inspection se composent du Premier Ministre, du président de l'IGE, des ministres, des chefs des organes ayant rang de ministère, des gouverneurs, du préfet, des chefs des services d'inspection au niveau provincial et préfectoral, des chefs des services techniques auprès des provinces et de la préfecture, des maires, des chefs des municipalités et des chefs des bureaux d'inspection des districts et des municipalités.

En ce qui concerne l'étape préparatoire, il s'agit de nommer un comité d'inspection ou une délégation spécifique pour s'occuper la mise en œuvre d'une mission d'inspection. Le dit comité est chargé de collecter des informations et des documents. Il s'occupe d'établir un plan d'action en déterminant l'objectif et le contenu de l'inspection. De plus, il s'agit de préparer le projet de questionnaires, d'un mémoire et d'un rapport à rédiger par le fonctionnaire suspectée. Il ne faut pas oublier de créer les horaires d'activités en détail de chaque démarche. Il paraît essentiel de préparer les différents actes concernant l'inspection et les autres moyens importants pour les employer dans le travail.

C'est-à-dire qu'il s'agit d'organiser et de superviser le but, le contenu d'inspection et les règlements internes du comité aux fonctionnaires en mission. Enfin il faut répartir les responsabilités entre chaque membre du comité. Pour la mise en œuvre d'une mission, tout d'abord il convient de notifier la décision et le plan d'action sur l'inspection au chef des organes d'un fonctionnaire suspecté. En même temps, il faut récupérer les informations. Après quoi, il s'agit de notifier la décision et le plan d'action d'inspection au fonctionnaire suspecté en avance de 7 jours avant la mise en place d'inspection, sauf à l'exception des cas urgents. Puis, il s'agit de suivre le plan d'action, d'écouter les rapports verbaux du fonctionnaire suspecté et de faire un mémoire et la remise des documents. Au cours de

l'exercice du travail, le comité est chargé de rendre compte et de demander des conseils sur la mise en place de l'inspection dans chaque démarche à leur propre autorité supérieure.

La détermination de la durée d'inspection est variable selon le niveau hiérarchique des organes d'inspection. Au sommet, c'est-à-dire l'IGE, sa durée d'inspection ne doit pas dépasser 90 jours à compter du jour de la mise en place de l'inspection. Lorsque l'inspection n'est pas terminée, elle est susceptible d'être prolongée pour 30 jours supplémentaires. En cas de difficultés et de complexités particulières, en fait, lorsque les questions relatives à plusieurs domaines, collectivités locales, il est susceptible de prolonger la durée davantage, cependant sans pouvoir dépasser 180 jours en totalité.

À l'issue des organes d'inspection inférieurs : départements ministériels d'inspection et organes équivalents, services d'inspection au niveau provincial et préfectoral, la durée de l'inspection ne doit pas dépasser 60 jours à compter du jour de la mise en place d'inspection. En cas de difficultés et de complexités particulières, il est possible de prolonger encore 30 jours. Enfin, les organes d'inspection de base : secteurs d'inspection des services auprès des provinces et de la préfecture et bureaux d'inspection des districts et des municipalités, la durée d'inspection ne doit pas dépasser de 30 jours à compter du jour de la mise en place d'inspection. En cas de difficultés, de complexités spécifiques ou de régions éloignées, il est possible de prolonger encore 15 jours.

En ce qui concerne le bilan du résultat de l'action des inspections, il convient de regrouper les informations, documents, diverses preuves et mémoires pour faire un bilan sur le résultat de l'inspection. Puis, il faut estimer et analyser précisément les avantages, inconvénients, actions fautives ou non fautives du fonctionnaire suspecté. Il s'agit également de proposer les mesures et les modalités de solution selon les dispositions de la loi. Ensuite, il est nécessaire de préparer un rapport de bilan au sein de leur comité. Une fois terminée, il faut le soumettre au chef des organes administratifs afin d'échanger les points de vue et le confirmer dans le délai de 15 jours. Enfin, le comité d'inspection, le chef des organes administratifs et le fonctionnaire mis en cause signent le mémoire de bilan afin de confirmer le résultat d'inspection. Une fois achevée la mission d'inspection, le comité d'inspection doit soumettre le mémoire de bilan à l'autorité émettrice de la décision d'inspection qui décidera après examen la solution du résultat de l'inspection selon les

dispositions de la loi. Puis il est chargé de soumettre le mémoire de bilan à leur propre autorité supérieure hiérarchique.

Il s'agit de former un comité d'inspection afin de lancer chaque inspection. Dans les faits, le comité est nommé par le chef des organes d'inspection. Il se compose du chef, du chef adjoint et d'un certain nombre de fonctionnaires techniques. Généralement, le comité est chargé de mettre en œuvre la préparation, la mise en place et la présentation du résultat de l'action des inspections. Enfin, il s'agit de proposer une décision sur la résolution du résultat de l'inspection et de poursuivre l'exécution de la décision prise.

Le chef du comité d'inspection a les droits et les devoirs suivants : il s'agit d'organiser, de diriger les membres dans le comité pour qu'ils respectent l'objectif visé, le contenu de l'inspection et de déterminer le temps de l'inspection ; de proposer à l'autorité émettrice de la décision d'inspection de prendre les mesures afin d'assurer l'exercice des missions du comité d'inspection ; de proposer au fonctionnaire inspecté de fournir les informations et les documents, de présenter les rapports écrits en expliquant la question relative à l'inspection.

En cas de nécessité, il s'agit probablement de dérouler l'inspection et de faire l'inventaire des biens du fonctionnaire visé ; de proposer aux agences, aux organisations, individus possédant les informations et les documents concernant le contenu de l'inspection de les leur fournir ; de décider la prise ou la saisie des documents du fonctionnaire quand il y a les preuves indiquant l'infraction ou la violation de la loi afin d'éviter l'action de confiscation ou la ruine des documents et des preuves ; de proposer à l'autorité supérieure du fonctionnaire de le suspendre provisoirement de ses fonctions ou d'emplois lorsqu'on a trouvé que le fonctionnaire visé portait atteinte gravement à l'intérêt de l'État, aux droits et aux intérêts légitimes des citoyens ; de proposer à l'autorité supérieure du fonctionnaire de suspendre provisoirement l'application de la décision sur la mutation, la retraite et autres ou aux personnes collaborant avec le comité d'inspection.

Quand l'exécution de cette décision sera confrontée avec le travail d'inspection, il s'agit de rendre compte du résultat des actions d'inspections à la personne émettrice de la décision d'inspection. En ce qui concerne les droits et les devoirs des membres du comité, il s'agit

d'exercer les emplois répartis par le chef du comité. Ils doivent résumer et rendre compte de leur action de l'inspection au chef du comité. D'ailleurs, ils sont tenus responsables devant la loi et le chef du comité sur l'application de leur fonction d'inspection. Il s'agit d'exercer les autres droits et devoirs selon la décision du chef et les dispositions de la loi.

À côtés du comité ordinaire, il convient d'établir une délégation spécifique d'enquête (*ad hoc*). En effet, cette délégation est nommée pour résoudre une question importante et compliquée. Dans la pratique, lorsqu'il existe une question difficile et très délicate, relative à plusieurs parties. Le Premier Ministre, le président de l'IGE, le ministre, le chef de l'organe équivalent, le gouverneur, le préfet, le maire et le chef de la Municipalité sont compétents pour la nomination de la délégation spécifique d'inspection selon le cadre de leur propre responsabilité. En réalité, la composition de la délégation comprend le chef, le chef adjoint et un certain nombre de fonctionnaires techniques. Il est indispensable de retenir que la délégation spécifique devra avoir dissout après l'exécution du résultat de l'inspection.

En principe, les fonctionnaires inspecteurs bénéficient du statut général des agents publics. En ce qui concerne la qualification des fonctionnaires pour devenir fonctionnaires inspecteurs, ils doivent répondre à un certain nombre de critères fixés dans l'article 60 de la présente loi : *« Les fonctionnaires inspecteurs doivent avoir les qualifications suivantes : avoir le patriotisme de la nation, l'attitude ferme en matière de politique et la qualité révolutionnaire ; retenir fermement la politique et les dispositions de la loi ; avoir la responsabilité élevée, le courage et la rapidité dans l'exercice d'emplois, posséder de la fidélité et de la justice, décider la question d'une manière objective et respecter la loi ; avoir la connaissance, la compétence portant sur une matière professionnelle ; avoir appris ou formé l'inspection ; garder le secret de l'inspection ; ne pas avoir été gravement sanctionné par la mesure disciplinaire ou ne pas avoir violé la matière civile concernant la dette ou ne pas avoir été condamné à une peine d'emprisonnement par le Tribunal populaire sur la corruption et être en bonne santé ».*

Il y a deux types d'inspection : inspection interne et externe. L'inspection interne est l'inspection hiérarchique de l'IGE. Elle se fait au moins de deux fois par an. Elle a pour but

d'inspecter les actions des organes d'inspection de chaque échelon pour assurer l'efficacité, la transparence et la justice.

Au sujet des mesures pour violateurs, il comporte des avertissements et des mesures disciplinaires.¹³³ L'organisation ou la personne qui a violé la loi, ayant causé des dommages à l'État, à la société ou à des droits et intérêts légitimes des citoyens, est soumis aux mesures d'avertissement, disciplinaires ou à la procédure du procès selon le cas par la loi. Il est également chargé de réparer les dommages. Un fonctionnaire qui a commis une faute simple, qui ne l'a pas cachée et l'a sincèrement rapportée à l'organisation avec restitution des biens obtenus illégalement, sera soumis aux mesures d'avertissement et de notification.

Pour les mesures en matière civile et pénale, un fonctionnaire qui a violé les règles de droit en ayant causé des dommages à des biens d'organisation ou d'autrui, aura la charge totale des dommages en cause complètement. Le fonctionnaire qui a violé la loi pénale en commettant un abus de pouvoir, une confiscation des documents ou tout acte de corruption, sera tenu d'être condamné par la loi pénale.

En ce qui concerne l'examen et la résolution du résultat des activités d'inspection, la personne qui a pris la décision ou l'auteur de la décision portant sur l'inspection doit étudier et examiner le résultat des activités d'inspection dans le délai de 15 jours à compter du jour de réception du rapport en résumé sur le résultat des activités d'inspection. Puis il doit informer l'organe concerné du résultat de l'examen et personnes mises en cause durant les 7 jours.

Au cas où il existe une violation de manière simple et de mise en dommage simple, les auteurs des décisions du contrôle doivent proposer aux organes concernés de fonctionnaires inspectés pour la régler en employant des mesures d'avertissement, de notification ou disciplinaires aux violateurs. En même temps, ils doivent réparer les dommages. Au cas où

¹³³ Art. 75 de la loi sur l'inspection générale de l'État : « La personne qui a violé de façon simple mais il n'a pas rapporté sincèrement et a essayé d'éviter ses fautes aux organisations, il sera soumis aux mesures disciplinaires selon des cas suivants : la critique, l'avertissement et la notification dans leur dossier de curriculum vitae, le sursis de la promotion de grade et d'échelon et de la facilitation, la dégradation et le déplacement pour prendre l'autre emploi ayant le poste inférieur et le licenciement sans aucun traitement ».

il existe une violation en matière civile ou pénale, les auteurs des décisions du contrôle doivent transmettre les dossiers des affaires aux organes compétents pour dérouler le procès selon la procédure en justice. Ces organes concernés suscités doivent informer les résultats du règlement aux auteurs des décisions du contrôle pendant les 15 jours à compter de la date de remise de leurs propositions.

Selon le décret n°245/PM du 16 août 2011, concernant l'organisation et le fonctionnement de l'inspection générale de l'État, la manière dont cet acte respecte les règles supérieures. C'est-à-dire avant d'émaner de cet acte, il convient de se référer aux actes du niveau supérieur à inférieur. De plus, le chapitre VII, art.70, al.6 et al.7 de la Constitution de 2003 stipule : « *organiser, diriger et contrôler les activités des secteurs publics et des collectivités locales ; organiser et contrôler les activités des unités de force armée et de sécurité publique* ».

Ensuite les chapitres II, art.7, al.13 et VII, art.36 de la loi sur l'organisation du gouvernement prévoient : « *organiser l'inspection, la surveillance de l'État, prévenir les infractions aux règles de droit, la corruption et tout autre fléau ; recueillir les requêtes ou contestations des citoyens par rapport à l'action des personnels, des fonctionnaires et des organes administratifs de l'État de divers échelons, examiner si elles sont fondées et y répondre selon les dispositions de la loi*.

Dans l'exercice de leurs fonctions, le gouvernement ainsi que ses membres sont tenus d'écouter les points de vue du peuple. Le gouvernement recueille les requêtes ou les contestations des citoyens par rapport à l'action des personnels, des fonctionnaires et des organes administratifs de l'État de divers échelons, examine si elles sont fondées et y répond selon les dispositions de la loi ». Enfin, il se fonde sur la proposition du Ministre auprès du Cabinet du Premier ministre et du président de l'IGE.

Section II – La solution de litiges administratifs par la procédure juridictionnelle

La procédure juridictionnelle est le moyen de règlement de litiges administratifs par l'organe judiciaire. L'organe judiciaire est composé des tribunaux populaires et des

parquets populaires. Lorsqu'il existe un grand différend ou litige administratif compliqué et qui concerne plusieurs domaines, il est conseillé de s'en remettre à la procédure juridictionnelle. En effet, au Laos, il n'y a pas de Tribunal administratif. Les organes judiciaires sont chargés de statuer sur toutes les affaires, y compris les affaires à caractère administratif.

Normalement, lorsqu'une affaire administrative est présentée devant le Parquet populaire ou le Tribunal Populaire, elle devient une affaire civile ou pénale. C'est-à-dire que l'affaire administrative saisie a été traitée soit par la procédure civile, soit par la procédure pénale. Les litiges administratifs ont été traités par le Parquet populaire et le Tribunal populaire en se fondant sur la procédure juridictionnelle. Pour comprendre la procédure juridictionnelle, exercée par les organes judiciaires, il est très utile d'aborder les parquets populaires (§.1). Ensuite, il s'agit d'examiner les tribunaux populaires (§.2).

§.1- Les parquets populaires

Auparavant, il existait le système du Parquet au Laos, notamment à l'époque du Royaume du Laos. Son organisation et fonctionnement étaient semblables au système du Parquet à la française parce que le Laos était une colonie française. Il y avait les parquets royaux auprès des tribunaux de tout échelon. Ils avaient pour missions de poursuivre les affaires et d'assigner les prévenus devant le tribunal. Il a pour attribution de veiller à l'application des lois par l'administration et d'assigner les prévenus devant le tribunal pour les juger uniquement en matière pénale.¹³⁴

L'évolution du système du Parquet populaire est passée par deux périodes : l'une de 1975 à 1990 et l'autre de 1990 à nos jours. Lors de la première période, le Laos a été administré par les orientations, décisions et ordres. Il n'existait pas de système complet juridique. Le système du Parquet a été rattaché à l'administration. Ses attributions portaient sur la distinction des infractions et le fait d'assigner les prévenus devant le tribunal pour les juger. De 1990 à aujourd'hui, depuis la promulgation de la loi portant sur l'organisation et le

¹³⁴ PHOMSANIT Bounma, « *Le rôle du Parquet populaire dans la formation du pouvoir de l'État de démocratie populaire du Laos* », adressé au Séminaire scientifique international intitulé : « La formation de l'État de droit dans la démocratie populaire », 29-30 novembre 2011, Vientiane, 2011, p. 1.

fonctionnement du Parquet populaire de 1990, le système du Parquet populaire a été amélioré progressivement en système complet. De plus, la loi sur l'organisation du Parquet populaire a été également modifiée afin d'assurer ses attributions.

Dans la première période, deux moments se sont succédés. Tout d'abord de 1975 à 1983. Le Parquet populaire a été une structure rattachée à l'organe administratif de tout échelon. Au niveau central, il s'est doté du statut d'une direction rattachée au Ministère de la Justice. Cette direction est appelée Kom Ai Yakane (Direction du parquet). Quant au niveau local, le Parquet populaire a été rattaché aux services judiciaires de provinces, de préfecture et aux bureaux judiciaires de districts. Les droits et les devoirs du Parquet populaire déterminés par le décret n°53/CM du 15 octobre 1976 portant sur l'arrestation, l'enquête et le jugement des infractions. Ce décret est appelé Kham Sang 53. Globalement, les procureurs avaient pour missions principales de poursuivre les affaires et d'assigner les prévenus devant le Tribunal populaire pour les juger.

Dans un deuxième temps, à partir de 1983, au niveau central, le Parquet populaire était sous la gestion provisoire (en matière d'organisation et de fonctionnement) de la Cour populaire suprême (CPS). En revanche, il a toujours été placé sous l'autorité du ministre de la Justice. En ce qui concerne le niveau inférieur, l'organisation reste inchangée.

La deuxième période, également marquée par deux temps distincts : de 1990 à 2003, une réforme du Parquet populaire a vu en matière d'organisation, de droits et de devoirs. En effet, les droits et les devoirs du Parquet populaire ont été déterminés dans la Constitution de 1991 et la loi portant sur l'organisation du Parquet populaire de 1989. Dans les deux textes, le Parquet populaire et le Tribunal populaire sont appelés Ongkane Youttitham (organisation judiciaire). Pourtant, le Parquet populaire a été organisé en système indépendant et distinct du Tribunal populaire et de l'organe administratif du niveau central au local. Les droits et les devoirs du Parquet populaire ont été perfectionnés de manière poussée. Il est chargé de veiller au respect et à l'application des règlements et des lois dans tout le pays.

De 2003 à nos jours, selon la Constitution révisée de 2003 et selon la loi révisée portant sur l'organisation du Parquet populaire de 2003, l'organisation et les attributions du Parquet

populaire ont été améliorées de façon plus claire et complète par rapport à leurs organisations et attributions précédentes. Le Parquet populaire est devenu Ongkane Amnaad Lat (organe du pouvoir de l'État). Il a pour mission de surveiller la bonne application unifiée des lois par tous, du Président de la République au citoyen.

Au Laos, les parquets populaires aux divers échelons comprennent le Parquet populaire suprême (PPS), les parquets populaires en appel, les parquets populaires de provinces, de préfecture, les parquets populaires de districts et les parquets militaires. Dans cette période, en effet, les parquets populaires en appel ont été créés et implantés en trois régions : Nord, Centre et Sud. À partir de 2003 jusqu'à aujourd'hui, le Parquet populaire a poursuivi leurs efforts en fonction d'amélioration de leurs organisations principales : la création des parquets populaires en appel dans les trois régions, la création et l'amélioration des parquets populaires de district en 140 districts et la création et l'amélioration d'organisation intérieure du PPS afin d'élargir le mécanisme de responsabilité pour assurer la direction et l'application des droits et des devoirs du Parquet populaire de manière plus efficace.¹³⁵

La loi n°10/AN du 26 novembre 2009 portant sur l'organisation du Parquet populaire (révisée) fixe les principes, les règlements, les mesures concernant l'organisation, le fonctionnement et la surveillance du parquet populaire afin d'en assurer son bon fonctionnement. Il s'agit de défendre les intérêts de l'État, les intérêts sociaux et les droits et les intérêts légitimes des citoyens en visant la tranquillité et la sécurité de la société. De plus, il s'agit de rehausser l'équité, de bâtir l'État de droit au fur et à mesure et de contribuer à la protection et au développement de la Patrie. Généralement, les droits et les devoirs du Parquet populaire portent sur les mêmes fonctions. En ce qui concerne l'organisation du Parquet populaire, elle reste sensiblement la même.

Le Parquet populaire est un des organismes de l'État qui est placé sous l'autorité la plus élevée de l'État (Assemblée Nationale). Il est l'organe du contrôle de l'État qui a pour attributions de veiller au respect et à l'application des lois par les organes administratifs, les organisations politiques-sociales, les organisations de masse, les entreprises publiques et les citoyens dans l'ensemble du pays. De plus, il a pour mission d'assigner les prévenus devant le tribunal selon les dispositions législatives.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 3.

Tout d'abord, nous allons travailler sur la structure organisationnelle du parquet général populaire (I) et après quoi, il est indispensable de traiter du parquet populaire de niveau local (II).

I- La structure organisationnelle du parquet général populaire

Le Parquet populaire suprême (PPS) est le plus haut organe de contrôle général du système du Parquet populaire. Il a pour objet de diriger et de conduire les parquets populaires inférieurs et les parquets militaires en vue d'assurer l'application correcte et uniforme de la loi dans l'ensemble du territoire. Les parquets populaires de tout échelon font partie du système du Parquet populaire sous une forme unifiée et centralisée. Ils sont placés sous l'autorité du Procureur Général Populaire suprême. En d'autres termes, les chefs du parquet populaire inférieur se soumettent aux chefs du parquet populaire supérieur. Dans l'exercice de leurs fonctions, les chefs du parquet populaire inférieur n'obéissent qu'à la loi et aux instructions du Procureur général populaire suprême.

Afin de mieux comprendre le système du Parquet populaire, il est nécessaire d'exposer le Parquet populaire suprême (A) et d'examiner ses attributions (B).

A- Le Parquet populaire suprême

Au niveau central, on peut trouver un Parquet populaire suprême, son siège est à la Capitale Vientiane. Il s'agit de l'organe de contrôle général le plus haut dans le système du Parquet populaire. Il fait partie d'un des organes du pouvoir de l'État. Il est chargé de diriger et conduire les parquets populaires locaux et les parquets militaires en matière de contrôle de la bonne application unifiée de la loi dans tout le pays.

Le Parquet populaire suprême comprend : un Procureur général populaire suprême, élu ou révoqué par l'Assemblée Nationale sur proposition du Président de la République ; des 1 ou 2 Vice-Procureurs généraux populaires, nommés ou révoqués par le Président de la République sur proposition du CPAN, un des Vice-Procureurs généraux populaires est le chef du Parquet militaire supérieur ; des procureurs et un certain nombre d'organisations du

travail. En effet, il y a des fonctionnaires procureurs, substituts et personnels administratifs qui travaillent au Parquet populaire de tout échelon.

Le Comité des procureurs populaires est une organisation du PPS. Il a pour mission de prendre les décisions sur les questions importantes et stratégiques concernant les affaires du Parquet populaire. Il s'agit d'assurer le fonctionnement du Parquet populaire de la manière la plus efficace. Le Comité comporte dans ses rangs : le Procureur général populaire suprême, étant le Président ; les Vice-Procureurs généraux populaires, étant les vice-présidents ; le chef du cabinet, les directeurs et un certain nombre de fonctionnaires procureurs du Parquet populaire suprême qui en sont les membres, nommés par le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale (CPAN) sur proposition du Procureur général populaire suprême. Le nombre des membres du comité ne doit pas dépasser 15 personnes. Ce comité se réunit au moins trois fois par mois sur la convocation du Procureur général populaire suprême.

Les personnels enquêteurs auprès du Parquet populaire ont pour missions de contrôler l'application des lois par les organes d'enquête et d'investigation, d'assurer la garantie d'instruction des actions pénales de manière complète et objective et de procéder initialement à l'enquête sur une affaire donnée. C'est pourquoi il convient d'avoir une organisation d'assistance au sein du Parquet populaire. Il s'agit des enquêteurs auprès du Parquet populaire. Ces enquêteurs sont nommés et révoqués par le Procureur général populaire. Ils ont pour mission d'être une sorte d'état-major auprès du Parquet populaire. Ils sont chargés d'examiner les affaires saisies par les organes d'enquête et de procéder à l'investigation des affaires selon les fonctions confiées par leur procureur.

B- Attributions

Les attributions du Parquet populaire portent sur deux aspects fonctionnels à savoir : le contrôle de l'application de la loi et l'assignation des prévenus devant le tribunal. En effet, le Parquet populaire exerce les fonctions de contrôle qui sont identiques à celles de contrôle parlementaire. C'est-à-dire le contrôle général à une bonne application des lois et des actes juridiques. Lorsqu'il arrive que la loi soit en violation de l'application ou que les actes juridiques non conformes aux normes supérieurs soient mis en application, le Parquet

populaire correspondant propose aux organes de l'État concernés de suspendre ou d'annuler les actes en cause. En revanche, le Parquet populaire n'a pas la compétence pour directement suspendre ou annuler les actes en cause. En effet, ce sont les chefs des organes de l'État concernés qui ont la compétence pour les suspendre ou les annuler.

En ce qui concerne l'examen des requêtes et réclamations, les chefs du Parquet populaire de tout échelon ont compétence à examiner les requêtes des ministères, des organes ayant rang de ministère, des organes relevant du gouvernement, du Front Lao d'Édification Nationale, des organisations de masse, des organisations sociales, des administrations locales, des entreprises publiques et des citoyens selon les dispositions de la loi. Ils prennent les mesures nécessaires pour assurer la réparation du préjudice en cause, la défense des droits et des intérêts de ces organisations et des citoyens.

En générale, le Parquet populaire est chargé d'exécuter les fonctions de contrôle auprès de l'Administration publique ou d'autres organes de l'État. Il exécute ces fonctions en tant qu'organe du pouvoir d'État. Il s'agit du contrôle externe envers les organes administratifs. Ces fonctions de contrôle sont identiques à celles du contrôle de la légalité de l'AN. Mais, l'AN exécute ses fonctions de contrôle en tant qu'organe de pouvoir de l'État le plus élevé. En conséquence, les fonctions de contrôle de l'AN sont plus étendues que celles du Parquet populaire.

Concrètement, le Parquet populaire est chargé de surveiller et de contrôler l'élaboration des actes juridiques de ministères, d'organes ayant rang de ministère, organes relevant du gouvernement, des collectivités locales et des entreprises publiques. Par exemple, un acte juridique d'une des institutions susmentionnées s'est trouvé non conforme à la Constitution, à la loi ou à l'autre acte hiérarchique, le Parquet populaire proposera à l'organe-élaborateur de l'acte pour l'améliorer ou le modifier. En cas d'absence d'amélioration, le Parquet populaire va proposer à l'organe d'autorité supérieure de cet organe d'examiner, de décider et si nécessaire d'annuler cet acte.

Dans la pratique, le Parquet populaire n'exerce que des fonctions de veille à une bonne application du droit ordinaire, notamment, du droit civil et pénal. En effet, ces attributions relèvent de leurs fonctions quotidiennes. À titre d'exemple, il s'agit de veiller à

l'application du droit pénal et du droit sur la procédure pénale des organes d'enquête selon les dispositions déterminées par la loi.¹³⁶ D'ailleurs, il est chargé de surveiller et de contrôler l'application de la procédure juridictionnelle, de l'exécution des jugements et de l'exécution des lois dans le centre de détention et la prison.

En ce qui concerne ses droits et ses devoirs portant sur le contrôle général, il est compétent pour suspendre les actes juridiques et convoquer la personne ou le représentant des organes concernés pour expliquer les moyens et motifs concernant la violation de la loi. Il est susceptible de proposer la suspension ou l'annulation des actes juridiques des ministères, des organes ayant rang de ministère, d'organes relevant du gouvernement, du Front Lao d'Édification Nationale, des organisations de masse, des organisations sociales, d'administrations locales et des entreprises publiques qui ont contrevenu aux dispositions de la loi à ces organes ou aux organes supérieurs hiérarchiques.

Concernant l'application des fonctions de contrôle général, le Parquet s'occupe de veiller à l'application des lois par tous les organes de l'État, les fonctionnaires, les citoyens et les actes juridiques de ces organes selon les plaintes et les requêtes de la personne ou l'organisation. Lorsqu'il existe une violation des règles de droit, le Parquet populaire va proposer aux organes concernés de trouver la solution. S'il s'agit d'une violation concernant l'action pénale, le chef du Parquet populaire doit la faire venir pour poursuivre la procédure juridictionnelle selon les dispositions de la loi sur la procédure pénale.

En principe, le Parquet populaire inférieur est structuré de la même manière que l'administration locale. Il y a les trois parquets populaires régionaux. Ils sont implantés dans les trois régions : Nord, Centre et Sud. Dans le même ressort du parquet régional, il se trouve également le Parquet militaire. En outre, il existe les parquets provinciaux et du regroupement de districts. En ce qui concerne l'organisation et la composition du Parquet populaire, elles sont déjà discutées. Les missions du parquet de tout échelon sont similaires dans tout le territoire du pays.

¹³⁶ Art. 42 de la loi n°10/AN du 26 novembre 2009 portant sur l'organisation du Parquet populaire (révisée), « *Le Parquet a pour mission de veiller à l'application des lois par les organes d'enquête dans leur champ de compétence à savoir : al.1 convoquer le dossier concernant les affaires pénales, le document, le moyen à conviction et les informations portant sur l'infraction par les organes d'enquête, al.2 participer à la procédure d'enquête des affaires pénales ou être susceptible d'en dérouler lui-même, al.3 annuler les ordres des organes d'enquête non conformés à la loi ou sans raison...* ».

Ce qui est différent, c'est son pouvoir ou compétence. La compétence du PPS est très importante. Elle s'étend dans tout le pays. Les organes inférieurs du parquet doivent soumettre à ses organes supérieurs hiérarchiques. De plus, ils doivent exécuter les attributions et missions déterminées par les dispositions de la loi. Pendant l'exercice de son travail, le Parquet populaire ou les procureurs de tout échelon doit respecter strictement ses droits et devoirs prescrits par les dispositions de la loi.

Après avoir analysé les attributions du Parquet populaire, il semble que le Parquet populaire soit chargé de veiller à une bonne application des règles de droit ordinaire. Notamment, ce sont les règles du droit civil et pénal. D'ailleurs, il est chargé de surveiller et de contrôler l'application de la procédure juridictionnelle, de l'exécution des jugements et de l'exécution des lois dans le centre de détention et la prison.

En dehors de ces fonctions quotidiennes, il semble que le procureur général, les vice-procureurs généraux et les procureurs en chef de Parquet populaire de chaque échelon sont compétents pour édicter les actes administratifs afin d'assurer la bonne administration dans l'ensemble du système du parquet. Par exemple, le procureur général est compétent pour proposer et élaborer le projet de loi concernant le domaine du parquet. De plus, les procureurs sont compétents pour participer à l'élaboration du projet de lois et actes juridiques selon les dispositions de la loi.

II- Le parquet populaire de niveau local

Au niveau local, il existe des parquets régionaux, provinciaux et de regroupement de districts. Le Parquet populaire régional se situe dans les 3 régions : au Nord, il se trouve à la province de Luang Prabang, il est chargé des 6 provinces du nord : Phongsaly, Luangnamtha, Huaphan, Bokeo, Luang Prabang et Xayabouri ; au Centre, il se trouve à la Capitale Vientiane, il s'occupe des 7 provinces centrales : Xiengkhouang, Oudomxay, Vientiane, Préfecture de Vientiane, Borikhamxay, Khamouane et Savannakhet et au Sud, il s'installe à la province de Champassak qui s'étend dans les 4 provinces du Sud : Champassak, Saravanne, Sékong et Attopeu. Le Parquet populaire régional se compose de : un procureur en chef, des 1 ou 2 vice-procureurs et un certain nombre d'organisations du travail.

Le Parquet populaire provincial se trouve dans chaque province. Il y a 16 provinces et une préfecture dans l'ensemble du pays. Quant au parquet populaire de regroupement de districts, il s'agit de regrouper les 2 ou plusieurs districts en une circonscription selon les circonstances géographiques et la situation du développement socio-économique pour s'installer. Il y a 39 parquets populaires de regroupement de district sur tout le territoire du Laos. En principe, chaque Parquet populaire comprend : un procureur en chef, des 1 ou 2 vice-procureurs et un certain nombre d'organisations du travail.

Le Parquet populaire local est structuré de la même manière que l'administration locale, sauf au niveau régional. C'est-à-dire qu'il n'y a que les organes judiciaires qui sont organisés au niveau régional. Il y a les 3 parquets populaires régionaux qui sont implantés en trois régions : Nord, Centre et Sud. Dans le même ressort du Parquet régional, il y a également le Parquet militaire. En outre, il existe des parquets provinciaux et de regroupement de districts. En ce qui concerne l'organisation et la composition du Parquet populaire, elles sont déjà exposées. Afin de mieux comprendre le Parquet populaire local, il est nécessaire d'aborder ses attributions (A) et ensuite il s'agit d'examiner le Parquet militaire (B).

A- Attributions

Les compétences du Parquet populaire sont similaires dans tout le pays. Ce qui est différent, c'est son pouvoir ou sa compétence. Les organes inférieurs du parquet doivent se soumettre aux organes supérieurs hiérarchiques. De plus, ils doivent exécuter les attributions et missions déterminées par les dispositions de la loi. En ce qui concerne le régime du travail, il bénéficie du même principe du centralisme démocratique. Pendant son activité, le Parquet populaire ou les procureurs de tout échelon doivent respecter strictement leurs droits et devoirs prescrits par les dispositions de la loi.

Au niveau local, le système du parquet populaire est organisé de manière hiérarchique comme les organes administratifs.¹³⁷ Les parquets populaires régionaux ont pour fonctions

¹³⁷ Art. 11 de la loi sur le Parquet populaire, le système d'organisation du Parquet populaire se compose :
1. d'un Parquet populaire suprême ;

de veiller à la bonne application unifiée de la loi dans le champ de la responsabilité des régions correspondantes. Les parquets populaires de province et de préfecture ont compétences de surveiller le contrôle d'application de la loi dans leurs circonscriptions territoriales. Quant aux parquets populaires de regroupement de districts, ils ont également le droit et le devoir de contrôler l'application des lois dans leurs circonscriptions territoriales de regroupement de districts.

Le Parquet populaire régional a pour mission de surveiller et contrôler l'exécution de fonctions du Parquet provincial et préfectoral. Il dirige et fournit les informations concernant les lois à ces parquets. Il s'agit de favoriser et assurer l'organisation et le fonctionnement de ces organes. Quant au Parquet provincial et Préfectoral, en principe, ses attributions sont les mêmes que celles du Parquet populaire régional. En fait, il s'agit d'exécuter ses attributions déterminées par la loi dans sa circonscription. Il est chargé de contrôler et d'assurer les parquets populaires de regroupement de districts.

Au sujet du Parquet populaire du regroupement de districts, il a pour attribution de surveiller et veiller à l'application des lois dans sa circonscription. En plus, il est chargé d'assigner les prévenus devant le Tribunal populaire. Le Parquet du regroupement de districts est constitué dans un district, il est compétent pour ses districts voisins. Normalement, il convient de se référer à la circonscription géographique et à la situation du développement socio-économique d'un lieu local où existent de très nombreuses affaires pour s'installer. Dans un district où il n'y a pas encore de parquet populaire du regroupement de districts, il y a un certain nombre de procureurs qui sont chargés d'exécuter les missions du parquet dans cette circonscription territoriale. Dans le cas où un tel parquet de regroupement de districts n'arrive pas à dérouler ses attributions, le Procureur général autorise un autre parquet du regroupement de districts voisins à s'en occuper momentanément.

-
2. des parquets populaires régionaux ;
 3. des parquets populaires de provinces, de préfecture ;
 4. des parquets populaires de regroupement de districts ;
 5. des parquets militaires.

B- Le Parquet militaire

En dehors de ces parquets populaires mentionnés ci-dessus, il existe le Parquet militaire. En fait, le Parquet militaire est un organisme dans le système du Parquet populaire. Il a pour fonction de surveiller la bonne application de la loi en matière des affaires militaires dans le local de l'Armée populaire et d'assigner les prévenus devant la juridiction militaire. Naturellement, l'organisation et le fonctionnement du Parquet militaire sont quasiment identiques à ceux du Parquet populaire.

À la différence du Parquet populaire, le Parquet militaire est chargé d'assurer la bonne application de la loi dans l'Armée populaire lao. De plus, son système d'organisation dépend de la hiérarchisation de l'Armée populaire. Au niveau central, le Parquet militaire supérieur se trouve au ministère de la Défense Nationale. Par contre, au niveau inférieur, ce sont les parquets militaires régionaux qui sont implantés dans les trois régions principales du pays comme les parquets populaires. D'ailleurs, il existe des parquets militaires auprès des bataillons indépendants, des parquets militaires de provinces et d'une préfecture.

Le Parquet militaire joue un rôle important dans le contrôle d'application de la loi dans l'Armée, en particulier pour le contrôle général du Parquet militaire. Il est responsable de veiller au respect et à l'application de la loi par toutes les organisations de l'Armée populaire, officiers et soldats, personnels et ouvriers de l'Armée populaire lao. Il a le droit de rappeler aux commandants et militaires, civils et ouvriers de l'armée les obligations devant la loi et les règlements de l'armée ainsi qu'au mode de vie dans la société. L'article 4 du décret-loi n°01/PR du 1 février 1996 portant sur l'organisation et le fonctionnement du Parquet militaire stipule : « *Les droits et les devoirs du Parquet militaire sont :*

- al.1 surveiller d'une manière globale ;*
 - al.2 veiller à l'application de la loi par les organes d'enquête ;*
 - al.3 veiller à l'application de la loi dans la procédure juridictionnelle militaire et à l'exécution des décisions du Tribunal militaire ;*
 - al.4 veiller à l'application de la loi dans les centres de détention ou maisons d'arrêt*
- ».

Concernant les attributions mentionnées ci-dessus, il est intéressant de les examiner. En ce qui concerne son contrôle général, le parquet militaire est compétent pour réclamer les décisions, ordres, règlements, renseignements et documents concernant la violation des dispositions de la loi par les organes ou les individus pour les vérifier. En même temps, il est compétent pour proposer à ces organes et individus de mettre en œuvre le contrôle sur ses propres activités et les activités des organes qui lui sont inférieurs. Au cours de la mise en place du contrôle, ces organes et individus sont tenus de mettre à la disposition du Parquet militaire les renseignements et documents dans le cadre d'enquête.

Le parquet militaire a pour mission de veiller à l'application de la loi de ces organes et individus. Lorsqu'il existe des plaintes et requêtes de justice de commandants et militaires, de personnels et ouvriers de l'armée et de citoyens. D'ailleurs, il est chargé de surveiller et contrôler l'application de la procédure juridictionnelle militaire, de l'exécution des jugements et de l'exécution des lois dans le centre de détention et la prison.

§.2- Les tribunaux populaires

Avant 1990, le système du Tribunal populaire était rattaché aux organes administratifs de l'État. Il s'agissait d'une partie du secteur judiciaire selon le décret n°53/PM du 15 octobre 1976 portant sur l'arrestation, l'enquête et le jugement des infractions. Le système du Tribunal populaire est initialement distinct des organes administratifs de l'État et il est devenu une organisation judiciaire d'État en RDP Lao, notamment depuis la promulgation de la loi portant sur l'organisation du Tribunal populaire en 1990.

En 1991, après la promulgation de la première Constitution de la RDP Lao, la Cour populaire suprême (CPS) a été séparée du Ministère de la Justice. Cela marque une nouvelle démarche dans le développement du système du Tribunal populaire. En fait, le Tribunal populaire est capable d'exercer ses fonctions de manière indépendante selon les dispositions de la loi. En ce qui concerne l'évolution du système du Tribunal populaire au cours des années passées, quatre périodes peuvent être observées :

En premier lieu, à partir de 1975 à 1982, la place du Tribunal populaire a été accordée par les organes administratifs. C'est une structure relevant des organes administratifs de divers échelons. Au niveau central, le Tribunal populaire s'est doté du statut de direction rattachée

au Ministère de la Justice. Elle est appelée Komphi Phaaksa (Direction de services judiciaires). Elle joue un rôle de tribunal central. Au niveau local, fin 1979, les services judiciaires de provinces, de préfecture relevant des administrations locales avaient pour fonction d'être d'une sorte d'état-major du Tribunal populaire local. En effet, il n'y avait que le Tribunal populaire provincial et préfectoral. Au cours de cette période, les tribunaux populaires de tous échelons ont exercé leurs fonctions en matière pénale en se fondant sur le décret n°53/CM du 15 octobre 1976 portant sur l'arrestation, l'enquête et le jugement des infractions. En ce qui concerne le règlement des litiges en matière civile, ceux-ci sont réglés par la conciliation et la décision des administrations locales de chaque ressort selon les cas.

Dans un deuxième temps, du 15 août 1982 et jusqu'au 13 août 1991, la direction juridictionnelle a élargi son champ de responsabilités et transformé son organisation de la direction juridictionnelle en CPS selon la résolution n°01/83/APS du 11 janvier 1983 portant constitution de la Cour populaire suprême. Au cours de cette période, l'organisation, le fonctionnement, les droits et devoirs de la CPS ont été déterminés par la décision n°74/APS du 30 novembre 1983 portant sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour populaire suprême. Son organisation comprend : la chambre civile, la chambre pénale et les organes auxiliaires du travail comportant cinq services. La CPS a été placée sous l'autorité du Ministère de la Justice.

Il faut attendre le 23 décembre 1989 date à laquelle la session ordinaire de 2^e législature de l'Assemblée Populaire Suprême (APS) a adopté la loi portant sur la Cour populaire suprême. En même temps, le président de la CPS a été élu. D'après cette loi, la CPS a pour mission de diriger les techniques professionnelles aux tribunaux inférieurs. De plus, elle est chargée de rendre compte directement de leurs activités à l'APS. Cela marquait une démarche essentielle de développement du système du Tribunal populaire. Le Tribunal populaire est devenu l'organe indépendant selon la loi sur l'organisation judiciaire. À ce moment là, les tribunaux populaires de provinces, d'une préfecture et ceux de districts (tribunaux populaires inférieurs) ont été constitués. L'organisation et la gestion des fonctionnaires de ces tribunaux dépendaient de la direction du ministère de la Justice.

En troisième lieu, du 14 août 1991 au 5 septembre 2003, la première Constitution de la RDP Lao a été promulguée en 1991. Elle a redéfini la place du Tribunal populaire dans

l'article 65 du chapitre VIII : le Tribunal populaire est devenu organisation judiciaire. Elle est composée : de la CPS, des tribunaux populaires de provinces, d'une préfecture, des tribunaux de districts et des cours ou tribunaux militaires. Les jugements étaient alors collégiaux comprenant trois juges.

Après la promulgation de la Constitution et d'un certain nombre de lois, le rôle et les attributions du Tribunal populaire ont été perfectionnés de jour en jour. Son organisation a été réformée au fur et à mesure. La CPS est donc chargée de superviser directement les tribunaux populaires inférieurs en matière de loi afin d'assurer l'application unifiée de la loi dans tout le pays. Quant au Ministère de la Justice, il est chargé de diriger en matière d'organisation les tribunaux populaires inférieurs. Pendant ce temps là, les tribunaux populaires inférieurs ont été constitués et améliorés de manière continue. À titre d'exemple, au début 2001, il y a 18 tribunaux populaires de provinces. Les tribunaux populaires de districts étaient au nombre de 136. Ces tribunaux de districts ont partagé la même localisation avec les bureaux judiciaires de districts. En raison du manque de juges, le Ministère de la Justice a décidé de réformer les tribunaux de districts en regroupant les deux ou trois tribunaux de districts en un seul tribunal.

Enfin, à partir de 2003 à aujourd'hui, afin d'assurer l'harmonie avec l'orientation politique du Parti et de l'État ainsi que du développement socio-économique dans la nouvelle période, la Constitution a été amendée en 2003.

I- Le système du Tribunal populaire

L'article 79 de la Constitution de 2003 précise que « *le Tribunal populaire est l'organe juridictionnel de l'État comprenant la Cour populaire suprême (Sane Paxaxon Soungsout), les cours populaires d'appel (Sane Paxaxon Khan Outhone), les tribunaux populaires de province (Sane Paxaxon Khan Khouèng), de préfecture, tribunaux populaires de districts (Sane Paxaxon Khan Moun), de municipalités et les cours ou tribunaux militaires. En cas de nécessité, il est possible de créer un tribunal spécifique selon le domaine sur l'approbation du Comité permanent de l'Assemblée Nationale (CPAN) ».*

D'ailleurs, l'article 80 de la Constitution prévoit que « *la CPS est la plus haute juridiction judiciaire de l'État. Elle est chargée de gérer administrativement les divers cours ou tribunaux populaires de tous les échelons, les tribunaux militaires de tous échelons et de contrôler leurs décisions de justice rendues* ». Par la suite, le Ministère de la Justice a transféré les tribunaux populaires inférieurs sous l'autorité de la CPS. Désormais les tribunaux populaires locaux sont devenus indépendants par rapport aux organes administratifs, plus précisément à partir du 5 février 2003. Au moment du transfert des tribunaux locaux sous la direction de la CPS, les tribunaux populaires provinciaux étaient au nombre de 18.

Afin de bien comprendre le système du Tribunal populaire, il est nécessaire d'exposer l'organisation du système judiciaire (A) et ensuite il s'agit d'examiner les attributions (B).

A- L'organisation du système judiciaire

Le dernier texte concernant le Tribunal populaire a été adopté en 2009. Il s'agissait alors de réformer l'organisation du système du Tribunal populaire pour qu'il soit adapté aux réalités laotiennes. De plus, il a pour but d'améliorer la compétence des tribunaux populaires inférieurs. En ce qui concerne l'organisation du système de juridiction, les cours populaires d'appel (Sane Paxaxon Khan Outhone) deviennent les cours populaires régionales (Sane Paxaxon Phaak). Les tribunaux populaires provinciaux restent inchangés. Les tribunaux de districts (Sane Paxaxon Khan Moung) deviennent les tribunaux populaires de regroupement de districts (Sane Paxaxon Khet).

En effet, il existait auparavant 103 tribunaux populaires de district dans tout le pays et aujourd'hui ils sont regroupés en 39 tribunaux populaires de regroupement de districts dans l'ensemble du pays. La compétence de ces juridictions inférieures a aussi été modifiée. Les tribunaux populaires de regroupement de districts sont compétents pour trancher les affaires de valeur inférieure de 300 millions de kip et infractions d'emprisonnement de moins de 3 ans.

La loi n°09/AN du 26 novembre 2009 portant sur le Tribunal populaire a fixé l'organisation judiciaire. Elle établit les principes, règlements et mesures concernant l'organisation, le fonctionnement, la gestion et la surveillance du Tribunal populaire. En bref, la loi

réglemente l'organisation, le fonctionnement et l'activité des juridictions populaires. En ce qui concerne le système de Tribunal populaire,¹³⁸ il est en principe organisé presque selon le même modèle que de celui de l'Administration. C'est-à-dire le principe de centralisation hiérarchique.

Au sommet, il existe la Cour populaire suprême (CPS) siégeant à la Capitale Vientiane. La CPS est le plus haut organe juridictionnel de la RDP Lao. Elle a pour objet de mettre en œuvre la procédure juridictionnelle des affaires. Elle est chargée d'assurer la gestion de l'organisation et de l'administration du système de Tribunal populaire. À vrai dire, elle est chargée de diriger et contrôler les activités et l'exécution des missions et attributions des cours ou tribunaux populaires locaux et des cours ou tribunaux militaires dans tout le pays selon les missions et attributions déterminées par la loi.

Afin d'assurer l'organisation et le fonctionnement du Tribunal populaire, il existe l'organisation suivante : la CPS comporte un conseil des juges, des chambres et organes administratifs ; la cour régionale populaire comprend : un comité des présidents, des chambres et organes administratifs ; le tribunal provincial et préfectoral dispose : d'un comité des présidents, des chambres et organes administratifs et le tribunal populaire de regroupement de districts comprend : un comité des présidents, des chambres et organes administratifs.

En ce qui concerne l'élection et la révocation du président de la CPS, le président de la CPS est élu et révoqué par l'Assemblée Nationale sur proposition du Président de la République. Il est assisté par un certain nombre de vice-présidents, qui eux-mêmes sont nommés ou révoqués par le Président de la République sur proposition du président de la CPS. Leur durée de mandat est de cinq ans comme celle de l'Assemblée Nationale. Les vice-présidents de la CPS ayant les responsabilités de certains domaines qui leur sont confiés par

¹³⁸ Art.19 (nouveau) de la loi portant sur le Tribunal populaire, « *Le système des juridictions populaires de la République Démocratique Populaire Lao comprend : la Cour populaire suprême ; les cours populaires régionales ; les cours populaires de province, la cour populaire de préfecture et les cours d'enfants ; les tribunaux populaires de regroupement de districts et les tribunaux militaires.*

Les cours populaires régionales, de provinces, de préfecture, les cours d'enfants et les tribunaux populaires de regroupement de districts sont appelés les cours ou tribunaux locaux ».

le président de la CPS. En cas d'empêchement du président de la CPS, un des vice-présidents est chargé de le remplacer pendant son absence.

Les juges de la CPS, présidents, vice-présidents et juges de Tribunal local sont nommés, révoqués ou déplacés par le CPAN sur proposition du président de la CPS. Pendant l'exercice de leur travail, les juges doivent respecter strictement les droits et devoirs déterminés par la loi. D'ailleurs, le jugement est collégial, c'est-à-dire que la décision de justice est faite en groupe comportant un juge et deux jurés populaires. Dans la pratique, il apparaît que le jugement des affaires était retardé et inefficace devant la loi. La raison en est que les jurés populaires élus n'ont pas pu exercer pleinement leurs fonctions. De plus, la plupart des jurés populaires n'avaient que peu de connaissances juridiques.

B- Attributions

Au Laos, il n'y a pas d'institution spécialisée ou tribunal administratif pour régler les affaires administratives. C'est pourquoi en absence de mécanisme spécifique, c'est le Tribunal populaire qui prend en charge les litiges administratifs ou les difficultés de l'administration. Selon l'article 21 (nouveau) de la loi portant sur le Tribunal populaire de 2009, la Cour populaire suprême a les missions et attributions de connaître en cassation, en droit, les affaires ou décisions rendues en appel dont elles se sont pourvues en cassation par les parties où se sont proposées contre par les procureurs populaires et de juger en révision les arrêts, décisions et jugements ayant force de l'autorité de la chose jugée.

La CPS est chargée de superviser en matière de jurisprudence, expliquer le texte du droit dans son champ de responsabilité aux tribunaux locaux et militaires ; de superviser et veiller à une bonne application unifiée de la loi en matière de procédure juridictionnelle des tribunaux locaux et militaires ; d'étudier les droits et attributions de la juridiction dans l'ensemble du pays ; de réaliser une instruction sur la décision administrative de l'assemblée générale des juges afin de guider les tribunaux populaires et militaires de tout échelon sur la compréhension et la mise en application correcte.

Elle s'occupe de diriger le travail d'études et de proposer les projets de lois ou d'autres actes et de l'interprétation du droit au Comité permanent de l'Assemblée Nationale qui

l'examine ; de diriger et d'assurer la gestion des cours populaires régionales, des tribunaux populaires de provinces, de préfecture, des tribunaux d'enfants, des tribunaux de regroupement de districts au point de vue organisationnel et administratif et vérifier les attributions professionnelles de ces tribunaux ; d'imposer les mesures nécessaires concernant l'organisation, l'amélioration et l'administration ; de diriger la tâche de formation des juges, des auxiliaires de juge, des huissiers et des fonctionnaires des tribunaux.

Elle est également chargée de contrôler l'organisation et l'application des activités des tribunaux, d'étudier et réaliser les pratiques des tribunaux, la statistique des tribunaux et de réaliser l'analyse statistique et autres tâches des tribunaux ; de collaborer et coopérer avec les institutions étrangères, les organisations internationales en matière de travail judiciaire et de droit ; d'établir et rendre compte régulièrement de leurs rapports d'activités à l'Assemblée Nationale et d'accomplir les autres missions et attributions déterminées aux prescriptions de la loi.

Parmi les missions et attributions de Tribunal populaire, il est intéressant de montrer certaines missions qui concernent l'édiction, la propagande et la contrôle des actes juridiques dans le domaine judiciaire. Le Tribunal populaire, notamment la CPS, se voit dotée d'un certain nombre de pouvoirs réglementaires. Elle est compétente pour étudier et proposer les projets de loi et les autres actes juridiques dans le domaine judiciaire. D'ailleurs, elle est chargée d'assurer la gestion unifiée du Tribunal populaire, y compris les cours ou tribunaux militaires dans tout le pays.

En effet, la CPS exerce son attribution au travers d'un Conseil général de la magistrature. Le Conseil général de la magistrature est le comité gérant de la Cour populaire suprême. Le Conseil général joue un rôle important en matière de préparation des projets de loi et des divers actes du Tribunal populaire. Il est également chargé de préparer les projets de directions d'application des lois et la procédure juridictionnelle et les jurisprudences de la CPS. De plus, il est chargé d'étudier et proposer la nomination et la révocation du corps de la magistrature. Le Conseil général de la magistrature est nommé par le Comité permanent de l'Assemblée Nationale sur proposition du Président de la CPS. Il comprend le Président, des vice-présidents, des chefs de chambre et un certain nombre de magistrats de la CPS. Le

nombre des membres du Conseil général de la magistrature ne peut excéder 15 personnes au total.

En ce qui concerne la jurisprudence, il n'y a que la CPS qui a compétence pour former la jurisprudence. Elle est également chargée de conseiller les cours et tribunaux inférieurs sur l'application des jurisprudences. En fait, la jurisprudence est une décision de justice de la CPS concernant une question dans les affaires pénales dont le texte n'en a pas prévu la configuration. De plus, il s'agit également des décisions de justice concernant les affaires civiles, familiales, commerciales et d'enfants que les textes n'abordent pas ou abordent de manière imprécise. Enfin ces décisions de justice deviennent la jurisprudence de la CPS auxquelles se réfèrent toute cour ou tribunal.

II- Les tribunaux populaires locaux

Au niveau local, en principe, le Tribunal populaire est aussi structuré en parallèle de l'Administration locale. Il y a les 3 tribunaux populaires régionaux qui sont implantés en trois régions : Nord, Centre et Sud. Du même ressort que Tribunal régional, il y a également le Tribunal militaire. En outre, il existe les tribunaux provinciaux et de regroupement de districts. Afin de mieux comprendre le Tribunal populaire inférieur, il est nécessaire d'aborder ses attributions (A) et ensuite il s'agit d'examiner le Tribunal militaire (B).

A- Attributions

Les tribunaux populaires locaux ont été transférés sous l'autorité de la CPS. La CPS a fait des efforts pour améliorer l'organisation du Tribunal populaire de chaque échelon, notamment en déplaçant à nouveau des personnels et en sélectionnant les personnels pour les nommer juges dans des conditions convenables. De plus, elle a amélioré les tribunaux populaires de provinces, de préfecture, les tribunaux populaires de districts et cours ou tribunaux militaires. Les cours populaires d'appel ont été partagées en trois zones (Nord, Centre et Sud).

Huit nouveaux tribunaux de districts ont été créés. Suite à la loi révisée sur l'organisation judiciaire, les chambres de la CPS, des cours populaires d'appel, des tribunaux populaires

de provinces et de préfecture qui comprennent : chambre civile, chambre pénale, chambre commerciale, chambre familiale, chambre d'enfants et autres chambres. Quant aux tribunaux populaires de districts et de municipalités, ils ne comportent pas de division en chambre. À partir de cette date, le système d'organisation du Tribunal populaire de la RDP Lao se compose désormais : d'une Cour populaire suprême et de trois cours populaires d'appel. Il y a au total 1012 personnes dont 312 femmes, parmi lesquels il y a 393 juges dont 58 femmes. En revanche, le besoin total et réel de fonctionnaires est de 1869 personnes dont 732 juges obligatoires. Il s'agit d'un objectif à réaliser d'ici 2020.

En ce qui concerne les cours ou tribunaux locaux, ils sont institués selon le modèle du Tribunal populaire. Les cours populaires régionales étaient autrefois appelées les cours populaires d'appel. Une fois adoptée cette présente loi de 2009, les cours populaires d'appel (Sane Paxaxon Khan Outhone) ont été dénommées les cours populaires régionales (Sane Paxaxon Phaak). Par contre, leurs missions et attributions demeurent presque les mêmes que celles des cours populaires d'appel. En général, elles sont chargées de juger en appel des décisions rendues par les cours et tribunaux inférieurs. Plus précisément, elles exercent leurs missions déterminées par la loi.¹³⁹

En revanche, les cours ou tribunaux militaires sont assez différents par rapport au système d'organisation du Tribunal populaire. En réalité, il existe une cour militaire en ressort supérieur et les tribunaux militaires régionaux. En principe, ils ont pour mission de juger les affaires concernant les infractions pénales survenues dans le service militaire. Dans la limite de leur fonction, les cours et tribunaux ont pour mission de sauvegarder la légalité, de défendre le socialisme et les droits souverains de la population, de préserver les biens de l'État, et des collectivités et de protéger la vie, les biens, les libertés, l'honneur et la dignité humaine des citoyens.

¹³⁹ Art.22 (nouveau) de la loi portant sur le Tribunal populaire, « *La cour populaire régionale est une cour dans le système de Tribunal populaire. Elle a pour mission de trancher en appel les affaires jugées en première instance par les tribunaux de provinces, de préfecture et le tribunal d'enfants, dont elles se sont pourvues en appel ; de statuer en cassation sur les affaires traitées en appel par les tribunaux de provinces, de préfecture, dont elles sont pourvues en cassation par les parties ou sont pourvues contre par les procureurs populaires.*

La cour populaire régionale est constituée dans les régions : Nord, Centre et Sud de la RDP Lao.

Les provinces, la préfecture qui relèvent de la cour populaire régionale dont le siège est déterminé dans les règlements particuliers ».

Par leur activité, les cours et tribunaux contribuent à sensibiliser les citoyens à la fidélité à la Patrie, au respect de la loi et des règles de la vie en société et éduquer leur conscience de prévenir et de lutter contre les crimes et délits et les autres infractions à la loi. Ils contribuent également à s'assurer que la société connaisse la tranquillité et la croissance stable du développement socio-économique.

En réalité, il n'y a aucune disposition de la loi sur le Tribunal populaire qui mentionne des compétences pour régler les affaires administratives. Par contre, selon la loi portant sur la procédure civile, c'est la chambre civile du Tribunal populaire qui a compétence de statuer sur les litiges administratifs. Ceci peut se justifier par le fait que certains articles de la loi portant sur la procédure civile précisent la chambre civile ayant compétence de juger les litiges concernant les liens administratifs.¹⁴⁰

Les catégories d'affaires administratives sont fixées dans la loi portant sur la procédure civile,¹⁴¹ les affaires administratives ne sont pas tout à fait comme les contentieux administratifs des pays étrangers pourvus d'un système de tribunal administratif, notamment en France. En principe, la juridiction administrative est chargée, à priori, de trancher les recours pour excès de pouvoir, la demande d'annulation des actes administratifs et les autres contentieux administratifs déterminés par la loi. Dans le cas du Laos, selon la catégorie des affaires, elle mentionne des affaires concernant les fautes des organes administratifs, des autorités administratives et des fonctionnaires. Les litiges administratifs n'existent donc bien mais ne sont pas bien identifiés et connus par ces institutions. Les affaires administratives sont méconnues. Les autres types d'affaires sont mieux connues telles que les actions pénales, civiles, familiales, etc. De même, dans le service de données judiciaires de la CPS, les affaires administratives ne sont pas mises dans

¹⁴⁰ Art.45 de la loi sur la procédure civile, « *La chambre civile a compétence de juger : al.1 les affaires relatives à la propriété et à l'héritage ; al.2 les affaires relatives aux rapports civils telles que la violation du contrat, à l'exception du contrat de caractère des affaires commerciales ; al.3 les affaires concernant la réclamation de la réparation préjudicielle ; al.4 les affaires du travail et al.5 les litiges concernant les liens administratifs* ».

¹⁴¹ Art.47 de la loi portant sur la procédure civile, « *Les affaires concernent les rapports administratifs pour lesquelles elles ne contiennent pas d'éléments d'infraction pénale, dont le Tribunal en connaîtra comme suit : le litige relatif à la faute d'inventaire des électeurs compétents dont le comité d'élection n'est pas capable de le régler ; l'affaire relative à l'action de fonctionnaires des organes administratifs concernant l'amende, la faute de collecte des taxes sur le revenu et autres ; le litige sur la confiscation des objets non légitimes et le litige concernant les autres infractions dans le domaine administratif* ».

le dossier de statistique des affaires. C'est pour cela, qu'il n'est pas évident de montrer des chiffres concernant les affaires administratives.

En cas de désaccord concernant la compétence de la juridiction, le Tribunal populaire où la demande a été envoyée, propose à la CPS de la prendre en considération et de donner une décision définitive pour savoir quel tribunal a compétence pour la traiter. Les droits en vue de réclamer et de proposer les affaires sont prévus par les articles 31 et 41 de la loi portant sur le Tribunal populaire de 2009.

Au cas où il existe un désaccord concernant la compétence en vue de statuer sur les affaires entre la chambre civile et commerciale ou la chambre de la famille et des enfants, le président du Tribunal populaire en question est chargé de donner une décision définitive pour déterminer la chambre compétente pour étudier cette affaire.

En ce qui concerne l'égalité des citoyens devant la loi et le tribunal, tous les citoyens lao, quels que soient leur sexe, leur appartenance ethnique, leur condition économique et sociale, leur langue, leur niveau d'instruction, leur profession, leur croyance, leur lieu de naissance et autres critères, sont égaux devant la loi et le tribunal. Les citoyens lao ont le droit d'adresser des plaintes devant le tribunal ; des plaintes concernant les questions relatives à la vie, à la sante, aux droits, libertés, dignités ou biens personnels. Les ressortissants étrangers et les apatrides résidant en RDP Lao ont également le droit comme les citoyens lao, à l'exception des cas prévus par la loi.

Le jugement des affaires nécessite de s'en tenir strictement aux dispositions de la loi de la RDP Lao. Au cas où il arriverait une question qui n'est pas prévue dans la loi, les tribunaux doivent trancher cette question conformément au principe d'équité et de jurisprudence. En ce qui concerne les infractions qui ne sont pas définies dans la loi pénale, le Tribunal populaire ne peut pas les traiter en suivant la procédure d'action pénale. Une décision de justice du tribunal concernant une question non prévue dans la loi dont la détermination reste imprécise, est considérée comme jurisprudence donc les tribunaux populaires doivent la respecter jusqu'au moment où elle sera définie par la loi. Les tribunaux prennent une décision de justice en tant que République Démocratique Populaire Lao.

Les jugements des tribunaux populaires, ayant acquis l'autorité de la chose jugée, doivent être respectés par tous les organes du Parti et de l'État, le Front Lao d'Édification Nationale, les organisations de masse, les organisations sociales, les entreprises et tous les citoyens. Les personnes et organisations intéressées doivent s'y conformer strictement comme il est prévu à l'article 85 de la Constitution.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges sont indépendants et n'agissent que selon les dispositions de la loi. En ce qui concerne l'instance sur la connaissance des affaires de tribunal, il s'agit d'en dégager 3 degrés : premier instance, en appel et en cassation. En principe, la CPS est chargée de trancher en cassation toute affaire. En effet, elle va statuer sur l'application des règles de droit. Il n'y a pas de jugement sur le fond des affaires, sauf cas exceptionnel. En revanche, les autres cours et tribunaux inférieurs sont chargés de connaître les affaires en première instance et en appel selon les dispositions prévues par la loi.

B- Le Tribunal militaire

Parmi des tribunaux populaires, il existe le Tribunal militaire qui est un organisme dans le système du Tribunal populaire. Le Tribunal militaire est un tribunal au sein du système judiciaire lao ayant pour but de traiter des affaires pénales sur les fautes dans le service militaire ou dans le champ de l'armée. Il comporte plusieurs tribunaux militaires, un supérieur et des régionaux. À la tête du tribunal militaire supérieur siège un vice-président de la CPS qui est le président du Tribunal militaire supérieur (TMS) ayant pour attribution de diriger le système du Tribunal militaire dans tout le pays selon les dispositions déterminées par la loi.

Le tribunal militaire est chargé d'exécuter les fonctions de juge dans le domaine militaire. Il a pour fonction de juger les affaires qui sont survenues dans le secteur militaire ou dans le local de l'Armée populaire. En effet, le fonctionnement du Tribunal militaire est quasiment identique à celui du Tribunal populaire.

La différence est le fait que le Tribunal militaire est chargé de connaître des conflits ou affaires concernant le milieu militaire. En outre, son organisation est structurée par l'organisation de l'Armée populaire. Au niveau central, le Tribunal militaire supérieur se

trouve au Ministère de la Défense Nationale. En revanche, au niveau inférieur, ce sont les Tribunaux militaires régionaux qui sont implantés dans les trois régions principales du pays comme les tribunaux populaires. D'ailleurs, il existe des tribunaux militaires auprès des bataillons indépendants, des tribunaux militaires de la Provinces et de la Préfecture.

Le Tribunal militaire supérieur joue un rôle essentiel pour rendre la justice dans la sphère des armées. Il s'agit de connaître en cassation, en droit, des affaires ou des décisions rendues en appel lorsque les parties se sont pourvues en cassation ou lorsque les procureurs militaires ont proposé contre des décisions rendues ; il s'agit aussi de juger en révision les arrêts, décisions et jugements ayant force de l'autorité de la chose jugée. La composition du Tribunal militaire est organisée comme le Tribunal populaire. Il y a un président du TMS, des vice-présidents, des chefs et chefs-adjoints de la chambre, des juges, assistants juges, huissiers et fonctionnaires techniques et administratifs.

Chapitre II

Le rôle des organes représentatifs dans la résolution du litige administratif

Le rôle de l'AN dans le processus de résolution des conflits soit dans l'organe judiciaire soit dans l'organe administratif. En principe, elle exerce ses fonctions en se basant sur les textes principaux suivants : Loi sur l'Assemblée Nationale, Loi sur le contrôle parlementaire et Loi sur les plaintes et recours populaires. En fait, l'AN n'intervient pas directement dans l'exercice quotidien des fonctions des tribunaux populaires, des parquets populaires, des organes administratifs et d'autres organisations. En revanche, elle exerce ses fonctions de contrôle parlementaire sur ces organisations, surtout quand il s'agit de veiller au respect et à l'application de la loi par ces organisations. De plus, il s'agit, pour l'AN, d'exercer ses fonctions sur la résolution des demandes en justice du peuple selon les dispositions de la loi. Le CPAN, les Commissions de l'AN et les Bureaux des députés auprès de la région législative sont chargés d'exercer les fonctions susmentionnées selon leurs compétences déterminées par les dispositions de la loi. Pour traiter de manière approfondie son rôle dans la résolution du litige, il est nécessaire dans un premier temps de présenter le contrôle de l'Assemblée Nationale (Section I). Ensuite, il convient dans un second temps d'examiner la participation des autres organisations (Section II).

Section I – Le contrôle de l'Assemblée Nationale

L'Assemblée Nationale (AN) est l'organe représentatif des droits et des intérêts du peuple pluriethnique, l'autorité de l'État et le pouvoir législatif ont le droit de décider des questions fondamentales de la Patrie, de superviser et de contrôler les activités des organes exécutifs, des tribunaux populaires et des parquets populaires. Au Laos, les organes représentatifs (les organes du pouvoir d'État) sont créés non seulement au niveau central (c'est l'Assemblée Nationale) mais aussi au niveau local (les Bureaux des députés auprès de la région de législature). En général, leur structure est fondée sur le même principe, et leur activité est organisée pratiquement de la même manière. Cependant, c'est l'AN qui occupe le sommet de la hiérarchie des organes du pouvoir d'État. C'est-à-dire qu'elle est chargée d'assurer administrativement la gestion de ses organes inférieurs de l'ordre législatif dans l'ensemble du pays.

À partir des attributions législatives, l'AN exerce les autres fonctions importantes à savoir : le contrôle parlementaire et la résolution des réclamations du peuple. En ce qui concerne la fonction de contrôle parlementaire, il s'agit de surveiller l'édiction des actes juridiques et l'application de la loi. Autrement dit, il s'agit d'un contrôle de légalité dans tout domaine. L'AN a compétence à interpréter les textes législatifs. D'ailleurs, il y a un autre rôle de l'AN qui porte sur l'examen des plaintes, recours et réclamations du peuple. En effet, son rôle est de résoudre les problèmes qui touchent les activités des organisations judiciaires, administratives et d'autres puisque l'AN est considérée comme l'organe représentatif au plus haut niveau du peuple et le détenteur suprême de la puissance publique du Laos. Selon ses compétences, les organes législatifs ont la faculté de recevoir et d'examiner les décisions de justice définitives, les décisions rendues par l'administration et les demandes en justice qui leur sont adressées.

On peut dire que l'AN est chargée de statuer sur tous les conflits après la fin de la procédure judiciaire et de la procédure non contentieuse administrative. Par contre, l'AN ne juge pas les décisions de justice définitives et décisions rendues par l'administration, elle va seulement examiner l'application des lois concernées et le suivi de la procédure pour réaffirmer ces décisions ou demander aux organes concernés de les juger à nouveau. Afin de mieux traiter des compétences de l'AN, nous examinerons l'organisation et les attributions de l'AN (§.1) et puis il conviendra donc de traiter du contrôle parlementaire (§.2).

§.1- Organisation et attributions de l'Assemblée Nationale

Un bref historique de la création de l'Assemblée Nationale s'impose : En 1975, on ne parlait pas d'Assemblée Nationale, mais d'Assemblée populaire suprême. 45 députés y avaient été élus lors de la première législature, pour un mandat de cinq ans. Ce n'est qu'au cours de la troisième législature de décembre 1992 que la terminologie d'Assemblée Nationale (AN), qui compte aujourd'hui 132 députés dont 33 femmes pour l'ensemble du territoire, a été adoptée.¹⁴² Lors de la session préliminaire de la 7^e législature qui s'est tenue du 15 au 24 mars 2011 à Vientiane, en présence de 129 députés, la composition et le

¹⁴² « La session préliminaire de la 7^e législature de l'AN examine et approuve les questions fondamentales de la Patrie pour le plan quinquennal 2011-2015 », *In Revue Phouthen Pasaxon*, n°32 du juin 2011, p. 9.

fonctionnement de l'institution ont été revus. Mme. Pany YATHOTU, membre du Bureau politique, vice-présidente de l'AN a été élue Président de l'AN.

Les députés ont aussi procédé à l'élection des vice-présidents de l'AN et des présidents et vice-présidents du Comité permanent de l'Assemblée Nationale (CPAN) et à la nomination des présidents et vice-présidents des Commissions de l'AN. En effet, l'AN se compose des députés, du Comité permanent, du Président et des vice-présidents, des Commissions, du Cabinet de l'AN, du Comité des membres féminins placé directement sous l'autorité du CPAN et des Comités des députés auprès de la région de législature.

Le régime politique du Laos est un système d'assemblée. L'Assemblée Nationale est la base de l'État. Elle est l'organe du pouvoir de l'État le plus élevé. Son rôle essentiel est d'exercer le pouvoir législatif. Il s'agit du seul organe ayant le droit de proposer et d'élaborer la Constitution et les lois. Elle est chargée d'élaborer, d'adopter et de modifier la Constitution et les diverses lois. Elle est également en charge d'édicter les dispositions législatives pour organiser les rapports sociaux.

Globalement, les missions et attributions de l'AN sont déterminés par la loi révisée n°134/AN du 15 décembre 2010 établissant l'Assemblée Nationale, plus précisément dans l'article 3 (révision), il fixe les compétences générales de l'Assemblée Nationale.¹⁴³ L'AN s'organise autour de son Président et des Vice-présidents, des députés, du Comité permanent, des différentes Commissions et d'autres Comités. Les députés sont élus au suffrage universel direct et secret par les citoyens lao conformément aux dispositions prévues par la loi. Les nouvelles élections législatives de l'AN doivent se tenir au plus tard soixante jours avant l'expiration de chaque législature.

En cas de guerre ou d'autres circonstances rendant difficile l'élection, l'AN peut décider de la prorogation de ses pouvoirs; cependant la nouvelle élection à l'AN doit avoir lieu dans un délai de six mois au plus tard après que la situation soit revenue à la normale. L'AN élit son Comité permanent composé du Président, des Vice-présidents et d'un certain nombre de membres. En principe, une législature de l'AN est de cinq ans. La durée du mandat du

¹⁴³ Art. 3 (révision) de la loi n°134/AN du 15 décembre 2010 portant sur l'Assemblée Nationale.

Président, des Vice-présidents et membres de l'AN est identique à celle de l'Assemblée Nationale.

En tant qu'organe législatif, l'AN élabore et révisé la Constitution et les lois. Elle contrôle l'exécutif. Elle fixe et modifie les impôts et les contributions de l'État. Elle examine et approuve le rapport du Gouvernement sur le plan stratégique de développement socio-économique, le budget de l'État, le plan stratégique de développement socio-économique et le budget de l'État dans l'exercice de l'année qui suit.¹⁴⁴

Elle élit le Président de la République et le vice-président de la République. Elle approuve la nomination et la révocation du Premier-ministre. Elle peut également approuver la composition du gouvernement, la nomination ou la révocation des membres du gouvernement. De plus, elle est chargée d'élire le Président de la Cour populaire suprême et le Procureur général populaire. Elle peut approuver la création ou la suppression des structures administratives et la fixation des limites territoriales des provinces.¹⁴⁵

Elle est chargée entre autres d'annuler les actes juridiques du gouvernement, du Premier Ministre, de la Cour populaire suprême, du Parquet populaire suprême, du Front Lao d'Édification Nationale ou des organisations de masse au niveau central lorsqu'elles sont contradictoires à la Constitution et à la loi. En ce qui concerne les actes de la Cour populaire suprême et du Parquet populaire suprême, ce sont des actes qui ne sont pas des jugements.

¹⁴⁴ Id. « L'AN est chargée d'élaborer, adopter ou réviser la Constitution et d'élaborer, examiner, adopter, réviser, annuler ou abroger les lois. Elle peut fixer, modifier ou supprimer les impôts et contributions. Elle a le droit d'examiner et approuver le rapport du gouvernement sur le plan stratégique de développement socio-économique et le budget de l'État. Elle s'occupe d'examiner et approuver le plan stratégique de développement socio-économique et le budget de l'État dans l'exercice de l'année qui suit ».

¹⁴⁵ Id. « L'AN est compétente pour élire ou révoquer le Président de la République et le Vice-président de la République sur proposition du Comité permanent et pour examiner et approuver la nomination ou la révocation du Premier Ministre sur proposition du Président de la République. Elle a le droit d'examiner et approuver la composition du gouvernement, la nomination ou la révocation des membres du gouvernement sur proposition du Premier Ministre. Elle est chargée d'élire ou de révoquer le Président de la Cour Populaire Suprême et le Procureur Général Populaire sur proposition du Président de la République. Elle est également compétente pour approuver la création ou la suppression des ministères, des organes ayant rang de ministère, des provinces et de préfecture et pour approuver la fixation des limites territoriales des provinces et de préfecture, sur proposition du Premier Ministre ».

Le Comité permanent de l'Assemblée Nationale (CPAN), représente l'Assemblée Nationale durant son intersession. Ses compétences sont définies par l'article 26, révisé par la loi de 2010 sur l'Assemblée Nationale.¹⁴⁶ En générale, le CPAN exerce les mêmes fonctions que l'AN. Autrement dit, les attributions du Comité permanent consistent à étudier les stratégies pour améliorer la qualité des sessions de l'Assemblée, d'établir les ordres du jour qui seront débattus lors des sessions, de préparer les propositions d'élaboration ou d'amendement des lois afin de les soumettre pour examen, à l'Assemblée Nationale en vue de leur approbation et d'assurer l'exécution des décisions prises. Il dispose à cet effet, du pouvoir d'interprétation de la Constitution et des lois.¹⁴⁷

Le Comité permanent peut, de sa propre initiative, présenter un projet de loi qu'il aura élaboré sous sa responsabilité et le soumettre à la session de l'Assemblée Nationale pour examen et approbation. Il en est de même pour l'élaboration de projets de décret-loi et de simple décret, en vue de les soumettre à la signature du Président de la République. Il veille à la bonne mise en application des lois et décrets-lois votés par l'Assemblée Nationale. Il recueille et étudie les projets de loi déposés par les autres organes afin de les mettre à l'ordre du jour de la session de l'Assemblée Nationale, pour les projets de décret-loi et de décret préparés par les autres organes en vue de les soumettre à l'approbation du Président de la République. Il accorde une attention toute particulière aux projets d'actes juridiques importants.¹⁴⁸

En cas de nécessité, le Comité permanent est compétent pour examiner et approuver la nomination, le déplacement ou la révocation des Ministres ou des Chef des organes ayant ministère afin d'en rendre compte à la session suivante de l'Assemblée Nationale pour

¹⁴⁶ Art. 26 (révision) de la loi n°134/AN du 15 décembre 2010 portant sur l'Assemblée Nationale.

¹⁴⁷ Id. « *Le Comité permanent de l'Assemblée Nationale a les missions et attributions suivantes: étudier le plan stratégique portant sur l'amélioration de la qualité des activités de l'Assemblée Nationale ; établir leur propre plan d'action de chaque époque, le plan d'élaboration ou d'amendement des lois afin de les proposer à la session de l'Assemblée Nationale pour les examiner, les approuver et les mettre en application ; préparer les sessions de l'Assemblée Nationale et assurer l'exécution du programme d'activités de cette dernière et interpréter et expliquer la Constitution et les lois* ».

¹⁴⁸ Id. « *Il a le droit d'étudier et de proposer les projets de loi à sa propre responsabilité afin de les proposer à la session de l'Assemblée Nationale pour les examiner et les approuver. Il a compétence pour étudier et établir les projets de décret-loi et de décret à sa propre responsabilité en vue de les proposer au Président de la République pour les décider ; prendre l'instruction sur l'application des lois et décrets-lois élaborés par l'Assemblée Nationale ; étudier les projets de loi proposés par les autres organes afin de les proposer à la session de l'Assemblée Nationale pour les examiner et étudier les projets de décret-loi et de décret préparés par les autres organes en vue de les proposer au Président de la République pour les décider et étudier les autres projets d'actes juridiques importants* ».

examiner et décider. Il a la possibilité de proposer la question portant sur l'amnistie au Président de la République pour examiner et décider de l'amnistie.

Le Comité permanent est le garant du bon respect et de l'application de la Constitution, des lois, des résolutions de l'Assemblée Nationale et du Comité permanent, du plan stratégique de développement socio-économique, du budget de l'État, des projets importants pris au niveau national, du Gouvernement, de la Cour populaire suprême, du Parquet populaire suprême, de l'administration provinciale et préfectorale, dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée Nationale.¹⁴⁹

Au regard de la fonction de contrôle de la légalité, les compétences du Comité permanent sont quasiment similaires à celles de l'AN. Le CPAN décide de l'accord ou de l'autorisation d'abandon de la nationalité lao. Il nomme, déplace ou révoque le chef et les chefs adjoints du Comité des députés auprès la région de législature, le chef adjoint du Cabinet de l'AN, les membres auprès les Commissions et les directeurs généraux de divers départements du Cabinet de l'AN. Il nomme, affecte ou révoque également les magistrats de la Cour populaire suprême, les présidents, vice-présidents et magistrats du tribunal populaire local et du tribunal militaire.

Il a compétence pour étudier, examiner les requêtes du citoyen conformément à la loi. Il a la possibilité de constituer un Comité d'enquête (*ad hoc*) afin de mettre en place une mission spéciale en cas de nécessité. De ce fait, il est chargé de prendre contact et de collaborer avec les organes du Parti, le Gouvernement, la Cour populaire suprême, le Parquet populaire suprême, le Front Lao d'Édification Nationale et les organisations de masse au niveau central dans l'exercice des activités.

La composition du Comité permanent comprend un Président, des vice-présidents et un certain nombre de membres. Il est à noter que le Président et les Vice-présidents de

¹⁴⁹ Id. « *Il s'agit de veiller et d'encourager au respect et à l'application de la Constitution, des lois, des résolutions de l'Assemblée Nationale et du Comité permanent de l'Assemblée Nationale, du plan stratégique de développement socio-économique, du budget de l'État et des projets importants au niveau national du Gouvernement, de la Cour populaire suprême, du Parquet populaire suprême et de l'administration provinciale et préfectorale dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée Nationale* ».

l'Assemblée Nationale sont aussi Président et Vice-présidents du Comité permanent de l'Assemblée Nationale.

Quant aux commissions de l'Assemblée Nationale, il en existe six actuellement, à savoir : la commission des lois, la commission des affaires économiques, de planification et des finances, la commission des affaires culturelles et sociales, la commission des affaires ethniques, la commission de défense nationale et de sécurité et la commission des affaires étrangères.

Le domaine de compétences de la Commission des Lois est très vaste. Outre le fait qu'elle soit chargée de contrôler et de veiller à l'application de la Constitution et des lois en général, en particulier d'exercer la fonction de contrôle de la légalité et de répondre du suivi de l'ensemble des activités législatives, elle est aussi compétente dans le domaine de contrôle. Elle dispose à cet égard d'attributions concernant le contrôle et la résolution des demandes en justice, à savoir, la procédure juridictionnelle, l'enquête, les centres de détention, la proposition accusatoire, le contrôle du parquet populaire, la formation de jugements, la médiation, la propagande et la diffusion des lois, l'exécution de décisions de justice, les requêtes, les demandes en justice, l'amnistie et d'autres questions aussi bien au niveau central que local. Par ailleurs, elle a le droit de poser des questions aux organes administratifs, aux tribunaux populaires, aux parquets populaires et aux autres organisations centrales et locales.

En cas de nécessité, le CPAN est en droit de proposer la création d'une nouvelle commission spécifique lors d'une session de l'Assemblée Nationale. En principe, chaque commission est un organe ayant rang de ministère. Elle se compose d'un président, d'un vice-président et de plusieurs membres. Les Commissions de l'AN fonctionnent comme une sorte d'état-major auprès de la session de l'Assemblée Nationale et du CPAN. Elles sont créées au cours de la session préliminaire de l'AN. Leur durée de mandat est la même que celui de l'AN.

Les compétences des commissions de l'AN sont fixées à l'article 40 (révision) de la loi sur l'Assemblée Nationale de 2010.¹⁵⁰ D'après les droits et devoirs des commissions de l'AN, les commissions ont, sous leur propre responsabilité, des droits et des devoirs dans l'exercice de leurs activités pour faire des propositions au CPAN, comme, établir leur projet de plan d'action pour chaque période, étudier et échanger leur point de vue sur les projets de loi, d'ordonnance et tout autre acte juridique déposés par les autres organes concernés. Elles peuvent interpréter et expliquer les lois dans leur domaine. Elles peuvent également revoir et annuler les lois et d'autres actes juridiques.¹⁵¹

Elles ont le droit de veiller au respect et à l'application de la Constitution, des lois et des plans d'action sur le développement socio-économique. Elles ont également la possibilité de donner leurs points de vue sur les projets du plan de développement socio-économique et du budget de l'État.¹⁵² De plus, elles peuvent examiner et approuver la ratification, la dénonciation ou l'annulation des traités et accords signés avec les pays étrangers. Elles peuvent également poser des questions et des mesures de résolution concernant leur propre domaine et exercer d'autres fonctions.¹⁵³

Quant au Cabinet de l'AN, il est considéré comme l'état-major auprès de l'Assemblée Nationale et du CPAN. Ce Cabinet est l'équivalent des organismes suivants : Bureau politique du Parti, Cabinet du Président de la République et Cabinet du gouvernement. Il a pour mission d'assurer la gestion et l'administration et de faciliter le bon déroulement de la session de l'AN, ainsi que les activités du CPAN et des Commissions et des députés. Il est compétent pour édicter les décisions, ordres, directives et notifications concernant une

¹⁵⁰ Art. 40 (révision) de la loi n°134/AN du 15 décembre 2010 portant sur l'Assemblée Nationale.

¹⁵¹ Id. « *Les commissions de l'AN ont, sous leur propre responsabilité, des droits et des devoirs dans l'exercice de leurs activités pour faire des propositions au CPAN, comme, établir leur projet de plan d'action pour chaque période; étudier et échanger leur point de vue sur les projets de loi, de décret-loi, de décret présidentiel, de décret et tout autre acte juridique déposés par les autres organes concernés ; interpréter et expliquer les lois les concernant; étudier les suspensions d'application, les révisions, les annulations ou les abrogations de lois et d'autres actes juridiques* ».

¹⁵² Id. « *Il s'occupe de veiller au respect et à l'application de la Constitution, des lois et des résolutions de l'Assemblée Nationale et du Comité permanent de l'Assemblée Nationale, du plan stratégique de développement socio-économique, du budget de l'État et des projets importants au niveau national ; donner leurs points de vue sur les projets du plan de développement socio-économique et du budget de l'État* ».

¹⁵³ Id. « *Il s'agit d'examiner et d'approuver la ratification, la dénonciation ou l'annulation des traités et accords signés avec les pays étrangers; de poser des question et des mesures de résolution concernant leur propre domaine et d'exercer d'autres droits et devoirs qui leur sont confiés par le Président de l'Assemblée Nationale ou le Comité permanent de l'Assemblée Nationale* ».

question donnée. Il a le droit de nommer, de déplacer et de révoquer les directeurs et directeurs adjoints. De plus, il est chargé de recevoir et d'examiner les requêtes portant sur des questions de nationalité, afin de les proposer au CPAN pour discussion.

Il y a également les Comités des députés auprès de la région de législature. Les Comités des députés auprès de la circonscription territoriale de législature sont les organisations locales. Il y en a 17 pour l'ensemble du pays (un par province). Le nombre des membres du Comité dépend la densité de la population dans chaque région de législature. Il compte de 5 à 15 députés.¹⁵⁴ Les Comités ont pour obligation d'assister aux sessions de l'AN et du CPAN dans l'exercice des affaires parlementaires selon leurs compétences prescrites par la loi dans leur circonscription de législature. Ils exercent les tâches qui leur sont confiées par le CPAN.

Les Comités des députés auprès de la région de législature ont pour fonction d'être une sorte d'état-major de la session de l'AN et du CPAN. Ils ont pour mission d'assister la session de l'AN et du CPAN dans l'exercice des affaires parlementaires selon leurs compétences prescrites par la loi dans leur circonscription de législature. Ils exercent les tâches qui leur sont confiées par le CPAN. Les droits et devoirs des comités sont fixés à l'article 56 de la loi révisée portant sur l'Assemblée Nationale de 2010.¹⁵⁵

Ces Comités sont chargés d'établir leur propre plan d'action pour chaque période, de faire la propagande et d'assurer la diffusion des orientations, des règles de droit et des résolutions prises lors des sessions parlementaires dans la limite de leur circonscription territoriales. Ils encouragent la population à contribuer à la sauvegarde et à l'édification de la Patrie. Ils collaborent également avec les collectivités locales dans l'examen et l'échange de points de vue sur le plan du développement socio-économique, le budget local et les autres questions.¹⁵⁶

¹⁵⁴ « La session préliminaire de la 7^e législature de l'AN examine et approuve les questions fondamentales de la Patrie pour le plan quinquennal 2011-2015 », *op. cit.*, pp. 29-39.

¹⁵⁵ Art. 56 (révision) de la loi n°134/AN du 15 décembre 2010 portant sur l'Assemblée Nationale.

¹⁵⁶ Id. « Les Comités des députés de l'Assemblée Nationale auprès de la circonscription territoriale de législature ont les missions et attributions suivantes : établir leur propre plan d'action pour chaque période ; faire la propagande et assurer la diffusion des orientations politiques du Parti, des règlements et lois de l'État et des résolutions prises lors des sessions parlementaires ; encourager le peuple pluriethnique à contribuer à la sauvegarde et à l'édification de la Patrie ; collaborer avec l'administration provinciale et

Ils veillent au respect et à l'application de la Constitution, des règles de droit et des plans stratégiques de développement socio-économique, du budget de l'État et des projets importants au niveau provincial. Ils sont responsables de superviser et diriger les activités parlementaires dans leur circonscription locale de législature.¹⁵⁷

Ils recueillent et répondent les requêtes de justice du citoyen. Ils rendent compte de leurs travaux au CPAN. Ils peuvent également collaborer avec toute organisation locale pour exercer leurs fonctions.¹⁵⁸ En cas de nécessité, ils peuvent convoquer les parties concernées afin de les éclairer sur la question posée. Ils peuvent participer à toute réunion ou activité importante de tout organisme.¹⁵⁹

Chaque Comité de députés de l'AN auprès de la région de législature, est composé des députés de la circonscription territoriale de législature, d'un président, de vice-présidents et des députés en permanent. Ils ont pour mission, au niveau local de veiller au respect et à l'application de la Constitution, des lois et tous autres actes juridiques émanant d'autorités administratives. À ce sujet, ils sont chargés de recevoir et de trancher les réclamations et les requêtes des citoyens.

Ils travaillent sous le contrôle permanent de l'Assemblée Nationale, organe représentatif du pouvoir de l'État au plus haut niveau. Le pouvoir de contrôle de l'Assemblée est très étendu. Il s'applique à tous les organes de l'État aussi bien au niveau central que local. Bien que ce contrôle s'exerce par l'Assemblée Nationale, c'est à dire du niveau central au niveau local, les organes représentatifs au niveau local jouent un rôle essentiel à la fois sur le

préfecturale dans l'examen et l'échange de points de vue sur le plan du développement socio-économique, le budget local et les autres questions propres à leur circonscription ».

¹⁵⁷ Id. « Il s'agit de veiller et d'encourager au respect et à l'application de la Constitution, des lois, des résolutions de l'Assemblée Nationale et du Comité permanent de l'Assemblée Nationale, du plan stratégique de développement socio-économique, du budget de l'État et des projets importants au niveau provincial. Il s'occupe de superviser et diriger les activités des membres de l'AN et du Cabinet du Comité de la zone de législature ».

¹⁵⁸ Id. « Il s'agit de recevoir et d'examiner les recours du citoyen selon leurs droits et leurs devoirs. Il s'occupe de rendre compte régulièrement de leurs activités au CPAN et aux organes concernés. Il est chargé de collaborer et de coordonner avec les services décentralisés, les autres organisations et les organes concernés, au niveau provincial et villageois dans l'exercice de leurs propres activités ».

¹⁵⁹ Id. « En cas de nécessité, ils sont compétents pour convoquer les parties concernées afin de les éclairer sur la question posée ; participer aux réunions, aux activités et aux cérémonies importantes des organismes du Parti, de l'État, du Front Lao d'Édification Nationale, des organisations de masse et des organisations sociales et exercer d'autres droits et attributions déterminés par le règlement et la loi ».

contrôle politique parlementaire et le contrôle de légalité de toutes les organisations étatiques et autres.

Le principe de fonctionnement de l'Assemblée Nationale, de son Comité permanent, de ses Commissions, de ses Comités de membres auprès des circonscriptions territoriales de législature et de son Cabinet est le centralisme démocratique.

§.2- Le contrôle parlementaire

La loi n°09/AN du 22 octobre 2004 portant sur le contrôle parlementaire définit les principes, les règlements, la méthode et les mesures portant sur le contrôle de l'Assemblée Nationale envers les organes de l'administration, les tribunaux populaires et les parquets populaires en vue de s'assurer que la Constitution, la loi, la résolution de la session de l'AN, le plan du développement socio-économique et le budget de l'État soient appliqués d'une manière rigoureuse, transparente et unifiée dans tout le pays. D'ailleurs, il s'agit d'assurer la souveraineté du régime politique, la tranquillité de la nation, l'accroissement économique et culturel.

Après avoir observé les compétences de l'AN, il apparaît qu'il y a deux types de contrôles qui sont exercés par les organes législatifs. Premièrement, il s'agit d'un contrôle politique. En tant qu'organe le plus haut du pouvoir d'État, l'AN joue un rôle essentiel sur le contrôle politique envers les autres organes de l'État d'une part et d'autre part sur les hauts fonctionnaires de ces organes. En outre, elle est chargée d'exécuter la fonction de contrôle de la légalité, c'est-à-dire qu'il s'agit de veiller à l'observation d'application des actes juridiques dans tout le pays. Afin de bien comprendre le contrôle parlementaire, nous allons examiner le rôle du contrôle parlementaire (I) et après quoi il s'agit de traiter du Comité de contrôle (II).

I- Le rôle du contrôle parlementaire

En ce qui concerne la surveillance et le contrôle parlementaire, il s'agit de la mise en place des activités du contrôle des députés en qualité de représentants du peuple en exerçant le pouvoir du peuple afin de surveiller, de contrôler, d'évaluer l'application de la Constitution,

de la loi et des divers actes juridiques de l'AN, de toute organisation de l'État et de l'individu : l'administration publique, le tribunal populaire, le parquet populaire, le CPAN, le Président de la République, le PM et le président de l'AN. Il s'agit d'un rôle de base le plus essentiel de l'AN. L'Assemblée Nationale de la RDP Lao exerce les attributions les plus hautes de contrôle aux activités de tout organe de l'État et de l'individu par le biais de la réunion parlementaire en s'appuyant sur les activités du CPAN, des Commissions, du Comité des membres et des membres de l'AN. En cas de nécessité, ces organes législatifs peuvent organiser leurs comités du contrôle particulier afin de contrôler une question importante portant atteinte aux droits et intérêts de l'État, aux intérêts collectifs et les droits et intérêts des citoyens.

Le contrôle de la légalité des actes est très important dans un État donné. En particulier, l'État qui se prononce sur la gestion de l'État et de la société par les règles de droit. Autrement dit, il s'agit d'un État de droit. Au Laos, actuellement le contrôle de la légalité est de veiller à l'application à l'élaboration des actes juridiques conformément à la Constitution et à la loi et aux autres actes supérieurs. Succinctement, il s'agit de garantir la conformité dans le système des actes juridiques. En effet, le contrôle de la légalité s'est caractérisé par les trois modes de contrôle à savoir : contrôle d'organes législatifs, contrôle d'organes administratifs et contrôle d'organisations judiciaires (parquet populaire).¹⁶⁰

Pour bien comprendre la place du contrôle de la légalité de l'AN, il est indispensable d'examiner le contrôle exercé par les organes représentatifs. Le contrôle parlementaire s'effectue selon les catégories du contrôle suivantes : la surveillance générale, le contrôle d'élaboration des actes juridiques, le contrôle de résolution des protestations et requêtes du citoyen et le contrôle d'une question exclusive, d'organisation, de personne physique, d'un domaine quelconque où il existe un fait de violation des règles de droit.

En tout état de cause, le contrôle parlementaire doit se dérouler d'une manière ouverte, objective et véritable. De plus, il est tenu de s'appliquer leurs droits, devoirs et étapes déterminés par la loi. Le CPAN, la commission, le Comité des membres et les membres de l'AN doivent être responsables de leurs propres activités du contrôle. La session de l'AN a

¹⁶⁰ En ce qui concerne le contrôle des actes juridiques, il est conseillé de voir : « Manuel portant sur l'élaboration des actes juridiques », publié par l'Assemblée Nationale, 2004, pp. 36-39.

la responsabilité de rendre compte de leurs activités portant sur le contrôle aux personnes ayant droits civiques dans tout le pays. Le CPAN a la responsabilité de rendre compte de leurs activités portant sur le contrôle à la session de l'AN. La commission et le Comité des membres sont chargés de rendre compte de ses activités du contrôle au CPAN. Les membres sont responsables de présenter leur rapport concernant les activités du contrôle au Comité des membres, à la commission de laquelle ils relèvent, au CPAN et aux personnes ayant droits civiques dans leur circonscription de législature. À vrai dire, la responsabilité sur le rapport des activités du contrôle parlementaire est organisée selon le principe de centralisme démocratique. C'est-à-dire l'autorité inférieure se soumet à l'autorité supérieure.

De 1992 à maintenant, les attributions du contrôle parlementaire ont été améliorées. En se basant sur la Constitution de 1991, les actes juridiques de base concernant le contrôle parlementaire ont été adoptés tels que la loi sur l'Assemblée Nationale et la loi sur le contrôle parlementaire. En effet, la loi sur le contrôle parlementaire a été adoptée par la session de l'AN en octobre 2004. En s'appuyant sur ces textes, le CPAN a transformés les dispositions de ces lois en 7 règlements intérieurs de l'AN concernant les règles pour le déroulement de la session de l'AN et le contrôle parlementaire.

Concernant les objectifs du contrôle parlementaire, fixés par l'article 7 de la loi de 2004 sur le contrôle parlementaire¹⁶¹, diverses organisations et personnes sont potentiellement soumises au contrôle. Les organisations sont : le CPAN, le Gouvernement, l'Administration locale. Les personnes physiques concernent tous les agents de la fonction publique et les haut fonctionnaires : du Président de la République au chef de province.¹⁶²

¹⁶¹ Art. 7 de la loi n°09/AN du 22 octobre 2004 portant sur le contrôle parlementaire.

¹⁶² Id. « Elles sont divisées en cinq catégories suivantes : al.1 les organisations et personnes contrôlées par la session de l'AN se composent de façon suivante : le Président de la République, le président de l'AN, le CPAN, le Gouvernement, le PM, le ministre et le chef des organes ayant rang de ministère, le président de la Cour populaire suprême et le Procureur populaire général ; al.2 les organisations et personnes contrôlées par le CPAN sont : le Gouvernement, le PM, le ministre et le chef des organes ayant rang de ministère, le président de la Cour populaire suprême, le Procureur populaire général, le gouverneur de la Province, le préfet de la Préfecture et le chef de la Zone spéciale ; al.3 les organisations et personnes contrôlées par la commission de l'AN sont : le ministre et le chef des organes ayant rang de ministère, le président de la Cour populaire en appel, de la Cour militaire en haut ressort et régionale, le Procureur populaire en appel et le Procureur militaire en haut ressort et régional ; al.4 les organisations et personnes contrôlées par le Comité des membres de l'AN sont : l'administration provinciale, le chef du Service décentralisé provincial, le chef du District et de la Municipalité et le chef de Village, le président du tribunal provincial et de district et le procureur provincial et de district ; al.5 les organisations et personnes contrôlées par les membres de l'AN

En ce qui concerne la participation au contrôle parlementaire, selon l'article 8 de la présente loi, le Front Lao d'Édification Nationale, les organisations de masse, les organisations sociales et le peuple ont les droits et obligations de participer aux activités du contrôle de la session de l'AN, du CPAN, de la commission de l'AN, du Comité des membres et des membres de l'AN.

La surveillance de l'AN est précise. La résolution de la question doit être juste, réaliste et efficace. Par conséquent, l'Assemblée Nationale doit coordonner et collaborer avec les autres parties concernées par l'exercice des activités du contrôle à savoir : inspection générale de l'État, organe du contrôle de la comptabilité, le Tribunal populaire et le Parquet populaire.

Après les activités du contrôle, dans le cas où ils se trouvent des faits de violations des règles de droit des organisations ou personnes portant atteintes à la nation ou à la vie, aux intérêts légitimes du peuple, l'Assemblée Nationale et les organes compétents concernés doivent trouver les mesures et les modalités pour les régler selon les dispositions de la loi.

II- Le Comité de contrôle

En principe, les organes du pouvoir d'État de tout échelon ont compétence de nommer leur comité de contrôle ou comité d'*ad hoc* pour exercer une quelconque tâche en cas de nécessité. En effet, le comité de contrôle doit respecter les principes et formalités prévus dans l'article 6 de cette présente loi. En plus, il doit déterminer leurs droits et devoirs en détail sur le travail du contrôle à accomplir. Une fois la tâche du contrôle accomplie, le comité intéressé doit rendre compte du résultat des activités du contrôle à leur autorité supérieure.

sont : la formulation des questions et l'interrogation dans la session en ce qui concerne les deux hauts dignitaires tels que le Président de la République, le président de l'AN, il s'agit de leur poser des questions. En revanche, les autres hauts fonctionnaires : PM, ministre, chef des organes équivalents, président de la Cour populaire suprême et Procureur populaire général. Il s'agit de leur faire un interrogatoire pour connaître la vérité sur une question en cause.

En dehors des organisations et personnes déterminées dans le présent article, en cas de nécessité, l'Assemblée Nationale est capable de contrôler les autres organisations et personnes ».

Le président de l'Assemblée Nationale crée le Comité Provisoire de Contrôle de la session de l'AN selon la décision de la réunion de l'AN. Il détermine également les droits et devoirs du comité afin de surveiller et contrôler une quelconque question en cas de nécessité sur proposition du CPAN, du PM, de la commission de l'AN, du Comité des membres et des membres de l'AN, du Front Lao d'Édification Nationale, des organisations de masse et des organisations sociales.

En principe, le CPC comprend le membre de l'AN et un certain nombre de fonctionnaires techniques concernés. En effet, ce CPC sera automatiquement dissous juste-après l'accomplissement d'un travail du contrôle. En ce qui concerne la décision portant sur la nomination du comité de contrôle, elle doit être transmise à l'organisation ou à la personne contrôlée et aux organes concernés sept jours avant la mise en place du contrôle.

Le Comité permanent de l'Assemblée Nationale crée leur propre comité d'*ad hoc* de contrôle afin de surveiller et contrôler une quelconque question en cas de nécessité sur proposition de la commission de l'AN, du Comité des membres et des membres de l'AN, du Front Lao d'Édification Nationale, des organisations de masse et des organisations sociales. La composition du comité d'*ad hoc* et l'introduction de la décision portant nomination du comité sont tout à fait organisées selon le même principe de nomination que le CPC.

Pour approfondir et préciser la nomination et l'attribution du comité de contrôle, il convient de détailler certains droits et devoirs portant sur le comité de contrôle. En ce qui concerne le nom donné au comité de contrôle, il est appelé différemment selon la hiérarchie des organes du pouvoir d'État : CPC, comité d'*ad hoc* et unité d'*ad hoc*. En principe, la composition est vraiment similaire ; la seule différence est seulement l'autorité compétente pour décider la nomination du comité de contrôle. La nomination et les attributions du comité d'*ad hoc* sont fixées à l'article 25 de la loi de 2004 sur le contrôle parlementaire.¹⁶³

Le comité d'enquête invite l'organisation ou la personne visée de rendre compte par écrit et de fournir les informations et les explications concernant le contenu de contrôle et la question survenue. Puis, il examine et estime le rapport, les informations et les documents

¹⁶³ Art. 25 de la loi de 2004 sur le contrôle parlementaire

de la personne contrôlée. Il exerce ses fonctions de contrôle conformité avec le contenu et les attributions fixées dans la décision du comité de contrôle. Enfin il est tenu de soumettre le rapport sur le résultat d'activités du contrôle au CPAN pendant le délai de dix jours.¹⁶⁴

Il est également compétent pour conseiller la personne contrôlée sur la résolution du litige. Il peut proposer et rendre compte au CPAN afin de réclamer à cette organisation ou personne de cesser la violation de la loi et de réparer les dommages causés par cette violation.¹⁶⁵

Section II – La participation des organisations

D'autres organisations participent et veillent à l'application des règlements et lois par les organisations du Parti et de l'État. Elles sont également chargées d'encourager la procédure de règlement de conflits administratifs, la procédure juridictionnelle et les autres activités pour protéger les droits et intérêts légitimes des citoyens selon leurs fonctions. En principe, il s'agit des organisations politiques et sociales qui ont principalement pour but de rassembler la solidarité et l'unité du peuple pluriethnique afin de participer à l'exécution de deux missions stratégiques : la sauvegarde et l'édification de la nation.

De plus, elles s'occupent de faire la propagande et la diffusion des orientations et des politiques du Parti et des dispositions législatives de l'État aux citoyens. Pour bien comprendre l'organisation et le fonctionnement de ces institutions politiques et sociales, il

¹⁶⁴ Id. « *Au cours de l'exercice des activités du contrôle, le comité d'ad hoc a les droits et devoirs suivants :*

- *proposer à l'organisation et à la personne de rendre compte par écrit, de fournir les informations et documents concernant le contenu du contrôle, d'expliquer et de clarifier la question que le comité de contrôle s'intéresse ;*

- *examiner et estimer le rapport, les informations et les divers documents de la personne contrôlée ;*
- *exercer les activités du contrôle conformité avec le contenu, les droits et devoirs fixés dans la décision du comité de contrôle ;*
- *le comité de contrôle est tenu de transmettre le rapport sur le résultat d'activités du contrôle au CPAN pendant le délai de dix jours à compter du jour d'accomplissement des activités du contrôle ».*

¹⁶⁵ Id. « *Si il se trouve que l'organisation ou la personne a violé des dispositions de la loi portant atteinte à l'intérêt général de la nation, aux droits et intérêts légitimes de l'organisation ou de la personne, alors le comité de contrôle est compétent pour conseiller à la personne contrôlée sur la résolution, de proposer et rendre compte au CPAN afin de réclamer à cette organisation ou personne d'arrêter la violation des dispositions de la loi et de réparer l'intérêt général de la nation, les droits et intérêts légitimes de l'organisation ou de la personne touchée par la violation. En plus, il s'agit de demander à l'organisation concernée et autorité compétente d'examiner et mettre en place l'exécution disciplinaire et les autres mesures conservatoires selon les dispositions de la loi à la personne en situation de violation ».*

convient donc d'aborder le Front Lao d'Édification Nationale (§.1) et ensuite de traiter des organisations de masse (§.2).

§.1- Le Front Lao d'Édification Nationale

La loi sur le Front Lao d'Édification Nationale fixe les principes, règlements, mesures portant sur l'organisation, le fonctionnement, la gestion et le contrôle du Front Lao d'Édification Nationale (FLEN) afin d'assurer l'application de ses attributions, droits et devoirs de manière d'efficace. Il s'agit d'unifier la solidarité, mobiliser l'esprit de patriotisme et de nouveau régime du peuple lao pluriethnique tant au Laos qu'à l'étranger. Il s'agit de participer à la défense et à la construction du pays pour qu'il soit fort, enrichi, civilisé et juste. En somme, la loi sur le FLEN fixe son organisation et fonctionnement, ses organisations membres, son régime de réunion, son financement et budget, ses interdictions, sa gestion et son contrôle, sa méthode de travail, sa journée de fondation, son emblème et cachet et ses compensations et mesures conservatoires.

Le FLEN organise et fonctionne selon les règles principales suivantes : « *al.1 l'auto action, la volonté ; al.2 le suivi des règlements et plans d'action qui sont conformes à la Constitution et à la loi ; al.3 le centralisme démocratique ; al.4 la délibération démocratique, la collaboration et l'unité dans le fonctionnement* ». ¹⁶⁶ Le FLEN est une organisation politique et sociale qui représente les peuples lao de toute couche sociale dans tout le pays, y compris les laotiens résidant à l'étranger. Il est intéressant de traiter des localisations et attributions (I) pour approfondir son rôle. Ensuite, nous allons traiter de l'organisation du FLEN (II).

I-Localisations et attributions

Le Front Lao d'Édification Nationale (FLEN) est l'organisation politique et sociale de l'État. Il a pour mission de représenter les couches sociales, l'ethnie, la religion, le sexe, l'âge, y compris les peuples lao résidant à l'étranger. En fait, le FLEN est issu du Nèo Lao Itsala (Lao Libre) qui était très connu pendant l'époque de la lutte contre l'administration de l'ancien régime. Ensuite, il était devenu Neo Lao Haksad (Lao Patriote). À cette époque,

¹⁶⁶ Art. 5 de la loi n°01/AN du 9 juillet 2009 portant sur le Front Lao d'Édification Nationale.

il avait été chargé d'unifier la solidarité du peuple lao pluriethnique dans la lutte pour la libération du pays. Après l'indépendance, il est devenu le FLEN qui a poursuivi et développé les œuvres de Neo Lao Haksad. Le FLEN est une partie du système politique de la RDP Lao. Il est placé sous la direction du Parti Populaire Révolutionnaire Lao (PPRL). Il s'agit d'une base politique du régime politique populaire.

En effet, les compétences du FLEN sont déterminées dans l'article 9 de la loi de 2009 sur le Front Lao d'Édification Nationale.¹⁶⁷ Le FLEN est de rassembler la solidarité du peuple lao et d'encourager toutes les couches sociales pour édifier et développer la Patrie sous la direction du PPRL. Il protège et renforce les droits et devoirs et les esprits patriotes, culturels et coutumiers du peuple lao pluriethnique.¹⁶⁸

Il est intéressant de détailler les droits et devoirs du FLEN. En fait, ils montrent les compétences du FLEN concernant le contrôle de l'application des règlements et lois par les organes étatiques et la participation sur le règlement de conflits existant dans la société. De ce fait, le FLEN peut proposer les projets de loi et d'actes juridiques. En même temps, il peut participer à faire respecter à l'application des règles de droit par toute organisation. Il est compétent pour proposer leurs propres fonctionnaires ou autres fonctionnaires à poser leurs candidatures sur l'élection législative pour travailler dans les organisations politiques, l'Assemblée Nationale et autres organisations. Il peut également participer au travail de contrôle ou à la résolution des conflits.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Art. 9 de la loi n°01/AN du 9 juillet 2009 portant sur le Front Lao d'Édification Nationale.

¹⁶⁸ Id. « *Le FLEN a les droits et devoirs suivants :*

- *unifier la solidarité du peuple lao pluriethnique tant au Laos qu'à l'étranger ;*
- *faire la propagande, éduquer, mobiliser, renforcer les droits du peuple lao pluriethnique dans l'application des orientations, politiques, de la Constitution, des lois et plans du développement socio-économique de la nation dans chaque période ;*
- *participer à protéger et renforcer les esprits patriotes, culturels et coutumiers du peuple lao pluriethnique ».*

¹⁶⁹ Id. « *Le FLEN a les droits et devoirs suivants :*

- *proposer le projet de lois et d'autres actes selon ses propres attributions et responsabilités ;*
- *participer à la réforme du pouvoir démocratique populaire, surveiller et contrôler les activités de l'administration, des députés, des cours populaires, des parquets populaires, des agents publics et fonctionnaires ordinaires ;*
- *proposer ses propres personnels, changer les points de vue sur les personnels d'autre organisation qui sont représentants du peuple à poser leurs candidatures sur l'élection législative pour travailler dans les organisations politiques, l'Assemblée Nationale et autres organisations selon les dispositions de la loi ;*
- *protéger leurs droits et intérêts légitimes, les organisations partenaires, le peuple lao pluriethnique et participer à la solution des conflits selon ses fonctions ».*

Afin d'approfondir les compétences du FLEN concernant le contrôle, il convient de soulever ses fonctions portant sur le contrôle du FLEN qui sont prévues dans l'article 37 de la loi sur le FLEN. En réalité, les compétences des organes de contrôle pour les affaires du FLEN sont similaires à celles du FLEN. Ces organes de contrôle veillent à l'application des règles de droit dans son ressort et ressort inférieur.

Ils contrôlent la gestion et l'utilisation de budget, d'équipements et biens du FLEN. Ils surveillent la protection des droits et intérêts des agents et fonctionnaires du FLEN. Ils contrôlent également à l'application des activités de l'administration, des députés, des tribunaux, des parquets et fonctionnaires. D'ailleurs, ils sont compétents pour surveiller, pour contrôler et pour régler les conflits existant dans son champ de compétence. Ils peuvent également proposer les modalités et les mesures pour examiner le résultat de contrôle.¹⁷⁰

II- L'organisation du FLEN

Le FLEN est organisé comme le modèle de l'administration. Il comprend le FLEN de niveau central et local. Au niveau central, il s'agit du Front Lao d'Édification Nationale. Au niveau local, il comprend le FLEN provincial et préfectoral, le FLEN du district et de la municipalité et le FLEN du village. Ces organes administratifs du FLEN sont déterminés à l'article 31 de la loi sur le FLEN.¹⁷¹

En ce qui concerne la composition du FLEN, il se compose d'un président, des vice-présidents, des membres. Le président du FLEN de chaque échelon a les droits et devoirs

¹⁷⁰ Art. 37 de la loi sur le FLEN « *Les organes du contrôle pour les affaires du FLEN ont les droits et devoirs suivants : veiller à l'application des règlements, des lois, des projets en cours, des résolutions de la réunion du FLEN dans son ressort et ressort inférieur ; contrôler la gestion, l'utilisation et l'application de compensation au Comité des membres du FLEN, agents et fonctionnaires du FLEN ; contrôler la gestion, l'utilisation de budget, d'équipements et biens du FLEN ; surveiller la protection des droits et intérêts du Comité des membres du FLEN, des organisations membres, agents et fonctionnaires du FLEN ; participer et contrôler à l'application des activités de l'Administration, des députés, des tribunaux, des parquets, des agents et fonctionnaires ; surveiller, contrôler et régler les conflits existant dans son champ de compétence ; proposer les modalités et les mesures pour examiner le résultat de contrôle ; exécuter les autres droits et devoirs déterminés par les dispositions de la loi* ».

¹⁷¹ « *Les organes pour la gestion de travail du FLEN comprennent : al.1 le Front Lao d'Édification Nationale ; al.2 le Front Lao d'Édification Nationale de province et de préfecture ; al.3 le Front Lao d'Édification Nationale de district et de municipalité ; al.4 le Front Lao d'Édification Nationale de village* ».

principaux suivants : il est chargé de diriger et d'établir les plans d'action, les programmes et les projets en détail en se basant sur les orientations et politiques du Parti, règlements et lois, plans d'action et résolutions de l'assemblée générale du FLEN et de conseiller son application ; il s'agit d'échanger les points de vue et de collaborer avec les organismes du Parti, de l'État, les organisations de masse et organisations sociales et autres personnalités concernées, notamment les organisations et personnalités partenaires ; il est chargé d'échanger les points de vue, de soulever les diverses questions concernant les orientations et politiques du Parti, règlements et lois de l'État qui sont compatibles avec les droits et intérêts légitimes du peuple ; il est compétent pour décider, convoquer et présider leurs assemblées générales, sessions ordinaires et extraordinaires dans le champ de compétence ; il s'agit d'encourager et surveiller les activités du ressort du FLEN et de ses subordonnés et il doit rendre compte de leurs activités aux autorités supérieures et autres organisations selon les dispositions de la loi.

Les organes de contrôle pour le travail du FLEN sont les mêmes organisations que pour la gestion du FLEN. Ses missions et attributions ont déjà été mentionnées. En ce qui concerne le contrôle, il comprend 2 formes à savoir : le contrôle interne et externe. Le contrôle interne sur le FLEN est exercé par les organes du FLEN de chaque échelon. Quant au contrôle externe, il est exercé par les organisations et personnalités externes à savoir : l'AN, le Comité central de contrôle, l'Inspection générale de l'État, l'Inspection générale des finances et le contrôle du peuple.

Concernant l'organe de contrôle pour le travail de FLEN, chaque organe de contrôle du FLEN exerce des fonctions de contrôle comme l'organe de contrôle d'autres organisations de masse. Il est responsable d'exercer son contrôle interne. Il s'agit de veiller à l'application des règles de droit par les organes du FLEN de chaque échelon. D'ailleurs, il s'occupe de participer à surveiller et contrôler la bonne application de la loi par les organes du Parti et de l'État. En même temps, le FLEN peut participer à la procédure de résolution des différends ou des requêtes. Il exerce ses fonctions de contrôle en s'appuyant sur ses droits et devoirs déterminés par les lois : loi sur le contrôle parlementaire, loi sur l'inspection générale de l'État, loi sur les plaintes et recours populaires, etc.

§.2- Les organisations de masse

L'article 7 de la Constitution stipule : « *Le Front Lao d'Edification Nationale, la Fédération des Syndicats Lao, la Jeunesse Populaire Révolutionnaire Lao, l'Union des Femmes Lao et les organisations sociales sont des centres de rassemblement pour renforcer la solidarité et mobiliser les couches sociales de toutes les ethnies en vue de participer à l'œuvre de sauvegarde et d'édification du pays pour développer le droit de maître du peuple et protéger les droits et intérêts légitimes de leurs membres* ». Selon cette disposition de la Constitution, il s'agit de déterminer le statut et les attributions générales sur les organisations de masse ainsi que les organisations sociales. En ce qui concerne le FLEN, son organisation et fonctionnement ont été traités. Il nous reste donc à examiner les organisations de masse pour voir leurs compétences sur la participation à la fonction du contrôle et à la garantie de la justice dans la société.

Il est intéressant d'étudier d'abord l'Union des Femmes Lao (I) avant d'examiner la Fédération de Syndicat Lao.

I- L'Union des Femmes Lao

La loi n°08/AN du 22 octobre 2004 concernant le développement et la protection des femmes a pour but de développer et rehausser le rôle et le statut des femmes. Elle définit les dispositions de base, les mesures afin de développer et de protéger des femmes. Elle détermine la responsabilité de l'Etat et la société aux femmes.

L'Union des Femmes Lao (UFL) est une organisation ayant pour but de représenter les droits, intérêts légitimes de femmes et d'enfants. Il s'agit des centres de rassemblement pour renforcer la solidarité et mobiliser les femmes en vue de participer à l'œuvre de sauvegarde et d'édification du pays. Il s'agit de développer le droit suprême des femmes de toutes les ethnies et de protéger les droits et intérêts légitimes des femmes et des enfants. Le gouvernement est chargé d'assurer la gestion unifiée et de contrôler le développement et la protection des femmes dans tout le pays par l'intermédiaire de ses divers domaines en collaboration avec l'UFL, les organisations de masse et l'organisation judiciaire.

Pour ce faire, le gouvernement confie les missions et attributions aux secteurs concernés à savoir : la santé, l'éducation, l'information et la culture, le travail et les affaires sociales, la sécurité, les affaires étrangères, l'administration locale en collaboration avec l'UFL, le FLEN, la Fédération des Syndicats Lao (FSL), la Jeunesse Populaire Révolutionnaire Lao (JPRL), le Parquet populaire afin de protéger et développer la condition des femmes.

En ce qui concerne l'organisation de l'UFL, elle est structurée auprès des organes de l'Etat comme les autres organisations de masse. C'est-à-dire que chaque secteur a une organisation de femmes. Au niveau central, c'est l'UFL qui a son siège en Capitale Vientiane. C'est une des organisations de masse ayant rang d'organe central de l'Etat. À la tête de l'UFL, il se trouve une présidente qui est chargée d'assurer la gestion unifiée des activités des femmes dans l'ensemble du pays. Elle est assistée de vice-présidentes chargées d'une mission spécifique confiée par la présidente de l'UFL. En cas d'absence, la présidente délègue ses pouvoirs à une vice présidente afin d'exercer l'intérim durant son absence. En réalité, l'UFL de chaque échelon comprend une présidente, un certain nombre de vice-présidentes et des membres dans leur comité exécutif de l'UFL.

Il est utile d'examiner les droits et devoirs des organes du contrôle pour le travail de l'UFL. Il s'agit de poser les règlements et mesures portant sur le développement et la protection des femmes. En même temps, selon leurs fonctions, ces organes sont chargés de gérer et veiller à l'application du développement et de la protection des femmes.

Dans la gestion et le contrôle du développement et de la protection des femmes, l'UFL a les droits et devoirs suivants : elle est compétente pour étudier et établir les projets de la politique, les plans, les programmes, les règlements concernant le développement et la protection des femmes afin de les proposer aux secteurs concernés et de les examiner. Elle est chargée de faire la propagande et la diffusion des orientations du Parti et des lois de l'État sur le développement et la protection des femmes.

L'UFL est chargée de donner les renseignements et recommandations aux femmes et enfants sur leurs droits et intérêts ; de diriger, surveiller, contrôler et mobiliser l'application de politiques, de lois, de plans, de programmes concernant le développement et la protection des droits et intérêts des femmes et enfants dans son champ de responsabilité.

Elle s'occupe de conseiller ou de proposer aux parties concernées de régler et d'examiner les actions illicites et d'y répondre dans le délai de 30 jours à compter de la réception de propositions ou contestations. Lorsqu'il n'y a pas une résolution ou une résolution déraisonnable, l'UFL a la possibilité de la proposer aux autorités supérieures hiérarchiques afin de la régler. Au cas où cette action constitue une faute grave, elle a le droit de proposer aux autorités de police de poursuivre le procès des violateurs selon la procédure juridictionnelle.

II- La Fédération des Syndicats Lao

La loi n°12/AN du 25 novembre 2007 détermine les principes, règlements et mesures portant sur l'organisation et le fonctionnement de la Fédération des Syndicats Lao (FSL). Elle fixe les dispositions concernant la localisation et la fonction de la FSL, ses droits et devoirs, son organisation, sa composition, ses membres, son contrôle.

En effet, la FSL est une des organisations de masse ayant rang d'organe d'État parmi d'autres organisations de masse. La FSL a pour attribution principale de sensibiliser les ouvriers, travailleurs étant de bons citoyens, ayant une bonne méthode dans le travail, un bon comportement politique, la conscience et la compétence dans le domaine des sciences ou technologies ; sa fonction est aussi de représenter les ouvriers afin de protéger leurs droits et intérêts légitimes d'ouvriers, de travailleurs et d'intellectuels et de participer à la surveillance, au contrôle, à la gestion de l'État et du développement socio-économique, notamment d'organes d'État de tout échelon et d'entités du travail.

En ce qui concerne ses attributions générales, la FSL de tout échelon a les compétences suivantes : elle est compétente pour être les représentant de travailleurs, signer les contrats collectifs du travail et proposer la modification ou l'annulation de ces contrats avec les employeurs lorsqu'il y a un problème sur les contrats signés. Elle s'occupe de faire le répertoire des membres du syndicat et des ouvriers tant dans les entités du travail que dans ceux du travail lao à l'étranger.

Elle est chargée de participer à la tâche du contrôle pour la prévention et la lutte contre la corruption, les autres fléaux des organismes du Parti et de l'État, des autres organisations de

masse selon les propositions et leur fonction. Elle est compétente pour surveiller et contrôler l'état de l'emploi, l'accident du travail, la maladie professionnelle, l'application du régime de la sécurité sociale, des affaires sociales de tout entité du travail afin de protéger les droits et intérêts légitimes de travailleurs.

Elle s'occupe de participer dans l'organisation politique, économique et sociale du Parti, de l'État, du FLEN et d'autres organisations de masse, d'échanger les points de vue sur les orientations du Parti, les règlements et lois de l'État, les plans du développement socio-économique de l'État et les plans de la production des entités du travail selon leur fonction et d'exécuter les autres droits et devoirs déterminés par la loi.

La FSL a pour mission d'encourager, rassembler la solidarité unifiée, sensibiliser les membres de syndicat, agents publics, ouvriers, travailleurs et intellectuels afin de posséder l'esprit politique, le respect et la pratique des dispositions de la loi ; de former et développer les membres, ouvriers en fonction de l'idéologie politique, de profession, de technique, des lois, d'améliorer et développer, gérer les membres et l'organisation dans leur cadre de compétence ; de donner les consultations juridiques, recevoir les requêtes et de concilier les conflits du travail, le droit du travail et les intérêts entre les employeurs et employés, etc. Au sujet de son organisation de la FSL est structurée comme d'autres organisations de masse. Au niveau central, il y a la FSL et quant au niveau local, il existe les organes inférieurs de FSL qui sont implantés dans chaque ressort de l'administration locale. En fait, le système d'organisation de la FSL se compose de quatre degrés.¹⁷² La composition de la FSL se compose d'un président, des vice-présidents et des membres. Autrement dit, il y a un président, un certain nombre de vice-présidents du contrôle et des membres dans un comité exécutif de la FSL d'échelon correspondant. Le vice-président est chargé d'exécuter la fonction de contrôle ou d'être le président du contrôle. Quant aux membres, ils sont responsables des attributions qui leur sont confiées par le président.

Il est intéressant d'examiner les droits et devoirs de la FSL sur la gestion des affaires syndicales. Elle a les droits et devoirs comme les organes de l'État et autres organisations

¹⁷² Art. 14 de la loi n°12/AN du 25 novembre 2007 sur l'organisation du FSL : « *Le système d'organisation de la FSL est constitué en quatre ressorts : al.1 la FSL, al.2 la FSL de Province, de Préfecture, de Ministère et d'Organe équivalent, al.3 la FSL du District, de la Municipalité, du Secteur et al.4 la FSL de base* ».

de masse. En revanche, ses fonctions portent plutôt sur la gestion et le contrôle dans le domaine du travail. À vrai dire, il s'agit de veiller à une bonne application des dispositions de la loi dans le domaine du travail, à proprement parler, c'est le droit du travail. En tout état de cause, elle a également la compétence pour participer à l'application des lois par tous les organes de l'État.

Il s'agit d'étudier et de transformer la Constitution, les lois, les plans de développement socio-économique de l'État, les résolutions de leur grande réunion en plans d'action, programmes et plans détaillés et les réaliser ; de faire la publicité et la diffusion des orientations, des lois, résolutions, instructions sur les affaires syndicales ; de diriger, surveiller et sensibiliser à l'application des lois syndicales, à la sécurité au travail, à l'emploi du travail qui relie les droits et intérêts des membres du syndicat, agents publics et travailleurs dans tout le pays.

Il est chargé d'encourager, rassembler, éduquer les travailleurs de toute ethnie pour qu'ils possèdent l'esprit politique, la bonne attitude des ouvriers, la qualité révolutionnaire, la compétence et le respect de discipline et participation à la protection et au développement de la nation. Il est compétent pour annuler et suspendre l'application des résolutions, instructions, notifications et les autres règlements des organes de FSL inférieurs qui sont non-conformes à la loi. Il s'agit d'examiner la création et la dissolution de leurs organes assistants, d'autoriser la création ou la suppression des associations et entités du travail relevant son autorité. Il s'occupe de surveiller l'usage du fonds, de biens publics, budgets de FSL, de prévenir et lutter contre le gaspillage, la corruption et les autres fléaux selon leur fonction.

La FSL est une organisation de masse ayant compétence pour participer au contrôle de l'application des lois par les organes de l'État. Elle exécute ses fonctions de contrôle selon les dispositions déterminées par la loi.¹⁷³ En effet, les organes du contrôle des affaires syndicales sont les mêmes organes chargés de gérer et administrer la FSL. En un mot, ce sont les organes de la FSL de chaque échelon qui sont chargés d'exécuter la fonction du

¹⁷³ Art. 42 de la loi sur le syndicat, « *Les droits et devoirs du Comité du contrôle : il s'agit de contrôler l'application des lois, règlements et résolutions de la réunion générale de FSL et celle de organes inférieurs de la FSL ; de contrôler la création, la gestion, l'emploi des membres et d'élargir l'effectif de des membres ; contrôler l'état économique, financière, la gestion et l'usage de la FSL...* ».

contrôle interne sur eux-mêmes d'une part et d'autre part d'entreprendre la fonction de participation au contrôle externe aux autres organes de l'État.

Pour la mise en place du contrôle, il doit y avoir un comité du contrôle qui est nommé par le président de la FSL ou d'organes de la FSL de leur ressort. Le comité comprenant un président, de vice-présidents et des membres qui vont mettre en œuvre leur mission en se basant sur les trois catégories à savoir : contrôle ordinaire ou régulier selon le plan prévu, contrôle organisé et contrôle inopiné.

Deuxième Partie

Pour l'autonomie du droit administratif laotien par la mise en place d'une justice administrative

S'il n'y a pas de contrôle juridictionnel de l'administration, à proprement parler, une juridiction administrative, on a du mal à affirmer l'autonomie du droit administratif dans un pays donné. En effet, le contrôle juridictionnel peut se définir par des éléments : *« c'est le contrôle exercé par les juges, c'est-à-dire des magistrats indépendants et professionnels, ayant une compétence technique en matière juridique et c'est un contrôle exercé selon une procédure contentieuse »*.¹⁷⁴

Selon la doctrine française du droit administratif, il s'agit des règles essentiellement prétoriennes. À sa naissance, le droit administratif est un droit non codifié et il est origine de la jurisprudence. Après son évolution au fil des temps, le droit administratif voit son principe d'autonomie. En effet, l'existence d'un droit administratif autonome aussi important et aussi étendu est une originalité française. Comme le remarque Mme. M.-H. RENAUT : *« Ce n'est que vers 1750 que le mot administration conquiert son autonomie. Auparavant, on disait administration de la justice, administration des finances. Jusqu'au XVIII^e siècle, l'administration est soumise à une « police », c'est-à-dire à une réglementation imposée par l'État qui est investi d'un pouvoir général de police ou pouvoir réglementaire. L'État de police est à distinguer de l'État policier »*.¹⁷⁵

Notons que la création du tribunal administratif pourra assurer à la fois l'autonomie du droit administratif et la garantie légale entre le droit administratif et le droit ordinaire. En même temps, le tribunal administratif peut permettre aux citoyens de connaître mieux du droit administratif au fur et à mesure.

¹⁷⁴ BRAIBANT Guy, STIRN Bernard, *Le droit administratif français*, Presses de Sciences Politiques et Dalloz, 7^e éd., Paris, 2005, p. 503.

¹⁷⁵ RENAUT Marie-Hélène, *Histoire du droit administratif*, coll. Mise au point, Ellipses Édition Marketing S.A., Paris, 2007, p. 8.

Il semble nécessaire d'analyser les expériences des pays étrangers sur la création de la justice administrative. Ce sera sans doute la France où le modèle de la dualité de juridictions administratives est originel. Les deux pays suivants sont la Thaïlande et le Vietnam. Le but est de connaître comment les juridictions administratives ont vu le jour dans ces pays d'une part et d'autre part d'examiner les caractéristiques de celles-ci en tirant les bonnes leçons et expériences afin de proposer un modèle le plus raisonnable pour le Laos. Il convient donc dans un premier temps d'envisager les expériences des pays étrangers sur la création de juridiction administrative (Titre premier) et enfin d'examiner dans un second temps la proposition d'un modèle adapté au contexte du Laos (Titre deuxième).

Titre I

Les expériences des pays étrangers sur la création de juridiction administrative

Selon l'historique de la création de juridictions administratives de trois pays : France, Thaïlande et Vietnam, chacun a leur propre expérience qui se diffère l'un et l'autre. Ce qui est intéressant, parmi les trois pays, la France est considérée comme un pays ayant le modèle du tribunal administratif séparé et distinct du tribunal judiciaire ordinaire. De plus, son modèle de type dualité de juridictions administratives a été imité à l'étranger. Comme l'a remarqué M. Guy BRAIBANT « *Le système français, qui a été imité à l'étranger, est caractérisé par l'existence de juridictions administratives complètement autonomes et distinctes des juridictions judiciaires* ». ¹⁷⁶ En ce qui concerne les expériences sur la création de juridictions administratives, ces trois pays devaient faire face à des différents obstacles pour la création de la justice administrative, car ces pays pratiquent les différents régimes politiques. Ce qui est important, c'est le régime juridique qui peut être un facteur essentiel à la création de la justice administrative. De plus, il s'agit également d'un besoin du contrôle de l'administration. Donc dans ce titre, tout d'abord il est utile d'examiner la genèse des juridictions (chapitre I) et après quoi il convient de présenter les caractéristiques des juridictions (chapitre II).

¹⁷⁶ BRAIBANT Guy, « *Le droit administratif français* », Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 7^e éd., Paris, 1984, p. 342.

Chapitre I

La genèse des juridictions

Pour approfondir la genèse des juridictions de ces pays étrangers, il convient de travailler dans un premier temps sur l'absence de juridiction des pays étrangers (France, Thaïlande et Vietnam) (Section I).

Section I – L'absence de juridictions

Pour comprendre les causes et les obstacles qui ont retardé la naissance de la justice administrative dans les trois pays. Dans cette section, il convient de retracer l'historique des juridictions administratives (France, Thaïlande et Vietnam) afin de mieux connaître les raisons de l'absence de juridictions dans ces trois pays (§.1). Puis, il convient de présenter des raisons de la création de juridictions administratives (§.2). Enfin il s'agit d'envisager les options choisies de juridictions administratives (§.3).

§.1- L'historique de la juridiction administrative

En France, la juridiction administrative trouve son origine dans le Conseil du roi dans l'Ancien Régime. On peut dire que le Conseil du roi est l'ancêtre du Conseil d'État français d'aujourd'hui. De plus, la plupart des auteurs affirment que la justice administrative connaît ses origines en tenant compte du principe « *juger l'administration, c'est encore administrer* ».

En effet, le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires a été déterminé par des textes importants : loi des 16 et 24 août 1790 relative à l'organisation judiciaire et décret du 16 fructidor an III. Ces textes interdisaient aux tribunaux judiciaires de troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs et de connaître des actes d'administration de quelque espèce que ce soit. À titre d'exemple, l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 prévoit : « *Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des*

corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ».

L'existence de la juridiction administrative française était le produit d'une évolution historique à la fois mouvementée et continue. Comme l'a remarqué Mme. Danièle LOCHAK : « *Historiquement, la juridiction administrative s'est constituée comme un démembrement de l'exécutif* ». Elle a évolué pendant près de deux siècles avant de voir le jour à la fin de XIXe siècle.¹⁷⁷ Il est possible à présent d'étudier les différentes étapes de l'évolution de la juridiction administrative. Cette évolution commence par l'instauration du système de l'administrateur-juge, puis par la mise en place d'une justice retenue. La fin du XIXe siècle voit la consécration de la justice déléguée et la fin de la théorie du ministre-juge.¹⁷⁸ Il convient de présenter les 4 étapes d'évolution de la justice administrative française comme suit :

Dans la mesure où le juge judiciaire ne peut trancher les litiges administratifs, il faut bien trouver un organe pour exécuter cette mission. On décide, alors, de confier ce pouvoir à l'Administration elle-même. C'est le système de l'administrateur-juge. Les exécutifs des départements et des districts sont juges des affaires locales (lois des 7 et 11 novembre 1799). Les autres affaires relèvent de la compétence du conseil des ministres présidé par le Roi (lois des 27 avril et 15 mai 1791). Il faut noter, qu'à partir de la Constitution de l'An III, cette compétence relève de chacun des ministres. Dans ce système, l'Administration est donc juge et partie. On ne considère pas cette situation comme contraire à la séparation des pouvoirs car le pouvoir judiciaire est entendu strictement comme le pouvoir de juger les différents entre particuliers et les poursuites pénales exercées contre eux.

En ce qui concerne la mise en place d'une justice retenue, à partir de l'An VIII une dissociation au sein de l'Administration : se dégage de l'Administration active une Administration consultative. Ainsi, la Constitution du 22 Frimaire An VIII (1799) crée le Conseil d'État. Les conseils de préfectures sont créés dans chaque département par la loi du 28 Pluviôse An VIII. Ces deux conseils ont une double fonction consultative. La première

¹⁷⁷ LOCHAK Danièle, *La justice administrative*, Clef Politique, 3^e éd., Montchrestien, Paris, 1998, p. 7.

¹⁷⁸ <http://www.fallaitpasfairedudroit.fr/droit-administratif/le-bloc-legalite/la-jurisprudence-administrative/historique-de-la-juridiction-administrative-0702> (consultation le 26/7/2011).

mission est tout simplement de conseiller l'Administration sur les affaires administratives. Ainsi, le Conseil d'État rédige les projets de loi et les règlements d'administration publique. Mais, pour ce qui nous intéresse, ils interviennent aussi dans le règlement des litiges entre Administration et administrés. La procédure est simple. Les ministres sont saisis en premier ressort. Ensuite, un appel est possible devant le chef de l'État. C'est là qu'intervient le Conseil d'État. Ce dernier étudie le dossier et prépare une solution à proposer au chef de l'État. Mais, ce qu'il faut retenir c'est que celui qui signe la décision, qui l'endosse juridiquement c'est le chef de l'État. Le rôle du Conseil d'État est purement consultatif. C'est le système de la justice retenue. Par ailleurs, on passe, parallèlement à la création des conseils de préfectures, de l'administrateur-juge au ministre-juge. Seuls les ministres interviennent dans le processus juridictionnel administratif.

Le système de la justice retenue va connaître une mise en pratique pour le moins étonnante. En effet, alors que ce système laisse l'administrateur libre de prendre la décision qu'il souhaite, autrement dit de suivre ou non la solution proposée par les Administrations consultatives, il va se passer ce que le professeur Prosper Weil qualifie de « miracle ». En effet, dans la pratique, l'administrateur suit la décision de l'Administration consultative. Le législateur a donc décidé d'adapter le droit au fait et de consacrer cette pratique. On passe ainsi à la justice déléguée : la loi du 24 mai 1872 donne au Conseil d'Etat le pouvoir souverain de statuer sur les litiges entre Administration et administrés; aucune approbation du chef de l'État n'est nécessaire. C'est à partir de ce moment que le Conseil d'État devient une véritable juridiction puisque c'est lui qui prend juridiquement la décision. Ce n'est donc qu'à partir de 1872 que l'on peut véritablement parler de dualité de juridiction en France.

Deux remarques doivent être faites. Dans la mesure où le Conseil d'État est dorénavant une véritable juridiction, des conflits de compétence peuvent naître entre lui et l'ordre judiciaire. La loi de 1872 crée donc le Tribunal des conflits pour trancher ces conflits de compétence. Surtout, si le Conseil d'État juge souverainement, il ne le fait qu'en appel. En premier ressort, le ministre garde toujours sa compétence. Le système de ministre-juge se poursuit donc après le passage à la justice déléguée. Mais, cette situation va prendre fin quelques années plus tard.

En ce qui concerne l'abandon de la théorie du ministre-juge, le Conseil d'État est une véritable juridiction, il apparaît absurde de passer devant le ministre en premier ressort. Le Conseil d'État décide donc d'abandonner la théorie du ministre-juge par l'arrêt Cadot du 13 décembre 1889. Dans cette affaire, le juge administratif précise : « *considérant que, du refus du maire et du conseil municipal de Marseille de faire droit à la réclamation du sieur Cadot, il est né entre les parties un litige dont il appartient au Conseil d'État de connaître ...* ». Ce dernier considère donc que le ministre n'a plus à intervenir dans le règlement des litiges administratifs. Seul le Conseil d'État est compétent. Il faut préciser que la théorie du ministre-juge n'était pas appliquée dans certaines matières. Avec l'arrêt Cadot, le Conseil d'État pose un principe général.

Ainsi, il est possible de faire un bref résumé. Avec la loi de 1872, la juridiction administrative est sortie de l'Administration, alors qu'avec l'arrêt Cadot, l'Administration n'intervient plus dans le processus juridictionnel administratif. Deux autres dates marqueront, par la suite, l'ordre juridictionnel administratif. D'abord, en 1953, sont créés les tribunaux administratifs qui remplacent les anciens conseils de préfectures. Le but est de désengorger le Conseil d'État en faisant des tribunaux administratifs les juges de droit commun des affaires administratives. Le Conseil d'État ne conserve plus, en premier ressort, que des compétences d'attribution. Enfin, la loi du 31 décembre 1987 crée les cours administratives d'appel compétentes pour les appels formés contre la plupart des jugements des tribunaux administratifs. Un pourvoir en cassation devant le Conseil d'État est possible contre les arrêts rendus par ces cours.

Même si la juridiction administrative est venue du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, certaines voix s'élèvent contre la création de la dualité de juridiction.¹⁷⁹ En effet, ils ne sont pas favorables pour la création d'un ordre administratif séparé et distinct de l'ordre judiciaire. Ceci se justifie par le fait qu'il existe des débats critiques sur le concept dualisme de juridiction française. Il est certain que cette question devient un obstacle face à la création immédiate de la juridiction administrative en France.

¹⁷⁹ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/dualite-juridiction-raisons-etre-remises-cause.html> (Consultation le 30 mars 2011).

D'ailleurs, il est indispensable de présenter quelques arguments en faveur de l'unification qui sont plusieurs ordres : la dualité de juridictions entraînerait un gaspillage, la dualité de juridictions rendrait l'ensemble des contentieux trop complexe et la juridiction administrative serait trop favorable à l'administration et peu protectrice des droits et libertés des citoyens.¹⁸⁰

D'ailleurs, il y a un certain nombre de critiques sur l'organisation juridictionnelle de la dualité de juridictions.¹⁸¹ La critique majeure est que l'existence d'un juge spécifique pour l'administration est source de complexité pour les justiciables. Ces derniers risquent de ne pas connaître le juge compétent. Par ailleurs, il existe un risque de ralentissement de la procédure : en effet, le juge judiciaire peut être amené à saisir le juge administratif d'une « question préjudicielle », c'est-à-dire à lui demander de régler un point de droit qui n'est pas de sa compétence et qui commande l'issue du procès judiciaire. Il en est de même dans l'autre sens ou lorsque des questions de compétence obligent le juge judiciaire ou le juge administratif à saisir le Tribunal des conflits. Il convient toutefois de relativiser cette critique. En effet, la majorité des dossiers ne donne pas lieu à des difficultés de compétence. À titre d'exemple, on peut souligner qu'alors même que plusieurs millions de décisions juridictionnelles sont rendues chaque année, le Tribunal des conflits n'est saisi qu'une cinquantaine de fois par an. La coopération des deux ordres de juridictions pourrait néanmoins être améliorée. Ainsi, on pourrait imaginer qu'un juge, se considérant incompétent sur un point de droit, puisse saisir lui-même le juge compétent pour traiter la question, alors qu'aujourd'hui il revient aux parties elles-mêmes (ex : administrés) de le faire, avec les risques d'erreur que cela comporte.

La seconde critique repose sur le fait que l'administration dispose d'un « privilège de juridiction », ce qui ferait du droit administratif un droit inégalitaire au détriment du justiciable. Ce dernier est jugé selon des règles différentes et supposées moins avantageuses pour lui. Là encore, cette critique mérite d'être nuancée. D'une part, la jurisprudence administrative démontre que si le droit administratif est inégalitaire, c'est au bénéfice des administrés, le juge administratif tentant de « gommer » l'infériorité de ces derniers dans

¹⁸⁰ CHEVALLIER Jacques, *Le contentieux administratif*, 2^e éd., Dalloz, Paris, 2005, pp. 11-12.

¹⁸¹ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/dualite-juridiction-raisons-etre-remises-cause.html> (Consultation le 30 mars 2011).

leur relation à l'administration. D'autre part, on constate que, dans tous les pays dotés d'une unité de juridiction, où l'administration est en principe traitée comme un justiciable normal, des contentieux administratifs et des juridictions ou quasi-juridictions administratives s'y sont développés. Cette évolution semble démontrer la nécessité de faire une place à part à l'administration en raison de ses caractéristiques essentielles (pouvoir d'action unilatérale, poursuite de l'intérêt général).

Historiquement la Thaïlande a connu un système de contrôle de l'administration depuis le XIII^e siècle. Le roi Rama Kamhaeng de la dynastie Sukhothai, a instauré le système de pétitions pour protéger le peuple contre son administration. Tout simplement, il y avait une cloche suspendue dans l'embrasure de la porte du palais. Si un habitant du royaume a quelque grief ou quelque affaire qui « ulcère ses entrailles et tourmente son esprit », et qu'il désire exposer au roi, il n'a qu'à frapper la cloche suspendue. Chaque fois que le roi Rama Kamheang entend cet appel, il interroge le plaignant sur son affaire et la juge en impartialité. Cette innovation traditionnelle s'est transmise à la dynastie Ayuthaya et Chakkri. De nos jours, un tel système de pétition existe toujours en droit thaïlandais en tant que coutume constitutionnelle.¹⁸²

Selon les points de vue des juristes thaïlandais, l'absence de contrôle juridictionnel de l'administration s'explique par le fait que sous l'ancien régime il s'agit de la monarchie absolue. En principe, sous la monarchie absolue, le roi détient la souveraineté. Le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire, tous les trois relèvent ensemble du roi. Le pouvoir judiciaire faisait partie du pouvoir exécutif, autrement dit, c'est l'administration qui exerçait la fonction judiciaire. Le roi contrôle son administration lui-même, donc on ne peut pas dire vraiment qu'il s'agit de contrôle juridictionnel de l'administration.¹⁸³

La Cour administrative de Thaïlande fut créée en vertu de la Constitution du Royaume de Thaïlande de 1997 et de la Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999.¹⁸⁴ Elle fut inaugurée le 9 mars 2001.

¹⁸² COEDES Goerge, *Les Etats hindouisés d'Indochine*, Paris, E.de Boccard, 1984, p. 346.

¹⁸³ SAENGKANOKKUL Piyabutr, « *Le contrôle juridictionnel de l'administration en droit thaïlandais* », Thèse en droit public, Université Toulouse 1 Capitole, 2011, p. 16.

¹⁸⁴ « *Projet de la traduction provisoire : Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), amendée par la loi (n°2) de B.E. 2545 (2002)* »

L'installation de la Cour administrative en tant qu'organe exerçant des pouvoirs judiciaires dans le système de la justice administrative séparé du système de la justice civile et pénale qui releva de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire consacra le principe de dualité des systèmes juridiques en Thaïlande. Selon l'historique de la création de la Cour administrative de Thaïlande, son origine historique fraîchement créée remonte cependant à 1874 et son évolution se déroula en quatre étapes.¹⁸⁵

La création, le 14 juin 1874, sous le règne du roi Chulalongkorn, du « Council of State » sur le modèle du Conseil d'Etat français et d'autres pays européens, constitua la première grande réforme du droit et le premier pas vers l'installation de juridictions administratives. En effet, une partie de ses attributions de l'époque relève maintenant de celles des juridictions administratives.

Après la révolution de 1932, le gouvernement sous la direction de Pridi Banomyong a proposé la loi portant sur la Commission Krissadika (ou Conseil d'Etat) de 1933. Ce Conseil avait pour rôle d'élaborer les projets de loi, de donner les consultations juridiques et de traiter des litiges administratifs en se référant au modèle de Conseil d'Etat français. À ce moment là, il n'y avait pas de dispositions législatives pour déterminer les litiges administratifs. En 1946, la loi sur les pétitions fut promulguée afin de créer une autre commission de pétitions à part. Les pétitions sont les requêtes ou recours administratifs qui sont adressés devant l'administration ou l'agent de l'État.

Cette Commission avait pour attributions d'examiner les pétitions. En effet, le traitement des pétitions a été considéré comme un examen initial des litiges administratifs. C'est pourquoi la Commission Krissadika n'a pas exercé des fonctions contentieuses et la loi sur les pétitions a modifié les attributions de la Commission Krissadika en inspirant du rôle consultatif de Conseil d'Etat français. La Commission Krissadika n'a qu'un rôle d'élaboration des projets de loi et de consultations juridiques auprès du gouvernement.¹⁸⁶

¹⁸⁵ « *LA COUR ADMINISTRATIVE DE THAILANDE* », la Cour administrative de Thaïlande, Bangkok, 2007, pp. 10-11.

¹⁸⁶ BORAMANAND Nantawat, *Droit administratif*, 2 éd., Winyuchon Publication House, Bangkok, 2010, pp. 55-56.

En bref, la deuxième grande évolution commença avec le professeur Pridi Banomyong en 1932, et la création d'un nouveau Conseil d'Etat (le premier ayant été remplacé entre-temps par un Conseil du ministre de la justice qui disparut par la suite), compétent pour juger des litiges administratifs. Cependant cette attribution ne s'appliqua jamais en raison de l'absence de volonté pour faire aboutir les projets de lois nécessaires à la définition du champ des compétences de la juridiction, et à la procédure. Quelques années plus tard, une commission chargée d'examiner les griefs entre particuliers et administration vit le jour mais elle n'apporta pas plus de satisfaction.

Ensuite, la Constitution du Royaume de Thaïlande de 1974 ne choisissait pas clairement entre l'unité ou la dualité aux termes de l'article 212 qui prévoit que « *La juridiction administrative et les juridictions du travail, fiscales et sociales ne peuvent être créés que par des lois. La nomination et la révocation des magistrats, la compétence et la procédure contentieuse de ces juridictions seront réglées par les lois qui les auront créés* ». ¹⁸⁷ Toutefois, le tribunal administratif n'avait pas été constitué selon les dispositions de la Constitution et enfin cette Constitution a été annulée.

En effet, la troisième étape débuta avec la réforme du Conseil d'Etat en 1979 composé désormais d'une section chargée de la préparation des lois et d'une section administrative du contentieux responsable des litiges administratifs. Comme le faisait remarquer le professeur Amorn Chadara-somboon, la création d'une juridiction administrative sans préparation d'un système de justice administrative et d'un personnel qualifié, ne serait que la répétition des erreurs passées.

Le principal inconvénient de cette réforme restait la prééminence du Premier ministre sur les décisions de la section du contentieux qui respectait le principe de la justice retenue. Cette absence d'indépendance était cependant contrebalancée par l'obligation faite au Premier ministre de justifier ses choix en cas de désaccord. C'était un progrès.

Mais les mentalités changeaient aussi et l'idée selon laquelle la section du contentieux deviendrait à terme une juridiction administrative indépendante faisant son chemin. Il fallut attendre la dernière évolution et la nouvelle Constitution de 1995 pour voir reconnaître le

¹⁸⁷ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op.cit.*, p. 75.

principe de dualité des juridictions alors que la Constitution de 1997 consacre leur indépendance totale, et enfin l'entrée en vigueur de la loi- tant attendue-sur la création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse devant ces juridictions.

D'après l'historique de la Cour administrative de Thaïlande, la création est assez similaire à celle de la justice administrative de la France avec la dualité de juridiction. Les autorités compétentes thaïlandaises, en particulier les juristes publicistes thaïlandais ont débuté la création du « Council of State » sur le modèle du Conseil d'Etat à la française comme l'idée initiale de la formation de la justice administrative. On peut dire que la juridiction administrative de Thaïlande a été constituée en se référant au principe de base de la juridiction administrative de France. Au début, la Thaïlande bénéficia du système juridique « Common Law » et après quoi, elle a été inspirée du système juridique « Civil Law ». L'objectif principal est d'une part de déterminer son système juridique afin de faciliter le développement du système du droit thaïlandais, dont il y a la distinction le droit public du droit privé et d'autre part d'assurer la constitution de la justice administrative en Thaïlande.

L'Office du Conseil d'Etat remplissait le rôle de secrétariat et était un département sous la direction du Bureau du Premier Ministre. Les fonctions ainsi que les fonctionnaires du département chargé des projets de lois furent transférés du Ministère de la Justice à l'Office du Conseil d'Etat.¹⁸⁸ En effet, Le Conseil d'Etat avait deux fonctions : élaborer des projets de loi, des règlements, des règles et régulations sous la direction de la Chambre des Représentants ou du Conseil des Ministres, donner des conseils juridiques et des avis aux organes de l'État ; examiner et juger les litiges administratifs comme prévus par le Décret Royal, afin de faciliter les possibilités d'appel contre les lois illégales en rapport avec une décision administrative.

Les raisons politiques qui empêchent la création de la juridiction administrative en Thaïlande, sont les suivantes : d'abord, il s'agit d'une méfiance du gouvernement envers le tribunal administratif. Ceci se justifie par le fait que le pouvoir public de la Thaïlande, notamment l'exécutif : « Il éprouve des craintes car si le tribunal administratif s'installe en Thaïlande, il pense que ce tribunal l'empêchera de travailler normalement et que les

¹⁸⁸ http://www.admincourt.go.th/amc_fra/index_fra.htm (consultation 28 mars 2011).

citoyens exerceront fréquemment des recours contre des autorités de l'État. Pour cette raison, les autorités auront moins d'efficacité. En plus, en Thaïlande, nous manquons beaucoup de juristes ou de personnes spécialisées en droit public qui peuvent travailler comme juges au tribunal administratif, juges qui connaissent le droit administratif ou droit public et les difficultés de la vie administrative ».¹⁸⁹

Ensuite, il s'agit de l'éducation du peuple et la conscience politique de l'opinion publique. Les thaïlandais sont généralement calmes, tolérants conformément à la tradition bouddhiste. Ils peuvent accepter, avec patience, l'injustice sans protestations ou essaient d'éviter tous les conflits. En plus, ils ne sont pas informés de leurs droits de recours contre l'administration. Ils ont peur d'intenter une action en justice contre des autorités de l'État car ces autorités pourraient causer des ennuis aux plaideurs.¹⁹⁰ D'ailleurs, la création de la juridiction administrative a été touchée par une question politique, comme l'a souligné Mme. Sopa Sanguankiet par exemple : nous pouvons constater que sous le gouvernement de Monsieur Thanin Kraivixien (Premier Ministre entre 1977-1978), il n'était pas question de juridiction administrative car le Premier Ministre, lui-même, était magistrat à la Cour de cassation.¹⁹¹

Au sujet du principe du droit administratif, l'enseignement du droit administratif en Thaïlande a commencé à l'Université de Thammasat à cette époque. Mais il n'y avait pas beaucoup de progrès à cause de 3 obstacles : il s'agit de la compréhension de la séparation des pouvoirs. Cette idée avait influencé les juristes thaïlandais qui l'interprétèrent à leur manière lors de la création de la Cour de Justice ; celle-ci se compose de tribunaux judiciaires : la Cour civile, la Cour criminelle, la Cour des enfants et adolescents. Les juges sont formés principalement au droit civil. Les tribunaux judiciaires sont compétents pour juger toutes les affaires, y compris les litiges administratifs.¹⁹²

Par ailleurs, l'analyse des juristes thaïlandais fait obstacle à la réforme de l'organisation de la justice. Les juges judiciaires sont hostiles à la création des tribunaux spéciaux autres que

¹⁸⁹ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op.cit.*, p. 240.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 241.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 242.

¹⁹² *Ibid.*, p. 243.

les tribunaux ordinaires, par exemple : le tribunal administratif, les tribunaux du travail et les juridictions fiscales.

En ce qui concerne l'opinion des juristes, un certain nombre d'éminents juristes thaïlandais sont formés par le différent système juridique en Europe. Ils sont généralement attachés aux systèmes qu'ils ont connus. Ceux qui sont formés au système de Common Law sont pour le système du tribunal administratif anglais. Les autres, formés sur le continent sont pour le système du pays dont ils ont la connaissance théorique et pratique, par exemple en France, en Allemagne et en Italie.

Au Vietnam, le phénomène de la juridiction administrative est très récent par rapport aux deux pays précités. Selon les points de vue des juristes vietnamiens, la juridiction administrative est née par l'influence de la politique de Doi Moi. Cette politique était considérée comme un changement remarquable dans le régime politique du Vietnam à partir de mi-années 1980. Il s'agissait d'une politique de l'économie de marché à orientation socialiste. C'est l'économie qui fonctionne selon les lois du marché. Cette nouvelle politique de l'économie a été adoptée par le VI^e Congrès du Parti Communiste du Vietnam (PCV), tenu les 15-18 décembre 1986. Elle fixait les orientations sur le développement de l'économie de marché à orientation socialiste.

Après les réformes de la politique de Doi Moi, il s'agit aussi d'une mission à caractère politique, car elle a un lien étroit avec la raison d'être de l'État. En outre, le mécanisme existant pour le règlement de recours administratifs par les autorités administratives présente des faiblesses. C'est pourquoi l'idée de chercher d'un moyen efficace pour régler les conflits administratifs est devenue une mission essentielle dans l'œuvre de la construction socialiste de la nouvelle époque. Dix ans après les réformes de Doi Moi, en 1996, les autorités qui sont motivés par les objectifs politiques ont mise en place un système de juridiction administrative.¹⁹³

¹⁹³ NGUYEN Hoang Anh, « *La juridiction administrative au Vietnam et ses limites actuelles (Contribution à l'étude de la création et du fonctionnement des tribunaux administratifs depuis 1996)* », une thèse de doctorat en droit, Sciences sociales, Université Toulouse I, 2009, p. 81.

En ce qui concerne les raisons de l'absence de la juridiction administrative, les facteurs culturels étaient considérés comme des impacts essentiels qui justifiaient l'absence du Tribunal administratif au Vietnam. En réalité, le Vietnam a été fortement influencé par les religions dominantes : la culture chinoise, dont la doctrine principale est le confucianisme et le taoïsme et enfin le bouddhisme dans son histoire ancienne. Le confucianisme est la doctrine officielle des concours de mandarinat. Il s'agit d'un concours pour obtenir le titre important et travailler dans l'administration à l'époque de la dynastie des Ly.¹⁹⁴ En effet, les hauts mandarins étaient des fonctionnaires-lettrés, recrutés uniquement par un concours portant sur les connaissances concernant le confucianisme. Ce dernier représentait la « philosophie de la nation ». À partir de cette époque, les Vietnamiens sont restés profondément marqués par le confucianisme qui correspond non seulement à la règle du fonctionnement de l'État mais aussi aux normes de conduite dans la vie individuelle. Cette doctrine confucianiste n'encourage pas à une protection des individus par voie juridictionnelle pour les raisons suivantes : le confucianisme encourage la soumission aux ordres supérieurs dans un objectif de paix sociale.

Dans la théorie confucianiste, la correspondance entre le nom et l'objet est considérée comme fondamentale. Chacun occupe un certain rang dans la société. Pour vivre dans la société, chacun doit prendre conscience de sa dimension sociale. La vie sociale ne peut fonctionner correctement que si cet ordre de rang est absolument respecté.

De même, l'intérêt des individus dans la philosophie confucianiste n'occupe pas une place importante. L'individualisme est de fait exclu de la pensée confucianiste. Le fait de ne pas aller contre la société semblait, pour chaque individu, une préoccupation sérieuse. C'est pour cela que le confucianisme n'encourage jamais la protection des intérêts personnels.

Le confucianisme considère que la meilleure méthode de gouvernement est l'éducation. Un homme bon doit être obéissant, fidèle et honnête. Un bon dirigeant doit être loyal et avoir de la compassion pour les autres. Il gouverne par sa vertu, non par droit. Ainsi, un bon roi doit faire preuve de bienveillance à l'égard du peuple. Le confucianisme fait de cette qualité, l'humanité, la règle pour gouverner. Par conséquent, au plan juridique, les règles de droit ne sont pas considérées comme un bon instrument pour régler des conflits dans la

¹⁹⁴ RUSCIO Alain, « *VIETNAM l'histoire, le terre, les hommes* », Éditions L'Harmattan, 1989, pp.74-89.

société. Au contraire, le compromis est toujours considéré comme la bonne méthode pour maintenir une harmonie sociale.

Selon la pensée confucianiste, de bonnes relations entre les gens constituent une condition vitale pour qu'on puisse vivre ensemble. Le fait de recourir au procès est une honte pour les hommes. S'il y a conflit, le mieux sera de chercher une solution à l'amiable. Dans le cadre de la pensée confucianiste, la justice administrative est inconcevable. Cette philosophie conduisait à une « hostilité » générale envers les tribunaux chez les Vietnamiens. D'une certaine manière, une telle attitude s'est maintenue jusqu'à nos jours.¹⁹⁵

En ce qui concerne le bouddhisme au Vietnam, il n'a pas beaucoup de points communs avec le bouddhisme en Inde. Par contre, il ressemble à celui de la Chine dont il est originaire. Le bouddhisme se fonde sur l'idée de l'enchaînement des causes et des effets. La valeur primordiale du bouddhisme est l'humanité. Cependant, dans le bouddhisme, il y a un côté passif : la solution que le bouddhisme propose vient de l'intérieur de chaque être humain. Selon cette philosophie, il faut éteindre les désirs, accepter les changements dans la vie et se retenir. C'est la raison pour laquelle le bouddhisme était utilisé par les anciens royaumes comme instrument de gouvernement.

Quant au taoïsme, il explique la source de la vie fondée sur une cosmogonie complexe, qui comprend cinq éléments essentiels : le bois, le feu, la terre, le métal et l'eau. Tous les êtres humains, les animaux et les autres êtres de l'univers sont nés de ces cinq éléments, sans intervention du Dieu ou de quelque quatre entité supérieure.

Selon le taoïsme, il faut garder un esprit tranquille, libre de toute ambition. Il faut laisser passer la vie selon la loi de la nature, sans intervention. Toujours dans la pensée taoïste, le bon gouverneur est quelqu'un qui ne fait rien. Ce n'est pas un paresseux pour autant : il comprend que les règles de droit ne sont pas efficaces. Pour gouverner, il ne faut pas utiliser des règles mais il vaut mieux suivre des lois naturelles.

Comme le bouddhisme, le taoïsme contient des idées tolérantes et même très humanistes. Elles ont aussi en commun une attitude passive face à des changements sociaux. Ces

¹⁹⁵ NGUYEN Hoang Anh, *op. cit.*, p. 22.

doctrines n'encouragent pas à une réaction du peuple contre des abus de pouvoir. Les raisons en sont les suivantes : ¹⁹⁶

La philosophie bouddhiste consacre la valeur de la souffrance dans un objectif de racheter les erreurs dans la vie pour une meilleure incarnation dans la prochaine vie. Si quelqu'un se conduit mal, il subira des sanctions dans un autre temps, selon la loi « des causes et des effets ». La vengeance est donc inutile. Il vaut mieux apprendre à sauver son âme. Par conséquent, dans la pensée bouddhiste les réclamations n'ont pas lieu d'être. S'il y a erreur ou injustice, il vaut mieux tout pardonner.

D'ailleurs, l'essence de l'État socialiste empêche l'existence d'une juridiction administrative. Dans les manuels de théorie du droit des écoles de droit au Vietnam, les auteurs distinguent souvent deux types d'État : *l'État capitaliste* (bourgeois) et *l'État socialiste*. Ce dernier se distingue non seulement de l'État capitaliste mais de tous les types d'État précédent (*tels sont l'État des maîtres d'esclaves, l'État féodal*) à caractère « mi-étatique » : si les autres États sont nés pour et par la protection des intérêts des élites, dont le nombre est minoritaire dans la société, l'État socialiste est né par et pour la protection des intérêts du peuple, dont la majorité est constituée des travailleurs. En outre, avec la suppression des antagonismes de classe, l'État socialiste n'est pas un instrument de domination mais le bâtisseur d'une nouvelle société : la société socialiste et dans l'avenir, la société communiste. La fonction de répression a été remplacée par la fonction de construction d'une nouvelle société.

De cette conception découlent deux conséquences : tout d'abord, le rôle de l'État dont l'outil est l'administration est sans cesse renforcée dans la gestion de tous des domaines de la vie quotidienne. Ainsi, au Vietnam, « *L'État garantit et assure la promotion continue des droits souverains du peuple dans tous les domaines ; il vise à rendre le peuple prospère, le pays puissant, la société équitable, démocratique et moderne* ». ¹⁹⁷ C'est la raison pour laquelle dans les Constitutions socialistes, outre les dispositions traditionnelles concernant

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 24.

¹⁹⁷ Art. 3 de la Constitution de la République socialiste du Vietnam du 1992, (version amendée conformément à la Résolution 51/2001/QH 10 du 25 décembre 2001 de l'Assemblée Nationale portant amendement de certains articles de la Constitution de la République socialiste du Vietnam du 1992). La traduction de la Maison du Droit vietnamo-française, web site : www.maisondudroit.org/organisa.htm.

les pouvoirs de l'État et les droits du citoyen, il y a plusieurs articles relatifs à la compétence de la gestion économique, culturelle et des affaires sociales de l'État. L'intervention de l'État se présente donc dans tous les domaines, surtout par le biais des organes administratifs, car il a pour mission de s'atteler à la transformation sociale.

C'est pour cela qu'un contrôle juridictionnel, qui est considéré souvent comme le plus complexe et rigide, risque de bloquer le fonctionnement de l'État en général et des organes administratifs en particulier. En effet, dans la société socialiste, l'État-par le biais de l'administration, est investi de la mission de créer un nouveau modèle de société. Pour mener à bien cette mission, il doit intervenir dans plusieurs domaines. Dans ce contexte, une juridiction, si elle existe, peut entraver le fonctionnement de l'administration. Autrement dit, l'introduction d'une juridiction administrative provoque une difficulté ; c'est le risque de réduire l'efficacité de l'action administrative et ensuite, de freiner le rythme des transformations sociales.

De plus, la dévalorisation du droit se justifie une raison de l'absence de tout tribunal au Vietnam, surtout avant la politique de Doi Moi, à cause des raisons historiques et politiques, le droit ne joue pas du rôle important parmi les facteurs de régulation sociale. Comme il a été analysé précédemment, dans la tradition, les Vietnamiens ne considéraient pas les règles de droit comme un moyen important pour régler des conflits.

À l'époque socialiste, le statut des administrés a beaucoup changé. Les anciennes doctrines ne sont plus enseignées dans les écoles, et les droits du citoyen sont officiellement enregistrés dans les textes. Cependant, la conscience du droit n'a pas été beaucoup améliorée, surtout dans les années précédant le Doi Moi. La dévalorisation du droit peut être expliquée par les raisons suivantes : tout d'abord, la doctrine socialiste vietnamienne a considéré que le régime socialiste n'était qu'une étape préliminaire à la mise en place du communisme, où la société s'autorégule et l'État et le droit n'existeront plus.¹⁹⁸

De ce fait, le rôle de la loi n'est pas très respecté. Au niveau institutionnel, certaines compétences de la puissance publique sont exercées en collaboration avec les organismes

¹⁹⁸ *Théorie générale de l'État et du droit*, Faculté de Droit, Université des sciences sociales et humanités, Université Nationale de Hanoï, Sous la direction de HOANG Thi Kim Que, Edition Université Nationale de Hanoï, Hanoï 2004, p.41.)

sociaux. En ce qui concerne le droit, les dirigeants considèrent qu'il faut diminuer tant sa quantité que son application quotidienne. À côté du droit, il y a des règles élaborées par des organes sociaux ou des entreprises d'État et des coopératives agricoles ayant pour fonction de réguler les relations sociales.

Ensuite, selon la doctrine marxiste, le droit est la manifestation de l'esprit des classes au pouvoir et ces dernières utilisent le droit comme un instrument pour protéger leurs propres intérêts. « Étant l'instrument de gouvernement de la classe au pouvoir », cette caractéristique du droit est toujours répétée comme la nature du droit.¹⁹⁹ Dans les manuels des écoles de droit au Vietnam, le droit est traité comme un instrument de la lutte des classes. Ici, il y a une rencontre entre deux idées : la doctrine socialiste et la conception traditionnelle de l'ancienne époque. Dans le passé, pour les administrés, le terme de « droit » provoque de mauvais souvenirs liés aux classes au pouvoir sous la monarchie, où le droit était fait par eux et aussi utilisé abusivement par eux. Cette faible conscience du droit dans la tradition se trouve renforcée par la doctrine socialiste. La conception du droit produit logiquement une conséquence : dans la société communiste, où il n'y a pas d'antagonisme des classes, le droit est naturellement inutile.

Toujours dans la conception du droit, selon la doctrine socialiste ; parce que le peuple élit directement les organes représentatifs, et que ces derniers déterminent exclusivement le pouvoir législatif,²⁰⁰ le droit socialiste correspond à la volonté du peuple. En principe, aucun problème ne se pose à l'application des textes, qui expriment tous les droits et les souhaits du citoyen. Si des mésententes se produisaient cependant, elles pourraient être réglées à l'amiable entre l'administration et les citoyens. Dans ce contexte, un mécanisme pour juger des illégalités qui se produisent dans l'application de tels textes nous paraît inutile.

Enfin, le droit est moins important que les règles des dirigeants. Les pouvoirs dans l'État socialiste émanant du peuple, les organes de l'État sont donc des représentants réels du peuple. Ainsi, les cadres et les fonctionnaires sont les représentants des citoyens. Les

¹⁹⁹ *Ibid.*, pp. 125-129.

²⁰⁰ *C'est pourquoi la jurisprudence n'est pas acceptée au Vietnam ; selon la doctrine socialiste, pour assurer l'unité du droit, le pouvoir de créer la loi n'appartient qu'à l'Assemblée Nationale. De même, la mission d'interprétation des lois n'appartient qu'au Comité Permanent de l'Assemblée Nationale et non aux juges.*

décisions prises par eux reflètent exactement la volonté du peuple. Cette idée est notamment renforcée les circonstances engendrées par la guerre ; au lieu d'appliquer les textes, on préfère les ordres des personnes compétentes. Les ordres des officiers sont la loi. Cette habitude est maintenue, parce qu'après la guerre, beaucoup de soldats ont été démobilisés et incorporés dans l'administration à titre de récompense et à titre honorifique. C'est pourquoi il existe une confusion entre le droit et les ordres intérieurs. Les dirigeants ont l'habitude d'utiliser des lettres ou des ordres - oraux et non écrits.

Le rôle du droit n'est pas apprécié dans la pensée communiste. Et de même, les tribunaux n'occupent pas une place importante dans le système étatique. La méfiance envers les tribunaux est certainement une des raisons qui conduit à l'absence de la juridiction administrative. Une telle méfiance est le résultat de l'influence idéologique et de circonstances de la guerre du pays.

Dans les années de la construction socialiste, les pensées importées des pays socialistes de l'Europe de l'Est, qui considèrent la structure judiciaire comme découlant de la structure capitaliste des pays de l'Europe de l'Ouest, renforcent davantage cette méfiance. Avant le Doi Moi, presque tous les intellectuels vietnamiens en général et les juristes en particulier, étaient formés dans les pays socialistes en Europe de l'Est comme l'URSS, la Tchécoslovaquie et la Hongrie.

Au Vietnam, il y a une raison spécifique, qui contribue à réduire le rôle du système juridique dans le pays. Dans les années de guerre, la méfiance traditionnelle envers des juridictions demeure, mais selon une autre modalité. À cette époque, toutes les forces dans la société devaient se concentrer le front de bataille. « Tous pour le front » était un slogan des années de guerre. Les individus ont accepté de consacrer leurs intérêts personnels à la mission commune d'ordre national ; la lutte contre l'ennemie et la réunification du pays. Chaque famille participait à l'effort de guerre, les hommes au front, les femmes aux champs ou à l'usine. L'ambition personnelle s'effaçait derrière le patriotisme, la volonté de vaincre et de réunifier du pays. Les crimes les plus graves étaient l'abandon de poste, la désertion et les activités anti-révolutionnaires. Si une personne ne s'occupait que de ses intérêts privés (même très légaux) en ignorant le travail commun, c'était un comportement très critiquable et qui fit parfois même l'objet de sanctions disciplinaires.

En somme, les circonstances de la guerre conduisirent à adopter attitude négative envers les tribunaux. Ces derniers, pour les dirigeants, n'étaient qu'un outil pour réprimer des activités anti-révolutionnaires. Pour les administrés, ils n'étaient que des machines de dictature du prolétariat. Il était difficile de recourir aux tribunaux pour défendre des intérêts personnels. Les recours en vue de protéger des intérêts individuels en général, et les recours contre l'administration pour protéger les droits des administrés en particulier s'avéraient impossibles.

La doctrine socialiste concernant la façon d'exercer les pouvoirs publics trouve son origine dans un principe très connu. Le principe du centralisme démocratique, un principe qui existe dans tous les textes concernant les institutions au Vietnam, bien que son application soit très critiquée. Le lien entre le principe démocratique et celui des pouvoirs ; dans l'unité des pouvoirs, on peut trouver l'application du centralisme démocratique, comme nous allons le démontrer à présent. Surtout, c'est le caractère centralisé des deux principes, ce qui conduit à l'absence du contrôle juridictionnel de l'administration.

Après avoir examiné l'historique et la difficulté de la création de juridictions administratives de trois pays, il est indispensable d'analyser les raisons qui poussent à la création de juridictions administratives. En effet, d'après l'historique de l'évolution de la juridiction administrative de ces pays, chacun a partagé certaines raisons communes qui le poussent à la création de la juridiction administrative. De plus, ils s'opposent sur certains points.

§.2- Les raisons de la création de juridictions administratives

Entre la France, la Thaïlande et le Vietnam, il y a certains points communs qui ont poussé à la création de la juridiction administrative : la méfiance envers le tribunal judiciaire, la protection des droits et libertés du citoyen, la soumission de l'administration au droit et l'instrument raisonnable pour garantir l'État de droit.

Au sujet de la méfiance envers le tribunal judiciaire en France, en Thaïlande comme au Vietnam, les autorités concernées veulent interdire à la juridiction judiciaire de se mêler dans les activités de l'administration. Pour la France, la conception est issue du principe de

la séparation de pouvoirs. Dans l'esprit des révolutionnaires, la juridiction judiciaire est compétente pour connaître des litiges nés entre les particuliers en s'appliquant les règles de droit privé. Quant aux litiges nés des activités de l'administration, il faut avoir un organisme spécial pour s'occuper de les régler. Selon les points de vue des juristes français, il faut développer le principe de la séparation de pouvoirs. Ils sont donc pour le principe de « juger l'administration, c'est encore administrer ». C'est la raison pour laquelle la conception de la dualité de juridiction administrative voit ses origines en France.

En ce qui concerne la Thaïlande, la méfiance des juristes formés en droit public et l'inefficacité du contrôle juridictionnel de l'administration par le tribunal judiciaire s'expliquent par le fait qu'avant la naissance de la juridiction administrative en Thaïlande, c'est le tribunal judiciaire qui est chargé de veiller à l'application des lois. Alors la juridiction judiciaire est compétente pour juger tous les litiges, y compris les litiges nés des activités de l'administration en appliquant les règles du droit privé, notamment la règle de la procédure civile et pour connaître de certains litiges administratifs déterminés par les lois. La jurisprudence a clarifié : la juridiction judiciaire a compétence générale dans les litiges administratifs et elle est la juridiction de droit commun du contentieux administratif.²⁰¹

Les juges judiciaires utilisent les règles de la procédure civile pour statuer sur les litiges administratifs. Comme l'a marqué M. Piyabutr Saengkanokkul même si le litige est administratif, le juge judiciaire applique les règles de la procédure civile et il connaît ces règles selon lesquelles le droit subjectif du requérant doit être lésé avant de saisir le juge. Aux termes de l'article 55 du Code de procédure civile, le requérant peut saisir le juge lorsqu'il y a une contestation concernant ses droits et devoirs.²⁰²

En effet, ce n'est pas juridiquement raisonnable selon les principes du droit public. À titre d'exemple, lorsqu'un litige administratif persiste, le tribunal judiciaire est saisi pour en connaître en se basant sur les principes du droit privé. Le justiciable doit faire face à beaucoup de difficultés, dues aux diverses raisons suivantes : la procédure accusatoire, la

²⁰¹ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *Le contrôle juridictionnel de l'administration en droit thaïlandais*, Thèse en droit public, Université Toulouse 1 Capitole, 2011, p. 29.

²⁰² *Ibid.*, p. 31.

procédure juridictionnelle coûteuse, l'inégalité entre les parties, etc. De plus, les juges judiciaires thaïlandais sont formés majoritairement en droit privé. Ils n'ont pas de connaissances en droit public.

Un autre point commun partagé entre la France, la Thaïlande et le Vietnam, c'est la création d'une juridiction administrative s'explique par la nécessité de juger et de contrôler l'administration afin de régler les conflits entre l'administration et les usagers. Dans certains pays, notamment les pays anglo-saxons, l'administration est jugée comme un particulier devant les mêmes juridictions. Mais en France, le règlement des litiges est obtenu devant un juge spécialisé : le juge administratif. Seul un juge spécialisé, qui connaît les impératifs de service public et sait interpréter la volonté générale, peut bien juger l'administration et protéger les citoyens.²⁰³

Le point commun important qui s'explique par le fait que la France, la Thaïlande et le Vietnam ont voulu créer la juridiction administrative, c'est pour avoir un mécanisme efficace pour l'État de droit. Comme l'a expliqué M. Piyabutr Saengkanokkul, « parmi toutes modalités du contrôle, le contrôle juridictionnel de l'administration est considéré comme le mécanisme le plus efficace. Pourquoi ? Sans doute en raison de ses caractéristiques » et l'a ajouté M. Piyabutr Saengkanokkul « Le contrôle juridictionnel en effet se définit par deux éléments : d'une part, un contrôle exercé par des juges, c'est-à-dire des magistrats indépendants et professionnels, ayant compétence technique en matière juridique ; d'autre part, un contrôle exercé selon une procédure contentieuse ».²⁰⁴

L'État de droit est un concept qui exige la soumission de l'administration au droit et au juge. C'est-à-dire que la volonté de soumission de l'État au droit pour garantir les droits et libertés des administrés. D'après les points de vue des juristes français, il est nécessaire que les citoyens aient accès à un juge pour régler les litiges qui les opposent à l'administration. On peut dire que la France est le premier pays au monde qui s'inspire de ce principe. Selon le modèle français repose sur la conviction que les particularités des administrations et de leur action requièrent un juge spécial, « c'est-à-dire différent de celui qui tranche les litiges

²⁰³ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/dualite-juridiction-raisons-etre-remises-cause.html> (Consultation le 30 mars 2011).

²⁰⁴ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op. cit.*, p. 5.

entre les particuliers... cela confirme que, si l'organisation et le fonctionnement de la justice administrative peuvent varier dans le temps et l'espace, son existence répond à une nécessité actuelle, celle de l'État de droit ».²⁰⁵

En ce qui concerne les raisons et nécessités de la création de la juridiction administrative en Thaïlande, c'est certain qu'il y a plusieurs raisons qui poussent à la création de juridiction administrative. Il convient de présenter les points de vue d'un certain nombre de juristes thaïlandais qui ont analysé les raisons d'être de la création de la juridiction administrative en Thaïlande. Selon leurs points de vue : avant la création de la justice administrative, c'était le tribunal judiciaire qui a eu compétence de veiller à la bonne application de la loi par les activités de l'administration, par exemple : l'article 191 de la Constitution de 1974 prévoyait : la fonction de juger tous les litiges est confiée au tribunal judiciaire qui juge l'affaire selon la loi et les juges judiciaires rendent la justice au nom du Roi.²⁰⁶ Autrement dit, l'administration thaïlandaise a été soumise au contrôle du tribunal judiciaire.

En réalité, le contrôle juridictionnel de l'administration par le tribunal judiciaire n'est pas forcément efficace. De plus, il y a certaines limites. C'était la raison pour laquelle les juristes publicistes ont tenté de pousser à la création de la juridiction administrative autonome. Le contrôle juridictionnel dans le système moniste n'est pas efficace, il se traduit par les inconvénients suivants :²⁰⁷ l'incompatibilité de la procédure civile avec le contentieux administratif, le rejet des recours au motif que les conditions concernant le requérant n'est pas rempli, les limites de la compétence du tribunal judiciaire en matière de contentieux administratif et le manquement de connaissances en droit public et en administration publique des juges judiciaires.

Selon les points de vue du professeur Charnchai Swengsagdi concernant les inconvénients du contrôle juridictionnel de l'administration par le tribunal judiciaire, ses points de vue s'expliquent par les quatre raisons suivantes :²⁰⁸

²⁰⁵ ODENT Bruno, TRUCHET Didier, *La justice administrative, que sais-je ?*, 2^e éd., Presses Universitaires de France, Paris, 2008, p.5.

²⁰⁶ SANGUANKIET Sopha, *op. cit.*, p. 237.

²⁰⁷ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op. cit.*, p. 39.

²⁰⁸ SWENGSAAGDI Charnchai, *L'explication de la loi sur l'organisation du Tribunal administratif et de la procédure contentieuse administrative*, 6^e édition, Winyuchon Publication House, Bangkok, 2007, pp. 73-76.

- Le Code de la procédure civile était la loi qui a été formulée afin de trancher des litiges auxquels les particuliers sont partis et celui de la procédure pénale était la loi qui a été élaborée pour rechercher et sanctionner des infractions pénales. La procédure était difficile et complexe. De plus, les parties devaient supporter des frais très coûteux. La procédure n'était pas favorable pour statuer sur des recours en annulation des actes illégaux de l'administration qui a besoin de rapidité et de peu paiement. En particulier, la recherche des faits et la réunion des éléments de preuve dans ces deux lois a mis l'accent plutôt sur le principe accusatoire. C'est le principe selon lequel la recherche des faits et la réunion d'éléments de preuve incombe au requérant (partie demandeur).

Dans les litiges administratifs, l'inégalité des pouvoirs des parties en cause est particulièrement marquée. Ces principes peuvent avoir des conséquences d'autant plus fâcheuses pour le demandeur qui fait appel au tribunal pour statuer sur des recours contre l'action illégale de l'administration, car c'est souvent l'administration qui détient les moyens de preuve dont le demandeur (le particulier) a besoin. Ce dernier peut difficilement en obtenir connaissance. Par ailleurs, l'administration occupe, dans la plupart des cas, la position privilégiée de défendeur à l'instance. C'est sur le demandeur que pèsent les charges essentielles de la preuve.²⁰⁹

- Il y a beaucoup de cas dans lesquels le requérant n'a pas pu directement saisir le tribunal pour statuer sur des recours en annulation des actes illégaux de l'administration : il n'est pas possible de former un recours contre un tel acte juridique subordonné devant le tribunal parce que ce fait était considéré comme une infraction pénale. Bien que l'acte juridique donné soit non-conforme à la loi dont son texte est la loi principale dans son domaine ou à la Constitution. Il faudra attendre que le droit subjectif du requérant soit lésé par l'illégalité de cet acte juridique et après quoi le requérant a la possibilité d'adresser un recours formé contre cet acte illégal et son recours en annulation n'est pas une infraction pénale. À cause de cela, il n'y a donc aucun requérant qui tente un recours contre l'acte juridique illégal afin justement d'avoir une occasion de saisir un recours en annulation devant le tribunal pour examiner l'illégalité du dit acte. C'est pour quoi, il y a peut-être beaucoup d'actes

²⁰⁹ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op. cit.*, p. 39.

juridiques illégaux qui restent toujours applicables, car le tribunal n'a jamais eu d'occasion d'apprécier l'illégalité de ces actes.

- Pourtant le tribunal judiciaire était compétent pour examiner l'illégalité des actes juridiques, mais il n'est pas compétent pour annuler cet acte illégal. Il ne peut interdire qu'à appliquer l'acte illégal sur une affaire en cours dont le tribunal est chargé. Par conséquent, cet acte juridique illégal demeurerait applicable et l'administration pourrait l'utiliser avec un autre particulier. Comme l'a précisé M. Piyabutr Saengkanokkul dans sa thèse, en cas de recours pour annulation des actes individuels, le juge judiciaire peut annuler les actes illégaux comme le juge administratif français. En plus, il peut ordonner à l'administration de prendre des mesures ou de faire quelque chose. Par contre, en cas de recours pour annulation des actes réglementaires, si le juge judiciaire considère que l'acte réglementaire est illégal, il ne peut l'annuler mais l'illégalité conduit simplement le juge à le priver d'effets dans le litige qui lui est soumis.

Néanmoins, ces trois points faibles ne pourraient pas être suffisants pour justifier la création de la juridiction administrative exerçant la fonction de contrôle juridictionnel de l'administration à la place du tribunal judiciaire, car ces trois inconvénients pourraient être résolus par l'élaboration d'une loi sur la procédure administrative contentieuse que le tribunal judiciaire pourrait utiliser cette loi pour trancher les litiges administratifs. Selon M. Piyabutr Saengkanokkul, il devrait y avoir un autre point faible pour ne jamais trouver une solution.

- Les juges du tribunal judiciaire étaient principalement formés en droit privé : droit civil et droit pénal. Ils ne connaissaient pas la distinction entre le droit public et le droit privé. En effet, le droit public règle directement les rapports entre l'administration et l'administré.

Il est clair que la raison principale découle de l'inefficacité du contrôle juridictionnel de l'administration par le tribunal judiciaire en Thaïlande. Les juges judiciaires n'avaient pas de connaissances en droit public ou en droit administratif. Comme l'a remarqué Mme. Sopa Sanguankiet dans sa thèse, la plupart des juges sont formés principalement au droit civil. Cela s'explique par le fait qu'en Thaïlande, l'enseignement en droit autrefois reposait

surtout sur le droit civil. Les tribunaux judiciaires sont compétents pour juger toutes les affaires, y compris les litiges administratifs.²¹⁰

Selon M. Wiruch Wiruchnipawan,²¹¹ il y a au moins d'onze raisons et nécessités qui poussent à la création de la Cour administrative de Thaïlande. La plupart de ses raisons sont identiques à celles de points de vue des juristes susmentionnées. Pour lui, il a mis l'accent sur l'inefficacité du tribunal judiciaire dans le traitement des affaires, notamment les affaires en matière administrative. Il était contre le traitement des litiges administratifs par la juridiction judiciaire en appliquant les règles du droit ordinaire, car le plus souvent il peut exister le déséquilibre ou l'inégalité dans le procès des parties. C'est-à-dire que le principe est que c'est souvent l'administration qui détient des avantages de tout par rapport aux particuliers, puisqu'elle a les autorités détenant les bonnes attitudes, compétences et les éléments de preuve. Donc les particuliers subissent des défaveurs. C'est pourquoi le particulier tombe toujours dans une situation difficile pour défendre les affaires contre l'administration.²¹²

Par ailleurs, selon M. Ruthai Honghiri, une première raison de la création du tribunal administratif est une nécessité absolue du tribunal spécial ou de juges spécifiques ayant connaissances en droit public en général ou en droit administratif en particulier. Ces juges sont capables d'utiliser les règles de droit conformément à la nature des litiges au cas par cas pour protéger les droits et libertés du citoyen. Ainsi, ils peuvent déterminer les principes, les règles et les mesures portant sur l'application d'activités de l'État à collectivité publique ou leurs fonctionnaires. En résumé, le tribunal administratif est un moyen efficace et favorable aux attentes du peuple. Pour lui, le tribunal administratif est considéré comme un moyen raisonnable et efficace afin de rendre une bonne justice parce qu'il y a des juges ayant connaissances en droit administratif et une procédure

²¹⁰ *Ibid.*, p. 243.

²¹¹ Docteur en Sciences administratives, assistant Professeur à l'Université de Sukhothai Thammathirat

²¹² WIRUCHNIPAWAN Wiruch, *Thai Administrative Court Analytical and Comparative Studies with English, French and German Administrative Courts : Form, Structure, Authority and Personnel*, Public Law Series, 1^{er} éd., Nititham Publishing House, Bangkok, 1999, pp. 360-361.

administrative contentieuse raisonnable et efficace afin de protéger les droits et libertés du citoyen.²¹³

Au Vietnam, les raisons qui ont poussé à la naissance de la justice administrative sont diverses. En principe, il y a un certain nombre de raisons qui sont similaires à celles des autres pays. Donc, il nous semble intéressant de présenter les raisons essentielles dont le Vietnam tient compte pour encourager la création de la juridiction administrative dans un pays ayant le même régime politique que le Laos.

En effet, le Doi Moi était considéré comme un facteur important qui avait poussé à créer la juridiction administrative au Vietnam. Grâce à cette politique, il y a des grandes réformes essentielles, il s'agit d'entreprendre à la fois la réforme politique et le changement idéologique doctrinal au Vietnam. Les deux événements importants qui contribuent à créer les conditions favorables pour la constitution de la justice administrative dans ce pays.

Au regard de la réforme politique, lors de la mise en place de la politique de Doi Moi, les dirigeants vietnamiens ont constaté beaucoup de difficultés, c'est-à-dire l'ouverture du pays à l'extérieur en gardant le système politique en vigueur et l'ancienne structure administrative, etc. C'est pourquoi, les dirigeants vietnamiens ont décidé de formuler les orientations sur la réforme politique. Il est intéressant d'illustrer les deux axes d'orientation fixés dans les contenus de la réforme politique comme suit :

- réformer tout le système politique, y compris les organes du Parti, de l'État et des organisations de masse.
- réformer les organes de l'État constitue le noyau de la réforme politique. Pour ce dernier axe, il fallait tout d'abord simplifier les organes de l'État en regroupant ou supprimant certains organes, en réduisant strictement le nombre du personnel ; puis améliorer les procédures de prise de décisions. Il est nécessaire de supprimer les procédures administratives compliquées et gênantes. Ainsi, la relation entre l'administration et les citoyens doit être amélioré.

²¹³ HONGSILI Reuthai, *Le tribunal administratif et la procédure administrative contentieuse*, 2^e éd., Pholsiam Printing and Publishing (Thailand) Limited Partnership, Bangkok, Thaïlande, 2010, p.7.

En effet, « *Les grandes lignes de la réforme politique adoptées par le VI^e Congrès du PCV ont été développées dans les Congrès suivants (le VII^e, VIII^e, IX^e et X^e). En particulier, lors du VIII^e Congrès (en juin 1996), la réforme administrative a été considérée comme la « clé de voûte » de la réforme politique, dont le contenu se résume dans les quatre points suivants : la réforme de l'organisation, du personnel, des règles qui fixent le fonctionnement des organes administratifs et du budget public* ». ²¹⁴

Dans la pratique, la réforme politique se justifie par les activités suivantes : il s'agit d'une étape préliminaire du socialisme, autrement dit les perspectives de création de l'État de droit socialiste du Vietnam. C'est pour cela, la réforme a été fixée dans la nouvelle Constitution. En avril 1992, le Vietnam s'est doté d'une nouvelle Constitution. Au plan étatique, la réforme politique a été enregistrée dans les textes de la loi fondamentale. Les changements institutionnels adoptés par la Constitution de 1992 sont les suivants : tout d'abord, il y a la distinction entre le président de l'État et le Comité permanent de l'Assemblée Nationale (CPAN). Avant 1992, c'était un même organe, le Conseil d'État, qui tenait à la fois le rôle de président collectif de l'État et de CPAN. Puis, la réforme porte sur la relation entre l'Assemblée Nationale (AN) et le gouvernement. L'idée d'une séparation des compétences entre les organes étatiques est ici en germe. Selon la Constitution de 1980, le gouvernement est l'organe administratif de l'AN. Cela a changé dans la Constitution de 1992 : le gouvernement devient l'institution suprême de l'État, mais pas celui de l'AN.

En ce qui concerne la réorganisation des autres organes de l'État, le statut du personnel et la procédure administrative, ce sont des lois ou des règlements qui les ont fixés. Ces textes touchent à la fois à l'organisation et au fonctionnement des organes exécutif et judiciaire. En effet, la réforme politique touchait à la relation entre les citoyens et l'État. Un effort remarquable du gouvernement fut la naissance du Décret numéro 29 du 11 mai 1998 sur l'exercice de la démocratie au niveau communal. Dans le contenu de ce texte, la participation des habitants à la gestion communale est affirmée. Ils ont le droit d'être informés, de discuter du projet commun, de participer à sa réalisation et de contrôler le fonctionnement des organes de l'État de la commune.

²¹⁴ NGUYEN Hoang Anh, *op. cit.*, p. 63.

La conception de l'État de droit est considérée un facteur important qui encourage la création de la juridiction administrative au Vietnam. Par exemple, au Vietnam, la création d'État de droit devient une exigence afin de répondre aux réalités vietnamiennes. L'État de droit pourrait assurer à la fois la protection des droits et libertés du peuple, le bon fonctionnement de l'administration publique et la bonne administration de justice. C'est la raison pour laquelle la question de la théorie de l'État de droit a été reconnue depuis le début des années 1990.²¹⁵

En réalité, aujourd'hui, on peut dire que tant les pays industrialisés, les pays en voie de développement que pays moins avancés font des efforts pour créer l'État de droit à leur façon en se fondant sur la doctrine et les expériences des pays étrangers ayant les principes dits de l'État de droit. Dans les pays socialistes, la création d'État de droit se trouve coincée entre la doctrine socialiste et la doctrine de l'État de droit des pays occidentaux. En particulier au Vietnam, il s'agit de déployer à la fois les doctrines marxistes et les principes occidentaux de l'État de droit dans la fondation de son État de droit. C'est pourquoi la notion de l'État de droit socialiste dans la doctrine vietnamienne reste ambiguë.

Au Vietnam, on peut dire que le mouvement de l'État de droit socialiste qui pousse à la création de la justice administrative. De ce fait, les juristes autant que les dirigeants vietnamiens ont discuté de la conception du principe en se basant sur les principes fondamentaux occidentaux de l'État de droit. « *Ces divers contrôle de l'Administration découlent – comme l'a montré Léon DUGUIT dans ses « leçons de Droit Public Général » – du passage de l'État de police à l'État de droit. Tandis, en effet, que dans l'État de police, c'est-à-dire dans les sociétés rudimentaires ou les dictatures, les gouvernants se délient de l'obéissance aux règles juridiques parce que l'État se place au – dessus du droit, l'État de droit, au contraire, est gouverné par le droit. Autrement dit, l'État de droit obéit au « principe de légalité ». Léon DUGUIT, inventeur de l'expression, a défini ce célèbre principe de légalité en deux propositions : 1. Une autorité quelconque ne peut prendre aucune décision individuelle qui ne soit conforme à une disposition générale, c'est-à-dire à la loi au sens matériel du terme. 2. Pour qu'un pays soit gouverné par le droit, il faut qu'il*

²¹⁵ BOUPHALIVANH Chomkham, « L'État de droit et le principe de base dans la création d'État de droit au Laos », In *Revue juridique et judiciaire*, 1^{er} éd., Département de la publicité et de la diffusion des lois, 4-6/2007, p. 21.

*ait une juridiction réunissant toutes les qualités d'indépendance, d'impartialité et de compétence (la juridiction administrative) où l'on pourra attaquer et faire annuler toute décision violant le droit ».*²¹⁶

Après avoir analysé les principes, les autorités compétentes ont trouvé l'importance et la nécessité de cette doctrine. Son principe est considéré comme un instrument efficace afin de garantir l'État de droit. Selon M. le Professeur Nguyen Cuu Viet, « *La juridiction est une institution spéciale, dont les principes d'organisation et de fonctionnement contiennent des garanties solides pour la protection des droits du citoyen. Par exemple, l'impartialité, l'indépendance du juge, l'égalité des parties, le caractère public de l'audience* ».²¹⁷

Selon leurs points de vue, afin de garantir l'État de droit, il paraît indispensable d'établir un mécanisme pour s'en assurer. Il s'agit donc d'une juridiction administrative puisqu'elle peut jouer un rôle important dans l'État de droit. La création de la justice administrative est considérée comme nécessaire afin de répondre à la demande de l'État de droit. M. Nguyen Van Bau, membre permanent du Comité de rédaction de la loi de la juridiction administrative a confirmé que : « *Pour répondre à l'exigence de l'État de droit du Vietnam, de l'État de droit du peuple, par le peuple et pour le peuple, l'État doit fonctionner dans les cadres, les disciplines, avoir une législation avancée, une démocratie progressive et diriger la société par ses lois. C'est-à-dire, il doit respecter ses lois, les droits individuels reconnus du citoyen doivent être protégés en réalité. C'est la raison pour laquelle il faut avoir un système efficace chargé de contrôler les organes de l'État et les fonctionnaires afin de combattre leurs abus des pouvoirs ou leur manque de responsabilité dans la protection des droits individuels. La juridiction administrative a la responsabilité de vérifier l'égalité ou l'illégalité des décisions et des activités administratives lorsqu'elles vont à l'encontre des droits fondamentaux du citoyen* ».²¹⁸ En outre, M. Nguyen Van Bau a mis l'accent sur les problèmes de la protection des droits fondamentaux comme une nécessité d'établir une juridiction administrative au Vietnam : « *La résolution des plaintes est très inefficace. Plusieurs plaintes sont renvoyées d'une autorité à une autre, ne sont jamais prises en*

²¹⁶ E. P. Luce, *op. cit.*, p. 251.

²¹⁷ NGUYEN Cuu Viet, *Droit administratif vietnamien*, 2^e éd., Hanoi, Edition Police Nationale, 1995, p.511.

²¹⁸ NGUYEN Van Bau, « *Etablir la juridiction administrative afin de répondre à la demande de l'État de droit du Vietnam* », Disponible sur : <http://www.luatviet.org/Home/nghien-cuu-troa-doi/hanh-chinh/2009/8208/Thiet-lap-toa-an-hanh-chinh-gop-pham-xay-dung-Nha-nuoc.aspx>, pp.1-2.

compte. Cela nécessite la création de la juridiction administrative pour résoudre les plaintes administratives du citoyen et protéger leurs droits démocratiques. Ce sont des tribunaux administratifs ».

Au cours des années 1990, le gouvernement vietnamien a fait des efforts pour protéger les droits fondamentaux du citoyen. On peut dire qu'à cette période là les droits et intérêts du peuple vietnamien ont été touchés au fur et à mesure. Il est utile d'illustrer l'augmentation des plaintes au Vietnam. Le nombre des plaintes a été augmenté d'une manière rapide. Par exemple, il y avait 88 802 plaintes en 1991, mais en 1996, le nombre des plaintes est de 131 920.²¹⁹ En ce qui concerne le règlement des requêtes et recours administratifs, les autorités compétentes s'appuient sur la loi révisée sur la résolution des plaintes et dénonciations de 1998. Selon le contenu de ce texte, les autorités administratives ont la possibilité de régler les recours administratifs du citoyen. De plus, cette loi fixe les étapes de résolutions des plaintes du citoyen et les organes ayant compétence pour le règlement des plaintes. De plus, il s'agit de déterminer les droits et obligations du citoyen au regard de la résolution des plaintes.

Il est intéressant de présenter le règlement des conflits dans les domaines administratifs à la vietnamienne. En réalité, les recours administratifs du citoyen sont été réglés par la procédure administrative selon les principes prescrits par la loi amendée sur la résolution des plaintes et dénonciations de 1998. Ce sont les organes administratifs qui sont chargés d'exercer la fonction de résolution des recours du citoyen. Les requêtes sont été réglées par les autorités administratives par voie administrative. Pourtant cette fonction de résolution présente une nature juridictionnelle, mais elle a été confiée aux organes administratifs fonctionnant selon les procédures administratives.²²⁰

De plus, il est convient de détailler le règlement des conflits administratifs. Dans un rapport sur le projet d'organisation des tribunaux administratifs au Vietnam, le groupe de rédaction a indiqué : « *Les conflits dans les domaines administratifs sont réglés par les procédures*

²¹⁹ GINSBURG Tom, CHEN Albert H.Y., *Administrative Law and Governance in Asia : Comparative Perspectives*, Routledge Asian Studies, 2008, p.214.

²²⁰ DANG Minh Tuan, *Contribution à l'importation de la justice constitutionnelle au Vietnam à la lumière des expériences de la Thaïlande et de la Corée du Sud*, Thèse de doctorat en droit, École doctorale de droit (E.D.41), Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2010, p. 334.

administratives. Les recours administratifs du citoyen sur « les défauts » des activités administratives sont résolus par les autorités administratives, l'auteur de l'acte attaqué ».²²¹

On peut dire que dans le cas du Vietnam l'importance de l'État de droit est considérée comme un facteur essentiel qui mène à créer la justice administrative. Comme le concluait M. Minh Tuan DANG dans sa thèse : « *L'influence de l'État de droit a amené à des réformes juridiques importantes, y compris la naissance de la juridiction administrative. La justice administrative a été considérée comme un nouveau système permettant de protéger mieux les droits fondamentaux du citoyen contre les autorités administratives. Son adoption était l'essence du mouvement de l'État de droit* ».²²²

Les trois pays ont des points communs. Les points communs sont forcément partagés. Surtout entre la France et la Thaïlande, en dehors des points communs précités, elles ont également partagé le même système juridique de droit codification, la dualité de juridiction et la procédure inquisitoriale. Concernant le Vietnam, c'est un peu différent par rapport à deux pays, car il s'agit plutôt de l'unité de juridiction au Vietnam. Pourtant si la France et la Thaïlande ont des points communs, leur organisation de juridiction administrative n'est pas tout à fait identique en pratique.

§.3- Les options choisies de juridictions administratives

En ce qui concerne le choix de la dualité de juridictions en France, il s'agit des raisons historiques. D'après les points de vue des juristes français, l'existence d'une juridiction administrative, c'est-à-dire de tribunaux spéciaux, distincts de l'ordre des tribunaux judiciaires, pour juger l'ensemble des litiges soulevés par l'activité administrative (ou « contentieux administratifs »), constitue un autre élément important et original du système français.²²³ La France se caractérise par une organisation juridictionnelle originale. Les juridictions se divisent en deux grandes catégories : d'un côté, des juridictions judiciaires, qui tranchent les litiges entre personnes privées ou opposant l'État aux personnes privées

²²¹ L'inspection Générale de l'État du Vietnam, « Projet d'organisation des tribunaux administratifs au Vietnam », présenté au Gouvernement, n°294/TTNN, Hanoï, Edition Police Nationale, p.13, p. 2.

²²² DANG Minh Tuan, *op. cit.*, p. 344.

²²³ GAUDEMET Yves, *Le droit administratif*, Manuel, 19^e éd., LGDJ, Montchrestien, Paris, 2010, p. 37.

dans le domaine pénal ; de l'autre, des juridictions administratives, qui jugent les affaires opposant les administrations aux administrés, ou encore différentes personnes publiques entre elles.

En ce qui concerne l'autonomie de la juridiction administrative, elle trouve ses origines dans l'Ancien Régime, à l'époque où le roi tentait d'affirmer son autorité et celle de ses intendants face au pouvoir judiciaire des anciens parlements provinciaux. Ainsi, déjà en 1641, l'édit de Saint-Germain interdisait aux juges de se mêler des affaires de l'État, de l'administration ou du gouvernement. Mais, cet édit n'eut que peu d'effets.

Au cours de la Révolution, les révolutionnaires, attachés au pouvoir des autorités élues, réagissent contre ce pouvoir judiciaire. Ils s'en méfient car ils gardent le souvenir des parlements d'Ancien Régime et de leur réticence aux tentatives de réforme.

En Thaïlande, un système juridique du « Common Law » et celui du droit codifié ont été connus depuis longtemps avant le choix de dernier système juridique. Cela s'explique peut être par le fait que les juristes thaïlandais étaient formés à la fois dans les pays anglo-saxons : Angleterre, États-Unis et Australie et dans les pays européens : France et Allemagne. Par conséquent, il existait deux systèmes juridiques. Dans ce contexte, il y avait des confusions et difficultés pour déterminer et développer le système juridique. Il fallait choisir un des deux systèmes juridiques. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a entrepris la réforme du système juridique en 1997,²²⁴ après cette réforme le système juridique du droit codifié a été retenu en Thaïlande. Désormais, il est reconnu et développé jusqu'à l'heure actuelle. D'ailleurs, ce système juridique est considéré comme un moyen essentiel qui a mené à choisir la création de la dualité de juridiction en Thaïlande.

L'effort de création d'une véritable juridiction administrative est un travail de longue haleine en Thaïlande. Elle se justifie par les efforts menés à travers de beaucoup de tentatives selon l'historique de sa création. Selon M. Charnchai Swengsagdi, magistrat à la Cour administrative suprême de Thaïlande, les tentatives de création de la juridiction administrative en Thaïlande se font par plusieurs étapes. On peut dire en bref que les tentatives de la création de la Cour administrative de Thaïlande se déroulent par les trois

²²⁴ WIRUCHNIPAWAN Wiruch, *op. cit.*, p. 321.

étapes importantes suivantes : la première étape (1933 - 1965), il s'agit d'une période de débat sur la création de juridiction administrative afin de prouver qu'il faut créer ou il ne faut pas créer la juridiction administrative en Thaïlande ; la deuxième étape (1966 - 1995), il s'agit de prouver qu'il faut créer un tribunal administratif au sein du tribunal judiciaire préexistant selon le système de l'unité de la juridiction ou qu'il faut créer un tribunal administratif indépendant et distinct du tribunal judiciaire préexistant selon le système de la dualité de juridiction ; la troisième étape (1995 à aujourd'hui), il s'agit de la période où la création de la dualité de juridiction administrative a été prescrit dans la Constitution par le gouvernement.²²⁵

Le terme « tribunal administratif » était soigneusement évité en raison de question politique. En effet, la raison pour laquelle cet organe n'était pas appelé à cette époque « tribunal administratif » mais « Conseil d'Etat ». Car la Thaïlande craignait donc que les étrangers pourraient intervenir dans les affaires publiques en se basant sur le tribunal compétent dans les affaires administratives.²²⁶ En principe, le Conseil d'Etat avait pour attributions d'élaborer des projets de lois, de donner des consultations au gouvernement sur les projets de lois et d'examiner et de juger des litiges administratifs dont les lois lui attribuent la compétence.

À partir de cette date, les tentatives de création de la juridiction administrative ont été continuées et les projets de lois portant création de juridiction administrative ont été proposés l'un après l'autre. En 1946, un député a soumis un projet de loi sur la création du tribunal administratif qui a été accepté. Trois ans après, le Conseil des Ministres a proposé la loi sur les pétitions, projet qui a été réalisé et approuvé. Ce texte remplace le précédent projet de loi. La Commission des pétitions de 1949 a remplacé le Conseil d'Etat de 1933 pour ce qui est de la fonction de contrôle de l'administration.

Au cours de la deuxième étape, il s'agit de tenter la création de la juridiction administrative pour qu'elle soit réaliste. En particulier, il existait deux opinions contradictoires sur la création de la juridiction administrative en Thaïlande. C'était un débat politique afin de

²²⁵ SWENGSAAGDI Charnchai, *op. cit.*, p. 79.

²²⁶ http://www.admncourt.go.th/amc_fra/index_fra.htm (consultation 28 mars 2011).

choisir un modèle adapté pour la Thaïlande. De fait, le problème de la juridiction administrative fut encore soulevé dans les débats à l'occasion de l'élaboration de la Constitution. L'idée de créer une juridiction administrative afin de remédier aux abus nombreux des fonctionnaires séduisait beaucoup d'esprits à l'Assemblée mais ne faisait pas l'unanimité. Les juristes de formation française ou allemande étaient favorables au principe de la création d'une juridiction administrative distincte des juridictions judiciaires, tandis que les juristes de formation anglaise s'y opposent. Finalement, la Constitution de 1974 ne choisissait pas clairement entre l'unité ou la dualité aux termes de l'article 212 qui ne prévoit que les conditions sur la création des juridictions spéciales. Les dispositions de cet article ont déjà été mentionnées dans l'historique de la création de la Cour administrative de Thaïlande.

Après les grands débats de 1974, l'idée de créer le tribunal administratif distinct finit par séduire beaucoup d'esprits. Deux courants d'idées se sont dégagés. Le premier, avancé par M. Amorn Chandara-somboon, le Secrétaire générale Adjoint du Conseil d'Etat et puis le Secrétaire générale du Conseil d'Etat, s'opposa à la création immédiate d'une juridiction administrative préconisant au contraire la transformation progressive du Conseil d'Etat. Le second courant, soutenu par le Ministère de la Justice, fut favorable à la création immédiate d'une juridiction administrative mais proposa que celle-ci ne soit pas érigée en un ordre distinct de l'ordre judiciaire. Elle ne constituerait qu'une juridiction « spéciale » de première instance relevant de la Cour de Cassation par voie du recours en cassation. Elle serait composée de magistrats professionnels et de magistrats non professionnels dotés qualifications prévues par la loi, c'est-à-dire, par exemple : être ou avoir été directeur général d'un ministère ou magistrat à la Cour de Cassation.²²⁷

Dans la dernière étape, il s'agit d'une réforme du Conseil d'Etat en 1979. Le gouvernement issu des élections de mars 1975 ne restera qu'un an au pouvoir et de nouvelles élections eurent lieu en mars 1976. À la création d'une juridiction administrative, M. Amorn Chandara-somboon, préféra une réforme de la Commission des Pétitions qui évoluerait ultérieurement vers une juridiction administrative. Mais lorsque la proposition de loi, rédigée par lui, fut déposée à l'Assemblée Nationale, un coup d'Etat militaire renversa le gouvernement. Le nouveau gouvernement, dirigé par M. Thanin Kraivixien, un juriste de

²²⁷ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op. cit.*, p. 75.

formation anglaise et ancien magistrat à la Cour de Cassation, ne dura qu'un an avant d'être déposé par un coup d'Etat militaire. Le General Kriangsak Chamanan fut nommé Premier Ministre et M. Sompob Hotrakitya, alors Secrétaire General du Conseil d'Etat, devint vice Premier Ministre. Il chargea M. Amorn Chandara-somboon de préparer une réforme du Conseil d'Etat et du système des pétitions et l'invita à se pencher sur le problème de la création d'une juridiction administrative. Concernant cette dernière, M. Amorn Chandara-somboon exprima des réserves et suggéra de commencer par modifier le système des pétitions. Il proposa un projet de loi prévoyant la fusion de la Commission des Pétitions créée par la loi de 1949 avec le Conseil d'Etat créé par la loi de 1933 afin que celui-ci puisse servir de base de développement de la justice administrative en Thaïlande. Le gouvernement approuva le texte et le présenta à l'Assemblée Nationale où le projet de loi fut voté et devint la loi du 22 avril 1979 relative au Conseil d'Etat.

En effet, la loi du 22 avril 1979 relative au Conseil d'Etat a pour objet de réorganiser la structure du Conseil d'Etat et d'introduire une nouvelle procédure compatible avec le contentieux administratif afin de préparer celui-ci à sa transformation en une véritable juridiction administrative. Le Conseil d'Etat de 1979 comporte, comme le Conseil d'Etat de 1933, deux sections, d'une part, le Conseil législatif et d'autre part, le Conseil des contentieux administratifs. La première se compose de 86 conseillers législatifs repartis en 10 sections, nommés par le roi sur proposition du Conseil des ministres pour durée de trois ans renouvelable. Il a pour fonctions d'établir des projets de lois ou de règlements sur proposition du Premier Ministre ou du Conseil des ministres et de donner des avis juridiques aux autorités administratives, aux entreprises publiques, à l'initiative du Premier Ministre ou du Conseil des Ministres. Le deuxième se compose de 67 conseillers du contentieux administratifs repartis en 8 sections, nommés par le roi, sur proposition du Conseil des ministres et après approbation du Parlement pour une durée de trois ans renouvelable. Il a pour fonctions de juger les litiges administratifs.²²⁸

À partir de cette date, les efforts d'autorités compétentes portaient sur les préparations de la transformation du Conseil d'Etat en une véritable juridiction administrative en Thaïlande. L'objectif est de poursuivre le plan préparatif de l'ancien gouvernement. Les divers projets de loi ont été proposés au gouvernement successeur. Malgré les nombreux changements de

²²⁸ *Ibid.*, pp. 76-77.

gouvernement, les efforts ont porté sur la préparation des conditions favorables afin de pouvoir créer le tribunal administratif comme prévu.

Par exemple, le Parlement a modifié la Constitution de 1995. L'article 195 de cette Constitution a prévu : « *Le tribunal administratif a compétence pour connaître des litiges par les lois qui lui attribuent* ». Le gouvernement de M. Banharn Silapa Archa a fixé une politique : « *Il convient de réformer le système juridictionnel tant d'ordre administratif que d'ordre judiciaire de nature civile ou pénale de manière efficace, rapide, équitable, accessible ainsi modernisé en formant des juridictions spécialisées* ». Avant tout, il faut améliorer la Constitution. Lors du gouvernement de Chavalit Yongchaiyouth, il y avait une contestation contre la tentative de création du tribunal administratif. En même temps, une demande de sa création à grande vitesse a été soulevée par le public.

La société thaïlandaise a, pendant longtemps, passé le débat de choix « monisme ou dualisme » ; les juristes privatistes, dominés par le juge judiciaire, favorisent à l'unité de juridiction, mais que les juristes publicistes, dominés par le fonctionnaire au Conseil d'Etat et les universitaires, supportent au dualisme juridictionnel. Finalement, la transformation du Conseil d'Etat en une juridiction administrative n'est pas retenue car la Thaïlande a choisi la création de la juridiction administrative autonome par la Constitution.

On peut dire qu'après hésitation entre trois choix : la chambre spéciale au sein de la juridiction judiciaire, le renforcement et la transformation du Conseil d'Etat en une véritable juridiction administrative autonome et la création d'une juridiction administrative, au final la Thaïlande a choisi un ordre juridictionnel autonome. Pour éviter un nouvel échec, la création de la juridiction administrative par la Constitution est considérée comme une bonne solution.²²⁹

La Constitution de 1997 oblige à créer la juridiction administrative autonome dans les deux ans avec les principes-cadres suivants : 1.) La juridiction administrative est un ordre distinct de l'ordre judiciaire et séparé du Conseil d'Etat. 2.) Sa compétence est déterminée englobant le contentieux de l'annulation et le contentieux de pleine juridiction. 3.) La juridiction administrative bénéficie d'une garantie de totale d'indépendance et le Conseil

²²⁹ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op. cit.*, p. 92.

supérieur de la magistrature administrative est un garant de l'indépendance. 4.) L'Office de la juridiction administrative indépendant sera créé comme organe administratif de la juridiction.²³⁰

Le Vietnam s'inspire du centralisme depuis longtemps dont a laissé comme conséquence une administration bureaucratique et incontrôlable. Devant cette situation, les dirigeants vietnamiens ont commencé à prendre conscience qu'il faut améliorer la relation entre l'administration et le peuple en mettant en faveur à celui-ci d'utiliser leur droit de réclamation contre les abus de l'administration publique. Dans ce contexte économique et social après la réforme de la politique de Doi Moi, il s'agit aussi d'une mission à caractère politique, car elle a un lien étroit avec la raison d'être de l'État. En outre, le mécanisme existant pour le règlement de recours administratifs par les autorités administratives présente des faiblesses. C'est pourquoi l'idée de chercher un moyen efficace pour régler les conflits administratifs est devenue une mission essentielle dans l'œuvre de la construction socialiste de la nouvelle époque. Dix ans après les réformes de Doi Moi, en 1996, les autorités, motivées par les objectifs politiques ont mis en place un système de juridiction administrative.²³¹

Afin de choisir un modèle adapté aux réalités vietnamiennes, les juristes vietnamiens ont fait une étude comparative sur les modèles de juridiction administrative pratiqués dans le monde. Enfin, les trois modèles de la juridiction administrative ont été proposés. Parmi les deux modèles de type dualité juridictionnel, un seul représente le système de l'unité de juridiction.

Selon les points de vue des juristes vietnamiens, le principe occidental de la dualité de juridiction est le système qui distingue le juge administratif du juge judiciaire. Les recours administratifs sont déférés à des juridictions administratives spécialisées, qui disposent d'une grande autonomie. Si le système de l'unité de juridiction présente des qualités telles que la simplicité et l'indépendance de la juridiction administrative au regard de

²³⁰ PONGSUWAN Prasat, *Le contentieux administratif en droit thaïlandais entre son passé et son avenir*, Thèse Paris II, 1998, p. 189.

²³¹ NGUYEN Hoang Anh, *op. cit.*, p. 81.

l'administration active, il existe un grand inconvénient : le manque d'expérience du juge judiciaire pour traiter les litiges administratifs.

De ce fait, la création de la juridiction administrative au Vietnam a été fixée dans les fondements politiques. Cette idée a été introduite depuis les années 1980 et elle était tenue compte vers la fin des années. Au début, c'était quasiment en même temps que l'ordonnance sur les réclamations et les dénonciations de 1991, le Gouvernement vietnamien a mené un programme de recherche un nouveau mécanisme pour régler les protestations et les dénonciations du citoyen. Au cours de l'élaboration du projet de l'ordonnance de 1991 sur les réclamations et les dénonciations, les auteurs du projet ont tenté de créer une juridiction administrative en remaniant les services d'inspection. Selon cette idée, la procédure du recours administratif s'exerce en premier lieu par le chef de l'organe administratif qui est l'auteur de l'acte attaqué. En cas d'échec, le recours est soumis à une organisation « spécialisée » : le chef du Service de l'inspection, qui relève est de l'autorité administrative hiérarchiquement supérieur de l'auteur de l'acte. Enfin, c'est le Président de l'Inspection générale de l'Etat qui est compétent pour trancher en dernier ressort le conflit. Il s'agit d'un modèle qui confie le contentieux administratif à l'Inspection-organe intérieur de l'administration et donc dépend de l'exécutif. En conséquence, elle serait contrainte d'adopter la même ligne de conduite fixée par ce dernier.

En ce qui concerne le règlement relatif à la procédure du contentieux administratif, le texte a été commencé le 7 mars 1992, date à laquelle le Cabinet du Conseil des Ministres a émis la Circulaire n°807, dont le but est de confier à l'IGE la mission de préparer un Projet de Loi sur l'organisation du contentieux administratif au Vietnam. En 1993, le Gouvernement a officiellement confié cette mission à l'IGE, en collaboration avec le Ministère de la Justice, la Cour populaire suprême et le Comité de fonction publique et d'organisation du Gouvernement (qui est le Ministère de l'Intérieur d'aujourd'hui). Le Comité de la rédaction a effectué des recherches pour rédiger des rapports sur la pratique de la résolution des recours administratifs. Les enquêtes ont été effectuées auprès des organes administratifs et des citoyens dans des provinces pilotes et dans quelques ministères. Plusieurs conférences ont eu lieu sur le thème de la recherche des fondements théoriques et pratiques de la création d'une juridiction administrative au Vietnam. Le 21 mai 1993, le projet

d'organisation des tribunaux administratifs a été soumis à un premier examen du Gouvernement. Le projet abordait la nécessité de créer une juridiction administrative au Vietnam, des principes généraux, sur lesquels seraient fondés l'organisation de la juridiction administrative.

À propos du système de la dualité de juridictions, deux modèles étaient en lice dans le cours de l'élaboration de la loi sur la juridiction administrative au Vietnam à savoir : une juridiction administrative sous l'autorité de l'AN et une juridiction administrative intégrée dans l'exécutif. La première est une juridiction qui dépend de l'organe représentatif - l'Assemblée Nationale. Selon ce modèle, le président de la Cour administrative centrale est élu par les membres de l'AN ; les magistrats sont nommés sur proposition du Président de la Cour administrative centrale. C'est une juridiction séparée de l'administration et du Tribunal populaire, et qui fonctionne de la même manière que le Tribunal populaire en place. On y trouve : ²³²

- des tribunaux administratifs de districts (et des tribunaux administratifs relevant des unités équivalentes de districts) ;
- des tribunaux administratifs de provinces (et des villes dépendantes directement du pouvoir central comme Hanoi, Hai Phong, Ho Chi Minh ville, Da Nang) ;
- une cour administrative centrale.

Pour la seconde modèle, il faudrait opérer un grand changement de la structure institutionnelle de l'Etat. Sous la direction au sommet de l'AN se trouve le Gouvernement, le Parquet populaire, le Tribunal populaire préexistants mais aussi la juridiction administrative. Une juridiction administrative intégrée dans l'exécutif : selon ce modèle, le Tribunal administratif fonctionne de la même manière que celui qui appartient au système judiciaire, mais il est placé directement sous la direction du PM, détaché des autres autorités et indépendant du Tribunal populaire. Trois types d'organisation peuvent être choisis :

- un système à deux niveaux : les tribunaux administratifs provinciaux et une cour administrative centrale ;

²³² *Ibid.*, p. 86.

- un système à trois niveaux : des tribunaux administratifs provinciaux, des tribunaux administratifs régionaux et une cour administrative centrale.
- Un système de juridiction administrative organisé par unité administrative : un tribunal administratif au niveau du district ; au niveau de la province et une cour administrative centrale.

Dans les trois variantes, le Premier ministre est le chef du système. Sans doute, ce modèle est inspiré du système français. En effet, le modèle proposé au Vietnam comprenait deux schémas : le premier sont les sections administratives intégrées dans l'organisation des tribunaux populaires préexistants, c'est-à-dire la création une section administrative dans chaque tribunal populaire, à l'exception du niveau district.

Le deuxième schéma est un tribunal administratif dans chaque province, qui se situe en parallèle au tribunal populaire provincial, et une Cour administrative centrale. C'est tout un ordre de juridiction spécialisée, mais l'ordre administratif appartient quand même à un système judiciaire unique, dominé par la Cour populaire suprême. Dans ce schéma, la juridiction administrative appartient aussi au système juridictionnel, mais elle est spécialisée par rapport du premier schéma.

Après avoir présenté les avantages et inconvénients de ces trois modèles de juridiction, les députés ont finalement voté pour un modèle de l'unité de la juridiction. Au final, le choix décisif sur le modèle de l'unité de juridiction a été pris à la septième session de la neuvième législature de l'AN tenue en avril 1995, un débat sur la future juridiction administrative a eu lieu. Les avantages et les inconvénients ont été pesés, comparés, analysés et remise dans le contexte actuel du pays. Une majorité de votes s'est montrée favorable à l'intégration de la juridiction administrative au sein des tribunaux populaires.²³³

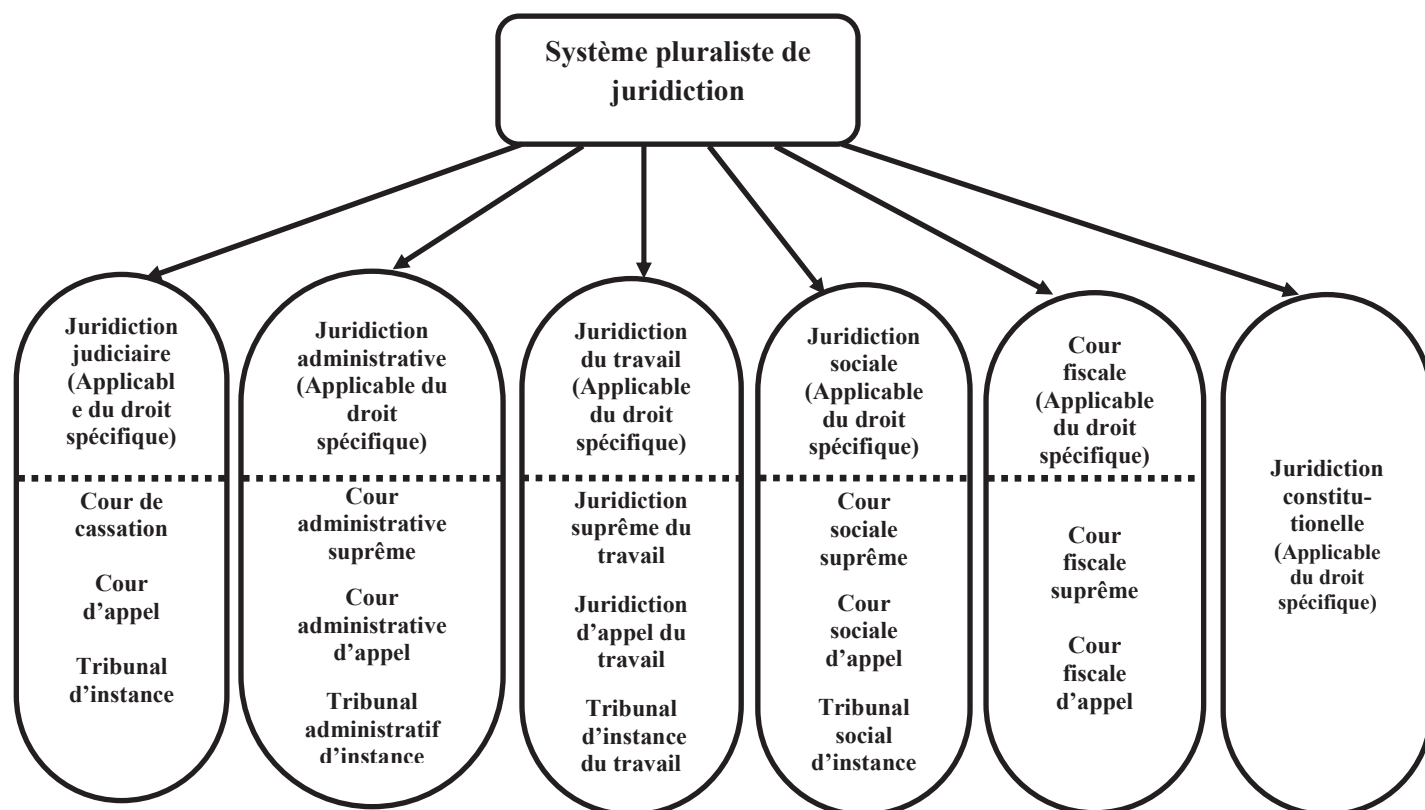
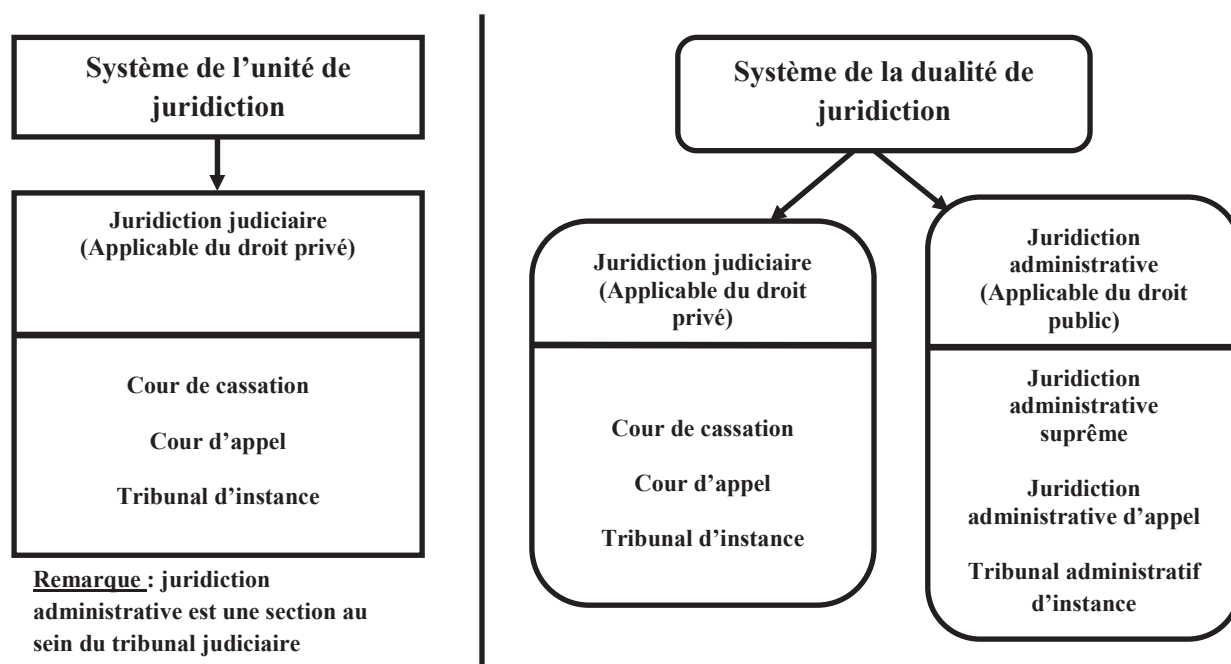
²³³ Selon le Compte rendu du corps secrétariat (de l'Assemblée Nationale) établi au 12 avril 1995, *le résultat du vote est le suivant : 295 opinions (sur le total de 342 députés) votant favorables au modèle des sections administratives intégrés parfaitement au sein des tribunaux populaires à tout niveau ; 40 (sur le total de 342 députés) votant favorables au modèle des tribunaux administratifs indépendants mais intégrées au sein des tribunaux populaires ; il n'y avait que 6 opinions (sur le total de 342 députés) votant favorables au modèle de la juridiction administrative rattachés au Premier Ministre. En général, il y avait 311 députés votant favorables au modèle de la juridiction administrative au sein des tribunaux populaires.*

Chapitre II

Les caractéristiques des juridictions

En principe, il existe trois grands systèmes de juridiction dans le monde : système de l'unité de juridiction, système de la dualité de juridiction et système pluraliste de juridiction. Pour mieux comprendre la structure globale de ces trois systèmes de juridiction, il convient d'examiner leur structure illustrée dans un tableau n°1. Puisque l'organigramme de ces trois modèles de juridiction figurés dans ce tableau pourrait permettre de distinguer facilement les caractéristiques de juridiction administrative, notamment la forme d'organisation parmi les trois grands systèmes de juridiction administrative.

Tableau n°1. La comparaison de caractéristiques importantes du système de l'unité de juridiction, du système de la dualité de juridiction et du système pluraliste de juridiction.²³⁴



²³⁴ WIRUCHNIPAWAN Wiruch, *op. cit.*, p.441.

Dans ce chapitre, il est intéressant d'examiner les caractéristiques de juridictions administratives qui sont mises en place dans les trois pays afin de démontrer l'organisation de juridictions administratives. Pour mieux comprendre les caractéristiques de juridictions, il faut d'abord étudier l'indépendance des juridictions (Section I), ensuite, l'accès à la justice administrative : France, Thaïlande et Viêtnam (Section II) et enfin les contrôles exercés : France, Thaïlande et Viêtnam (Section III).

Section I – L'indépendance des juridictions

En ce qui concerne l'organisation de la juridiction administrative, on peut dire que la France et la Thaïlande ont partagé le même modèle de la justice administrative. Il s'agit de la dualité de juridiction. En effet, le type de juridiction administrative indépendante et distincte du tribunal judiciaire est origine du système spécifique français. Il est imité dans les pays étrangers. La juridiction administrative thaïlandaise est inspirée le système de dualité de juridiction à la façon française. « *Le système français se caractérise par l'existence de deux ordres de juridictions : juridiction judiciaire chargée d'appliquer le droit privé, juridiction administrative se référant à un droit différent du droit commun et d'origine essentiellement prétorienne : le droit administratif* ».²³⁵ L'ordre administratif est organisé en parallèle avec l'ordre judiciaire. La juridiction administrative est rattachée à l'exécutif et non à l'ordre judiciaire. Elle exerce des attributions à la fois contentieuses et consultatives. Il est intéressant de distinguer l'organisation et la composition des juridictions administratives de ces deux pays et du Vietnam afin de présenter leurs points différents et communs.

En Thaïlande, l'organisation juridictionnelle se caractérise par l'existence de deux ordres de juridiction indépendants. La structure de juridictions administratives est en principe organisée en parallèle avec celle des tribunaux judiciaires. Elle est quasiment identique à celle des juridictions administratives françaises parce qu'il s'agit d'un système basé sur la dualité de juridiction. C'est-à-dire qu'il existe un système autonome de juridictions administratives dans un système judiciaire thaïlandais à double degré de juridiction. En effet, toute juridiction en Thaïlande est considérée comme l'organisme qui exerce la même fonction judiciaire.

²³⁵ MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Droit administratif*, LMD, 11^e éd., Montchrestien, Paris, 2009, p. 15.

Les juridictions judiciaires ont compétence pour connaître des litiges opposant les particuliers entre eux et pour assurer le respect des lois par la répression pénale. De l'autre côté, les juridictions administratives ont compétence pour connaître des litiges opposant les administrés à l'administration ou les administrations entre elles. Chaque ordre juridictionnel relève d'une juridiction suprême indépendante. Quant à la juridiction administrative, la Constitution de 1997 reconnaît son autonomie et la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse détaille son organisation et son fonctionnement.

En ce qui concerne l'organisation des juridictions administratives de Thaïlande, c'est l'article 276 de la Constitution de 1997 qui précise que l'ordre administratif comprend une juridiction suprême et des juridictions de première instance. En outre, des juridictions d'appel peuvent être créées par la loi. Et l'article 7 de la loi relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse affirme encore une fois que les juridictions administratives comportent dans un premier temps deux degrés : la Cour administrative suprême et les tribunaux administratifs. Or, bien que la Constitution de 1997 ait été supprimée par le Coup d'Etat militaire du 19 septembre 2006, les juridictions administratives fonctionnent toujours car la loi de 1999 n'a pas été annulée par la junte militaire. Plus récemment, la nouvelle Constitution de 2007, promulguée après le referendum, affirme l'existence de la juridiction administrative et l'article 223 prévoit que cette dernière comporte deux degrés comme auparavant.²³⁶

Au sujet du système des juridictions administratives, de façon générale, la structure des juridictions administratives est organisée par le même principe en France et en Thaïlande. Elle est organisée de manière séparée du tribunal judiciaire ainsi que de l'exécutif. Par contre, la structure de la justice administrative du Vietnam est organisée d'une manière très différente par rapport à la structure de la juridiction administrative organisée en France et en Thaïlande. Le tribunal administratif du Vietnam est intégré dans le système du tribunal populaire. En principe, les juges administratifs bénéficient des statuts particuliers, en particulier l'indépendance et l'impartialité des juges dans les trois pays.

En revanche, la Cour administrative de Thaïlande n'est pas rattachée pas à l'exécutif. Il y a un office de la juridiction administrative qui est chargé de s'occuper de toutes tâches de

²³⁶ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op. cit.*, p. 94.

l'ordre administratif. La justice administrative en Thaïlande n'appartient structurellement ni à l'exécutif et ni à la juridiction judiciaire. À la différence de l'organisation de juridictions administratives françaises, il n'y a pas de Conseil d'État qui joue un rôle de juge suprême. Par contre, il existe une Cour administrative suprême. L'organisation de la justice administrative thaïlandaise n'est pas organisée en système complet par rapport à celle de la France. Il n'y a pas encore les juridictions administratives d'appel.

Selon la structure des juridictions administratives prévue par la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure contentieuse administrative de 1999 : un tribunal administratif central et des tribunaux administratifs régionaux.²³⁷ D'après cette loi, elle se contente, par son article, de créer seulement deux juridictions dans un premier temps. Il s'agit de la Cour administrative suprême et du tribunal administratif de Bangkok ; des tribunaux administratifs régionaux pouvant être créés ultérieurement par la loi. Il n'y a aucune disposition de création des juridictions administratives d'appel n'est prévue.

La Cour administrative suprême comporte actuellement quatre sections. Quant aux tribunaux administratifs, il y a actuellement un tribunal administratif central et sept tribunaux administratifs régionaux.²³⁸ Le tribunal administratif central est partagé en 17 sections, et pour chaque tribunal administratif régional, il y a une section. En effet, le tribunal administratif central est déjà créé à Bangkok. Il a compétence pour les provinces suivantes : Bangkok, Nakornpathom, Nontaburi, Patumthani, Ratchaburi, Samutprakarn, Samutrasongkha et Samutrasakorn. Quant aux tribunaux administratifs de première instance, au début il faudrait créer les 16 tribunaux administratifs régionaux. Le tribunal administratif de Bangkok a compétence dans 15 provinces. Les autres provinces resteront de la compétence du tribunal administratif de Bangkok tant que les tribunaux des différentes régions n'auront pas été créés.

La Cour administrative suprême se situe à Bangkok. À sa tête se trouve un président de la Cour administrative suprême. Il est assisté par de vice-présidents. D'ailleurs, il y a des

²³⁷ SWENGSAAGDI Charnchai, *L'explication portant sur le droit administratif*, 16^e édition, Winyuchon Publication House, Bangkok, 2010, p. 337.

²³⁸ La loi de 1999 oblige à créer dans la première période 16 tribunaux administratifs mais jusqu'en 2008, les tribunaux administratifs régionaux comportent le tribunal administratif de Chiang Mai, de Songkhla, de Nakhon Ratchasima, de Khonkean, de Phitsanuloke, de Rayong et de Nakhon sri thammarat

présidents de sections et des magistrats dans la Cour administrative suprême.²³⁹ De même, chaque tribunal administratif se compose d'un président, de vice-présidents, de présidents des sections et de magistrats. La sélection de ces postes appartient principalement au Conseil supérieur de la magistrature administrative. Concernant les postes dans la Cour administrative suprême, le Conseil supérieur de la magistrature administrative (CSMA) doit sélectionner le Président de la Cour suprême parmi les magistrats de la Cour suprême avant de le proposer au Premier ministre qui ensuite soumettre, dans un délai de quinze jours, au Sénat pour approbation. Le Conseil choisit également les vice-présidents et les présidents de la section de la Cour suprême ainsi que le Président, les vice-présidents et les présidents de la section du tribunal administratif. Leur nombre sera fixé par le Conseil supérieur de la magistrature administrative avec l'accord de l'Assemblée Nationale et du Sénat.²⁴⁰

En ce qui concerne l'organisation interne de la juridiction administrative suprême, il est créé un office de la juridiction administrative, équivalant d'une direction générale de l'État. Cet office est indépendant et ne relève pas de l'administration. Il est responsable des affaires générales de la juridiction administrative. Il a pour attributions d'engendrer le travail administratif de la juridiction et le travail concernant le procès à la demande du juge. Il fait également exécuter les décisions de la juridiction administrative. De plus, il est chargé de faire des fonctions de la juridiction administrative et des autres agents de l'État concernés.

Il s'agit d'un office de la juridiction administrative. Il est indépendant dans la gestion du personnel, le budget et la mise en œuvre d'autres activités prescrites par les dispositions de la loi. En effet, l'office de la juridiction administrative a pour attribution d'exercer les tâches de juridiction : recueil des requêtes, enregistre des affaires, prise des lettres de convocation et financement. De plus, il est compétent pour assister les magistrats dans la procédure juridictionnelle, mettre en place l'exécution des jugements et exercer le travail technique. L'office de la juridiction administrative se compose d'un Secrétaire Général et les secrétaires généraux adjoints. Le Secrétaire Général est directement placé sous l'autorité

²³⁹ Il y a actuellement 17 magistrats de la Cour suprême et 147 magistrats des tribunaux administratifs. (Chiffres datant du décembre 2007)

²⁴⁰ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op. cit.*, pp. 95-96.

du Président de la Cour administrative suprême. Il est secondé par ses secrétaires généraux adjoints pour d'assurer la gestion des fonctions.²⁴¹

En générale, la compétence des juridictions administratives de Thaïlande est similaire à celle des juridictions administratives de France, sauf l'exécution des fonctions consultatives. En effet, les juridictions administratives thaïlandaises exercent des fonctions contentieuses. C'est-à-dire qu'elles ont pour mission de faire respecter les règles de droit administratif. Autrement dit, il s'agit de régler les litiges nés des activités administratives. Selon l'article 9 de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative, en général, « *les juridictions administratives sont compétentes pour connaître :*

- 1.) *Des litiges relatifs aux demandes d'annulation des règlements ou des décisions individuelles pris par l'administration ou un agent de l'Etat au motif tiré de l'incompétence, du vice de forme ou de procédure, de la violation de la loi, du détournement de pouvoir, de la rupture de l'égalité des administrés devant la loi ou les charges publiques ;*
- 2.) *Des litiges tendant à adresser des injonctions à l'administration ou à un agent de l'Etat aux fins d'accomplir les obligations qui leur sont prescrites par la loi ;*
- 3.) *Des litiges tendant à engager la responsabilité pour faute de l'administration ou d'un agent de l'Etat dans l'accomplissement des obligations qui leur sont fixées par la loi ou les règlements ;*
- 4.) *Des litiges relatifs au contentieux des contrats administratifs ;*
- 5.) *Des litiges résultant de ce que la loi impose à l'administration ou à l'agent de l'Etat de saisir la juridiction administrative pour ordonner à une personne de faire ou de s'abstenir de faire ;*
- 6.) *Des litiges relevant de la compétence des juridictions administratives par détermination de la loi ».*²⁴²

²⁴¹ SWENGSAAGDI Charnchai, *op. cit.*, pp. 366-367.

Les matières suivantes ne relèvent pas de la compétence des juridictions administratives : actes se rapportant à la discipline militaire, actes du Conseil supérieur de la magistrature dans l'exercice de ses attributions prévues par la loi sur la magistrature judiciaire et litiges relevant de la compétence du tribunal des mineurs et de la famille, des tribunaux des Prud'hommes, du tribunal des impôts, de la Cour de la propriété intellectuelle et du commerce international, du tribunal des faillites et des autres tribunaux spécialisés.

En ce qui concerne les tribunaux administratifs de première instance, ils ont une compétence de droit commun comme les tribunaux administratifs français, à l'exception certaines matières qui relèvent directement de la compétence en premier et dernier ressort de la Cour administrative suprême. L'article 10 de loi de 1999 prévoit clairement que « *Les tribunaux administratifs, sous réserve des litiges relevant en premier et dernier ressort de la Cour administrative suprême, sont les tribunaux de droit commun de la juridiction administrative* ».

Au sujet de la compétence de la Cour administrative suprême, l'article 11 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 (amendée par la loi n°2 de 2002), prévoit que « *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 un jugement ou une décision des tribunaux administratifs*
».²⁴³

²⁴² Projet de la traduction provisoire : Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 (amendée par la loi (n°2) de 2002), la Cour administrative de Thaïlande, Bangkok, 2002, p. 6.

²⁴³ *Ibid.*, pp. 7-8.

D'après les compétences susmentionnées, pour l'ordre administratif en Thaïlande, la Cour administrative suprême, en tant que Cour suprême et que seule Cour supérieure aux tribunaux administratifs, est la juridiction de droit commun compétente pour connaître de l'appel des jugements rendus par les tribunaux administratifs. Il s'agit de sa compétence en appel. En tant que juge d'appel, la Cour administrative suprême peut rendre des décisions variées. Tout d'abord, le juge suprême peut déclarer l'irrecevabilité sans statuer au fond dans le cas où la demande d'appel est incomplète. S'agissant du juge du fond, lorsque le juge d'appel considère que le jugement litigieux est régulier, soit sur le même fondement juridique que le juge de première instance a retenu, soit sur un autre fondement, il peut confirmer la régularité du jugement. Par contre, si le juge suprême estime le jugement irrégulier car la solution proposée par le juge de première instance n'est pas bien fondée, il peut annuler ce jugement et rendre un nouveau jugement. Par ailleurs, le juge d'appel peut à la fois confirmer partiellement la régularité du jugement et annuler partiellement le jugement et rendre un jugement pour remplacer celui-ci.²⁴⁴

En ce qui concerne la compétence en premier et dernier ressort de la Cour administrative suprême, comme l'on a montré que la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative réserve certains litiges à la compétence directe de la Cour administrative suprême. Et les décisions de la Cour administrative suprême à cet égard ne sont pas susceptibles de recours en appel ou en cassation. Il s'agit d'abord des recours dirigés contre les décisions des organismes collégiaux quasi-juridictionnels, puis, ceux contre les décrets, ensuite, ceux contre les règlements pris en Conseil des ministres, et enfin, des litiges attribués à la Cour administrative suprême par la loi.

En Thaïlande, les organismes collégiaux quasi-juridictionnels ont été reconnus pour la première fois par la loi de 1996 relative à la procédure administrative non contentieuse qui prévoit que les décisions des organismes collégiaux quasi-juridictionnels doivent être contestées directement devant le Conseil d'Etat dans le système de « justice retenue ». Elles ne sont pas soumises au contrôle hiérarchique. Dans le même l'esprit, lorsque la Thaïlande a adopté la juridiction administrative autonome en 1999, la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse de 1999 prévoit

²⁴⁴ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op. cit.*, p. 116.

que la possibilité de recours à l'encontre des décisions des organismes collégiaux quasi-juridictionnels directement devant la Cour administrative suprême. Selon les points de vue des juristes thaïlandais, les organismes collégiaux quasi-juridictionnels au sens de la loi 1999 doivent avoir au minimum les caractéristiques suivantes : le texte législatif constituant ; le pouvoir de décider ; le caractère exécutoire des actes ; l'indépendance fonctionnelle ; l'impartialité des membres ; la procédure contradictoire ; la collégialité.²⁴⁵

Au début, la loi a délimité le nombre des magistrats de la Cour administrative suprême, il ne devait pas dépasser 23 personnes. En ce qui concerne les juridictions de première instance, il est permis d'avoir un président et un vice-président dans un tribunal administratif. Le nombre de présidents et vice-présidents ne devrait passer 34 personnes dans tout tribunal administratif de première instance. De plus, le nombre des magistrats ne devrait pas dépasser 130 personnes. En fait, la nomination et l'effectif des juges administratifs de la juridiction administrative ont été fixé dans les dispositions de la Constitution. L'article 224 de la Constitution de 2007 prévoit que « *L'effectif des juges de juridiction administrative de tel ressort fallait-il avoir combien, il devrait dépendre de la fixation de nombre des magistrats administratifs du CSMA* ». C'est-à-dire que selon les dispositions de la présente Constitution, la détermination du nombre des juges de la juridiction administrative pourrait être faite sans une approbation de l'Assemblée Nationale et du Sénat comme la procédure précédente. La personne qui s'intéresse à la carrière de juge administratif, doit avoir les qualifications suivantes : nationalité thaïlandaise, âgée plus de 45 ans pour les juges de la Cour administrative suprême et plus de 35 ans pour les juges de juridiction administrative de première instance. De plus, elle doit terminer les études dans les matières suivantes : en droit, en science politique, en administration et management public, en économie, en science sociale ou administration publique.²⁴⁶

En plus, il y a le concours extérieur pour recruter les juges administratifs. En Thaïlande, même s'il n'existe pas d'école de recrutement et de formation des magistrats administratifs ou des hauts fonctionnaires comme l'Ecole Nationale d'Administration en France, la loi exige que les personnes susceptibles d'être magistrats administratifs aient une bonne connaissance de base en droit public et une expérience approfondie de l'administration. Les

²⁴⁵ *Ibid.*, pp. 117-120.

²⁴⁶ SWENGSAIDI Charnchai, *op. cit.*, pp. 107-108.

candidats doivent justifier avoir suivi avec succès un cursus de formation en droit public dont le nombre d'heures d'enseignement correspond au moins à 250 heures parmi les matières suivantes : les principes généraux de droit public, le droit administratif général, l'organisation administrative et les collectivités locales, le droit du contentieux administratif et le droit administratif spécial.²⁴⁷

En ce qui concerne la procédure de recrutement, c'est le CSMA qui est un organe principal pour sélectionner les candidats aux postes de magistrats administratifs. Mais le Premier ministre et le Sénat participent à la procédure de recrutement des magistrats. Puis, ce Conseil propose la liste des juges administratifs sélectionnés au Premier ministre afin de demander l'approbation du Sénat avant de les proposer au roi pour les nommer. Le président de la Cour administrative suprême est sélectionné parmi un des meilleurs juges administratifs de la Cour administrative suprême. Le Conseil propose un des meilleurs juges au PM afin de demander l'approbation du Sénat avant de le proposer au roi pour le nommer. La nomination des vice-présidents de la Cour administrative suprême et présidents de chambre est faite par le même principe.²⁴⁸

L'organisation de la justice administrative du Vietnam est très différente de celle de la France et de la Thaïlande. Ce n'est pas le modèle de la dualité de juridiction. Il s'agit d'une juridiction spécialisée dans le système judiciaire du Vietnam. La structure de la justice administrative du Vietnam est intégrée du système de tribunal populaire. En fait, elle fait partie d'une section administrative du Tribunal populaire. Il est certain que son statut est similaire à celui d'autres chambres du Tribunal populaire. À la différence, la chambre administrative est spécialisée par rapport aux chambres civiles et pénales du tribunal populaire.

La compétence de la chambre administrative est très limitée par rapport aux autres chambres de même niveau du tribunal populaire. La chambre administrative n'a compétence pour trancher que les litiges administratifs. Par contre, les autres chambres ont compétence pour connaître de toutes affaires. Le Tribunal administratif a été créé en 1996 au Vietnam par l'Ordonnance du 21 mai 1996 fixant la procédure du contentieux

²⁴⁷ Arrêté du 9 février 2005 du Conseil supérieur de la magistrature administrative.

²⁴⁸ SWENGSA GDI Charnchai, *op.cit.*, pp. 114-115.

administratif. Elle a été amendée le 25 décembre 1998 et le 18 décembre 2006. Bien que l'amendement des règles de la procédure du contentieux administratif ait été adopté, il existait toujours des difficultés et limites sur l'application effective de ces règles procédurales pour trancher les litiges administratifs. Par conséquent, la Cour populaire suprême du Vietnam en collaboration avec les organes intéressés a proposé le 24 novembre 2010 un projet de loi sur la procédure du contentieux administratif à l'AN. Au final, la loi sur la procédure du contentieux administratif est entrée en vigueur à partir du 7 juillet 2011. Elle comprend 18 chapitres et 265 articles.²⁴⁹

Ce texte détermine seulement les principes, les règlements et les mesures concernant la procédure du contentieux administratifs. En revanche, les textes qui traitent de la création du Tribunal administratif, à proprement parler tous les textes fondateurs de la juridiction administrative se trouvent dans les textes qui fixent l'organisation et le fonctionnement des tribunaux populaires, par l'exemple : Loi sur l'organisation judiciaire et l'Ordonnance du 4 octobre 2002 portant sur les juges et les assesseurs. En conséquence, l'analyse de l'organisation de la juridiction administrative est étroitement rattachée à l'étude de l'organisation judiciaire.²⁵⁰

L'organisation de la juridiction administrative au Vietnam n'est pas complexe car elle est organisée au sein même du Tribunal populaire. En fait, il y a certaines sections spécialisées, qui se situent au sein des tribunaux populaires d'une part et d'autre part il y a des juridictions mixtes, qui peuvent connaître des litiges administratifs.

Selon la Loi sur l'organisation judiciaire de 2002, l'organisation du système judiciaire vietnamien s'organise en fonction de la hiérarchie du système administratif. Au niveau central, on trouve la Cour populaire suprême siégeant dans la Capitale de Hanoï. Elle est l'organe juridictionnel suprême de l'ordre judiciaire de la République socialiste du Vietnam ayant compétence pour trancher les recours dans toutes les matières : pénale, civile, prud'homale, économique et administrative. La Cour populaire suprême (CPS) est constituée d'un Conseil des magistrats, d'une Cour militaire centrale ; des sections pénales,

²⁴⁹ NGUYEN Chau Hoan, « *Introduction about Administration Court in Vietnam* », Workshop Awareness Raising on Administrative Court, Vientiane, 29/6/2012, p. 3.

²⁵⁰ NGUYEN Hoang Anh, *op. cit.*, p. 108.

civile, prud'homale, économique et administrative ; des trois chambres d'appel et des services d'assistance. Le contentieux administratif n'est qu'une des différentes missions de la Cour populaire suprême.

Au niveau central, il y a une section administrative auprès de la CPS. La Section administrative fait partie des cinq sections spécialisées de la CPS : chambre pénale, civile, prud'homale, économique et administrative. Son organisation n'est pas différente par rapport à celle des autres organes de la CPS. En outre, il existe d'autres instances qui sont compétentes en matière de contentieux administratif : les chambres d'appel et le Conseil des magistrats de la CPS.

La composition de la Section administrative est du même modèle que d'autres sections. C'est-à-dire qu'elle est dotée d'un conseil des juges qui se compose d'un président et de vice-présidents, ainsi que de juges et de secrétaires de justice. En général, pour accéder à poste des présidents et vice-présidents de différentes sections de la CPS, y compris de la Section administrative, il leur faut en principe avoir la compétence de juge. De ce fait, le Président de la CPS est compétent pour la désignation et la révocation à ces postes. Le président et les vice-présidents de la Section administrative sont chargés des tâches administratives, entres autres ; présider les séances du travail du comité des juges de la Section administrative ; organiser le contrôle des activités juridiques des sections administratives des sections provinciales et des tribunaux de district (en matière de contentieux administratif), etc. Le président est à la tête de la Section administrative, présente à son tour, un rapport sur la situation du contentieux administratif au président de la CPS. Les vice-présidents la section administrative doivent assister le président dans l'exercice de sa fonction. Ils sont responsables devant le président de la Section administrative.²⁵¹

Quant aux personnels de la Section administrative, ce sont des juges, des enquêteurs et des secrétaires de la justice. Les juges de la Section administrative sont nommés selon une procédure commune, et ne dépendent pas du président de la CPS. Ils sont magistrats de l'ordre judiciaire. Leur statut est similaire à celui du personnel des autres juridictions.

²⁵¹ NGUYEN Chau Hoan, *op. cit.*, p. 5.

Pendant l'audience, trois juges doivent toujours siéger (le nombre impair étant indispensable pour la délibération), ils sont secondés par le secrétaire de la justice.

En fait, la Section administrative de la CPS est compétente pour statuer sur les pouvoirs de supervision et de révision formés contre les jugements et les décisions de justice déjà passés en force de chose jugée des sections administratives des cours de province. L'article 23 de la loi du 2 avril 2002 sur l'organisation judiciaire dispose : « *Statuer sur les pourvois en supervision et en révision formés contre les jugements et les décisions de justice déjà passés en force de chose jugée conformément au droit de la procédure* ». ²⁵² Généralement d'après la loi sur l'organisation judiciaire, la compétence de la section administrative est très limitée car les recours en supervision et en révision ne s'appliquent qu'aux jugements déjà en autorité de chose jugée. De plus, le droit de former le pourvoi en supervision et en révision devant la section administrative de la CPS n'est réservé qu'à certaines personnes : le Président de la CPS et le Président du Parquet populaire suprême.

Son organisation est identique à la Section administrative. À la différence de la section administrative, ses compétences ne sont pas limitées au litige administratif. En principe, il existe trois chambres d'appel : une chambre d'appel du nord, siège à Hanoï ; une chambre d'appel du centre, siège à Da Nang et une chambre du sud, siège à Ho Chi Minh-ville. La composition des chambres d'appel est identique à celle de la section administrative, constituée d'un président, des vice-présidents, des juges et des secrétaires de justice. Le président et les vice-présidents des chambres d'appel sont nommés et révoqués par le président de la CPS. Ils assument des fonctions administratives, par exemple : organiser les activités des chambres d'appel ; présider les séances de travail du comité des juges de la chambre d'appel, etc. La nomination des juges des chambres d'appel est la procédure commune : le Président de l'État nomme les juges et les révoque sur proposition du Conseil de sélection des juges. Les secrétaires de justice sont recrutés par la voie de concours administratif, organisés par la CPS.

²⁵² Art. 23 de la Loi du 2 avril 2002 sur l'organisation judiciaire. La traduction de la Maison du Droit vietnamo-française, website : http://www.maisondudroit.org/vanban_fr/38.htm. (Consultation le 5 avril 2011).

À la différence de la section administrative, les chambres d'appel de la CPS ne sont pas spécialisées et sa compétence des chambres d'appel n'est pas restreinte. En fait, les chambres d'appel ont les compétences mixtes. Ces tribunaux ont compétence pour juger en appel tous les recours : en pénal, en civil, en commerce, en prud'homme et en administratif. *« Les chambres d'appel de la Cour populaire suprême ont les missions et attributions suivantes :*

- rejuger en deuxième instance toute affaire déjà tranchée par une cour locale de l'échelon immédiatement inférieur dont le jugement ou la décision rendue en premier ressort, non encore passée en force de chose jugée fait l'objet d'un appel formé conformément au droit de la procédure ;*
- statuer sur les recours et les contestations contre les décisions des cours populaires de province rendues en matière de redressement et de liquidation judiciaire conformément à la loi ;*
- statuer les recours et les contestations contre les décisions des cours populaires de province rendues en matière de règlement des grèves conformément à la loi ».*²⁵³

Par conséquent, les chambres d'appel sont compétentes pour régler en appel les affaires déjà tranchées par la Cour populaire de province dont le jugement rendu en premier ressort, non encore passé en force de chose jugée. C'est la raison pour laquelle ses compétences ne sont pas limitées dans les recours administratifs. Autrement dit, les chambres d'appel relevant de la CPS ne sont pas spécialisées dans le domaine des recours administratifs.

Ce ne sont pas seulement les chambres d'appel de la CPS qui sont les seules juridictions mixtes, mais le Conseil des juges de la CPS, dont la composition et les compétences ne sont pas spécialisées dans le domaine du contentieux administratif, exerce également les fonctions relatives au contentieux administratif. Le Président de la CPS, des vice-présidents de cette cour, les juges destinés par le Comité permanent de l'Assemblée Nationale (CPAN) sur proposition du président de la CPS sont des membres de cette institution. Il

²⁵³ Art. 24 de la Loi du 2 avril 2002 sur l'organisation judiciaire. La traduction de la Maison du Droit vietnamo-française, web site : http://www.maisondudroit.org/vanban_fr/38.htm. (Consultation le 5 avril 2011).

s'agit d'un Conseil mixte, dont les membres font également partie des autres chambres (le conseil n'est donc pas spécialisé). Le nombre des membres du Conseil ne doit pas excéder 17 personnes.

Au sujet de la fonction administrative, en tant qu'organe supérieur de la CPS, le Conseil des juges assure la garantie de l'uniformité de l'application de la loi par les cours et tribunaux. Le Conseil dispose d'attributions importantes, par exemple : faire les bilans de la pratique juridictionnelle, préparer les projets de loi pour les soumettre au CPAN ; adopter le rapport du Président de la CPS sur les activités judiciaires et juridictionnelles avant sa mission à l'Assemblée Nationale, au CPAN et au Président de l'État. En ce qui concerne la fonction juridictionnelle, le Conseil a compétence « *pour statuer sur les pourvois en supervision et en révision formés contre les jugements et les décisions de justice déjà passés en force de chose jugée, conformément au droit de la procédure* ». ²⁵⁴ C'est une compétence qui s'applique à toutes les juridictions, y compris la juridiction administrative. Cette attribution est large puisque les juges sont compétents non seulement pour les jugements et les décisions redues par les chambres d'appel de la CPS, mais aussi pour ceux rendus par la Section administrative de cette cour. Ce qui est irrationnel : le recours administratif peut être de nouveau jugé par une juridiction non spécialisée. ²⁵⁵

Au niveau local, on trouve les tribunaux populaires inférieurs : les cours populaires de province et tribunaux populaires de district. En fait, l'organisation de la juridiction administrative au niveau provincial est quasiment identique à celle du niveau central. La structure de la Cour populaire de provinces est divisée en trois groupes : d'un comité de juges, de chambres spécialisées, y compris : pénale, civile, économique, prud'homale et administrative et de services d'assistance. En ce qui concerne les recours administratifs, les juridictions compétentes se décomposent en une section administrative spécialisée, et un comité des juges de la cour populaire de province.

La Section administrative de la cour populaire de province est composée d'un président, de vice-présidents et de juges. C'est le modèle commun pour toutes les sections spécialisées

²⁵⁴ Art. 22 de la Loi du 2 avril 2002 sur l'organisation judiciaire. La traduction de la Maison du Droit vietnamo-française, web site : http://www.maisondudroit.org/vanban_fr/38.htm. (Consultation le 5 avril 2011).

²⁵⁵ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 115.

relevant de la cour populaire de province. En général, le président et les vice-présidents de la chambre sont nommés et révoqués par le président de la cour populaire de province. Le président a des missions administratives, par exemple : organiser les activités de la section administrative ; régler le fonctionnement de la chambre ; présenter un rapport des travaux menés par la chambre au président de la section administrative de la CPS et au président de la cour populaire de province. Les vice-présidents assistent le président dans l'exercice de son travail. Ils sont responsables devant le président de l'accomplissement des missions qui leur ont été confiées.²⁵⁶

Il s'agit d'une section spécialisée en matière de contentieux administratif non seulement en premier ressort mais aussi en appel. Pour les compétences en premier ressort, les sections administratives de la cour populaire de province sont compétentes pour trancher les recours formés contre :

- *Les actes administratifs des ministres ou des directeurs d'établissements ayant rang de ministère, d'autres services relevant directement du gouvernement : du Cabinet de l'Assemblée Nationale, du Cabinet du Président de l'État, du Cabinet de la Cour populaire suprême et du Cabinet du Parquet populaire suprême. La compétence territoriale dépend du lieu (province) dans lequel le requérant est domicilié pour la personne physique, et pour les personnes morales, du lieu du siège social ;*
- *Les actes administratifs des services relevant des organes cités précédemment, dont le requérant ayant le domicile ou le siège dans la province où le tribunal se situe ;*
- *Les actes administratifs d'un organisme ou du chef d'un organisme de la province où le tribunal se situe ;*
- *Les décisions disciplinaires prises par d'un chef d'un organisme situé dans la province ;*
- *Les décisions du président du comité populaire de la province statuant sur le recours contre la décision du Conseil administratif de l'Association des avocats de la province ;*
- *Les décisions statuant sur les litiges concernant le droit de concurrence, dont le requérant est domicilié dans la même province où le tribunal se situe ;*

²⁵⁶ NGUYEN Chau Hoan, *op. cit.*, p. 6.

*- Enfin, la section administrative de la cour populaire de province peut régler les recours administratifs relevant de la compétence des tribunaux populaires de district, elle peut décider de les reprendre afin de trancher.*²⁵⁷

Pour la compétence en appel, la section administrative de la cour populaire de province est compétente pour statuer en appel sur les affaires jugées en premier instance par le tribunal de district et n'ayant pas force de chose jugée. Dans le cas où la décision fait autorité de la chose jugée, le contentieux échappe à la section administrative et doit passer par la procédure de supervision ou de révision, qui relève de la compétence unique du Comité des juges de la cour populaire de province.

Le Comité des juges de la cour populaire de province est identique à celui des juges de la CPS. Il est un organe mixte. Tant au niveau organique qu'au niveau des attributions, il n'y a pas de spécialisation en matière de recours administratifs. Le Comité des juges de la cour populaire de province se compose d'un président, des vice-présidents et des juges. Par conséquent, la plupart des membres du Comité ne sont pas spécialistes en matière de contentieux administratif.

Le président de la cour populaire de province assume aussi la présidence du Comité des juges. En fait, c'est le personnage le plus haut placé au niveau de la justice provinciale et il assume la direction des activités de la cour. Il est investi de pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de sa fonction : organiser des activités juridictionnelles ; nommer et révoquer des présidents et des vice-présidents des sections spécialisées et d'autres titulaires d'office de la cour ; organiser les formations continues des juges, des assesseurs et d'autres cadres de justice de son ressort au niveau territorial, etc. Sa compétence juridictionnelle est importante : former des pourvois en supervision et en révision contre les jugements et les décisions de justice déjà passés en force de chose jugée émis par les tribunaux populaires de district.

²⁵⁷ Art. 12 de l'Ordonnance du 21 mai 1996 sur la procédure du contentieux administratif (amendée en 1998 et en 2006. Web site: <http://www.noip.gov.vn/web/noip/home/en>. (Consultation le 25 mars 2011).

Les membres du Comité des juges sont sélectionnés au sein de la cour populaire de province et désignés par le président de la CPS. Le nombre de membres du comité ne doit pas excéder 9 personnes. Ils ne sont pas spécialisés mais en revanche sont sélectionnés parmi les représentants des différentes sections de la cour populaire de province, par exemple : les sections pénale, civile, économique et administrative. Ces juges, qui ont l'habitude de statuer sur les litiges en matière du droit civil, pénal ou du droit du travail, peuvent statuer sur les recours en matière administrative.

Les compétences du Comité des juges de la cour populaire de province sont diverses. Il est certain que ses compétences s'appliquent à toutes les juridictions, et non seulement à la juridiction administrative. Étant un organe dirigeant de cette cour, ses compétences ne sont pas limitées dans le domaine du contentieux. Il exerce d'autres fonctions à caractère administratif, par exemple : garantir l'application uniforme de la loi dans son ressort territorial ; faire le bilan de la pratique juridictionnelle, etc.

Dans le domaine du contentieux, son attribution est de statuer sur les pourvois en supervision et en révision contre les jugements et les décisions de justice déjà passés en force de chose jugée des tribunaux populaires de district. Au niveau de district, il n'y a pas de juridictions spécialisées. En revanche, il existe qu'un seul tribunal : c'est le tribunal populaire de district. C'est une juridiction mixte, tant au niveau organisationnel qu'au niveau des compétences. En ce qui concerne son organisation, c'est comme tous les autres tribunaux, il se compose d'un président, deux vice-présidents, des juges, des assesseurs populaires et des secrétaires de justice. Le président et les vice-présidents du tribunal populaire de district sont nommés et révoqués par le président de la CPS, sur avis conforme du Bureau permanent du Conseil populaire du district correspondant. Les autres membres du tribunal de district ne sont pas spécialistes en matière de contentieux administratif. Ils peuvent juger tous les types de recours, y compris les recours en matière administrative.

C'est une juridiction mixte, qui peut statuer en premier ressort sur tous les recours : pénal, civil, économique et administratif. Le contentieux administratif qui est confié au tribunal populaire de district depuis 1996, ne représente qu'une partie de ses compétences, puisque ces juges peuvent statuer sur tous les recours, qu'ils soient pénaux, civils, administratifs ou économiques.

Au sujet des recours administratifs, le tribunal de district est compétent pour juger en premier ressort des recours administratifs formés contre un acte administratif d'un organe d'État du district ; des autres autorités communales ; des cadres et des fonctionnaires de ces organes. Ainsi, il est compétent pour juger les recours administratifs formés contre les décisions disciplinaires de licenciement prises par les chefs des organes d'État et des organisations sociales du district et de la commune. Enfin, selon la nouvelle ordonnance amendée du 18 décembre 2006, les tribunaux populaires du district sont compétents pour juger les recours administratifs contre l'établissement de la liste électorale des organes compétents du district et des communes relevant du district.²⁵⁸

La compétence du tribunal populaire du district est large, surtout en ce qui concerne le contentieux administratif. En effet, les recours administratifs en premier ressort, déférés devant le tribunal populaire du district, sont plus nombreux que ceux déférés devant la section administrative de la cour populaire de province. Ce fait se justifie par la répartition des compétences entre les différentes autorités administratives du pays. Les autorités « d'en bas » sont chargées de régler la plupart des affaires administratives. Par conséquent, les litiges entre l'administration et l'administré sont plus fréquents au niveau inférieur. Par rapport à la section administrative de la cour populaire de province, qui est compétente pour juger les recours administratifs relatifs à des actes des autorités de province et des ministres, le travail du tribunal de district nous paraît plus lourd. Les autorités de province et les ministres ne gèrent pas beaucoup d'affaires relatives à l'intérêt des individus. Au contraire, les actes pris par ces autorités sont souvent à caractère réglementaire. Pourtant, les actes réglementaires ne sont pas susceptibles d'être déférés devant le juge.²⁵⁹

En ce qui concerne la modalité de nomination et de révocation, le Président de la République nomme ou révoque les juges de la CPS en se basant sur la liste proposée par le Conseil de sélection des juges de la CPS. Le Président de la CPS nomme et révoque les juges des tribunaux locaux en se basant sur la liste proposée par les conseils de sélection des juges des tribunaux de province et de district. Au sujet des juges de la CPS, le conseil

²⁵⁸ Art. 12 al.2 de l'Ordonnance du 21 mai 1996 sur la procédure du contentieux administratif (amendée en 1998 et en 2006. Web site: <http://www.noip.gov.vn/web/noip/home/en>. (Consultation le 25 mars 2011).

²⁵⁹ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 121.

de sélection des juges de la CPS est composé du Président de la CPS qui préside et d'autres membres, qui sont les représentants du Ministère de l'Intérieur, du Comité central du Front de la Patrie vietnamien, du Comité exécutif central de l'Association des juristes vietnamiens. La procédure de révocation et de destitution des juges est identique : le Président de la République, sur proposition du Président de la CPS, après avoir pris avis du Conseil de sélection des juges.

Le conseil de sélection des juges des tribunaux de province et de district est composé du Président ou d'un Vice-président du Conseil populaire de province qui le préside, du Président de la Cour populaire de province et représentants du Service de l'intérieur de la province, des représentants du Comité provincial du Front de la Patrie et représentants de l'Association des juristes vietnamiens. Le conseil doit désigner les meilleurs parmi les candidats présentés par le Président de la Cour populaire de province pour les nommer comme juge de province et de district. Ensuite, la liste sélectionnée sera présentée au Président de la CPS pour la nomination officielle.

Au sujet de nomination et de révocation des juges administratifs, la modalité de nomination et révocation est identique à celle des juges ordinaires. En revanche, l'exécutif participe directement et officiellement à la nomination et à la révocation des juges administratifs. Les membres du conseil de sélection des juges comprennent le représentant de l'administration ; pour nommer (et révoquer) des juges de la CPS, le représentant du Ministère de l'Intérieur est un des membres indispensables ; pour nommer (et révoquer) des juges des tribunaux de province et de district, ce sont les représentants du service provincial de l'intérieur est un organe administratif qui participent au conseil de sélection. Il est un des services relevant directement du Comité populaire provincial et bien sûr, fonctionne sous la direction de Comité.

Section II – L'accès à la justice administrative : France, Thaïlande et Viêtnam

En ce qui concerne l'accès à la justice administrative ou le recours devant le tribunal administratif de ces trois pays, de façon générale, certaines conditions sont similaires. Mais il y a la différence et la similitude entre la procédure contentieuse administrative. En effet, les principes, les règles de la procédure et les conditions de recours de ces trois pays sont

fixés par la loi ou l'ordonnance portant sur la création du tribunal administratif et la procédure du contentieux administratif.

En principe, on peut dire que les deux premiers pays ont les pratiques et expériences assez similaires à savoir : France et Thaïlande. Quant au Vietnam, l'accès à la justice administrative semble assez différent par rapport à ces deux pays parce que son modèle et son organisation de la juridiction administrative sont différents. De plus, son système juridique est également différent. Pour mieux comprendre la procédure d'accès à la justice de ces pays, il faut envisager les points semblables et différents concernant l'accès à la justice administrative.

Au sujet du tribunal administratif en Thaïlande, les règles de la procédure administrative contentieuse ont été déterminées par la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse. Il est intéressant de classer les recours. *« Si on retient la formule de Laferrière fondée sur l'étendue des pouvoirs du juge, les recours devant les juridictions administratives en droit thaïlandais se répartissent en trois catégories : d'abord, le contentieux de l'annulation, connu en droit français comme le recours pour excès de pouvoir, ensuite, le contentieux de pleine juridiction, et enfin, le contentieux pour injonction à l'administration du fait d'une carence dans ses obligations ou d'un retard. Les deux premiers existent en droit français alors que le dernier est particulier en droit thaïlandais ».*²⁶⁰

Le premier est le recours formé auprès de la juridiction administrative en vue de l'annulation d'un acte administratif pour cause d'illégalité. Les cas d'ouverture sont comme en droit français, l'incompétence, la violation de la loi, le vice de forme, le vice de procédure, et le détournement de pouvoir. Le deuxième se subdivise en deux recours : le recours en responsabilité de l'administration et le contentieux des contrats administratifs.²⁶¹ Quant au contentieux pour injonction à l'administration du fait d'une carence dans ses obligations ou d'un retard, il est particulier en droit thaïlandais. Lorsque l'administré se trouve dans une situation où l'administration n'accomplit pas son devoir ou une obligation

²⁶⁰ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op. cit.*, p. 127.

²⁶¹ Art. 9 (3) et (4) de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse.

prévue par la loi, au lieu de provoquer une décision implicite de rejet de l'administration qu'il attaquera ensuite, l'administré peut directement demander au juge d'enjoindre à l'administration d'accomplir son obligation dans un délai déterminé.²⁶²

On peut distinguer les conditions de recevabilité. S'agissant des conditions concernant le recours, une requête peut être déposée en personne devant l'Office de la juridiction administrative ou par lettre recommandée avec accusé de réception. La forme de la requête doit être composée du nom et du domicile du requérant, du nom de l'administration ou de l'agent de l'Etat qui est la cause du recours, des faits qui sont la cause du recours, des faits ou des circonstances concernant l'affaire de façon suffisante et des conclusions.²⁶³ Par ailleurs, l'article 46 de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse prévoit que « *La requête doit être déposée au greffe d'une juridiction administrative ou envoyée par lettre recommandée. Dans ce dernier cas, la date d'enregistrement de la requête est considérée comme celle du dépôt au bureau de poste* ». C'est pourquoi les règles de la procédure de recours devant la juridiction administrative de Thaïlande ont été fixées par cette loi. Concernant la saisine de recours devant le tribunal administratif de première instance, il faut adresser le recours devant le tribunal administratif du lieu où le requérant habite or où il se trouve un litige survenu.

En Thaïlande, en ce qui concerne l'introduction de la requête devant la juridiction administrative, celle-ci doit être introduite dans le délai fixé par la loi. En effet, il s'agit de trois types de délai. Le premier ne concerne que le contentieux de l'annulation et le contentieux pour l'injonction à l'administration. La requête dans ces matières doit être introduite dans les 90 jours à compter de la date où le requérant a eu, ou aurait dû avoir connaissance de la cause de la requête ou à compter soit à compter du jour où le requérant a eu, ou aurait dû avoir connaissance de la cause du litige, soit, s'il n'y a pas de réponse écrite ou une réponse insuffisante à sa demande, à compter du jour où il a fait sa demande écrite à l'administration ou à un agent de l'Etat tendant à l'accomplissement des obligations

²⁶² Art. 9 (2) de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse.

²⁶³ Art. 45 de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse.

prescrites par la loi.²⁶⁴ Le deuxième, le délai pour des litiges tendant à engager la responsabilité quelconque de l'administration où un agent de l'Etat, les recours doivent être formés dans un délai d'un an. Le troisième, le délai pour des litiges relatifs au contentieux des contrats administratifs, les recours doivent être formés dans un délai de cinq ans à compter du jour où le requérant a eu, ou aurait dû avoir connaissance de la cause du litige.²⁶⁵ En tout cas, le deuxième et le troisième délai ne peut pas excéder dix ans à compter de la date à laquelle est née la cause du litige.

En revanche, les recours concernant la protection de l'intérêt public ou l'état des personnes peuvent être présentés devant la juridiction administrative sans condition de délai. De plus, les requêtes présentées après l'expiration du délai de recours peuvent être déclarées recevables, à la demande d'une partie ou à l'initiative du juge, si l'intérêt général l'exige ou en cas de nécessité.²⁶⁶

Par contre, s'il s'agit d'une affaire portant sur l'appréciation de la légalité des lois, règlements et des décisions pris par le conseil des ministres, il faut adresser devant la Cour administrative suprême. Le médiateur a droit de saisir devant la juridiction administrative pour apprécier l'illégalité des règlements ou des décisions de l'administration. Comme l'article 43 de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse prévoit : « *Le médiateur peut saisir la juridiction administrative s'il estime que les règlements, l'action de l'administration ou d'un agent de l'Etat ne sont pas conformes à la Constitution. Dans ce cas, le médiateur a les mêmes droits et devoirs que ceux appartenant au requérant conformément à l'article 42* ».

De façon générale, les droits et devoirs de requérant ont été clairement fixés dans les dispositions législatives. Par exemple, l'article 42 de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse dispose que : « *Toute personne qui subit ou subira inévitablement un préjudice ou un dommage causé par*

²⁶⁴ Art. 45/1 de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse.

²⁶⁵ Art. 51 de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse.

²⁶⁶ Art. 52 de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse

un acte ou une négligence d'une administration 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 [...] peut former un recours devant la juridiction administrative ». Cette disposition concerne la notion d'intérêt à agir du requérant.

En plus, s'il est le cas où un recours administratif préalable obligatoire prévu 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.

En réalité, la procédure administrative contentieuse est identique à celle de la France. On peut citer un certain nombre de points communs concernant la procédure contentieuse de deux pays. En particulier, leur procédure d'instruction présente les mêmes caractères généraux suivants : écrite, contradictoire et inquisitorial. Il est intéressant de détailler ces caractères généraux de la procédure d'instruction en droit thaïlandais. Tout d'abord, la procédure écrite se caractérise par les mémoires des parties qui dans la procédure d'instruction sont écrits. Même à l'audience publique, les parties, qui reçoivent la note, résumant les faits du recours, préparée par le rapporteur, doivent présenter leurs observations par écrit. Ensuite, le principe du contradictoire s'applique à la procédure suivie devant les juridictions et supposé, avant qu'elles prononcent leur jugement, que toutes les parties à litige puissent présenter leurs observations par écrit ou bien oralement. De même, la procédure d'instruction devant la juridiction administrative en Thaïlande reconnaît ce principe. Le juge-rapporteur doit permettre aux parties d'échanger librement leurs arguments et avoir connaissance des documents produits par la partie adverse, et ce dans des délais suffisants. Dans le cas où les parties ne respectent pas ces délais, ceux-ci sont considérés comme n'ayant aucun mémoire à produire ou comme acquiesçant aux faits présentés par l'autre partie. Enfin, il s'agit de la procédure inquisitoriale qui permet au juge administratif d'intervenir dans la procédure pour rétablir l'égalité entre les parties.²⁶⁷

Certains principes dominent la procédure administrative : autonomie par rapport à la procédure civile, sources variées. La procédure administrative contentieuse est écrite,

²⁶⁷ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op. cit.*, p. 132.

inquisitoriale ; en principe elle est assez simple. La procédure administrative présentera certaines caractéristiques à la procédure civile dans la mesure où elle est destinée à régler des litiges entre des parties qui se trouvent dans des situations différentes. Alors que les procès civils opposent deux parties ayant des intérêts équivalents et dont la puissance est souvent analogue, les procès administratifs opposent généralement deux parties, l'administration et les particuliers, qui d'une part défendent les intérêts de nature différente (l'administration défendant l'intérêt général, le particulier un intérêt particulier)-et qui d'autre part se trouvent dans des situations de force différente-(une administration puissante se trouve en face d'un particulier aux moyens réduits). La forme même de la procédure administrative s'en ressentira.²⁶⁸

En France, les principes et les règles portant sur la procédure administrative contentieuse ont été déterminés dans un code de justice administrative. En principe, le code de justice administrative a regroupé toutes les règles concernant l'organisation, le fonctionnement et la procédure administrative contentieuse de l'ordre administratif français. Pour prendre un exemple, le Code de justice administrative pose en outre la règle générale selon laquelle, sauf en matière d'excès de pouvoir, les requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentées par un avocat, un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou un avoué en exercice dans le ressort du tribunal administratif intéressé (art. R. 431-2). À peine posée, cette règle comporte cependant des exceptions (art. R. 431-3). L'État, lui, est toujours dispensé de recourir à la représentation obligatoire par un mandataire. Pour ne pas pénaliser les justiciables démunis, le Code prévoit que les parties peuvent, tant en demande qu'en défense, bénéficier de l'aide juridictionnelle prévue par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Elles doivent, à cet effet, s'adresser au bureau institué au siège de chaque tribunal de grande instance.²⁶⁹

Au Vietnam, l'accès à la justice administrative est fait par le suivi des étapes de recours contentieux prévues par l'ordonnance sur le recours du contentieux administratif. De plus, il s'agit de la loi sur la réclamation et la dénonciation. Cette loi détermine les droits et devoirs des requérants, la procédure de recours administratif, le délai, etc. En résumé, on peut dire qu'il s'agit d'une étape de règlement des litiges administratifs par le recours

²⁶⁸ PEISER Gustave, *Contentieux administratif*, Mémentos Dalloz, 15^e éd., DALLOZ, Paris, 2009, p. 133.

²⁶⁹ ODENT Bruno, TRUCHET Didier, *op. cit.*, p. 64.

administratif. Après avoir constitué le tribunal administratif par l'ordonnance de 1996 sur la procédure du contentieux administratif au Vietnam, la procédure juridictionnelle a été fixée pour trancher le recours contentieux. L'article 31 dudit ordonnance stipule que le tribunal rend la demande au requérant dans les cas où il ne réunit pas les conditions fixées dans l'article 2 de l'ordonnance. Or, l'article 2 de l'ordonnance fixe que dans tous les cas, l'affaire doit être réglée par l'autorité administrative avant d'être déférée devant le juge.

Par ailleurs, l'article 31, al.1 de l'ordonnance (amendée en 2006) sur la procédure du contentieux administratif dispose que : « Le tribunal rend la demande dans les cas suivants :

- a. Le requérant n'a pas du droit d'introduire le recours contentieux ;
- b. Le délai du recours contentieux est expiré et sans raison légale pour être prolongé ;
- c. N'ayant pas réuni les conditions de recevabilité disposées à l'article 2 de cette ordonnance ;
- d. L'affaire a été réglée par un jugement ou une décision (ayant déjà été en vigueur) de la juridiction compétente ».

Il est intéressant à noter qu'au Vietnam le recours administratif et le recours contentieux ne sont pas les deux étapes différentes. En effet, les deux procédures de recours ont apparemment des liens. Il ne s'agit pas de deux étapes séparées. C'est-à-dire que le recours administratif est une étape préalable obligatoire. Ce qu'on appelle la procédure administrative. En principe, il dispose deux étapes de recours administratif devant les autorités administratives. Lors le requérant n'est pas satisfaisant d'une décision rendue, il a la possibilité de contester la décision rendue devant la juridiction administrative pour examiner pendant le délai de 30 jours. Du recours administratif au recours contentieux, le délai est de 90 jours.

En effet, les justiciables ont toujours l'obligation de former un recours administratif avant de se poursuivre en justice. De plus, le recours administratif a joué un rôle très important depuis très longtemps, c'est-à-dire jusqu'en 1996, année où une juridiction administrative du Vietnam a été constituée. De nos jours, le recours administratif fonctionne toujours en parallèle au recours contentieux et conserve toujours un rôle important dans le règlement des litiges avec l'administration. Les avantages de recours administratif se justifient par le fait que pour le citoyen il s'agit d'une protection juridique des administrés, pour

l'administration il s'agit de garantie d'une fonction administrative efficace et pour la justice administrative il s'agit d'un désencombrement des tribunaux administratifs.

Bien qu'il y ait beaucoup d'avantages au recours administratif préalable, le recours gracieux pourrait être un obstacle qui empêche l'accès à la justice administrative. Car le recours gracieux est obligatoire avant de poursuivre le recours contentieux. À défaut d'un tel recours, il s'agit d'une irrecevabilité. En ce qui concerne la condition de recevabilité, selon l'ordonnance amendée en 2006, à côté des dispositions générales selon lesquelles le requérant peut introduire le recours contentieux dans le cas du silence de l'autorité administrative dans le recours gracieux est considérée comme la condition de recevabilité. Autrement dit, si l'administration garde le silence dans le recours préalable, le justiciable a le droit d'introduire le recours contentieux. *Il s'agit des domaines de :*

- *Recours contre la décision disciplinaire de licenciement ;*
- *Recours des actes administratifs dans le domaine de la gestion foncière ;*
- *Recours des listes des électeurs ;*
- *Recours des avocats contre les décisions disciplinaires de l'Ordre des avocats ;*
- *Recours contre les Décisions prises en vue de résoudre les conflits relatifs à la concurrence.*²⁷⁰

En réalité, au Vietnam, les règles de la procédure du contentieux administratif ne sont pas bien déterminées comme les deux pays. Car le tribunal administratif du Vietnam vient d'être créé. C'est pourquoi, avant que les règles de la procédure du contentieux administratif soit bien fixées, on puisse dire que les règles de la procédure civile ou pénale sont appliquées pour trancher les affaires administratives. Par exemple, les règles ou principes de base qui sont utilisés dans la procédure juridictionnelle. De plus, le tribunal administratif du Vietnam est seulement une chambre administrative au sien de tribunal judiciaire. Il s'agit tout à fait de l'unité de la juridiction. Donc, l'organisation et le fonctionnement du tribunal administratif se réfère sur la loi fixant l'organisation du Tribunal populaire du Vietnam.

Le recours contentieux administratif doit être introduit par une requête auprès du tribunal selon les détails obligatoires concernant la forme et le contenu de la requête fixés par les

²⁷⁰ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, pp. 62-63.

règles de la procédure du contentieux administratif. C'est-à-dire que les éléments suivants doivent être précisés dans la requête : *la date de la requête, le tribunal concerné, le nom et l'adresse du requérant, l'administration concernant l'acte attaqué, le contenu de l'acte attaqué, la décision de l'autorité de recours gracieux éventuel et les demandes du requérant. À la différence du droit français, en droit vietnamien, les moyens (les raisons de droit et de fait pour justifier la demande du requérant), ne sont pas obligatoires dans la requête. Or, ce sont les éléments indispensables pour justifier le motif du recours. L'absence des ces motifs rend difficile le travail du juge.*²⁷¹

Au regard de la forme de la requête, l'Ordonnance sur la procédure stipulent que la requête doit être signée par le requérant. Dans le cas où le requérant est mineur ou handicapé mental ou physique, la requête doit être signée par son représentant. La modification de cette ordonnance de 2006 a précisé que, pour les personnes physiques, la signature ou la prise d'empreintes est indispensable. Pour une personne morale, la signature du représentant et le tampon sont obligatoires. Ce formalisme est interprété de manière stricte par le juge.

Selon l'ordonnance du contentieux administratif, la requête doit être écrite. Apparemment, le contenu et la forme de la requête sont similaires à ceux de la requête employés par le tribunal administratif de deux pays. *Au Vietnam, la terminologique de « requête » (don kien) en vietnamien désigne « une demande sous la forme d'un texte écrit ».* Selon les points de vue d'un juriste vietnamien M. Nguyen Thanh Binh, *cette formalité ne convient pas à la situation actuelle. C'est-à-dire qu'elle ne facilite pas à l'accès à la justice de certains administrés. Il a proposé une nouvelle forme de requête. D'après lui, le requérant peut former oralement une demande devant le tribunal administratif. Pour procéder à cette étape, il faut que le tribunal désigne une personne compétente (le greffe) pour noter la demande du requérant. Une autre possibilité, le requérant peut former oralement sa demande hors tribunal, et dans ce cas-là, la présentation du notaire pour certifier la demande du requérant est possible.*

Selon lui, les avantages de cette mesure sont comme suit : tout d'abord, cela facilite à l'accès à la justice des administrés analphabètes, ce qui existe encore au Vietnam aujourd'hui. Ensuite, la formalité orale de la requête peut remédier aux faiblesses des

²⁷¹ *Ibid.*, p. 288.

requêtes écrites formées par certains individus, dont la connaissance du droit est faible. Puis la présentation orale de la requête devant le greffe peut permettre au requérant d'éviter certaines erreurs, comme l'absence de signature. Enfin, cette méthode peut être élargie pour mieux servir les gens en situation difficile. Par exemple, pour les impossibilités ou difficultés d'agir résultant pour l'intéressé, par exemple, de sa maladie, la requête orale peut être effectuée hors du siège du tribunal, avec la présentation du notaire, du greffe.

En ce qui concerne la voie de saisine du tribunal administratif, il existe deux voies de saisine. Dans la pratique du contentieux administratif, le requérant peut utiliser les deux modes suivants pour saisir le juge : la voie postale et le dépôt au greffe du tribunal. En principe, ces deux voies de saisine devant le tribunal sont également utilisées par ces deux pays. De plus, ils utilisent d'autres matérielles de saisie, notamment le télégramme, le courrier électronique, etc. Au Vietnam, la voie postale est relativement rare. En somme, ces deux voies appliquées sont restreintes pour permettre un accès à la justice administrative.

Section III – Les contrôles exercés : France, Thaïlande et Vietnam

Dans cette section, il est intéressant de comparer les contrôles exercés par la juridiction administrative dans ces trois pays. Il s'agit du rôle de contrôle du juge administratif concernant d'une part le contrôle de la légalité et d'autre part la condamnation en cas de l'administration doit être engagée sa responsabilité. « *La soumission de l'administration au droit trouve son fondement à la fois dans le caractère subordonné de l'administration qui doit se soumettre à la volonté générale exprimée par les représentants élus de la nation, et dans les exigences d'un État de droit, ou l'autorité ne s'exerce pas arbitrairement mais conformément à des règles posées par avance et dans le respect des droits reconnus aux individus. Par ces exigences, le contrôle juridictionnel est considéré comme un meilleur moyen d'efficace pour protéger les droits fondamentaux des administrés. De plus, il s'agit de la fonction de contrôle du juge administratif, puisque c'est lui qui garanti l'effectivité de la soumission de l'administration au droit et la protection des individus contre l'arbitraire* ».²⁷²

²⁷² LOCHAK Danièle, *La justice administrative*, Montchrestien, 1998, p. 110.

Selon la doctrine du droit administratif français, le contrôle de la légalité peut être réalisé par deux procédés différents : le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel. Le contrôle administratif dans lequel l'illégalité est constatée et sanctionnée par l'administration elle-même. Il peut être exercé soit par le supérieur hiérarchique à l'égard des actes de son subordonné, soit par l'auteur même de l'acte. Quant au contrôle juridictionnel, c'est le contrôle dans lequel ces opérations faites par le tribunal administratif. Il comporte les deux voies de l'annulation et de l'exception d'illégalité. Il s'agit de la compétence du juge administratif. En principe, le contrôle juridictionnel ne peut être fait qu'en se basant sur les conditions prévues. Comme l'a expliqué le Professeur Gaudemet dans son manuel du droit administratif : « *Le juge en France ne pouvant jamais se saisir lui-même, le contrôle juridictionnel est nécessairement provoqué par un recours d'un administré ou recours contentieux. Le rôle du juge étant uniquement de dire le droit, le contrôle juridictionnel ne peut s'exercer que pour illégalité ; le juge ne peut annuler que l'acte illégal. Le contrôle juridictionnel, au moins lorsqu'il s'exerce par la voie du recours pour excès de pouvoir et qu'il n'est pas prolongé par une injonction, ne peut aboutir qu'à l'annulation de l'acte illégal* ». ²⁷³

Au sujet de contrôles exercés par le juge administratif, nous comparerons les contrôles exercés par le juge administratif entre la France, de la Thaïlande et du Vietnam.

En France, le juge administratif est chargé d'exercer la fonction du contrôle de la légalité. Dans la pratique, lorsque le juge est saisi, il procède à un contrôle de légalité pour identifier les irrégularités de l'acte administratif contesté. Ces irrégularités pourraient être désignées par différentes expressions : cause d'annulation, moyen d'annulation, moyen susceptible d'être invoqué à l'appui du recours pour excès de pouvoir, ou « cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir ». ²⁷⁴ Ces termes sont de même nature : ils correspondent aux arguments que le requérant doit invoquer à l'appui du recours en annulation, ou aux arguments juridiques que le juge administratif lui-même soulève d'office. Ces sont les moyens susceptibles de rendre annulable un acte administratif. Les

²⁷³ GAUDEMET Yves, *Droit administratif*, Manuel, 19^e éd., LGDJ-Montchrestien, 2010, pp. 121-122.

²⁷⁴ AUBY Jean-Marie et DRAGO Roland, *Traité des recours en matière administrative*, Paris, Litec, 1992, p. 329.

moyens d'annulation utilisés lors des contrôles juridictionnels relèvent le degré et l'importance de l'intervention des juges, ainsi que la portée de leurs décisions.

En droit administratif français, les moyens d'annulation ne sont pas précisés dans les textes législatifs, mais ils sont l'œuvre de la jurisprudence. De plus, la doctrine a contribué de manière importante au développement de cette notion, dans le but de mieux déterminer le contrôle du juge. Théoriquement, on peut répondre à des questions par la formule classique de Laferrière. Il propose, dans son *Traité de la juridiction administrative*, la classification traditionnelle de moyens d'annulation de l'acte illégal : l'incompétence, le vice de forme, la violation de la loi et le détournement de pouvoir.

La définition des moyens d'annulation est influencée par les conditions historiques, politiques et idéologiques de chaque pays. Ces éléments ne sont pas présents dans la source unique de droit vietnamien-les textes écrits, où on ne trouve pas de textes qui définissent les moyens d'annulation. De plus, le caractère récent du recours juridictionnel en matière administrative exclut que le requérant puisse invoquer des moyens subtils, comme le détournement de pouvoir. Dans la pratique, les moyens d'annulation utilisés par le juge administratif au Vietnam, comme en France concernent *la légalité externe (qui comprend l'incompétence, le vice de procédure et le vice de forme) et la légalité interne (qui se limite à la violation de la loi et au contrôle minimum de motif de faits)*.²⁷⁵

En France, « *L'incompétence et très rapidement, le vice de forme, furent ainsi les premières causes d'annulation que le Conseil d'État accepta d'examiner* ». On retrouve le même phénomène au Vietnam. La compétence de l'auteur de l'acte, la procédure et la forme de l'acte, sont des notions mentionnées dans les textes législatifs. Il est ainsi plus facile pour les juges d'effectuer un contrôle de légalité sur la compétence ou le vice de forme. En conséquence, la majorité des contrôles effectués dans le contentieux administratifs au Vietnam sont de ce type. Cependant ces notions ne sont pas appliquées de manière stricte.²⁷⁶

Les moyens de la légalité externe et leur application dans les contrôles juridictionnels au Vietnam sont : l'incompétence et le vice de forme et de procédure. Globalement, «

²⁷⁵ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 307.

²⁷⁶ *Ibid.*

L'incompétence peut être définie comme l'inaptitude légale d'une autorité administrative à prendre une décision ou à faire un acte non compris dans ses attributions ». Au Vietnam, l'incompétence est une cause d'annulation fréquente utilisée par le juge administratif. Cependant la portée de ce moyen d'annulation reste encore réduite par rapport au droit français.²⁷⁷

Le contrôle juridictionnel doit se fonder sur les normes écrites. Le défaut de compétence sanctionné par le juge est d'autant plus fréquent que l'irrégularité est plus flagrante, « *La compétence résulte le plus souvent des textes* ». La jurisprudence du contentieux administratif qui concerne le contrôle de la compétence peut être classée en deux cas :

L'autorité administrative empiète sur le domaine de son supérieur : c'est l'affaire « *M. Nguyen Van Thanh contre le Comité populaire de la commune Tay Luong (relevant du district Tien Hat)* ». La Section administrative de la Cour populaire suprême a jugé que le Comité populaire de la commune de Tay Luong a violé les règles de la compétence, en attribuant une partie de la parcelle du terrain de M. Thanh à une autre famille. Selon la Loi des sols, c'est le Comité populaire de district Tien Hai, autorité hiérarchique supérieure de la commune qui est compétente pour prendre cet acte. Par conséquent, la Section administrative de la Cour suprême infirme la décision du Comité populaire de la commune Tay Luong pour vice de compétence.²⁷⁸

L'autorité empiète sur la compétence du tribunal : dans la jurisprudence « *M. Nguyen Van Nhat contre le Comité populaire du district Tien Phuoc* », la Section administrative de la Cour populaire suprême a annulé la décision du Comité populaire du district Tien Phuoc, pour vice de compétence. Selon les normes, le tribunal judiciaire est seul compétent pour juger les litiges relatifs au droit d'usage du sol, si la partie ou le tiers dans le procès dispose du permis d'usage de sol. Dans ce cas, le Comité populaire du district Tien Phuoc a violé les règles de compétence, en tranchant un litige qui a pour objet l'usage du droit du sol et qu'il implique du permis d'usage (parce que le tiers dans le procès (M. Thi) dispose déjà du permis d'usage du sol sur la parcelle du terrain qui fait l'objet du litige).²⁷⁹

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 308.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 309.

²⁷⁹ *Ibid.*

En droit français, la jurisprudence et la doctrine ont distingué plusieurs formes d'incompétence. Il peut s'agir de l'incompétence négative, lorsque l'autorité compétente n'exerce pas sa compétence ou lorsque l'autorité compétente effectue de manière irrégulière les modes d'exercice de sa compétence, par exemple : un ministre du Travail refuse un contrôle hiérarchique sur l'autorisation de licenciement d'un délégué du personnel par l'inspecteur de travail.²⁸⁰ L'incompétence positive concerne l'usurpation des fonctions administratives par une personne privée et l'usurpation des fonctions non administratives par les autorités administratives. Le droit administratif français classe les cas d'incompétences selon le critère matériel - l'objet ou le contenu de l'acte (*ratione materiae*), le critère du moment où l'acte est adopté (*ratione temporis*) ou le critère du territoire (*ratione loci*).²⁸¹

Par rapport au droit français, au Vietnam, la violation de la compétence souvent invoquée par le juge, est l'incompétence matérielle (ou précisément, l'usurpation de pouvoirs), où l'auteur de l'acte intervient dans des attributions d'une autre autorité. Parmi les jugements consultés, il n'a pas été possible de trouver de cas où l'acte administratif est annulé pour cause d'incompétence négative, c'est-à-dire la méconnaissance par l'autorité compétente de l'existence de sa compétence. L'incompétence, le moyen le plus souvent invoqué, est pourtant limitée. Une telle cause d'annulation ne peut être appliquée que dans le contexte d'un renforcement de la spécialisation du travail et de la responsabilité des agents administratifs. À l'heure actuelle, un projet de Décret du Gouvernement sur la responsabilité des agents administratifs dans l'exercice de leurs compétences a été mis au programme de travail du Gouvernement. Le contrôle de la compétence aura un fondement solide dans l'avenir.²⁸²

Le vice de forme englobe les vices qui touchent à la présentation extérieure de l'acte, alors que le vice de procédure affecte le processus de la décision. Le juge vietnamien ne sanctionne que certains vices de procédures et reste assez tolérant sur les vices de forme. Dans la pratique, le vice de procédure entraîne l'annulation de l'acte contesté lorsque les règles procédurales sont imposés par les normes.

²⁸⁰ CE 6 septembre 1993, *Mme Laverlochère*, LPA 5 janvier 1994, p. 22, note J. Morand- Deviller.

²⁸¹ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 310.

²⁸² *Ibid.*, p. 311.

Il convient d'illustrer ceci en présentant l'exemple suivant. Il s'agit d'un jugement de la Section administrative de la Cour populaire suprême du 21 mai 2001 sur l'affaire de « *M. Pham Van Ca contre le Comité populaire du district Loc Ninh* ». Le jugement de la Section administrative de la Cour populaire suprême a donné raison au requérant et annulé la décision attaquée pour la raison suivante : Le Comité populaire du district Loc Ninh a pris de la sanction hors délai. Précisément la durée entre la date du procès verbal et la date de la prise de la sanction administrative est de 52 jours. C'est inacceptable, parce que selon l'Ordonnance sur les sanctions administratives, « *dans le délai de 15 jours à partir de la date du procès verbal, l'autorité compétente doit prendre la sanction administrative, Dans les cas exceptionnels, le délai est prolongé, mais il ne doit pas dépasser 30 jours* ». C'est un jugement rare, qui sanctionne le retard de l'autorité administrative. En plus, la violation des règles de la procédure dans ce cas-ci peut être assimilée à l'incompétence « *ratione temporis* » ou à une violation expresse de la loi. Dans la plupart des cas, les vices de forme et de procédure n'entraînent pas l'annulation de l'acte.²⁸³

Dans plusieurs jugements des tribunaux administratifs du Vietnam, les vices de forme ne sont pas considérés comme une cause d'annulation : parmi les jugements d'annulation, le nombre d'actes annulés pour vice de forme et de procédure est minoritaire. Dans la plupart des cas, si cette irrégularité n'influe pas sur le contenu de l'acte, le juge ne l'annule pas. Tel est le cas de défaut du numéro d'ordre de la décision qui n'entraîne pas l'annulation de l'acte. De même, l'absence de motivation n'a pas de conséquence sur la valeur juridique d'un acte.

Il y a un point commun entre le droit vietnamien et le droit français : toutes les irrégularités quant aux formes de l'acte ne vont pas toujours entraîner l'annulation de l'acte attaqué, puisque « *Le juge administratif cherche à éviter d'imposer à l'administration un formalisme qui serait susceptible d'entraver son action* ». Puisque les vices de forme et de procédure n'ont pas systématiquement des conséquences graves sur la validité de l'acte, en droit français, le juge distingue les formalités substantielles, celle qui protègent particulièrement les administrés ou dont l'inobservation a une influence déterminante sur le

²⁸³ *Ibid.*, p. 312.

contenu de la décision, tels sont le cas du droit de la défense ou l'obligation de motiver et les formalités secondaires, dont la violation n'entraîne pas l'annulation de l'acte.²⁸⁴

Le contrôle du juge vietnamien ne mentionne pas les moyens tels que l'obligation de motiver une décision administrative ainsi que les règles de la procédure administrative non-contentieuse. C'est la différence avec le système français, où le non respect de l'obligation de motivation est toujours sanctionné par le juge, sauf si l'omission est justifiée par l'exercice de circonstances exceptionnelles ou d'un cas d'urgence.

L'absence des moyens de contrôle relatifs aux vices de forme et surtout, aux vices de la procédure ne permet pas une protection juridique efficace des administrés. La raison est simple : le respect de la forme et de la procédure permet à l'administration d'éviter les décisions erronées. « *Les formalités ; notait le professeur Laferrière ; ne devaient jamais être considérées comme des procédures de pure forme, mais comme des garanties offertes au public et à l'administration elle-même contre les décisions hâtives et insuffisamment étudiées* ». En plus, le contrôle de forme peut permettre de compléter le contrôle des motifs de fait-un type de contrôle plus subtil et par conséquent, plus difficile à appliquer dans la pratique. C'est une technique qui est souvent utilisée dans les pays où le contrôle de fait est exclu dans la théorie, ce qui est compensé par le contrôle de droit dans la pratique.

Les vices de procédures et de formes ne sont pas toujours sanctionnés par le contrôle juridictionnel dans le système vietnamien. Cette spécificité du système vietnamien s'explique par le défaut des précisions expresses dans les normes ; en conséquence, il est quasi impossible pour le juge de soulever ces irrégularités qui sont considérées comme graves en droit français. Au Vietnam, l'absence de règles relatives à la forme des actes et la procédure administrative non contentieuse ainsi que l'obligation des juges de procéder à une interprétation stricte de la loi restreint de manière sensible le contrôle juridictionnel. Ce fait est confirmé par M. Le Xuan Than, président du Tribunal populaire de la province Khanh Hoa : « *L'examen de la légalité de l'acte administratif est très difficile, parce qu'il n'y a pas de bases juridiques concernant les formalités de l'acte administratif. Aucun texte*

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 313.

*ne se prononce pas sur la forme d'un acte administratif... ».*²⁸⁵ En effet, les règles de droit relatives à la forme et à la procédure administrative non contentieuse sont lacunaires. À l'exception de certaines, notamment le règlement des recours administratifs, la sanction administratives, etc.

Au Vietnam, le contrôle du juge administratif doit être fondé sur les normes écrites. Or, la notion d'« objectif visé par l'autorité administrative compétente » est abstraite et ne peut être définie par les règles de droit. Ainsi, le détournement du pouvoir échappe au contrôle du juge. La légalité interne en droit vietnamien concerne la violation de la loi et l'illégalité tenant aux motifs de fait. La violation de la loi, au sens large, peut englober la violation par l'autorité administrative de toute règle de droit dont le respect s'impose à cette autorité. Mais cette définition est vague. Il convient par conséquent de préciser qu'il existe deux types de violation de la loi : la violation de la règle de droit et la violation relative aux motifs de droit. Le contrôle de la loi comporte plusieurs degrés, mais on peut distinguer deux cas différents : le contrôle classique et le contrôle juridictionnel de l'administration.²⁸⁶

En droit français, le contrôle de la violation des règles de droit et de motifs de droit est un contrôle classique et constant. Comme en France, les causes d'annulation les plus souvent invoquées par le juge administratif vietnamien sont la violation de la règle de droit et l'erreur de droit.

Tout d'abord, c'est la violation de la règle de droit. Dans ce type de contrôle, le juge vérifie que le contenu de l'acte n'est pas contraire aux normes qui lui sont supérieures : aux règlements administratifs, à la loi, aux traités, à la Constitution selon la hiérarchie des normes juridiques. En droit français, selon les points de vue de M. Chapus, il s'agit d'un contrôle de la violation directe de la loi. C'est-à-dire le contrôle de la conformité d'un acte aux normes qui lui sont supérieures, qui est considéré comme « *une modalité banale et simple de l'illégalité interne* ».²⁸⁷ Il en va ainsi au Vietnam. On peut citer un cas concret de la jurisprudence de la Section administrative de la Cour populaire suprême qui a annulé la

²⁸⁵ LE Xuan Than, « *La pratique de la résolution des litiges administratifs du Tribunal populaire de la province Khanh Hoa, quelques faiblesses et des propositions* », In *La pratique de la résolution des recours administratifs, ses difficultés et les solutions envisageables*, La Cour populaire suprême, Hanoï, 2005, p. 81.

²⁸⁶ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 316.

²⁸⁷ CHAPUS René, *Droit administratif général*, T. 1, Montchrestien (Domat Droit public), 2008. p. 1039.

Décision du Service des douanes de la ville Q, parce que la base légale choisie est inexacte : cette autorité a pris une sanction administrative en se basant sur l'Ordonnance relative aux sanctions administratives, mais pas sur les Lois des impôts. Selon la hiérarchie des normes, la Loi a une valeur supérieure à celle de l'Ordonnance.²⁸⁸

Ensuite, c'est le cas du défaut de base légale. La norme légale qui sert de fondement pour l'acte administratif est remise en question de raison de son existence, son applicabilité. De même, c'est le cas où la base légale est irrégulière. La décision a été édictée sur le fondement d'une norme illégale. Les rapports de la Cour populaire suprême et les revues juridiques publient aussi les jurisprudences des contrôles des irrégularités pour défaut de base légale. Par exemple, dans l'affaire de « *Mme. Le Thi D. contre le Comité populaire de la ville V, de la province Nghe An* », la Cour populaire suprême a conclu que le Comité populaire de la ville V, a commis une erreur de droit en fondant sa décision sur un schéma d'occupation du sol, un document qui n'a pas de valeur juridique.²⁸⁹

Enfin, c'est l'irrégularité de l'interprétation du droit : l'erreur de droit la plus fréquente est le cas où l'autorité administrative, l'auteur de l'acte, l'a fondé sur une norme applicable mais elle l'a mal interprétée. Elle n'a pas découvert le sens réel ou la portée véritable de la norme. Par exemple, selon le rapport annuel de la Cour populaire suprême, l'autorité administrative hiérarchique (et aussi, le tribunal du premier ressort) a cru, à tort, devoir annuler une décision d'application d'une sanction administrative hors délai, alors que cette sanction est susceptible d'être applicable même hors délai.²⁹⁰

La vérification de la violation des règles de droit est simple, si les règles de droit sont harmonisées et suffisantes. Le travail du juge sera difficile si les règles sont contradictoires et lacunaires. Dès lors, lorsqu'il y a une lacune de la loi, le juge doit créer, à partir de

²⁸⁸ La Section administrative de la Cour populaire suprême, « L'exposé sur la pratique de la résolution des recours contentieux en matière administrative en 2007 et quelques propositions », In *Rapport sur le fonctionnement des juridictions au cours de l'année de 2007 et les solutions envisagées pour l'année de 2008*, la Cour populaire suprême, Hanoï, le 20 décembre 2007, p. 27.

²⁸⁹ La Section administrative, La Cour populaire suprême, *Bilan de la pratique de la résolution des recours en matière administrative en 2005 et que quelques propositions*, Hanoï 29 décembre 2005, pp. 07-09.

²⁹⁰ La Section administrative de la Cour populaire suprême, « L'exposé sur la pratique de la résolution des recours contentieux en matière administrative en 2006 et quelques propositions », In *Rapport sur le fonctionnement des juridictions au cours de l'année de 2006 et les solutions envisagées pour l'année de 2007*, la Cour populaire suprême, Hanoï, le 15 décembre 2006, p. 88.

l'esprit de la loi et de sa conscience de la justice, une solution susceptible de combler le vide. C'est la naissance des principes généraux du droit. Le recours aux principes généraux permet aux juges français d'élargir la portée du contrôle de l'erreur de droit. Cette potentialité est une garantie des citoyens, notamment les principes d'égalité, de la liberté fondamentale, du respect des droits du citoyen, le principe de bonne foi, les droits de la défense.²⁹¹

Le développement des principes généraux du droit en France a contribué fortement à élargir l'étendue du contrôle juridictionnel de l'administration. La raison est que les principes généraux du droit permettent au juge d'examiner la légalité de l'acte administratif même dans les cas où les textes ne disent rien. « *À une époque où l'exécutif a été largement chargé d'édicter des dispositions dans des domaines où le législateur les formulait antérieurement, le Conseil d'État a considéré, par une sorte de contrepartie, qu'il devait néanmoins respecter des principes qui s'imposent à lui, même si aucun texte législatif ne l'avait précisé* ».²⁹² C'est pourquoi les juges français utilisent souvent l'expression « *principes généraux du droit applicables même en l'absence de texte* ». En effet, ces règles générales assurent un large pouvoir d'application au juge et permettent un contrôle stable de la légalité, même dans le cas où l'encadrement légal d'une compétence est très lâche.

Au Vietnam, la notion de « *principes généraux du droit* » est encore inconnue. M. Professeur Nguyen Cuu Viet peut être considéré comme un des premiers juristes à avoir abordé cette question. Dans son ouvrage, Ngyuen Cuu Viet intitule un chapitre « L'acte administratif ». Il y considère que les juges peuvent étendre le champ de contrôle en assimilant les principes généraux du droit aux critères de légalité de l'acte.²⁹³ Par conséquent, les autorités compétentes (y compris le juge) peuvent se baser sur ces critères (par exemple : le principe de la légalité, de la protection des droits fondamentaux) pour vérifier la légalité de l'acte. En effet, ce contrôle ne peut s'exercer que dans le cas d'absence de règles de droit précisées, et donc dans le cadre d'une large liberté d'action de l'annulation. Mais dans la pratique, les principes généraux du droit ne sont pas encore une

²⁹¹ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 318.

²⁹² VEDEL Georges, DELVOLVE Pierre, *Le système français de protection des administrés contre l'administration*, Collection Droit Public, Sirey 1991, p. 86.

²⁹³ NGUYEN Cuu Viet, *Droit administratif vietnamien*, Faculté de Droit, Université des Sciences Sociales à Hanoï, 2^{ème} édition, Edition de la Police Nationale, Hanoï, 1995, p. 448.

source de la légalité au Vietnam, parce que le juge administratif ne dispose pas de pouvoir d'interprétation des lois comme son homologue français.

Au Vietnam comme au Laos, le juge n'a pas de pouvoir pour interpréter les lois. Les normes doivent être précises et cohérentes pour permettre le travail de contrôle juridictionnel. Cependant les normes sont générales et il est nécessaire de les interpréter lors de l'application dans les procès. Lorsque les règles sont contradictoires, le juge doit trancher en accord avec la règle qui, selon lui, est la plus adaptée à la situation du litige. Dans le cas d'absence de règles dans les textes, le juge doit statuer selon les principes qui s'appliquent alors.²⁹⁴

Compte tenu du caractère récent du système de juridiction administrative au Vietnam, ni le pouvoir d'interprétation des lois par le juge, ni la valeur normative de la jurisprudence de la Cour populaire suprême ne font partie des priorités du législateur.

Selon la Constitution de la République socialiste du Vietnam, le Comité permanent de l'Assemblée Nationale est le seul organe compétent pour « *interpréter la Constitution, les lois et les ordonnances* ». ²⁹⁵ Il est rare de trouver la trace de cette fonction dans la pratique, ce qui soulève des interrogations sur la réelle fonction du Comité permanent de l'Assemblée Nationale. Selon M. Nguyen Nhu Phat, le Comité permanent de l'Assemblée Nationale « *est peut-être surchargé par des grandes missions, par conséquent, la compétence d'interprétation des lois est négligée* ». ²⁹⁶ En plus, en raison de son organisation et de son fonctionnement, le Comité permanent ne peut suivre l'impact de l'application des lois dans la vie quotidienne. En conséquence, il est impossible pour ce dernier d'interpréter les lois. Même si les autres organes lui proposent une interprétation des lois, comme l'a expliqué M. Nguyen Dang Dung : « *n'étant pas rattachés à des*

²⁹⁴ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 320.

²⁹⁵ Art. 91, al. 3 de la Constitution ; art. 7 al. 3 de la Loi sur l'organisation de l'Assemblée nationale datant du 25 décembre 2001.

²⁹⁶ NGUYEN Nhu Phat, « Transparence du système juridique et les exigences de l'époque de l'intégration de l'économie mondiale », *État et Droit*, n°01 (201), janvier 2005, p. 19.

*situations précises, les membres du Comité permanent de l'Assemblée Nationale, même s'ils sont très doués, ne peuvent pas donner le meilleur sens à un texte ».*²⁹⁷

Au regard du contrôle des motifs de faits, pour examiner la légalité d'un acte administratif, le juge examine non seulement les règles de droit, mais aussi la circonstance sur lesquelles se fonde l'acte attaqué. Dès lors, le juge doit apprécier non seulement l'existence matérielle mais aussi l'interprétation ou l'appréciation de faits par l'administration. C'est pourquoi le contrôle de fait est le type de contrôle qui permet au juge d'aller plus loin dans le contrôle de l'administration. L'étendue du contrôle juridictionnel dépend de la compétence du juge administratif dans l'examen des motifs de faits.

Selon l'expérience française, pour vérifier la présence de l'erreur de fait, le juge administratif doit progressivement étendre son contrôle sur l'administration. Premièrement, le juge contrôle toujours l'exactitude matérielle des motifs de fait. Ensuite, c'est le contrôle sur la qualification juridique des faits. La légalité de l'acte dépend aussi de l'exactitude de l'interprétation des faits dans l'affaire concernée. Le juge va encore plus loin en exerçant une appréciation du bilan du coût et des avantages d'une décision, ou le juge cherche les avantages et les inconvénients liés à une opération administrative. Par rapport à la France, pays à la longue tradition de contentieux administratif, qui a développé un contrôle de faits approfondi, la portée du contrôle de l'erreur de fait au Vietnam reste encore limitée. De plus, le contrôle des motifs de faits dans le recours contentieux en matière administrative au Vietnam n'est pas toujours efficace, à cause de la faiblesse de la procédure d'instruction. La portée limitée du contrôle des motifs de faits au Vietnam se manifeste dans le contrôle de l'existence de faits qui est assimilé au contrôle de droit d'une part et d'autre part, dans le rejet du contrôle sur l'appréciation de faits.²⁹⁸

Selon le professeur Lafarrière, le contentieux de l'annulation est un type de contrôle « où les pouvoirs du juge sont limités à l'annulation des actes administratifs unilatéraux par des motifs de droit », et le contentieux de pleine juridiction est le contrôle « où les pouvoirs du juge sont complets pour trancher le litige en fait et en droit ». Les recours juridictionnels en

²⁹⁷ NGUYEN Dang Dung, La restriction des pouvoirs de l'État, Faculté de Droit, Université Nationale du Vietnam à Hanoï, Edition de l'Université Nationale du Vietnam à Hanoï, 2005, p. 666.

²⁹⁸ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 326.

matière administrative au Vietnam sont les recours dans lesquels le requérant peut demander au juge de statuer à la fois sur la légalité et la responsabilité financière de l'autorité administrative. La caractéristique du contentieux administratif vietnamien devrait aboutir à un examen des faits par le juge.

Selon les jugements publiés dans les rapports annuels de la Cour populaire suprême et dans des revues juridiques, le contrôle des faits exercé par le juge se limite à la vérification de la réalité des faits. Si l'administration émet un acte sans prendre en considération des faits précis, le juge annule cet acte. Par exemple, dans l'affaire de « *M. Nguyen Van Doan contre le Comité populaire du district EaH'Leo* » (du 10 avril 1997), la Chambre d'appel de la Cour populaire suprême à Da Nang a donné raison au requérant et invalide de la décision n°247 du Comité populaire du district EaH'Leo. Un des arguments d'annulation est suivant : la décision du Comité s'est fondée sur un fait inexact : il a estimé que le retrait du droit d'usage du sol est basé sur la cause de non usage prolongé, un fait erroné puisque en vérité, M. Doan utilise régulièrement ce terrain. La Chambre a conclu que « *Il existe une violation de la loi, parce que la Loi des sols n'a pas été respectée* ». ²⁹⁹

Dans le contrôle des motifs de faits, le juge administratif vietnamien se limite à vérifier l'existence ou l'exactitude des faits. Cela traduit la limite du contentieux administratif du Vietnam : le contrôle du juge est restreint dans la limite des textes législatifs. L'appréciation de faits est proche du contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration, domaine où le juge ne peut pas intervenir. ³⁰⁰ Au contraire, le contrôle de l'existence et de l'exactitude des faits fait partie du contrôle de légalité. Autrement dit, ce type de contrôle se situe toujours dans cadre légal, comme MM. Auby et Drago ont conclu : « *C'est qu'au regard des conditions posées par la loi qu'il recherche si tel fait est de nature à motiver la décision administrative* ». ³⁰¹ C'est d'autant plus vrai pour le contrôle de l'existence de fait qui est susceptible d'être inséré au contrôle de droit ; selon M. Hauriou, «

²⁹⁹ Khac Vu, « *Une décision illégale relative à la confiscation du terrain a été annulé* », In Le tribunal administratif et la résolution des requêtes administratives des individus et des organes, Revue Démocratie et Droit, Ministère de la Justice, N° spéciale, Décembre 2001, pp. 88-91.

³⁰⁰ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 328.

³⁰¹ AUBY Jean - Marie et DRAGO Roland, *op. cit.*, p. 520.

*S'il y a un fait matériellement inexact et que ce fait soit la cause juridique de l'acte, il y ait violation de la loi pour cause juridique inexistante ».*³⁰²

Aujourd'hui, avec l'intervention croissante de l'État dans la vie économique et sociale, il existe de nombreux cas dans lesquels le législateur laisse un libre pouvoir d'appréciation aux autorités administratives. Dans ces cas, l'administration est libre, en présence d'une situation donnée, de choisir et d'adopter la mesure qui lui paraît satisfaisante en fait, sans être retenue par des considérations de droit.

Mais une telle conception était loin d'être confirmée par la jurisprudence française de la fin du XIX^e siècle. La raison est suivante : la séparation entre les faits et le droit n'est pas toujours claire, et il est impossible d'apprécier la légalité de l'acte sans examiner ce qu'il en est des faits invoqués. M. Hauriou l'a expliqué : *« Comme les lois sont faites pour régler des faits sociaux, il arrive fréquemment que le Conseil d'État soit obligé d'apprécier lui-même les faits pour voir s'il y a eu violation de la loi dans la décision incriminée, c'est-à-dire si la mesure prise est appropriée aux faits tels qu'ils sont prévus dans la loi »*.³⁰³

L'appréciation de l'erreur de fait est indispensable dans le contrôle juridictionnel des actes administratifs.

Cependant en exerçant le contrôle de l'appréciation de faits, le juge se trouve dans une situation bien difficile : il doit veiller à protéger les citoyens contre l'arbitraire de l'administration d'une part, en poussant le plus loin possible son contrôle, et d'autre part, il doit respecter le pouvoir d'appréciation de l'administration, qui poursuit un but d'intérêt général, et pour cela limiter son contrôle pour laisser à l'administration toute liberté d'action.³⁰⁴ Or, dans l'examen de l'existence de faits, la procédure d'instruction menée par le juge administratif au Vietnam n'est pas toujours efficace. Dans la pratique, certaines affaires sont jugées de manière erronée à cause de la défaillance dans l'établissement de la preuve. Dans le bilan de l'année 2005, la Cour populaire suprême a constaté que les tribunaux ne sont pas vigilants dans la recherche des preuves pertinentes qui puissent établir l'exactitude des faits sur lequel est basé le litige ; en conséquence, le jugement ne

³⁰² HAURIUO Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, pp. 451-452.

³⁰³ *Ibid.*, p. 450.

³⁰⁴ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 330.

peut être satisfaisant. La Cour a cité un exemple typique : « *L'affaire de Mme Le Thi D. contre le Comité populaire de la ville V de la province Nghe An* ». La Cour a cassé le jugement du tribunal en appel, faute d'une bonne connaissance des causes. Selon la conclusion de la Cour populaire suprême, à cause d'absence des preuves (ce qui est causé par la procédure d'instruction insuffisante), il n'y a pas fondement juridique pour justifier la légalité de la décision attaquée.³⁰⁵

Les mesures d'instructions, qui comprennent essentiellement les demandes d'explications et des documents, la visite des lieux, l'interrogatoire et l'expertise, sont indispensables pour le recours contentieux, parce que « *Les affaires dont une juridiction administrative est saisie ne peuvent pas être jugées sans avoir fait l'objet d'une instruction propre à les mettre en état d'être réglées par cette juridiction en aussi bonne connaissance de cause que possible* ». ³⁰⁶ Pourtant dans le contentieux administratif au Vietnam, ces mesures ne sont pas effectuées efficacement en raison des limites juridiques et pratiques concernant à la fois le requérant, l'administration et le juge administratif.³⁰⁷

À la différence du droit français, où « *le déroulement de la procédure d'instruction est sous la maîtrise non des parties, mais du juge* »³⁰⁸, en matière contentieuse administrative vietnamienne, le requérant est obligé de fournir les documents et les preuves à l'appui de sa demande. Le juge ne procède la recherche des preuves que lorsqu'il estime que c'est nécessaire. Cela peut s'expliquer par le fait que le tribunal administratif vietnamien est intégré dans le système judiciaire. Par conséquent, la procédure civile influence le fonctionnement de la juridiction administrative. Pourtant, en matière administrative, cela conduit à une difficulté presque insurmontable : l'accès difficile au dossier administratif, le rôle des avocats dans l'établissement des preuves et le coût dissuasif du procès.³⁰⁹

Au Vietnam comme au Laos, de façon générale, il semble difficile d'accéder aux informations publiques car la plupart sont confidentielles. Lorsqu'il existe un litige

³⁰⁵ La Section administrative, La Cour populaire suprême, *Bilan de la pratique de la résolution des recours en matière administrative en 2005 et que quelques propositions*, Hanoï 29 décembre 2005, pp. 07-09.

³⁰⁶ CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien (Domat Droit public), 2008, p. 811.

³⁰⁷ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 333.

³⁰⁸ CHAPUS René, *op. cit.*, p. 817.

³⁰⁹ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 334.

administratif, le requérant en qualité de particulier doit faire face à la difficulté pour réunir les preuves. Comme l'a expliqué M. Nguyen Hoang Anh, le requérant ne dispose pas de moyens efficaces pour réunir tous les documents ou toutes les preuves concernant son affaire. Les documents administratifs sont difficiles d'accès pour les administrés car la loi ne leur prévoit pas cet accès libre. En conséquence, l'accès aux documents dépend de la bonne foi de l'administration. Cela semble difficile, quand cette dernière est la partie opposée dans le procès. Selon M. Pham Duy Nghia, « *Le recours administratif est difficile à exercer parce que « les citoyens simples », qui ne sont pas égaux à l'administration, doivent être en charge de fournir des preuves* ».³¹⁰

Ensuite, la recherche des preuves serait plus efficace si elle est effectuée par l'avocat mais cette recherche s'avère impossible auprès l'administration. Ainsi l'avocat se cantonne-t-il à un rôle simplement consultatif. Jusqu'en 2005, la loi sur la réclamation et la dénonciation ne fixe qu'une seule règle générale sur la participation de l'avocat dans le recours administratif. Les règlements ne donnent aucune explication. Or, si l'avocat ne peut pas participer dès le lancement du recours administratif, la recherche des preuves sera plus difficile dans le recours contentieux qui suit. Dans la pratique, le petit nombre d'avocats ne répond pas aux besoins des individus ; il n'y a que 3500 avocats dans tout le pays, pour 84 millions d'habitants.

Enfin, le coût dissuasif du procès limite le requérant dans la recherche de preuves efficace. Selon l'Ordonnance sur la procédure du contentieux administratif, si le requérant recourt à l'expertise, il doit avancer les frais d'expertise qui sont à la charge de la partie perdante. En plus, lorsque l'expertise est considérée comme inutile pour le jugement du litige, le requérant, qui a demandé l'expertise, doit payer les frais d'expertise. Selon certains juristes vietnamiens, c'est la raison qui conduit à des faiblesses dans l'instruction. M. Pham Duy Nghia a proposé qu' « *à la différence des recours contentieux dans le domaine civil, économique ou du commerce, dans le recours en matière administrative, les dépenses relatives aux mesures d'instruction doivent être réglées par le tribunal. À cette condition,*

³¹⁰ PHAM Duy Nghia, « *Le rôle de l'avocat dans les recours administratifs* », État et Droit, n°2 (143) 2004, p. 64.

*l'individu peut être encouragé à former le recours contre l'administration, qui a pris la décision portant atteinte à son intérêt ».*³¹¹

L'exercice des mesures d'instruction dépend de la coordination entre le juge et l'administration. Le juge doit exiger que l'administration compétente lui soumette la vérification des documents susceptibles d'établir sa conviction et de permettre la vérification des allégations du requérant, ou de produire les observations ou les explications, ou de lui faire connaître le motif de la décision attaquée, etc. Or, cette dernière n'est pas toujours prête à coopérer.³¹² C'est une situation fréquente au Vietnam. Selon la recherche de la Cour populaire suprême, parmi les difficultés du contentieux administratif, l'inertie de l'administration dans le cours de l'instruction est une des causes importantes de la lenteur de l'instruction : « *Les recours contentieux en matière administrative sont récents. Les juges ne sont pas à l'aise en exerçant des mesures d'instruction auprès du défendeur, l'administration compétente. Certaines autorités administratives fournissent sérieusement les documents selon la demande du juge. Mais d'autres autorités n'exercent pas leur obligation. Elles ne fournissent pas les explications et les documents dans le délai fixé. C'est la raison pour laquelle la procédure de l'instruction est prolongée* ».³¹³

De même, cette observation de M. Nguyen Duc Mai, magistrat : « *Dans la pratique, le travail des tribunaux est difficile, parce que certains organes de l'État et certains individus n'exercent pas l'obligation de fournir des preuves et des documents nécessaires* ».³¹⁴ Il y a plusieurs raisons pour expliquer le refus de l'administration : la personne compétente, qui est l'auteur de l'acte attaqué, est mutée ailleurs, les documents sont perdus, l'accès aux documents est interdit à cause du « secret d'État » ou « secret de l'organe de l'État », « secret de la vie privée », « secret professionnel », ou simplement pour cause de mauvaise foi de l'administration.

³¹¹ *Ibid.*, p. 64.

³¹² NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 335.

³¹³ NGUYEN Thanh Tung, « *La pratique de résolution des recours administratifs à la province de Binh Duong et quelques solutions* », in *Quelques solutions pour améliorer l'efficacité et la qualité de la juridiction administrative dans l'esprit de la réforme judiciaire*, Recherche scientifique de la Cour populaire suprême, Hanoi, 2005, p. 128.

³¹⁴ NGUYEN Duc Mai, « *Sanctionner des activités contre le fonctionnement des tribunaux* », *Tribunal Populaire*, n°19, octobre 2007, p. 02.

Le défaut des documents nécessaires pour éclairer l'affaire litigieuse empêche le juge de statuer sur le procès. Or, en droit vietnamien, les textes ne fixent pas de règles pour sanctionner l'inertie de l'administration dans la procédure d'instruction. M. Nguyen Duc Mai considère que l'absence des règles juridiques est la première difficulté pour sanctionner la faute de l'administration. « *Toutes les infractions administratives sont prévues dans l'Ordonnance sur les sanctions administratives. Cette dernière ne fixe pas des règles sur une infraction spécifique-les activités entravent le fonctionnement des tribunaux. À l'heure actuelle, il n'y a aucun texte qui règle ces questions* ». ³¹⁵ C'est pourquoi ce juriste propose l'élaboration d'une ordonnance sur les infractions entravant le fonctionnement des tribunaux.

Pour que les injonctions d'instruction du juge soient respectées, il faut améliorer la relation entre l'administration et les tribunaux. C'est une solution à long terme, qui comprend plusieurs mesures, par exemple : renforcer l'indépendance du juge. Pour le contentieux administratif, il faut une sanction concrète, qui ait une influence sur l'intérêt de l'administration-défendeur. Ici, l'expérience de la France semble utile : « *Si l'administration refuse de satisfaire à ce qui lui est demandé, ou n'y satisfait pas dans le délai imparti, ou y satisfait incomplètement, son attitude sera sanctionnée : les allégations du requérant seront, en effet, tenues pour fondées. Le requérant aura en conséquence toutes les chances de gagner son procès...* ». ³¹⁶ Cependant, pour importer cette solution, il faut améliorer le contenu de la requête introduite par le requérant. (Comme il a été analysé précédemment, en droit vietnamien, le requérant ne doit pas exposer ses conclusions et ses moyens dans la requête). Concrètement, il faut fixer l'exigence relative à l'énoncé des conclusions et à la motivation (en fait et en droit). À cette condition, le juge peut se fonder sur les moyens appuyés par le requérant. ³¹⁷

La France et la Thaïlande ont exercé le même principe et utilisé la même règle de la procédure concernant le contrôle de la légalité et le contrôle juridictionnel des actes réglementaires. Les deux pays pratiquent le même système juridique. De plus, ils disposent la dualité de la juridiction administrative. En conséquence, il est nécessaire d'examiner le

³¹⁵ NGUYEN Duc Mai, *op. cit.*, p. 04.

³¹⁶ CHAPUS René, *op. cit.*, p. 851.

³¹⁷ NGUYEN Hoang Anh, *op.cit.*, p. 337.

contrôle de légalité par le juge administratif, notamment le recours pour excès de pouvoir qui a été employé en France.

En effet, il y a deux voies qui permettent au juge administratif de faire respecter la légalité des actes. Ce sont le contrôle par voie d'action et le contrôle par voie d'exception. En un mot, le juge administratif exerce le contrôle juridictionnel à travers de deux façons : par voie d'action et par voie d'exception. En ce qui concerne le contrôle par voie d'action, il s'agit du recours pour excès de pouvoir, étant entendu que le Conseil d'État a le monopole des recours dirigés contre les décrets, contre les actes réglementaires des ministres, contre les actes réglementaires qui sont pris obligatoirement après avis du Conseil d'État, et contre les actes réglementaires dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un tribunal administratif. De plus, le Conseil d'État est compétent, en premier et dernier ressort, pour connaître de la légalité, par voie du recours pour excès de pouvoir, des actes réglementaires les plus importants.³¹⁸

Par ailleurs, le juge administratif est également compétent par voie d'exception : à l'occasion d'un recours formé contre une décision qui trouve elle-même sa base légale dans un règlement, on peut exciper, après l'expiration du délai de recours contentieux, de l'illégalité de ce règlement. Dans ce cas, et si l'exception est reconnue fondée, le requérant n'obtient pas l'annulation du règlement, bien sûr, mais seulement celle de la décision réglementaire ou individuelle prise sur son fondement ; le requérant, lui reste en vigueur, mais il se trouve fragilisé par une décision de justice qui l'a jugé illégal.³¹⁹

À propos d'un recours pour excès de pouvoir (REP), il s'agit d'une voie de droit pour obtenir le respect de la légalité en demandant l'annulation ou la reformation de tout ou partie d'un acte de l'administration. En ce sens, il diffère du « recours de plein contentieux » qui vise, par exemple en manière de litige sur des contrats administratifs ou en cas de préjudice, à obtenir une réparation. Les critères de fond et de forme sont nécessaires pour le recours.

³¹⁸ ROUGEVIN-BAVILLE Michel, DENOIX DE SAINT MARC Renaud, LABETOULLE Daniel, *Leçons de droit administratif*, Éditions HACHETTE, Paris, 1989, p. 152.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 153.

Par ailleurs, il existe les contrôles opérés par le juge administratif en cas de recours faits en urgence. Il s'agit de procédures d'urgence où le juge administratif saisi se prononce sans délai pour éviter le caractère irrémédiable d'une situation. Une mesure administrative est exécutoire c'est-à-dire applicable ; la mesure est appliquée et crée des effets, tant qu'elle n'a pas été jugée contraire par le juge. L'examen par le juge administratif peut exiger du temps. Il existe un « référé suspension » lorsque l'urgence justifie qu'on n'exécute pas une mesure administrative. Le juge administratif saisi de façon urgente apprécie alors l'utilité de suspendre sans délai la décision administrative. Il va le faire quand il estime que celle-ci porte préjudice de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant, et aux intérêts qu'il entend défendre.

À propos du contrôle exercé par le juge administratif en Thaïlande, il est similaire au contrôle exercé en France. Selon la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse, la juridiction administrative de Thaïlande a pour attributions de contrôler l'application des règles administratives par l'administration d'une part et d'autre part de trancher les litiges administratifs. En un mot, il s'agit d'exercer des fonctions de contrôle juridictionnel de l'administration. Comme l'organisme chargé du contrôle juridictionnel a été influencé du modèle de la dualité de juridiction, par conséquent, le contrôle de légalité est identique.

En Thaïlande, la juridiction administrative joue un rôle essentiel dans le contrôle de légalité. Dans la pratique, le tribunal administratif va vérifier les causes d'irrégularités résultant des activités de l'administration et de l'agent de l'État. Car les irrégularités de l'acte peuvent venir de plusieurs facteurs : l'incompétence (relative à l'auteur de l'acte), le vice de forme ou de procédure (relatif aux formes de l'acte) et la violation de la loi (relative à la fois à l'objet et aux motifs de l'acte).

En droit thaïlandais, le recours administratif a été reconnu par la loi de 1996 relative à la procédure non contentieuse. Cette loi fixe le principe et la méthode concernant l'édition des actes administratifs : la compétence des auteurs, la procédure, la forme de l'acte, y compris le motif de l'acte. C'est pourquoi on peut dire que cette loi est considérée comme une base légale directe que le tribunal administratif emploie dans le contrôle de légalité des actes administratifs par la voie administrative non contentieuse. Précisément, la loi précise

les règles de droit commun de la procédure administrative non contentieuse à l'égard de l'acte administratif individuel. Elle s'applique à tous les actes administratifs individuels dont la procédure n'est pas réglementée par des textes spéciaux. L'article 3 de cette présente loi prévoit : « *Les dispositions de la présente loi sont applicables à la procédure administrative non contentieuse pour l'édition des actes administratifs en vertu de toutes les lois quelle qu'elles soient ; sauf lorsqu'une loi prévoit particulièrement les règles de la procédure administrative non contentieuse applicables au domaine qu'elle régit et que de telles règles assument une garantie ou présentent une norme de la procédure administrative qui n'est pas inférieure à celles prévues par la présente loi* ». ³²⁰

Notons que le principe du contrôle de légalité a été fixé par les deux textes, à savoir : la loi de 1996 relative à la procédure administrative non contentieuse qui détermine les principes de recours administratif que l'administration doit appliquer dans l'examen sur la prise de la décision administrative afin d'empêcher les irrégularités en matière de prise de la décision administrative par l'administration et ensuite la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse qui fixe les principes concernant les principes de recours contentieux administratif afin de faire annuler les décisions administratives illégales. En résumé, ces deux textes ont été considérés comme des fondements juridiques qui déterminent les règles concernant à la fois la procédure administrative non contentieuse et la procédure administrative contentieuse.

La procédure administrative est la préparation et les opérations des autorités administratives. C'est la procédure avec laquelle les autorités administratives emploient afin de prendre la décision administrative ou le règlement, et y compris l'action administrative. La décision administrative est l'emploi des droits et devoirs déterminés par la loi pour organiser les relations entre les individus provoquant le changement, le transfert, le réserve, la suspension ou faisant grief aux droits et devoirs des individus soit à la fois à la permanence et à titre temporaire, à savoir : l'ordre, l'autorisation, la permission, l'examen d'une demande, l'affirmation et l'acceptation d'enregistrement, mais cela n'a rien à voir avec l'édition du règlement ;

- les autres fonctions prévues dans les règlements ministériels. ³²¹

³²⁰ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op.cit.*, p. 165.

³²¹ Art. 5 de la loi de 1996 relative à la procédure administrative non contentieuse

En droit thaïlandais, le contrôle de légalité est similaire à celui appliqué en France. En principe, il existe deux types de contrôle : le contrôle de la légalité externe et le contrôle de la légalité interne. Pour le premier, le juge administratif vérifie la légalité concernant la compétence de l'auteur des actes et la légalité portant sur les conditions de forme et de procédure. Quant au second, le juge administratif vérifie la légalité des motifs des faits et la légalité du but. En principe, la France et la Thaïlande ont déployé le même principe concernant le contrôle de la légalité par le juge administratif. Alors il convient de présenter le contrôle à l'égard de l'auteur des actes en Thaïlande.

S'agissant du contrôle à l'égard de l'auteur des actes, le juge administratif examine si ce dernier a la compétence de prendre d'un acte. Les actes pris par l'autorité incompétente sont illégaux. La légalité à l'égard de l'auteur des actes exige que l'autorité administrative doit avoir la compétence légale pour prendre la décision. Autrement dit, les autorités administratives n'ont de pouvoir que sur la base et dans les limites des textes qui fixent leurs attributions ; il y a incompétence quand les autorités administratives prennent les décisions sans avoir qualité juridique pour le faire. L'incompétence de l'auteur de l'acte est une forme d'illégalité plus grave ; elle est un moyen d'ordre public que le juge peut relever même si le requérant ne l'a pas invoquée à l'appui de son recours.

En droit thaïlandais, l'incompétence de l'auteur de l'acte causant l'illégalité présente par les mêmes formes qu'en France. Elle peut être de trois types : l'incompétence *ratione materiae*, l'incompétence *ratione loci*, l'incompétence *ratione temporis*.

Le juge administratif thaïlandais contrôle strictement le moyen d'incompétence de l'auteur de l'acte. L'incompétence de l'auteur entraîne l'inexistence de l'acte administratif dans les cas suivants : un acte administratif a été émis en violation de la compétence territoriale relativement à l'affaire dont il s'agit ; un acte administratif dont l'auteur est dépourvu de tout pouvoir de décision ; un acte administratif qui réalise un empiétement de l'administration sur les attributions d'une juridiction ; un acte administratif exigeant la nomination pour ordre, qui investissent une personne d'une fonction publique, non pour elle l'exerce, mais pour qu'elle puisse être portée à une autre fonction ou bénéficier de certains avantages.

Le juge administratif considère également l'impartialité de l'auteur des actes ; l'acte administratif édicté dans la partialité est illégal. La doctrine thaïlandaise a classifié un acte irrégulier en raison du manque d'impartialité de son auteur comme l'incompétence de l'auteur de l'acte.³²²

En ce qui concerne le contrôle de la légalité des conditions de forme et de procédure, il est possible de dire qu'il est quasiment identique à celui de la France. Les conditions de forme et de procédure ont été fixées par la loi de 1996 relative à la procédure administrative non contentieuse. De façon générale, le régime des recours administratifs préalables est obligatoire. Le recours administratif doit poursuivre les conditions de la procédure administrative qui prévoient aux termes de l'article 40 de la présente loi : « *Les décisions administratives qui peuvent faire l'objet d'un recours administratif, doivent indiquer les voies de recours, les modalités de saisine ainsi que le délai de recours* ».

En principe, le non-respect des conditions formelles et procédurales entraîne l'annulation de l'acte administratif par le juge. Par contre, en droit thaïlandais dans certains cas, le non-respect de ces conditions n'entraîne pas l'annulation de l'acte par le juge administratif. Si le juge administratif estime qu'une autorité administrative a déjà couvert le vice de forme et de procédure, il n'annule pas l'acte administratif. Les conditions de la couverture du vice de forme ou de procédure par l'autorité administrative ont été fixées aux termes de l'article 41 de la présente loi 1996 : « *1.) lorsque la requête nécessaire pour l'édition d'une décision est ultérieurement déposée ; 2.) lorsque la motivation nécessaire est ultérieurement donnée ; 3.) lorsque l'audition nécessaire d'une partie est organisée après coup ; 4.) lorsque la délibération d'une commission dont le concours est nécessaire pour l'édition de l'acte administratif est ultérieurement pris ; 5.) lorsque le concours nécessaire d'une autre autorité administrative est organisé après coup* ».³²³

Au sujet du contrôle de la légalité interne, comme vu supra, le juge administratif est chargé de vérifier la légalité des motifs des actes et la légalité du but. Les motifs sont constitués par les éléments de droit et de fait qui conduit l'administration à agir. Lorsqu'il prend une

³²² HONGSIRI Ruthai, « *Les actes administratifs* », in *Manuel de droit administratif*, Institut de droit du Bureau, 2002, p. 339.

³²³ SAENGKANOKKUL Piyabutr, *op.cit.*, p. 238.

décision, l'auteur de l'acte se fonde à la fois sur une règle de droit écrit ou un principe général du droit et sur une certaine situation de fait. L'erreur de droit peut résulter des trois causes : la mise en œuvre d'une norme inexistante ou inapplicable, le rattachement des dispositions édictées à une norme illégale et le rattachement des dispositions édictées à une norme, applicable et régulière, mais inexactement interprétés par l'auteur de l'acte.³²⁴

Il s'agit de la Cour administrative suprême et des tribunaux administratifs. Au début, il apparaît que la structure de la juridiction administrative thaïe a été inspirée du modèle français.

Après avoir considéré sa structure de manière d'approfondie, il nous semble que la juridiction administrative thaïe est plutôt similaire au modèle dualiste allemand où chaque ordre de juridiction a sa juridiction suprême autonome et indépendante ; le statut de la juridiction administrative thaïe relève du pouvoir judiciaire, non pas du pouvoir exécutif comme la juridiction française. Pourtant si l'organisation de la juridiction administrative thaïe n'est pas organisée par le même principe d'ordre administratif sur le modèle français, il est à remarquer que, pour la procédure administrative contentieuse, la loi de 1999 était dominée par le modèle français. C'est pourquoi il n'est pas étonnant que le texte admet clairement la notion de détournement de pouvoir comme un des cas d'ouverture.

Aux termes de l'article 9 (1) de cette loi, les juridictions administratives sont compétentes pour connaître des litiges concernant des règlements, des décisions ou d'autres actions pris par l'administration ou un agent au motif tiré de l'incompétence, du vice de forme ou de procédure, de la violation de la loi, du détournement de pouvoir, de la discrimination, de la création des procédés inappropriés ou des charges irraisonnables aux administrés. Cet article constitue une véritable importation du modèle français dans le droit administratif thaïlandais. Mais ce qui importe davantage ici, c'est de constater, dans le droit positif thaïlandais actuel, le détournement de pouvoir comme une des causes d'illégalité et d'annulation des actes administratifs.³²⁵

³²⁴ *Ibid.*, pp. 240-242.

³²⁵ *Ibid.*, p. 266.

Titre II

Les propositions d'un modèle adapté au contexte du Laos

Dans le cas où il serait nécessaire de créer une instance administrative, que faudrait-il faire : selon vous, lequel est possible et souhaitable entre deux ordres de juridictions distinctes et une chambre particulière dans la juridiction judiciaire ? Pourquoi ?

Les juristes qui sont pour la création de deux ordres de juridictions distinctes expriment les points de vue sur la création de la justice administrative au Laos. Il conviendra d'avoir la dualité de juridiction parce qu'elle puisse couper des étapes compliquées. De plus, elle peut dérouler ses attributions sérieusement. Car les juridictions judiciaires et les tribunaux administratifs ont un objectif différent en fonction des affaires à juger, ainsi qu'en matière d'application des règles de droit. Les juridictions judiciaires s'occupent de régler les problèmes de droit privé des individus et des personnes morales.

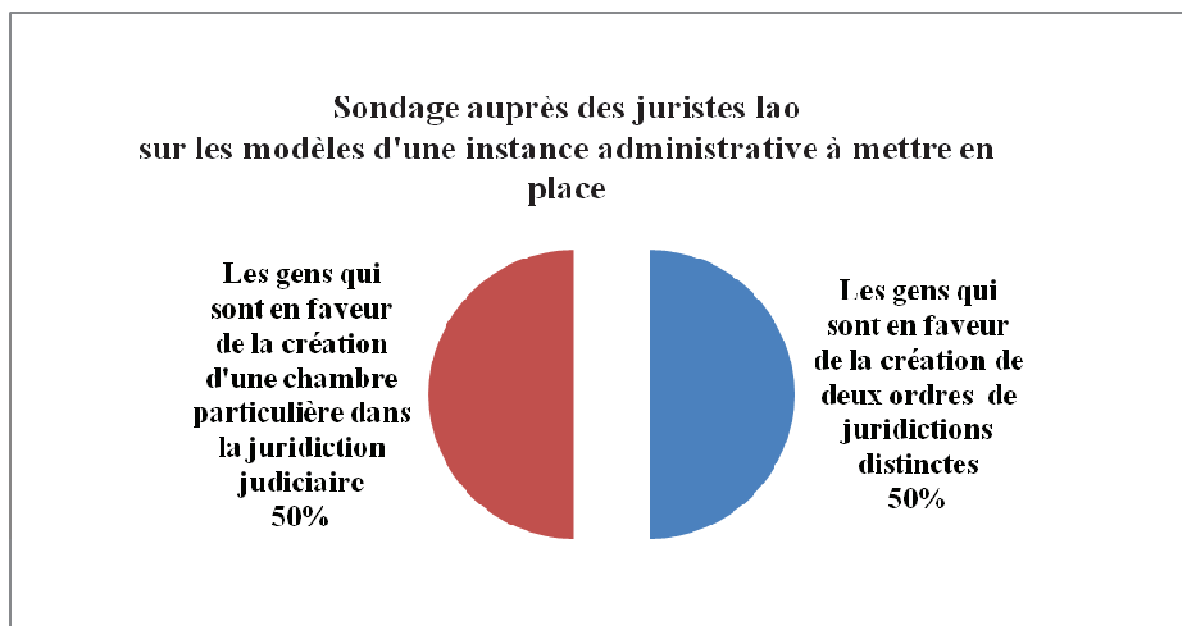
Le tribunal administratif est en accord avec cet ordre de juridiction afin d'assurer la justice et le principe d'impartialité. Mais il faut commencer par le Tribunal unique pour avoir des expériences. De plus, aujourd'hui les autorités publiques ont le système judiciaire complet et ses fonctionnaires compétents. Il peut même permettre des économies budgétaires. C'est mieux que le système de juridiction unique parce que chacun a ses propres fonctions bien définies.

Comme les litiges administratifs sont compliqués, des mesures doivent être prises pour la création de chambres différentes qui seraient consacrées au droit administratif. D'ailleurs, sa procédure d'instruction doit se différer par rapport à la juridiction judiciaire. Puis, les jugements de ces litiges sont plus importants pour la stabilité de la nation. Le tribunal populaire et le tribunal administratif sont différents dans leurs droits et devoirs.

Dans le cas du Laos, il faut employer le système du contrôle et de la surveillance et les mesures administratives pour trancher les litiges administratifs. Il semble que cela suffise jusqu'à présent. Mais, d'un point de vue plus sérieux, légal et moral, il faut créer la juridiction administrative autonome sans rattacher aux juridictions judiciaires existantes qui sont actuellement mises en place. Au cours des années passées, on a pu observer qu'il y avait beaucoup d'affaires diverses. Mais les organes judiciaires n'ont pas pu trancher ces litiges selon les délais et compétences qu'ils étaient censé respecter.

Des juristes sont contre une telle création mais pour la création d'une branche administrative, chambre spécialisée au sein de la juridiction existante. Ils donnent leurs points de vue comme suit. Selon eux, on a la structure de juridictions de base. La chambre administrative auprès du tribunal populaire existante pourrait garantir le système unifié du tribunal au Laos. Il ne reste qu'à y ajouter les fonctionnaires spécialisés afin d'économiser le budget de l'État. Ensuite, il faut former les fonctionnaires, l'organisation et la formation des juges administratifs. Toujours selon les détracteurs de la création du TA, il serait plus profitable de supporter le système économique que de créer une institution de ce type. Le nombre des personnels (magistrats) est limité, au début il faudrait aménager cette chambre dans une juridiction unique. Dans l'avenir, dans des conditions plus favorables, il serait plus envisageable de créer alors une juridiction autonome.

Afin de comparer les deux modèles de juridiction, il est utile de se reporter au tableau ci-dessous. Les pourcentages obtenus peuvent nous permettre de comprendre les points de vue des juristes laotiens concernant le choix entre les deux modèles de tribunal proposés. Selon les données, il est difficile de dire quel modèle il est possible et souhaitable de créer, car le pourcentage de choix entre les deux modèles est identique, les deux modèles semblent pouvoir être créés au Laos. Par contre, selon le principe de base politique du Laos, le modèle de l'unité de juridiction semble logique. Malgré tout, le choix définitif dépendra de la décision des autorités politiques compétentes.



Au début, il vaut mieux améliorer ou renforcer le mécanisme de contrôle existant chargé de veiller à une bonne application des règles administratives, en particulier le système des organismes de contrôle du Parti et d'État. Ce mécanisme est l'organe représentatif du Parti et du Gouvernement qui s'occupe de veiller directement à l'application des règles de droit par l'organisation du Parti et l'administration publique par rapport aux autres organes du contrôle extérieurs : l'Assemblée Nationale, le Parquet populaire, le Tribunal populaire et autres. Ces organismes exécutent leurs fonctions de contrôle extérieur à l'égard du Parti et de l'administration publique.

Concernant le rôle des organismes de contrôle, il consisterait à inspecter pour le compte du Parti et du Gouvernement. Notamment, l'Inspection Générale de l'État (IGE) s'occupe de contrôler l'application des lois et de régler les litiges administratifs par la procédure administrative. Lorsqu'il y a un litige ou une violation de la loi, les fonctionnaires inspecteurs travaillent comme des enquêteurs pour rechercher les informations et les preuves. Ils collaborent avec les parties interpellées pour collecter les informations et les preuves. Chaque fois, ils font un rapport d'inspection en proposant leurs points de vue concernant une résolution ou le règlement d'une question en cause. Normalement, les inspecteurs ne sont pas compétents pour prendre directement la décision sur le règlement du litige. Ils préparent seulement la résolution du litige pour le chef de l'administration publique, sauf cas d'un simple litige ou d'une autorisation confiée par l'autorité supérieure. Si on prend en compte les droits et devoirs des inspecteurs laotiens, ils jouent un rôle comme la justice retenue en France. Ils sont seulement compétents pour proposer une décision au chef de l'administration.

Eu égard du rôle des organismes de contrôle, il va falloir améliorer le système de l'IGE au Laos en s'inspirant du Conseil d'État français. Il s'agit d'une bonne initiative pour avoir une institution spécifique et efficace qui peut assurer la création de l'État de droit au Laos. En d'autres termes, c'est également d'envisager la constitution d'une justice administrative qui représente comme un système de l'ordre administratif autonome, notamment le système de la dualité de juridiction.

Historiquement, la France est l'origine du système de la dualité de juridiction. Le développement de l'ordre administratif et du droit administratif français est reconnu dans le

monde. De nos jours, le système du tribunal administratif est imité par un certain nombre de pays dans le monde, y compris la Thaïlande. Ce qui est important, c'est le développement du système juridique français, il s'agit de la codification qui comprend les deux branches importantes du droit : droit public et droit privé.

Après avoir analysé les expériences et les leçons du tribunal administratif de ces trois pays, il y a beaucoup de choses qu'on peut comparer pour proposer la création d'un modèle adapté du tribunal administratif pour le Laos. Bien que le modèle de la dualité de la juridiction ne puisse pas s'appliquer directement à la situation actuelle du Laos, pour plusieurs raisons [système juridique, manque de spécialistes, unité de pouvoir], le mécanisme spécifique chargé du contrôle juridictionnel de l'administration pourra être créé. De plus, le système de la dualité de la juridiction est reconnu dans le monde. En conséquence, il vaut mieux commencer par choisir un modèle reconnu et efficace pour proposer la création d'ordre administratif vers une réforme du système judiciaire en RDP Lao.

Quant au système du tribunal administratif appliqué au Vietnam, il s'agit du système qui a pour origine la juridiction unique. Ce modèle du tribunal administratif a été constitué en se référant aux conditions du Vietnam. En principe, si on prend en compte les deux facteurs politique et juridique établis du Vietnam, il faut choisir le modèle du tribunal administratif appliqué au Vietnam, car le Laos possède les mêmes facteurs de base que son pays voisin.

À titre d'exemple, au Laos, il n'y a pas de distinction entre le droit public et le droit privé tout comme au Vietnam. Dans les deux pays, le développement du système juridique est presque le même. D'ailleurs, le régime politique est également similaire. En revanche, le système de l'unité de la juridiction administrative au Vietnam a été critiqué par un certain nombre de juristes et chercheurs. Ils ne sont pas vraiment favorables à la justice administrative au sein du tribunal populaire car la compétence de la chambre administrative est limitée par rapport à autres chambres du tribunal populaire. De plus, le tribunal administratif ne peut pas garantir l'indépendance. Selon l'organisation et les attributions de tribunal administratif du Vietnam, c'est le tribunal populaire ou le tribunal judiciaire qui ait été chargé d'exercer des fonctions du contrôle juridictionnel de l'administration. Autrement dit, le tribunal populaire est chargé de connaître des litiges administratifs.

Selon les deux modèles appliqués dans ces trois pays, quel est celui qui peut s'adapter le mieux à la situation du Laos. La réponse sera sans doute le modèle de la dualité de juridiction. Mais dans la pratique, il sera nécessaire que la mise en place de ce dispositif soit raisonnée et organisée car on n'a pas d'expérience dans le domaine. Donc, il vaut mieux commencer par améliorer ou renforcer le système des organismes de contrôle. Il conviendra de fonder le système du tribunal administratif à la façon laotienne en tirant les expériences des pays étrangers sur la dualité de la juridiction. C'est-à-dire qu'il est souhaitable de développer l'IGE jouant un rôle similaire du Conseil d'État français par transférer le département des lois auprès du Cabinet du gouvernement à l'IGE. Puis, il faut transformer le département des examens de requêtes et de recours administratifs de l'IGE en un ordre administratif indépendant exerçant les fonctions comme tribunal administratif à la façon laotienne.

Considérant le contexte actuel du développement socio-économique et du système juridique et judiciaire du Laos, il semble très difficile de trouver les conditions favorables pour la création du tribunal administratif comme le modèle français ou thaïlandais. Les difficultés sur sa création auxquelles on doit faire face sont : le personnel, le budget, le système juridique et les chercheurs dans ce domaine.

Dans ce titre, un ordre administratif laotien sera proposé.³²⁶ Dans un premier temps, il convient de travailler sur l'analyse institutionnelle de l'organisation la plus pertinente (Chapitre I) et de faire dans un second temps l'analyse fonctionnelle de l'organisation la plus pertinente (Chapitre II).

³²⁶ Voir annexe n°08 : Organigramme de l'ordre administratif proposé.

Chapitre I

Analyse institutionnelle de l'organisation la plus pertinente

Au lieu de créer une chambre administrative au sein du tribunal populaire déjà constitué, il serait plus approprié de créer un ordre administratif en parallèle de l'IGE. Il est souhaitable d'améliorer la position et le rôle de l'Inspection générale de l'État (IGE) pour qu'elle joue un rôle identique en matière consultative à celui du Conseil d'État français comme susmentionné. Puis, il s'agira de transformer le département des examens de requêtes et de recours administratifs de l'IGE en une Cour administrative suprême (CAS).

Dans ce chapitre, on va traiter de l'organisation et de la composition (Section I) et après quoi il faut discuter sur les dispositions statutaires des magistrats (Section II).

Section I – Organisation et composition

La structure de l'organisation de l'IGE reste inchangeable. Il n'y a qu'y ajouter le département des lois. Il faut seulement améliorer la position, le rôle et les attributions de l'IGE. C'est-à-dire que l'objectif est de créer le Conseil d'État *à la façon laotienne*. En principe, le Conseil d'État français est chargé à la fois d'exercer des fonctions consultatives concernant l'élaboration des projets de lois et décrets en matière administrative pour le gouvernement et de trancher les litiges opposant l'administration à l'agent public et l'administré. Par contre, le Conseil d'État *à la façon laotienne* ne serait compétent que pour donner les consultatives juridiques au gouvernement.

L'IGE garde toujours sa position et son rôle dans le corps d'inspection. Elle est chargée de veiller à la bonne application de la loi par les organes d'inspection. Sa compétence technique s'étend dans l'ensemble du territoire de la République et son siège est à Vientiane. Cependant, voici ce que serait la nouvelle attribution de l'IGE en plus de celles déjà analysées précédemment : exercer des fonctions consultatives en matière juridique administrative pour le gouvernement.

En effet, l'IGE aura un triple rôle à savoir : conseil juridique, lutte contre corruption et inspection (mission d'enquête). Elle est considérée comme l'organe consultatif du Gouvernement. À ce titre, elle lui donne des conseils sur la préparation de tous les textes de lois. En effet, dans le domaine législatif, l'IGE est chargée de préparer tous les textes de

lois. Il est obligatoirement consulté par le Gouvernement sur tous les textes de lois. Dans le domaine administratif, le rôle de l'IGE est également important, notamment dans l'exercice du pouvoir réglementaire. L'IGE est appelée obligatoirement à donner son avis sur les projets de décrets et les projets de décrets destinés à modifier des textes législatifs sur le domaine réglementaire.

Au sujet de la structure de l'ordre administratif, il faudrait organiser le système des tribunaux administratifs comme le système du tribunal populaire. Dans le système de l'ordre administratif, sa structure serait organisée comme celle du tribunal populaire. Au niveau central, la Cour administrative suprême (CAS) serait basée à Vientiane. Elle serait la plus haute dans l'ordre administratif. Elle serait équivalente à l'IGE.

Au niveau local, il existerait des cours administratives d'appel implantées dans les trois régions. Ce sont les trois cours administratives régionales (CAR) appelées cours administratives d'appel organisées en se fondant sur le modèle de la cour populaire régionale. Ensuite, il y aurait les dix-sept cours administratives provinciales (CAP) implantées dans les provinces. Quant au niveau de district, il existerait les trente-neuf tribunaux administratifs de regroupement de district (TARD). Les CAR, CAP et TARD seraient les tribunaux administratifs locaux du Laos.

Le Premier ministre est président honoraire de la CAS. Dans l'avenir, la composition du corps de magistrats administratifs sera faite dans le respect des équilibres ethniques, régionaux et de genre. Le président de la CAS sera élu par l'AN parmi les juristes en liste pour une durée de 5 ans renouvelable une fois. Les vice-présidents de la CAS seront nommés par le Président de la République sur proposition du président de la CAS pour une durée de 5 ans renouvelable. Les juges administratifs de la CAS seront nommés par le président et les vice - présidents de la CAS en concertation avec le Ministre de la Justice, le président de la CPS et le Ministre de l'Intérieur. Chaque juge nommé devra justifier d'un cursus ou formation de droit administratif.

Concernant les greffiers, secrétaires de justice et enquêteurs, ils seront nommés sur un concours ouvert aux étudiants de droit. Ils sont formés au droit administratif. Les avocats auprès de l'ordre administratif sont obligatoirement formés au droit administratif. Les

procureurs peuvent être avocats près l'ordre administratif. D'ailleurs, il va falloir avoir des experts détachés en domaine technique.

Le régime disciplinaire et les règles déontologiques des juges administratifs seront fixés par le règlement particulier. En dehors du statut de la fonction publique, les juges administratifs doivent avoir un statut spécifique afin d'assurer leurs fonctions de contrôle juridictionnel de l'administration. Les juges judiciaires ne doivent plus intervenir dans les attributions du juge administratif, sauf cas particulier et prévu par la loi. En cas de vacance de poste, d'empêchement du président de la CAS, les fonctions ou les tâches confiées sont exercées par un des vice-présidents de la CAS.

Afin d'analyser l'organisation de l'ordre administratif, nous allons en premier lieu envisager la Cour administrative suprême (I) et analyser en second lieu des tribunaux administratifs locaux (II).

I- La Cour administrative suprême

La Cour administrative suprême (CAS) sera basée à Vientiane. Elle gère administrativement des tribunaux administratifs locaux. Elle statue en cassation sur les recours contre les décisions rendues par les tribunaux administratifs locaux. Elle connaît au premier et dernier ressort des recours dirigés contre les actes réglementaires et individuels des hauts fonctionnaires de l'État.

En ce qui concerne l'instance de cassation, le président de la CAS est de droit président de l'instance de cassation. Les décisions des tribunaux administratifs locaux sont susceptibles d'opposition et de cassation. La CAS siégeant en instance de cassation connaît des pourvois formés contre les décisions ou contre toute autre décision de caractère juridictionnel rendus en dernier ressort par les tribunaux administratifs locaux (CAR, CAP, TARD). La CAS siégeant en instance de cassation connaît la procédure en règlement des juges administratifs. Lorsque la CAS est saisie d'un pourvoi en cassation, elle ne connaît pas le fond de l'affaire. En tout état de cause, il s'assure que le juge administratif de fond a correctement et juridiquement qualifié les faits. La CAS se prononce sur les pourvois en cassation, pour incompétence, absence, contrariété ou insuffisance de motivation, violation ou mauvaise interprétation de la loi.

Le contentieux administratif dépend de la compétence de la Cour administrative suprême, sauf les litiges administratifs présentant une certaine importance. La Cour administrative suprême est une instance spécialisée en matière administrative. Il s'agit de l'organe le plus élevé dans l'ordre administratif.

La composition de la CAS est du même modèle que d'autres tribunaux administratifs locaux. C'est-à-dire qu'il se compose d'un président, des vice-présidents, des juges administratifs, des greffiers, enquêteurs, procureurs, secrétaires de justice et des experts en domaine technique détachés auprès de la CAS. Le président est élu par l'AN parmi les juristes en lice. Les vice-présidents sont nommés par le Président de la République sur proposition du président de la CAS. Les juges administratifs sont nommés par le président et les vice - présidents de la CAS en concertation avec le Ministre de la Justice, le président de la CPS et le Ministre de l'Intérieur. Chaque juge nommé doit justifier d'un cursus ou formation de droit administratif.

En ce qui concerne la compétence de la CAS, en fait, elle est compétente pour statuer sur les pourvois de supervision et de révision formés contre les décisions de justice des tribunaux administratifs locaux. Il convient de fixer la compétence de la Cour administrative suprême. Elle est chargée de statuer sur les pourvois en supervision et en révision formés contre les décisions de justice conformément au droit de la procédure.

Un Conseil des juges administratifs de la CAS sera créé par élection par les juges du CAS, du CAR et du CAP. Il a compétence de juger les litiges administratifs d'importance et de juger le conflit d'attribution des tribunaux administratifs locaux. C'est-à-dire que le Conseil des juges administratifs a la possibilité d'exercer également les fonctions relatives au contentieux administratif. Le Président, les vice-présidents de la CAS et les juges administratifs désignés par le Comité permanent de l'Assemblée Nationale (CPAN) sur proposition du président de la CAS sont des membres de cette institution. Les membres du conseil sont le président et les vice-présidents et des juges administratifs de la CAS. Le nombre des membres du Conseil doit être fixé par le conseil des juges administratifs en concertation avec le président de la CAS et le CPAN.

Au sujet de la fonction administrative, en tant qu'organe supérieur de la CAS, le Conseil des juges administratifs assure la garantie de l'uniformité de l'application de la loi par

l'ordre administratif dans l'ensemble du territoire du Laos. Le Conseil des juges administratifs dispose d'attributions importantes, par exemple : faire les bilans de la pratique juridictionnelle, préparer les projets de loi pour les soumettre au CPAN ; adopter le rapport du Président de la CAS sur les activités administratives et juridictionnelles avant sa mission à l'Assemblée Nationale, au CPAN, au PM et au Président de la République.

En ce qui concerne la fonction juridictionnelle, le Conseil est compétent pour statuer sur les pourvois en supervision et en révision formés contre les décisions de justice conformément au droit de la procédure. C'est une compétence qui s'applique à tous les tribunaux administratifs locaux.

II- Les tribunaux administratifs locaux

Au niveau local, l'organisation intérieure de tribunaux administratifs locaux, elle serait constituée selon le même principe que la CAS. Chaque tribunal administratif serait divisé en diverses sections et des organes administratifs. En principe, chaque tribunal administratif local se compose d'un chef, des chefs adjoints, des juges administratifs, greffiers, enquêteurs, procureurs, avocats et experts en domaine technique détachés.

Les tribunaux administratifs locaux sont : cours administratives régionales, cours administratives provinciales et tribunaux administratifs de regroupement de districts. Les tribunaux administratifs locaux sont compétents pour trancher les affaires en matière administrative en première instance et en appel selon leur compétence territoriale.

En général, les chefs, chefs adjoints, les juges administratifs et personnels des tribunaux administratifs locaux sont nommés et révoqués par la même procédure. Le chef des tribunaux administratifs locaux a des missions administratives, par exemple : organiser les activités du tribunal administratif ; régler le fonctionnement du tribunal ; présenter un rapport des travaux menés par le tribunal à l'autorité supérieure hiérarchique de l'ordre administratif. Les chefs adjoints assistent le chef dans l'exercice de son travail. Ils sont responsables devant le chef de l'accomplissement des missions qui leur ont été confiées.

Les juges administratifs du tribunal administratif ont un statut particulier. Au début, la création de la justice administrative, les juges dans les tribunaux populaires sont formés,

pour être compétents en contentieux administratif et sont mutés à l'ordre administratif au niveau central jusqu'au local.

En ce qui concerne les attributions de la CAR, il s'agit de la cour administrative d'appel en matière de contentieux administratif. Elle est compétente pour non seulement en appel mais aussi en premier ressort. Elle est compétente pour trancher en appel toutes les décisions de justice rendues par les tribunaux administratifs locaux. En même temps, elle pourrait traiter en premier ressort les affaires administratives qui ne sont pas dans la compétence des tribunaux administratifs subordonnés.

Pour les compétences en premier ressort, les CAP seraient compétentes pour trancher les recours formés contre :

- Les actes administratifs des ministres ou des directeurs d'établissements ayant rang de ministère, d'autres services relevant directement du gouvernement, du Cabinet de l'Assemblée Nationale, du Cabinet du Président de l'État, du Cabinet de la Cour populaire suprême et du Cabinet du Parquet populaire suprême. La compétence territoriale dépend du lieu (province) dans lequel le requérant est domicilié pour la personne physique, et pour les personnes morales, du lieu du siège social.
- Les actes administratifs des services relevant des organes cités précédemment, dont le requérant ayant le domicile ou le siège dans la province où le tribunal administratif se situe.
- Les actes administratifs d'un organisme ou du chef d'un organisme de la province où le tribunal administratif se situe.
- Les décisions disciplinaires prises par un chef d'un organisme situé dans la province.
- Les décisions du chef de la province et de la préfecture statuant sur le recours contre la décision du Comité des députés auprès de la province.
- Enfin, les CAP pourraient régler en deuxième instance les décisions de justice rendues par les tribunaux administratifs subordonnés, elles pourraient décider de les reprendre afin de trancher ou de faire suivre le recours à l'échelon supérieur *en appel*.

Pour la compétence en appel, les CAP seraient compétents pour statuer en appel sur les décisions rendues en premier instance par les TARD et n'ayant pas la qualité requise. Dans

le cas où la décision ferait autorité, le contentieux échapperait alors au tribunal administratif et devrait passer par la procédure de supervision ou de révision, qui relèverait de la compétence unique du Comité des juges administratifs.

Le chef des CAP assumerait aussi la présidence du comité des juges administratifs. En fait, c'est le personnage le plus haut placé au niveau de l'ordre administratif provincial. Il assumerait à la fois la direction des activités d'administration et du contentieux administratif. Il serait investi de pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de sa fonction : organiser des activités d'administration; nommer et révoquer des personnels des CAP ; organiser les formations continues des juges administratifs et des greffiers de son ressort au niveau territorial, etc. Sa compétence juridictionnelle est importante : former des pourvois en supervision et en révision à la suite des décisions de justice émises par les TARD.

Les membres du comité des juges administratifs sont sélectionnés parmi les chefs, chefs adjoints et juges administratifs des CAP et désignés par le président de la CAS. Le nombre de membres du comité doit être fixé par le président de la CAS. Les compétences du comité des juges administratifs sont diverses. Étant un organe dirigeant de l'ordre administratif local, ses compétences ne sont pas limitées dans le domaine du contentieux. Il exerce d'autres fonctions à caractère administratif, par exemple : garantir l'application uniforme de la loi dans son ressort territorial ; faire le bilan de la pratique d'administration des tribunaux administratifs subordonnés, etc. Dans le domaine du contentieux, son attribution est de statuer sur les pourvois à l'étude d'un éventuel envoi à l'échelon supérieur et en révision à la suite des décisions de justice des TARD.

Au niveau du district, il existe les TARD. Leur organisation est identique à celle de tous les tribunaux administratifs supérieurs. Il se compose d'un chef et des chefs adjoints des TARD. Il y a des juges administratifs, greffiers, enquêteurs, procureurs, avocats, experts et personnels. Le chef, les chefs adjoints et les juges administratifs sont nommés et révoqués par le président de la CAS, sur avis conforme à l'administration de district correspondant. Les TARD peuvent statuer en premier ressort sur tous les recours administratifs contentieux.

Au sujet des recours administratifs, les TARD sont compétents pour juger en premier ressort des recours administratifs formés contre un acte administratif de l'organe administratif du district ; des autres autorités administratives ; des cadres et des fonctionnaires de ces organes administratifs. Ainsi, ils sont compétents pour juger les recours administratifs formés contre les décisions disciplinaires de licenciement prises par les chefs des organes administratifs du district et des organisations sociales du district et du village.

La compétence des TARD sont larges. En effet, les recours administratifs en premier ressort, déférés devant les TARD, sont plus nombreux que ceux déférés devant les CAP. Le principe est de mettre en poste des juristes administratifs au niveau des districts. La raison en est simple : donner aux administrés un accès facilité à la justice administrative. Ce fait se justifie par la répartition des compétences entre les différentes autorités administratives du pays. Les autorités administratives de base sont chargées de régler la plupart des conflits administratifs et ce dans les meilleures conditions.

Section II – Les dispositions statutaires des juges administratifs

Le régime disciplinaire et les règles déontologiques des juges administratifs doivent être fixés par le statut général des juges. Aujourd'hui, ce statut général des magistrats du tribunal populaire et du parquet n'existe pas mais un projet portant sur le statut des magistrats est en cours de préparation. En absence du statut des magistrats, les juges et procureurs utilisent le statut général des agents publics comme la référence pour le recrutement et l'avancement dans la carrière.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges doivent respecter les principes de déontologie des magistrats. C'est-à-dire que les juges doivent éviter cinq préjugés suivants : « *passion, colère, croyance, crainte et sentiments. De plus, ils doivent agir de bonne foi et donner le meilleur d'eux-mêmes. En réalité, les principes fondamentaux de l'équité des magistrats sont au nombre de 6 : neutralité, impartialité, conduite irréprochable, politesse, équité et*

clémence ».³²⁷ Au cours du procès, les magistrats doivent respecter ces principes fondamentaux.

Les personnels de l'ordre administratifs comprendront le président, les vice-présidents de la CAS, les juges administratifs, greffiers, enquêteurs, procureurs, avocats, experts et personnels. En ce qui concerne la carrière des juges administratifs, il y a la catégorie des magistrats. Les magistrats de carrière sont : le président et les vice-présidents, juges administratifs de la CAS, chefs et chefs adjoints des tribunaux administratifs locaux. Ensuite viennent les greffiers, enquêteurs, experts détachés, secrétaires de l'ordre administratif.

Les avocats seront au préalable formés au droit administratif et soit commis d'office auprès des administrés déposant un recours, soit référencés comme étant des avocats compétents à défendre un administré désirant choisir et payer ses services.

Les procureurs seront eux nommés par l'Administration elle même et placés au sein de l'ordre du Tribunal administratif de tout échelon.

La structure de la justice administrative sera organisée comme suit. À l'échelon central, se trouve une CAS. Les tribunaux administratifs locaux sont organisés sur le même principe des tribunaux populaires existants. Les CAR seraient créées dans trois régions : Nord, Centre et Sud. Au niveau provincial, les CAP seraient également créées dans les provinces. Leur nombre est de 17 comme le nombre de provinces. Quant au niveau du district, les TARD seraient constitués en 39 lieux comme le nombre de tribunaux populaires de regroupement de districts.

Au regard de l'ordre administratif au niveau central, c'est la CAS qui joue un rôle important dans l'ordre administratif. En matière administrative, elle est l'unique juge administratif de droit commun pour tout le territoire du Laos. Il est juge d'appel des décisions rendues par d'éventuelles juridictions d'exception. Il est juge de cassation des décisions rendues par l'Inspection générale de l'État et l'Inspection générale des Finances

³²⁷ « *Le Manuel du Juge Lao, un guide pratique pour les magistrats de la RDP Lao* », Ministère de la Justice, publié en RDP Lao par Pankham Computergraph (Pakpasak Group), 1999, pp. 26-28.

et les organismes à caractère juridictionnel statuant en dernier ressort, telles que les formations disciplinaires de certains ordres professionnels.

La CAS est comme juge de droit commun, en premier et dernier ressort, elle statue sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions prises par les diverses autorités administratives, et contrôle à cet égard leur légalité. Elle tranche les litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires. Il connaît des atteintes aux libertés publiques émanant des autorités administratives et vérifie les motivations obligatoires des décisions prises en ce domaine. Elle interprète les actes administratifs, soit individuels, soit réglementaires, à l'occasion des litiges administratifs ou sur renvoi des tribunaux judiciaires.

D'autre part, la CAS apprécie souverainement, dans le cadre du contentieux dit de pleine juridiction, la responsabilité des diverses collectivités publiques du Laos, l'État, Khouèng (province), Nakhone (préfecture), Moung et Thetsabane (district et municipalité), Ban (village). Elle statue sur tous les contrats administratifs, notamment les appels d'offre et les marchés de travaux publics. Elle se prononce, en matière de fiscalité directe et indirecte, sur toutes les réclamations des contribuables.

La CAS est la justice administrative la plus élevée du Laos. Elle est le juge de cassation pour tous les litiges administratifs. Elle exécute les fonctions de juge de cassation vis-à-vis des tribunaux administratifs locaux. Elle est compétente pour juger les recours dans toutes les matières administratives en siégeant d'une instance du contentieux administratif. La CAS se compose d'un président, des vice-présidents, des juges administratifs, greffiers, enquêteurs, secrétaires de justice, procureurs, experts en domaine technique détachés et des fonctionnaires administratifs.

En principe, chaque tribunal administratif comprend un chef, des chefs adjoints, des juges, greffiers, enquêteurs, secrétaires de justice, procureurs, experts détachés et des fonctionnaires administratifs. Le siège du tribunal administratif se compose d'un président, de deux magistrats, d'un procureur et d'un greffier, d'un avocat et d'un expert.

I- Nomination et formation

- Le Président du TA sera élu par l'Assemblée Nationale parmi une liste de juristes reconnus être compétents en la matière et ayant une solide expérience.
- Les Vice Présidents (au nombre de 1 ou 2) seront nommées par le Président de la République sur proposition du Président du CAS.
- Les postes de greffiers et secrétaires de justice peuvent être pourvus sur concours par les étudiants qui ont terminé leurs études de l'Académie Nationale de Politique et d'Administration Publique (ANPAP) et la Faculté de Droit et de Sciences Politiques.
- Le Ministère de la Justice nommera les avocats qui seront commis d'office auprès du TA. Eux aussi devront justifier d'une expérience et/ou d'un cursus en droit administratif.
- Pour les premières années d'exercice du TA, le Président et les Vice Présidents du nouveau tribunal, en concertation avec le Ministère de la Justice, nommeront les juges administratifs sur dossier. Cursus et expérience seront alors décisifs dans le recrutement.

Le comité des juges administratifs recrutera sur commission les magistrats administratifs lors de la deuxième session de recrutement, c'est à dire après 5 ans.

Après avoir été recrutés, ils doivent suivre une formation de juges comme les juges judiciaires. Il y a actuellement deux centres de formation des juges au Laos. L'un appartient au Ministère de la Justice et l'autre dépend de la Cour populaire suprême. En l'absence de centre de formation des juges administratifs, deux centres de formation vont s'occuper de la formation des juges pour le tribunal populaire et le tribunal administratif. La CAS est chargée d'organiser un concours d'entrée.

Pour être nommés magistrats, il faut avoir les qualifications et les conditions fixées par le Conseil des juges administratifs de la CAS. Les juges doivent être citoyens lao, âgés d'au moins vingt cinq ans, avoir des qualités morales et un niveau de connaissances juridiques déterminé.

La carrière des juges de l'ordre administratif ou judiciaire doit être protégée. Les magistrats bénéficient d'une priorité de sécurité dans leur carrière. Les juges sont protégés par la loi. Un juge ne peut être arrêté ou poursuivi qu'avec l'accord préalable du Conseil des juges administratifs. En cas d'arrestation urgente, un rapport doit être fait au CPAN afin que celui-ci statue sur la suite à donner à l'affaire. L'arrestation d'un juge d'un tribunal local exige, outre les conditions ci-dessus mentionnées, la rédaction d'un rapport au Comité des députés auprès de la région de législature sera établie.³²⁸

II- Qualifications et conditions

Le mandat des juges nommés est de 5 ans renouvelable une fois. De plus, pour être nommés juges administratifs, il faut remplir les qualifications et les conditions nécessaires suivantes :

- Avoir la nationalité laotienne ;
- Etre âgé de 25 ans au moins ;
- Avoir des connaissances approfondies et de l'expérience en droit, sciences politiques, administration publique, sciences économiques, sciences sociales ainsi qu'en administration publique selon les conditions fixées ;
- Etre détenteur du diplôme de maîtrise en droit public et être fonctionnaire pendant dix ans au moins après l'obtention de ce diplôme ou être détenteur du diplôme de doctorat en droit public et être fonctionnaire depuis ou pendant six ans au moins à partir de son obtention ;
- Etre ou avoir été enseignant de droit, sciences politiques, administration publique, sciences économiques, sciences administratives, sciences sociales, et avoir un grade supérieur ou égal à maître de conférence depuis ou pendant trois ans au moins ;
- Etre ou avoir été magistrat de tribunal de grand instance ou un grade équivalent, ou être ou avoir été magistrat de tribunal militaire depuis ou pendant trois ans au moins ;
- Etre ou avoir été procureur de classe supérieure ou d'un grade équivalent depuis ou pendant trois ans au moins ;

³²⁸ *Ibid.*, p. 93.

- Etre ou avoir été fonctionnaire public d'un grade administratif trois ou d'un grade équivalent depuis ou pendant trois ans au moins.

En dehors de ces conditions ci-dessus mentionnées, les juges doivent respecter les règles de la carrière des juges. En fait, la fonction d'un magistrat administratif prend fin par les raisons suivantes :

- Le décès ;
- La démission ;
- Fin de leur mandat de 5 ans ;
- Agé de 65 ans ;
- Une incapacité, une maladie mentale ou un état mental et physique dégradé ;
- Entrée dans la fonction publique ou activité d'autorité de l'État ;
- Occupation d'un poste incompatible avec les fonctions au tribunal administratif ;
- Collusion avérée par une enquête interne entre le juge et une des parties lors d'une instruction.

Le processus de la nomination et de la révocation des juges administratifs du TA n'est pas identique à celui des juges judiciaires. Les juges administratifs sont nommés par le président de la CAS en concertation avec le Ministre de la Justice, le président de la CPS et le Ministre de l'Intérieur. Ils sont nommés et révoqués par le président de la CAS sur proposition du conseil des juges administratifs du TA. En effet, c'est le comité des juges administratifs du TA qui est chargé de sélectionner les juges administratifs et les proposer au président de la CAS pour les nommer.

Les fonctionnaires inspecteurs (IGE) et experts détachés (IGF et autres) seront nommés par le Comité des juges administratifs pour parfaire les équipes d'investigation.

Chapitre II

Analyse fonctionnelle de l'organisation la plus pertinente

Concernant l'accès à la justice administrative, avant tout, il faut garder et suivre le principe de la procédure administrative. La procédure de règlement des litiges administratifs qui ont été fixée par la loi portant sur les plaintes et recours populaires de 2006. Il faut considérer ce recours administratif préalable. Après avoir réglé par les deux étapes fixées par la procédure administrative, et que le requérant n'est pas satisfait pour la décision rendue, il a le droit d'adresser un recours contentieux devant le tribunal administratif selon le cas. Au défaut de recours préalable, le justiciable ne peut pas adresser le recours contentieux devant le tribunal administratif.

Section I – Les procédures suivies

Dans cette section, nous allons examiner la procédure devant le tribunal administratif, en principe il doit avoir les règles de la procédure administrative contentieuse. Selon les expériences des pays étrangers, les règles de la procédure devant le tribunal administratif doivent s'ordonner selon la distinction classique des recours pour excès de pouvoir (demande d'annulation de décisions faisant grief, présentées dans le délai de 2 mois à compter de leur notification, pour les actes individuels, ou de leur publication, pour les actes collectifs) et des recours de pleine juridiction (demandes d'indemnisation, en général, pouvant être présentées à tout moment, sauf mise en jeu par l'administration de la déchéance quadriennale opposable aux créanciers de l'État).³²⁹

Le Tribunal administratif sera saisi par requête des parties ou par réquisition du procureur déposée au greffe. Sauf lorsqu'elle émane du Parquet populaire, la requête doit être signée par la partie elle-même, son avocat ou son mandataire. La requête est datée et doit compter :

- les noms, la qualité et la demeure ou le siège de la partie requérante ;
- l'objet de la demande ;
- les noms, la qualité et la demeure ou le siège de la partie adverse ;
- l'inventaire des pièces formant le dossier.

Tout mémoire d'une partie ou du Parquet populaire est daté et doit compter :

³²⁹ E. P. Luce, *op. cit.*, p. 284.

- les noms, la qualité et la demeure ou le siège de la partie concluante;
- les moyens complémentaires à la requête ou les exceptions et les moyens opposés à la requête et au mémoire ;
- les références d'inscription de la cause ;
- l'inventaire des pièces formant le dossier déposé au greffe.

Toute requête ou tout mémoire produit devant le Tribunal administratif doit être accompagné, sous peine d'irrecevabilité, de deux copies signées par les parties elle-même ou son mandataire ainsi que d'autant d'exemplaires qu'il y a des parties désignées dans la décision entreprise. La signature est remplacée par l'empreinte digitale si la partie ne sait écrire. Toute cause est inscrite par les soins du greffier dans le rôle. Le Tribunal administratif fixe par son règlement d'ordre intérieur le nombre de rôles. L'inscription au rôle se fait dans l'ordre des dates de dépôts suivant une numérotation continue, en indiquant le nom du demandeur, celui des parties adverses ainsi que la mention sommaire de l'objet de la requête.

Tout d'abord, il nous semble intéressant de présenter la procédure devant la Cour administrative suprême (I) et après quoi il convient d'envisager la procédure devant le Tribunal Administratif de tout échelon (II).

I- La procédure devant la Cour administrative suprême

Il convient de travailler sur les dispositions générales à la procédure devant la Cour administrative suprême (CAS). D'abord, il faut envisager l'introduction de la cause et ensuite il convient de présenter la mise en état de la cause.

En ce qui concerne l'introduction de la cause, la requête contient un exposé des faits, moyens et conditions. La consignation est faite conformément aux dispositions législatives de la loi sur la procédure civile. À défaut par la partie requérante de verser la consignation dans les détails lorsqu'elle est tenue, la Cour administrative suprême déclare le recours irrecevable.

II- La procédure devant le Tribunal Administratif de tout échelon

En s'appuyant sur les conditions susmentionnées, les recours devant les tribunaux administratifs en droit laotien pourraient se répartir en trois catégories comme suit : d'abord, le contentieux de l'annulation, le contentieux de pleine juridiction, et enfin le contentieux pour injonction à l'administration du fait d'une carence dans ses obligations, d'un retard ou d'un abus.

Une requête peut être déposée en personne devant le Tribunal administratif. La forme de la requête doit être composée du nom et de l'adresse du requérant, du nom de l'administration qui est mise en cause par le recours, des faits qui lui sont reprochés et des circonstances concernant l'affaire de façon suffisante et claire accompagné d'une conclusion.

La requête doit être introduite dans le délai fixé par la loi. Il s'agit de trois types de délai. Le premier délai ne concerne que le contentieux de l'annulation et le contentieux pour injonction à l'administration. La requête dans ces matières doit être introduite dans les 30 jours à compter de la date où le requérant l'a déposée. S'il ne reçoit pas de réponse écrite ou de réponse satisfaisante alors le délai de 30 jours s'applique sur le jour où la requête a été déposée auprès de l'administration.

Concernant le second délai, pour les litiges tendant à engager la responsabilité pour faute ou la responsabilité quelconque ou d'un agent de l'État, les recours est 6 mois. Le troisième délai, pour des litiges relatifs au contentieux des contrats administratifs, les recours sont de 3 ans à compter du jour où le requérant a déposé sa requête.

En plus, s'il s'agit du 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.

La requête est enregistrée par un greffier qui délivre une attestation au requérant. Après un examen préalable par le greffier, la requête est transmise, selon les cas, au président de la

juridiction de première instance ou au président de la CAS pour un examen plus approfondi. Si le greffier estime que la requête est incomplète, le requérant peut la corriger dans le délai supplémentaire.

Ensuite, c'est le président de la juridiction de première instance ou le président de la CAS qui va attribuer l'affaire au juge-rapporteur pour poursuivre la procédure d'instruction. Le juge-rapporteur va jouer un rôle important dans la procédure d'instruction. Son rôle est la clef de voute de la procédure. Il a pour mission d'examiner la requête, de diriger l'instruction de l'affaire, d'étudier le dossier et de rédiger les visas. Il fixe le délai accordé aux parties pour produire les mémoires complémentaires, en défense ou en réplique ou les observations. Il peut demander aux parties, pour être jointes à la procédure contradictoire, toutes pièces ou tous documents utiles à la solution du litige. Il établit un rapport dans lequel il examine tous les problèmes posés et propose des solutions qu'il justifie par des considérations de fait et de droit.

Section II – Les compétences

La CAS exerce un pouvoir administratif et/ou juridictionnel sur les autres tribunaux administratifs locaux de la RDP Lao. Elle exerce les mêmes fonctions que la Cour populaire suprême existante. D'une part, elle dirige et assure la gestion administrative dans tous les tribunaux administratifs locaux et d'autre part elle contrôle les décisions de justice de tout tribunal administratif subordonné.

En principe, les règles de la procédure administrative doivent être déterminées par le décret ou la loi sur l'organisation du tribunal administratif et la procédure du contentieux administratif. Ces règles déterminent les principes, les règles et les mesures concernant l'organisation, le fonctionnement et la procédure du contentieux administratif. Elles fixent également les droits et devoirs du tribunal administratif.

Par contre, certaines dispositions de la loi sur la procédure civile et pénale peuvent s'appliquer à la procédure du contentieux administratif. En principe, les textes de la procédure civile et pénale doivent comporter les principes de base pour la procédure du contentieux. De plus, on devrait prendre en compte la loi sur les plaintes et recours

populaires pour les règles de la procédure administrative. Car elle fixe les étapes et les modalités de règlement des conflits administratifs. Autrement dit, c'est le principe de la procédure administrative.

I- La compétence de la Cour administrative suprême

Avant d'entrer en détail dans la compétence en raison de la matière de la Cour administrative suprême, il convient de parler en bref sur la compétence de la Cour administrative suprême. Comme on a mentionné récemment que la Cour administrative suprême statue en cassation sur les recours contre les décisions rendues par les tribunaux administratifs locaux. Il connaît au premier et dernier ressort des recours dirigés contre les actes réglementaires et individuels du Président de la République.

La CAS siégeant en instance de cassation connaît des pouvoirs formés contre les décisions de caractère juridictionnel rendus en dernier ressort par les tribunaux administratifs locaux. La CAS siégeant en instance de cassation connaît la procédure en règlement des juges administratifs. Lorsqu'elle est saisie d'un pourvoi en cassation, la CAS ne connaît pas le fond de l'affaire. En tout état de cause, elle assure que le juge administratif de fond a correctement et juridiquement qualifié les faits.

La CAS se prononce sur les pourvois en cassation, pour incompetence, absence, contrariété ou insuffisance de motivation, violation ou mauvaise interprétation de la loi, violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de la coutume et des principes généraux du droit.

En ce qui concerne la compétence en raison de la matière, la CAS répond aux questions suivantes :

- des recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les décisions des autorités administratives ;
- des recours en interprétation, en appréciation de la légalité des décisions, des conventions ou actes de l'administration qui leur sont déférés dans le cadre de leur compétence telle que définie aux dispositions fixées. Elles peuvent éventuellement

annuler ou accorder des dommages et intérêts en réparation du préjudice qu'il en résulte ;

- des recours contre les notations des fonctionnaires et les sanctions disciplinaires prévues par le statut de la fonction publique ;
- des actions en réintégration ou en dommages et intérêts résultant de la violation du statut de la fonction publique ;
- des recours contre les décisions prises en matière fiscale et douanière dans les conditions fixées par la réglementation en la matière ;
- des actions relatives aux incompatibilités attachées aux fonctions et mandats publics.

En principe, le juge administratif peut adresser des injonctions à l'administration et spécialement lui prescrire ou interdire de faire un acte ou une opération déterminée. Le juge administratif peut, dans le dispositif de sa décision, offrir à l'administration le choix entre réparation en nature qu'il détermine et une réparation pécuniaire. Le juge administratif peut encore énoncer un certain nombre d'indications relatives à la conduite que devra suivre tel responsable de l'administration pour se confirmer à ladite décision sous peine d'être personnellement condamné à des dommages et intérêts.

II- La compétence du territoire du tribunal administratif local

Tous les litiges d'ordre individuel intéressant les fonctionnaires ou autres agents de l'administration, notamment ceux relatifs à des questions pécuniaires relevant du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le lieu d'affectation du fonctionnaire ou agent concerné, sous réserve des dispositions suivantes :

- si la décision à l'origine du litige entraîne un changement d'affectation, la compétence est déterminée par le lieu de la nouvelle affectation ;
- si la décision prononce une révocation, une mise à la retraite ou toute autre mesure entraînant une cessation définitive d'activité ou si elle concerne un ancien fonctionnaire ou agent sans affectation à la date de la décision, la compétence est déterminée par le lieu de la dernière affectation de ce fonctionnaire ou agent ou, à son choix, par le lieu de résidence au moment de la présentation de la requête introductive d'instance ou de la réception de la décision attaquée ;

- si la décision a un caractère collectif et si elle concerne des agents affectés dans le ressort de plusieurs juridictions administratives, l'affaire relève de la compétence de celle dans le ressort de laquelle siège l'auteur de ladite décision.

Les actions en responsabilités fondées sur une cause autre que contractuelle ou quasi-contractuelle relèvent :

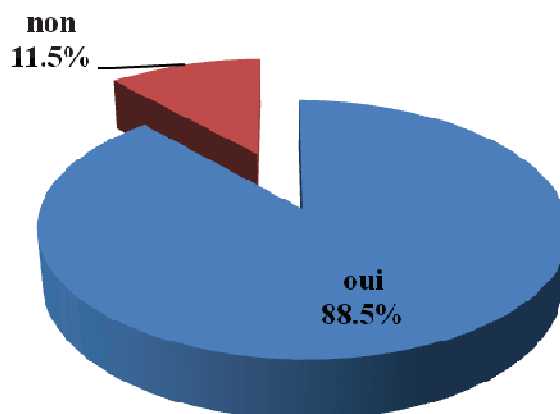
- de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel le fait générateur s'est produit, lorsque le dommage invoqué est imputable à un fait ou à un agissement de l'administration ou résulte des travaux publics ;
- de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve, au moment de la présentation de la requête introductive d'instance, l'auteur ou le premier des auteurs de la demande s'il est une personne physique, ou son siège s'il est une personne morale, dans tous les autres cas.

Section III - L'analyse SWOT

L'analyse³³⁰ peut nous permettre de comprendre les points de vue des juristes, législateurs, juges, procureurs, administrateurs et enseignants de droit sur le besoin de créer la juridiction administrative. Selon les pourcentages exposés, il est clair que la plupart des gens sont en faveur de la création des tribunaux administratifs. Par exemple, 88.5% des personnes ont reconnu la nécessité de créer une justice administrative. Quand à ceux qui ne sont contre la création du tribunal administratif, il n'y a que 11.5% de personnes qui expriment leurs points de vue. On va donc revoir en détail leurs points de vue.

³³⁰ Avant d'entrer en détail dans l'analyse SWOT, il convient de présenter les pourcentages exposés dans le tableau ci-dessus. En fait, il s'agit des réponses obtenues après avoir traité des données par le logiciel SPSS.

Faudrait-il créer des tribunaux administratifs pour trancher les conflits administratifs?



Faudrait-il créer des tribunaux administratifs pour trancher les conflits administratifs

? Ceux qui sont favorables, ont donné des raisons suivantes : Le tribunal administratif est l'organe qui pourrait garantir la méthode de règlement des litiges administratifs plus efficace que la méthode précédente. De plus, il est capable de trancher sur les problèmes notamment causés contre le Parti, l'État ainsi que la Nation. De plus, il peut donner et assurer la justice avec toute partie en conflit dans la société.

Voici une compilation des entretiens tenus. Ces propos sont ceux des personnes favorables à une telle création mais ils ont été reformulés et étoffés afin de soutenir notre propos.

Il faut créer un comité particulier indépendant pour traiter ou régler le problème ou les litiges administratifs. Le tribunal administratif peut assurer la légitimité des litiges administratifs. Il peut éviter l'augmentation du nombre des affaires dans les tribunaux judiciaires. Dans la pratique, la plupart des conflits administratifs sont traités par les organes administratifs en appliquant la procédure administrative non contentieuse. Actuellement, le règlement des litiges n'est pas sérieux et efficace. Il s'agit plutôt de régler par la solution à l'aimable, la conciliation et la politique sans avoir un comité des autorités qualifiées ou experts en domaine.

Aujourd'hui, la plupart des pays ont créé la justice administrative pour statuer sur les litiges administratifs. La justice administrative existe pour assurer la justice dans l'administration. Elle peut garantir la création de l'État de droit. Il s'agit de faire respecter les droits et

devoirs des agents de l'État et des administrés. Elle peut également apporter et pérenniser la justice pour le peuple et garantir les droits, devoirs et libertés des citoyens lao prévus dans la Constitution.

Au Laos, il n'y a pas de tribunal administratif. C'est pourquoi nous faisons face à la difficulté pour trancher les divers problèmes, notamment les litiges administratifs qui sont survenus entre l'administration et les particuliers. Par exemple, il y a actuellement un certain nombre des différends qui ont été tranchés en dernier ressort à la fois par la procédure administrative, la saisine de l'Assemblée Nationale et la procédure judiciaire, mais en vain. C'est pourquoi, les justiciables continuent d'adresser leurs requêtes et recours administratifs devant les autorités supérieures de l'État pour trouver la solution définitive.

Il faut créer la juridiction administrative afin de traiter des fautes commises par des agents publics. Car les fautes des agents publics sont différentes par rapport à celles des gens ordinaires. De plus, ces autorités sont soumises au règlement de la fonction publique. Les conflits administratifs et la violence des règles administratives devraient être tranchés par un comité particulier. Il convient de créer le tribunal administratif particulier pour trancher les conflits administratifs. Il ne faut pas que le tribunal populaire statue sur les fautes commises par l'administration ou les fonctionnaires.

Elle est aussi considérée comme un facteur important pour la stabilité et le développement du régime politique d'un pays. Donc, s'il n'y a pas de tribunal administratif, le règlement des problèmes ou l'examen des affaires restent injustifiable et manque de transparence. D'ailleurs, la justice administrative est pour assurer le règlement des conflits administratifs.

Cela peut participer à la redistribution des tâches judiciaires. Puis, le tribunal administratif peut diminuer l'encombrement du nombre des affaires pour le tribunal populaire. La société connaît alors la tranquillité. La justice administrative est pour sanctionner les fautes commises en matière administrative. Elle est capable de rendre justice à toute partie soit en matière publique soit en matière privée. Les préoccupations des pouvoirs publics sont ainsi partagées avec le tribunal populaire. Donc, il ne faut pas laisser l'administration active faire la justice administrative.

La création de tribunal administratif est nécessaire pour l'administration et la société du Laos. Donc, il faut créer la juridiction administrative afin de régler les conflits administratifs sans intervention de l'administration actuelle. Il est difficile de se retourner contre les juges ou autorités publiques qui ont commis des fautes. C'est la raison pour laquelle, il faut créer le tribunal administratif compétent pour statuer sur ces questions.

La justice administrative est pour garantir la justice en société et protéger les fonctionnaires fidèles. Actuellement, les litiges administratifs sont en majorité réglés par les autorités judiciaires compétentes. Au cas où les parties du procès ne sont pas satisfaites par une décision de justice rendue, ils peuvent se retourner vers l'administration.

Le principe de l'administration est reconnu et en pratique depuis des siècles. En fait, il y a l'organe législatif, exécutif et judiciaire. Donc chaque organisme a ses propres droits et devoirs, mais cela ne veut pas dire qu'on doit séparer les pouvoirs. Ce qui est important, chaque organe respecte les droits et devoirs des uns et des autres sans intervention au cours de l'exercice de ses fonctions.

Ce sont des conflits qui sont causés par le fait des fonctionnaires, l'abus de pouvoir ou l'excès du pouvoir, l'incompétence. Donc, il faut avoir le tribunal particulier pour les trancher. Le tribunal administratif a pour mission de statuer les litiges entre l'administration elle-même et les requêtes des fonctionnaires et du peuple qui se sont adressées devant ces organes administratifs parce qu'ils ont fait leur mission de manière injuste.

Pour ceux qui sont contre la création de tribunal administratif, ils ont donné des raisons suivantes : de nos jours, il y a très peu de conflits administratifs. C'est pourquoi, ce n'est pas la peine de créer le tribunal administratif. De plus, le Laos n'est indépendant que depuis 37 ans. Mais le régime politique a pu maintenir la stabilité, la tranquillité et la paix. Le développement socio-économique progresse de plus en plus. La mode de vie de la population évolue constamment. Les règles de droit ne sont pas encore suffisantes pour assurer la création de tribunal administratif.

Par contre, si on crée le tribunal administratif, on doit le différencier du tribunal populaire existant. La démographie est ainsi moins importante au Laos par rapport aux pays voisins.

Dans certaines régions, provinces et districts, il manque de fonctionnaires qualifiés. Il est certain qu'on va rencontrer des difficultés à la constitution du tribunal administratif. On a besoin de budget important pour établir ce mécanisme. Si on ne fait pas attention, la création de tribunal administratif pourrait gaspiller le budget national. C'est-à-dire qu'il convient justement de le créer avec toutes les compétences à la fois pour que ce soit efficace et sans gaspillage. Ainsi, les règles et les lois seront respectées.

Il pourrait garantir la bonne justice et assurer les droits et libertés du citoyen lao, prévus dans la Constitution. Il faut créer l'organe particulier autonome afin de connaître des fautes différentes commises par des autorités administratives. Car les fautes des agents publics sont différentes par rapport aux celles des particuliers. De plus, ces autorités administratives sont soumises aux règlements de la fonction publique. En fait, les conflits administratifs et la violence des règles administratives doivent être tranchés par l'organisme particulier. Car les règles administratives ont leur propre régime juridique spécialisé par rapport à des règles de droit privé.

Néanmoins, un petit nombre de juristes est contre la création du tribunal administratif car il y a très peu de conflits administratifs au Laos.

Dans cette section, il est intéressant d'analyser les avantages et inconvénients sur la possibilité et la faisabilité de la création de la justice administrative au Laos par l'analyse SWOT. Il convient de présenter en premier lieu, les avantages et inconvénients par l'analyse SWOT (§.1) et en second lieu, de donner les recommandations sur la création du tribunal administratif (§.2).

§.1 - Les avantages et inconvénients par l'analyse SWOT

Il est certain qu'à partir des avantages et inconvénients obtenus par l'analyse SWOT sur la possibilité et la faisabilité de la création du tribunal administratif au Laos, au moins, il sera possible de déterminer les circonstances favorables et défavorables concernant le tribunal administratif. De plus, elle peut nous permettre de prévenir ce qu'on va faire dans l'avenir, s'il est nécessaire de créer le tribunal administratif.

La situation actuelle du développement socio-économique et notamment le développement du système juridique et l'amélioration des organes sont chargés de veiller à une bonne application de la loi. D'ailleurs, eu égard les initiatives de la création de l'État de droit, on peut soulever les avantages et inconvénients auxquels le Laos doit faire face pour la création de tribunal administratif. En principe, on peut dire que le tribunal administratif est sans doute inconnu au Laos depuis la fondation de la RDP Lao en 1975. C'est-à-dire qu'il n'existe pas le tribunal administratif au Laos.

Malgré tout, passons en revue les avantages et inconvénients sur la création de tribunal administratif au Laos en tenant compte des circonstances actuelles en utilisant l'analyse SWOT. Les points positifs et négatifs sur la création de tribunal administratif sont regroupés dans l'analyse SWOT.³³¹ Puis, il convient de formuler les stratégies et de proposer les actions à mener pour la création de la juridiction administrative en RDP Lao. La maîtrise de l'analyse SWOT sera déterminée dans le tableau de la maîtrise de l'analyse SWOT.³³²

§.2- Recommandations sur la création du tribunal administratif

Les suggestions ne concernent pas seulement sur les résultats obtenus par l'analyse SWOT sur la possibilité et la faisabilité de la création du tribunal administratif au Laos. Elles vont également se concentrer sur les leçons et expériences de la création de la justice administrative de pays étrangers. Il s'agit de définir le modèle de juridiction administrative le plus adapté pour le Laos. D'ailleurs, il convient également de proposer un système-type de l'ordre administratif afin de réformer le système judiciaire en RDP Lao dans l'avenir.

Il est intéressant de présenter les stratégies et les actions concernant la création du tribunal administratif au Laos. En premier lieu, il faut faire un exposé des stratégies tirées de l'analyse SWOT (I) et en second lieu, il est utile de détailler les actions proposées (II).

³³¹ Voir annexe n° 10 : L'analyse SWOT

³³² Voir annexe n° 11 : La maîtrise de l'analyse SWOT sur la création du tribunal administratif au Laos

I- L'exposé des stratégies tirées de l'analyse SWOT

L'analyse SWOT nous permet de déterminer un plan d'action sur la création de la justice administrative en RDP Lao. Le plan portera sur la vision, les missions, l'objectif, les stratégies et les actions proposées dans la partie suivante.

En ce qui concerne la vision de la création de la justice administrative au Laos, elle représente une grande ambition afin d'avoir un mécanisme particulier autonome chargé de régler les litiges administratifs dans la société, un mécanisme spécial est chargé d'assurer la justice pour la protection des droits et intérêts du peuple et de l'État. De plus, le tribunal administratif est considéré comme un mécanisme efficace pour assurer l'État de droit.

La vision est de « **créer un mécanisme autonome ayant exercé le contrôle juridictionnel de l'administration afin d'assurer la bonne administration de la justice concernant les litiges administratifs et garantir un équilibre dans la protection des droits et intérêts du peuple et le bon fonctionnement de l'administration publique pour l'intérêt général** ».

À propos des missions sur la création de la justice administrative en RDP Lao, il s'agit d'un travail qui présente une certaine importance dans le processus de développement de l'État de droit dans le contexte de la mondialisation. L'organe du pouvoir de l'État et les autorités compétentes doivent échanger leurs points de vue sur le rôle et l'importance de la création du tribunal administratif. Le plan stratégique concernant les missions à mener pour la création du tribunal administratif. Le plan d'action sur la création de la justice administrative a pour principaux axes :

- Etudier la possibilité et la faisabilité de création d'un tribunal administratif ;
- Analyser et comparer les leçons et expériences concernant la création de la justice administrative des pays étrangers en proposant le modèle de tribunal administratif le plus adapté pour le Laos ;
- Elaborer un acte ou un projet de loi fixant sur les principes, les règles et les mesures concernant la création des tribunaux administratifs et la procédure du contentieux administratif ;
- Développer, faire la publicité et la diffusion des connaissances de droit public au peuple, à l'administration publique et aux agents publics ;

- Etablir le centre de formation des juges administratifs.

L'objectif de la création de la justice administrative est de :

- Assurer l'autonomie du droit administratif afin de formuler et développer le droit public qui comporte des principes généraux de base du droit administratif ;
- Organiser le tribunal administratif autonome et distinct de la juridiction judiciaire ;
- Fixer et déterminer clairement le système juridique du Laos en tenant compte la distinction entre le droit public et le droit privé ;
- Développer les principes du droit public qui constituent les règles fondamentales du droit administratif ;
- Faire connaître l'importance et la nécessité du tribunal administratif aux autorités politiques et administratives pour assurer la création et le développement de l'État de droit ;
- Faire voir le jour à la justice administrative en RDP Lao.

À partir de ces stratégies tirées de l'analyse SWOT, ³³³ il est désormais possible de choisir les stratégies importantes qui correspondent au besoin réel de la création de la justice administrative au Laos. Les stratégies qui apparaissent vraiment utiles sont les suivantes :

1. Identifier et étudier les lois et les règles administratives actuellement existantes en les examinant pour qu'elles soient suffisantes afin d'assurer la création de la justice administrative autonome.
2. Mettre en place le plan d'action sur les études de la possibilité et la faisabilité concernant la création des tribunaux administratifs au Laos.
3. Proposer ou encourager les pays ayant les bonnes leçons et expériences concernant la création du système du tribunal administratif afin qu'ils nous aident à mettre en place ce mécanisme, en particulier la France, la Thaïlande et le Vietnam.

³³³ À partir de la maîtrise SWOT, on peut formuler les stratégies pour la création des tribunaux administratifs au Laos. Tout d'abord, il convient de faire l'exposé des stratégies obtenues. En fait, ces stratégies sont les résultats de la maîtrise SWOT. C'est-à-dire on a combiné les avantages et inconvénients par l'analyse SWOT pour fixer les stratégies importantes à guider le plan d'action des études sur la création des tribunaux administratifs. Premièrement, il convient de combiner les forces et les opportunités pour formuler les stratégies SO. Ensuite, il faut mettre à plat les faiblesses et les opportunités pour tirer les stratégies WO. Après quoi, nous devons combiner les forces et les menaces pour montrer les stratégies ST. Enfin, il faut fixer les stratégies WT par la combinaison entre les faiblesses et les menaces. Voir annexe n°11

4. Proposer le modèle de la juridiction administrative le plus adapté pour le Laos en mentionnant l'initiative de la création de l'organe du contentieux administratif au sein du système de l'organe d'inspection de l'État existant avant de créer le tribunal administratif distinct et séparé de l'exécutif et du judiciaire.
5. Analyser le modèle, l'organisation, le fonctionnement et la procédure de la juridiction administrative pour le Laos. Notamment, il est souhaitable de transformer l'Inspection générale de l'État en une institution exerçant les fonctions comme le Conseil d'État français.

Les stratégies retenues (évoquées ci-dessus) sont des bonnes références pour détailler les actions à mener pour la création des tribunaux administratifs en RDP Lao. En ce qui concerne les actions à mener, elles seront discutées dans le point suivant.

II- Les actions proposées

Pour prévenir les actions à mener pour la création des tribunaux administratifs, il faut traiter de chaque stratégie obtenue par la maîtrise de l'analyse SWOT.

Selon la première stratégie « *Identifier et étudier les lois et les règles administratives actuellement existantes en les examinant pour qu'elles soient suffisantes afin d'assurer la création de la justice administrative autonome* », il s'agit de formuler les actions en tenant compte des forces et opportunités et afin d'en extraire les faiblesses qui sont des difficultés. On peut envisager les actions comme suit :

- Abonder la loi fondamentale ou la Constitution de la RDP Lao avant la création du tribunal administratif ;
- Regrouper les lois et les règles administratives dont le Laos dispose actuellement afin d'assurer la création de la justice administrative ;
- Elaborer un projet de loi ou d'acte juridique concernant la création des tribunaux administratifs et la procédure du contentieux administratif ;
- Vérifier les lois et les règles administratives pour créer la justice administrative.

Selon la seconde stratégie « *Mettre en place le plan d'action sur les études de la possibilité et la faisabilité concernant la création des tribunaux administratifs au Laos* », il s'agit de formuler les actions en tenant compte des forces et opportunités et afin d'en extraire les faiblesses qui sont des difficultés. On peut envisager les actions comme suit :

- Déterminer le Comité national particulier en regroupant les représentants venant les organismes concernés afin de créer la juridiction administrative ;
- Etudier la situation favorable au développement socio-économique pour la création du tribunal administratif ;
- Former les personnels pour exercer les fonctions de juges administratifs ;
- Soulever les raisons et la nécessité de la création de la juridiction administrative des pays étrangers.

Selon la troisième stratégie « *Proposer ou encourager les pays ayant les bonnes leçons et expériences concernant la création du système du tribunal administratif pour aider la RDP Lao à mettre en place ce mécanisme, en particulier la France, la Thaïlande et le Vietnam* », il s'agit de formuler les actions en tenant compte des forces et opportunités et afin d'en extraire les menaces qui sont des difficultés. On peut envisager les actions comme suit :

- Présenter le modèle de la justice administrative qui est très connu dans les pays étrangers ;
- Echanger les points de vue sur la création du tribunal administratif avec les pays ayant les expériences dans ce domaine ;
- Préciser et proposer le modèle le plus adapté pour le Laos ;

Selon la quatrième stratégie « *Proposer le modèle de la juridiction administrative le plus adapté pour le Laos en mentionnant l'initiative de la création du tribunal administratif distinct et séparé de l'exécutif et du judiciaire en parallèle avec le système de l'organe d'inspection et celui du tribunal populaire existant* », il s'agit de formuler les actions en tenant compte des forces et opportunités et afin d'en extraire les menaces qui sont des difficultés. On peut envisager les actions comme suit :

- Analyser l'organisation institutionnelle et le fonctionnement du tribunal administratif. Notamment, il est souhaitable de développer l'Inspection générale de

l'État en une institution exerçant les fonctions consultatives comme le Conseil d'État français ;

- Renforcer la coopération internationale et encourager le financement étranger pour réaliser le projet sur la création de la justice administrative.

Selon la cinquième stratégie « *Analyser le modèle, l'organisation, le fonctionnement et la procédure de la juridiction administrative pour le Laos. Notamment, il est souhaitable de développer l'Inspection générale de l'État en une institution exerçant les fonctions consultatives comme le Conseil d'État français* », il s'agit de formuler les actions en tenant compte des forces et opportunités et afin d'en extraire les menaces qui sont des difficultés. On peut envisager les actions comme suit :

- Recruter les juges administratifs parmi les fonctionnaires inspecteurs, les procureurs, les juges judiciaires, les professeurs de droit et les administrateurs ;
- Améliorer le système de l'IGE en transformant le département des examens de requêtes et de recours administratif en tribunal administratif ;
- Créer l'ordre administratif en parallèle avec le système de l'organe d'inspection de l'État et celui du tribunal populaire.

À partir de ces stratégies et actions proposées, il est souhaitable de tenir compte de deux dernières stratégies et de ses actions. En particulier, à propos du modèle de la juridiction administrative le plus adapté pour le Laos, il est souhaitable de développer l'Inspection générale de l'État en une institution exerçant les fonctions consultatives comme le Conseil d'État français. De ce fait, il convient de débiter l'initiative de la création du tribunal administratif distinct et séparé de l'exécutif et du judiciaire en parallèle avec le système de l'organe d'inspection et celui du tribunal populaire existant.

Conclusion générale

Le rôle de l'administration s'est accru dans les pays en voie de développement, c'est pourquoi la création de l'État de droit est une question importante en RDP Lao et un plan d'action sur la construction de l'État de droit a donc été déterminé eu égard au contexte actuel du Laos.

Nous devons tenir compte de la détermination et du développement du système juridique. De l'aveu de nombreux juristes laotiens, il est nécessaire de créer un tribunal administratif. Pour autant, nombreux sont ceux qui ignorent même de quoi il s'agit réellement. La confusion observée du droit privé et public en est un bon exemple. Mais il est normal que la majorité des laotiens n'ait pas d'idée claire sur le droit administratif puisque ce droit ne figure sur aucun document officiel et par conséquent n'a pas une place remarquable et surtout appliquée dans les cursus universitaires de droit et dans les écoles de sciences politiques.

La création d'organismes efficaces chargés de faire respecter les règles du droit doit être également prise en compte pour réaliser progressivement cette construction. La construction du système judiciaire laotien *moderne* devra conjuguer plusieurs facteurs : son héritage religieux et culturel, la création d'un État de Droit et ses défis, la possible nécessité de modifier la Constitution en faveur d'un tribunal *spécial*...En tout état de cause, le système d'unité de pouvoir de la République Démocratique Populaire Lao devra mettre en place des outils nouveaux de contrôle de l'Administration et de ses agents ayant pour principe de base d'être le plus autonome possible. Notamment par son mode de recrutement de personnels exclusivement ouvert sur concours. Les juristes spécialistes qui y travailleront feront partie d'une entité puissante et respectée. Une telle création pourrait bien constituer un nouvel outil efficace pour amener les agents administratifs à s'améliorer et à appliquer une déontologie qui fait défaut. Ainsi, la segmentation des services et la perte de vue des objectifs généraux de la nation laotienne pourraient s'en trouver corrigées.

Mais ce grand chantier pose beaucoup d'interrogations.

Qui de la justice administrative doit naître le premier ? Le droit ou le tribunal ?

En complément des pressions internationales qui poussent le Laos à se munir d'outils de bonne gouvernance, le Laos doit garantir transparence, cohérence et intégrité à son peuple et à ses agents administratifs en se questionnant sur la façon d'amener le droit administratif au sein de son système. Système unitaire qui semble pourtant, aux yeux des occidentaux, contraire à une telle création.

Il y a malgré tout, des règles de droit administratif dans la pratique de la fonction publique laotienne. Mais peu en ont conscience, même au sein de la communauté des juristes. C'est pour cette raison, qu'il faudra créer le Tribunal Administratif avant que le droit administratif ne soit tout à fait reconnu par tous. Ce tribunal aurait en effet une mission *didactique* auprès de l'administration et des administrés en montrant et utilisant par exemple les actes juridiques subordonnés émis. Petit à petit, à mesure que les rangs de juristes administratifs grossiront, il sera plus facile et légitime de créer un véritable droit administratif normé laotien.

Le Gouvernement laotien est donc en train de mettre en place un plan d'action portant sur le développement de l'État de droit de la RDP Lao d'ici 2020, plan qui a débuté en 2009. Les visions globales à long terme sur le développement du système juridique et des mécanismes chargés de veiller à la bonne application des lois, ont pour but d'une part de : « *développer la RDP Lao devenant un État assurant l'application des droits et devoirs déterminés par la loi aux citoyens et les citoyens appliquant entièrement de leur côté, leurs droits et devoirs selon la loi, à l'État* », et d'autre part de « *développer un ordre juridique unifié, cohérent, clair, crédible et prévisible; une justice sociale intègre, permettant à toute personne d'y accéder, à travers un processus transparent et participatif du peuple* ». ³³⁴

La justice administrative est considérée comme un des instruments indispensables à la création de l'État de droit dans le monde. À titre d'exemple, au Vietnam, la juridiction administrative est un élément essentiel de la construction de l'État de droit. Bien que cette institution reste largement ignorée dans ce pays qui n'a pas de tradition de contentieux

³³⁴ « *Plan d'action portant sur le développement de l'État de droit de la RDP Lao d'ici 2020* », *op.cit.*, pp. 8-9.

administratif, le gouvernement a décidé de créer la juridiction administrative depuis 1996. Il est certain que le Laos souhaite échanger ses points de vue et expériences sur la création de la dite juridiction avec son pays voisin et d'autres pays étrangers où la justice administrative est déjà constituée. Selon le plan d'action, les autorités compétentes sont en train de mettre en place une étude de faisabilité concernant la création du tribunal administratif au Laos en prévoyant sa création en 2018.

Cette installation prend du temps. Le Laos ne fait que débiter un long processus pour organiser un appareil d'état étendu.

La création d'un droit administratif a toujours levé et lèvera toujours questions et débats.

La mise en place d'un tribunal administratif est toujours *secondaire* au vu de l'Histoire des pays qui s'en sont déjà munis. Il y a toujours une retenue de l'Administration (du Pouvoir) à créer son propre outil de prise de responsabilités. L'État se contraint lui même à devoir être meilleur, plus éthique, à ménager davantage les intérêts des citoyens en leur offrant une bonne gouvernance transparente et juste.

Qu'il le soit non, cet État *de droit* s'impose un nouveau devoir.

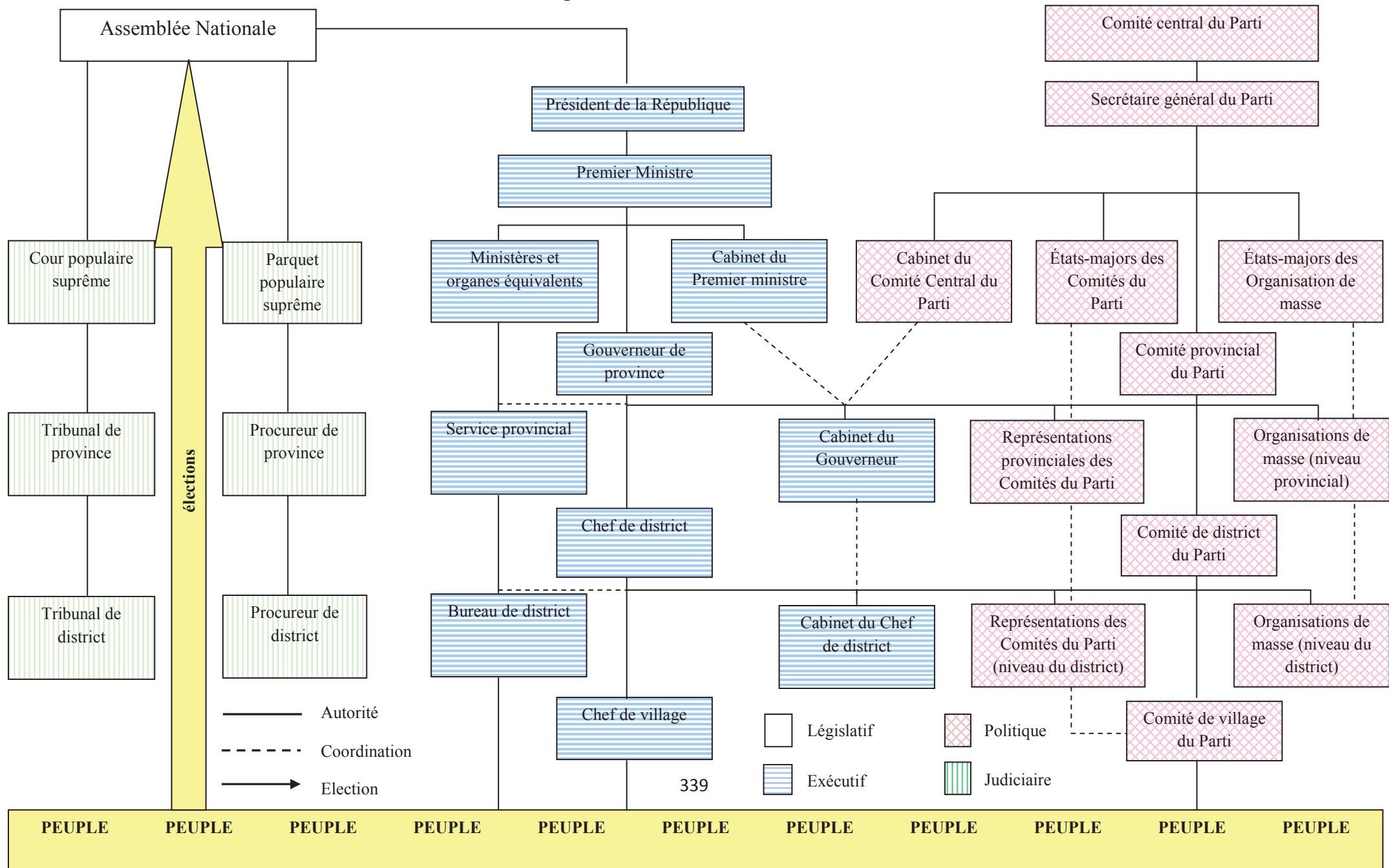
La question de l'autonomie du droit administratif est inévitable. En vertu de l'influence explicite ou implicite de la politique sur la justice, l'appareil judiciaire administratif se retrouve confronté directement au problème de son autonomie. De part sa *généalogie* d'abord, il ne saurait renier le Pouvoir qui l'a fait naître. De part sa mission ensuite, il ne saurait renoncer à son devoir de défense des administrés.

Bien que cette étude ait contribué à analyser les possibilités concernant la création du tribunal administratif, peut-on envisager la création d'un tribunal administratif à n'importe quel prix au Laos. Le but est d'amener les autorités politiques à reconnaître et à mettre en place ce système. Car la création de la justice administrative est une question de renoncement à une certaine impunité.

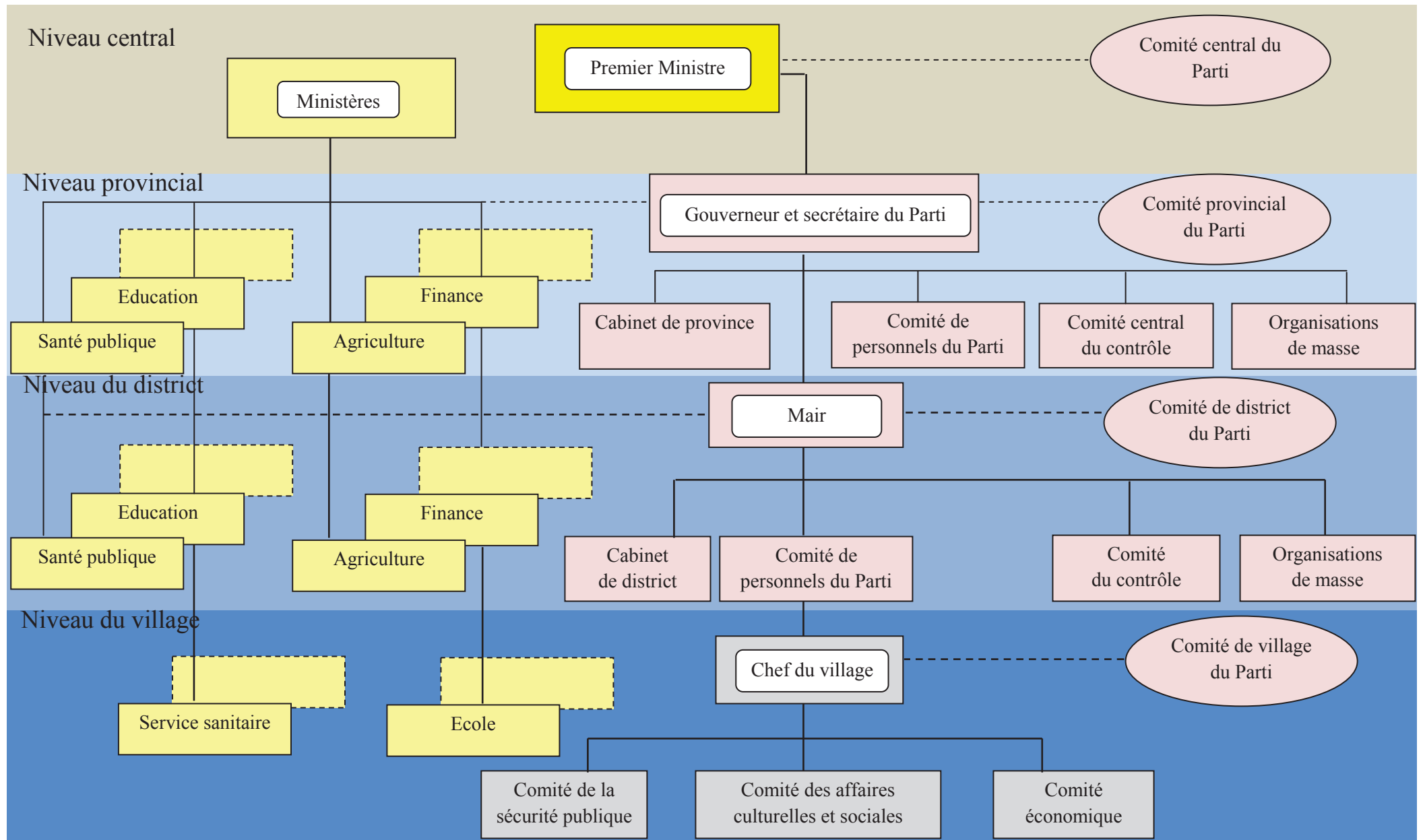
Pour un État, le droit administratif est une force de justice supplémentaire. Quoi de plus légitime pour un État démocratique populaire ?

Peut être faudra t-il se questionner sur la capacité des États *démocratiques populaires* à créer un droit administratif et sur la relation admise entre la séparation des pouvoirs et l'existence d'un tel droit ?

Annexes



Annexe n°02 : Rapports entre les autorités centrales et locales de la RDP Lao



Annexe n° 03 : Résultats de données traités par le système informatique de SPSS

q1. Aujourd'hui, est-ce qu'il existe des textes législatifs et réglementaires comportant des règles administratives du droit laotien ?

	Oui /non	Effectifs	Pourcentage
Valide	oui	78	100,0%

q2. Selon vous les règles juridiques suivantes sont-elles administratives ?

Légende du tableau : 1 = droit administratif pur, 2 = règle administrative en grande partie, 3 = très partiellement administrative, 4 = sans opinion et 5 = non

q2.1 Constitution de la RDP Lao

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	46	59,0%
	Règle administrative en grande partie	28	35,9%
	Très partiellement administrative	4	5,1%
	Total	78	100,0%

q2.2 Loi sur l'Assemblée Nationale

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	38	48,7%
	Règle administrative en grande partie	25	32,1%
	Très partiellement administrative	15	19,2%
	Total	78	100,0%

q2.3 Loi sur l'élection parlementaire

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	38	48,7%
	Règle administrative en grande partie	22	28,2%
	Très partiellement administrative	15	19,2%
	Sans opinion	2	2,6%
	Non	1	1,3%
	Total	78	100,0%

q2.4 Loi sur le contrôle parlementaire

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
	Droit administratif pur	36	46,2%

Valide	Règle administrative en grande partie	24	30,8%
	Très partiellement administrative	15	19,2%
	Sans opinion	2	2,6%
	Non	1	1,3%
	Total	78	100,0%

q2.5 Loi sur le service militaire

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	36	46,2%
	Règle administrative en grande partie	18	23,1%
	Très partiellement administrative	14	17,9%
	Sans opinion	2	2,6%
	Non	8	10,3%
	Total	78	100,0%

q2.6 Décret-loi présidentiel sur l'élaboration des actes juridiques

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	37	47,4%
	Règle administrative en grande partie	28	35,9%
	Très partiellement administrative	6	7,7%
	Sans opinion	5	6,4%
	Non	2	2,6%
	Total	78	100,0%

q2.7 Loi sur le gouvernement

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	62	79,5%
	Règle administrative en grande partie	11	14,1%
	Très partiellement administrative	4	5,1%
	Sans opinion	1	1,3%
	Total	78	100,0%

q2.8 Décret sur les rapports entre les Ministères, organes équivalents et le Bureau du PM

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
	Droit administratif pur	38	48,7%
	Règle administrative en grande partie	26	33,3%

Valide	Très partiellement administrative	12	15,4%
	Non	2	2,6%
	Total	78	100,0%

q2.9 Décret sur l'organisation et le fonctionnement des Ministères, organes équivalents

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	35	44,9%
	Règle administrative en grande partie	31	39,7%
	Très partiellement administrative	9	11,5%
	Sans opinion	2	2,6%
	Non	1	1,3%
	Total	78	100,0%

q2.10 Loi sur l'administration locale

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	62	79,5%
	Règle administrative en grande partie	9	11,5%
	Très partiellement administrative	7	9,0%
	Total	78	100,0%

q2.11 Décret sur la municipalité (il n'y en a pas)

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	46	59,0%
	Règle administrative en grande partie	16	20,5%
	Très partiellement administrative	15	19,2%
	Non	1	1,3%
	Total	78	100,0%

q2.12 Décret sur l'organisation et le fonctionnement du village

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	46	59,0%
	Règle administrative en grande partie	19	24,4%
	Très partiellement administrative	12	15,4%

	Sans opinion	1	1,3%
	Total	78	100,0%

q2.13 Décret sur le statut du personnel de l'administration publique (Fonction publique)

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	37	47,4%
	Règle administrative en grande partie	32	41,0%
	Très partiellement administrative	9	11,5%
	Total	78	100,0%

q2.14 Décret relatif au titre d'administration des fonctionnaires (Fonction publique)

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	41	52,6%
	Règle administrative en grande partie	21	26,9%
	Très partiellement administrative	10	12,8%
	Sans opinion	5	6,4%
	Non	1	1,3%
	Total	78	100,0%

q2.15 Loi sur les officiers de l'armée populaire lao (Force de l'Armée)

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	38	48,7%
	Règle administrative en grande partie	19	24,4%
	Très partiellement administrative	8	10,3%
	Sans opinion	8	10,3%
	Non	5	6,4%
	Total	78	100,0%

q2.16 Loi sur le personnel de police (Force de la Sécurité publique)

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	36	46,2%
	Règle administrative en grande partie	20	25,6%
	Très partiellement administrative	17	21,8%

	Sans opinion	2	2,6%
	Non	3	3,8%
	Total	78	100,0%

q2.17 Loi sur le contrôle de l'État

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	56	71,8%
	Règle administrative en grande partie	10	12,8%
	Très partiellement administrative	8	10,3%
	Sans opinion	2	2,6%
	Non	2	2,6%
	Total	78	100,0%

q2.18 Loi contre la corruption

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	45	57,7%
	Règle administrative en grande partie	18	23,1%
	Très partiellement administrative	9	11,5%
	Sans opinion	3	3,8%
	Non	3	3,8%
	Total	78	100,0%

q2.19 Loi sur les plaintes et recours populaires

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	39	50,0%
	Règle administrative en grande partie	19	24,4%
	Très partiellement administrative	15	19,2%
	Sans opinion	4	5,1%
	Non	1	1,3%
	Total	78	100,0%

q2.20 Loi sur le contrôle de la comptabilité

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	42	53,8%
	Règle administrative en grande partie	21	26,9%
	Très partiellement administrative	11	14,1%
	Sans opinion	2	2,6%
	Non	2	2,6%

	Total	78	100,0%

q2.21 Décret-loi sur le parquet militaire

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	20	25,6%
	Règle administrative en grande partie	27	34,6%
	Très partiellement administrative	20	25,6%
	Sans opinion	4	5,1%
	Non	7	9,0%
	Total	78	100,0%

q2.22 Décret sur le tribunal militaire

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	17	21,8%
	Règle administrative en grande partie	27	34,6%
	Très partiellement administrative	22	28,2%
	Sans opinion	3	3,8%
	Non	9	11,5%
	Total	78	100,0%

q2.23 Loi sur le budget de l'État

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	43	55,1%
	Règle administrative en grande partie	20	25,6%
	Très partiellement administrative	8	10,3%
	Sans opinion	3	3,8%
	Non	4	5,1%
	Total	78	100,0%

q2.24 Loi sur la comptabilité

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	30	38,5%
	Règle administrative en grande partie	20	25,6%
	Très partiellement administrative	16	20,5%
	Sans opinion	4	5,1%
	Non	8	10,3%
	Total	78	100,0%

q2.25 Loi sur la banque centrale

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	37	47,4%
	Règle administrative en grande partie	13	16,7%
	Très partiellement administrative	17	21,8%
	Sans opinion	1	1,3%
	Non	10	12,8%
	Total	78	100,0%

q2.26 Décret sur la trésorerie nationale

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	22	28,2%
	Règle administrative en grande partie	20	25,6%
	Très partiellement administrative	25	32,1%
	Sans opinion	3	3,8%
	Non	8	10,3%
	Total	78	100,0%

q2.27 Décret-loi portant gestion des monnaies étrangères et objets valeurs

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	21	26,9%
	Règle administrative en grande partie	23	29,5%
	Très partiellement administrative	25	32,1%
	Sans opinion	2	2,6%
	Non	7	9,0%
	Total	78	100,0%

q2.28 Loi sur la douane

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	33	42,3%
	Règle administrative en grande partie	18	23,1%
	Très partiellement administrative	18	23,1%
	Sans opinion	1	1,3%
	Non	8	10,3%
	Total	78	100,0%

q2.29 Loi sur les impôts

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
	Droit administratif pur	30	38,5%

Valide	Règle administrative en grande partie	18	23,1%
	Très partiellement administrative	20	25,6%
	Sans opinion	3	3,8%
	Non	7	9,0%
	Total	78	100,0%

q2.30 Loi sur l'entreprise

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	16	20,5%
	Règle administrative en grande partie	14	17,9%
	Très partiellement administrative	32	41,0%
	Sans opinion	2	2,6%
	Non	14	17,9%
	Total	78	100,0%

q2.31 Décret sur la gestion des entreprises publiques

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	17	21,8%
	Règle administrative en grande partie	25	32,1%
	Très partiellement administrative	30	38,5%
	Sans opinion	1	1,3%
	Non	5	6,4%
	Total	78	100,0%

q2.32 Loi sur l'investissement de l'État

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	28	35,9%
	Règle administrative en grande partie	23	29,5%
	Très partiellement administrative	22	28,2%
	Sans opinion	1	1,3%
	Non	4	5,1%
	Total	78	100,0%

q2.33 Loi sur la promotion des investissements

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
	Droit administratif pur	17	21,8%
	Règle administrative en grande partie	27	34,6%

Valide	Très partiellement administrative	23	29,5%
	Sans opinion	1	1,3%
	Non	10	12,8%
	Total	78	100,0%

q2.34 Loi sur la propriété

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	22	28,2%
	Règle administrative en grande partie	13	16,7%
	Très partiellement administrative	24	30,8%
	Sans opinion	4	5,1%
	Non	15	19,2%
	Total	78	100,0%

q2.35 Loi sur les biens publics

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	39	50,0%
	Règle administrative en grande partie	17	21,8%
	Très partiellement administrative	17	21,8%
	Sans opinion	1	1,3%
	Non	4	5,1%
	Total	78	100,0%

q2.36 Décret sur l'appel d'offre et l'achat

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	25	32,1%
	Règle administrative en grande partie	25	32,1%
	Très partiellement administrative	18	23,1%
	Sans opinion	3	3,8%
	Non	7	9,0%
	Total	78	100,0%

q2.37 Loi sur l'éducation

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	37	47,4%
	Règle administrative en grande partie	19	24,4%
	Très partiellement administrative	14	17,9%
	Sans opinion	2	2,6%

	Non	6	7,7%
	Total	78	100,0%

q2.38 Loi sur les soins

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	29	37,2%
	Règle administrative en grande partie	16	20,5%
	Très partiellement administrative	21	26,9%
	Sans opinion	2	2,6%
	Non	10	12,8%
	Total	78	100,0%

q2.39 Loi sur l'hygiène, la prévention de maladie et la promotion de la santé

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	21	26,9%
	Règle administrative en grande partie	22	28,2%
	Très partiellement administrative	18	23,1%
	Sans opinion	5	6,4%
	Non	12	15,4%
	Total	78	100,0%

q2.40 Loi sur les médicaments et produits médicaux

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	21	26,9%
	Règle administrative en grande partie	20	25,6%
	Très partiellement administrative	17	21,8%
	Sans opinion	5	6,4%
	Non	15	19,2%
	Total	78	100,0%

q2.41 Loi sur la nourriture

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	19	24,4%
	Règle administrative en grande partie	17	21,8%
	Très partiellement administrative	22	28,2%
	Sans opinion	5	6,4%
	Non	15	19,2%
	Total	78	100,0%

q2.42 Loi sur les transports routiers

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	25	32,1%
	Règle administrative en grande partie	18	23,1%
	Très partiellement administrative	20	25,6%
	Sans opinion	3	3,8%
	Non	12	15,4%
	Total	78	100,0%

q2.43 Loi sur l'aviation civile

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	23	29,5%
	Règle administrative en grande partie	18	23,1%
	Très partiellement administrative	24	30,8%
	Sans opinion	2	2,6%
	Non	11	14,1%
	Total	78	100,0%

q2.44 Loi sur la circulation terrestre

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	24	30,8%
	Règle administrative en grande partie	22	28,2%
	Très partiellement administrative	22	28,2%
	Sans opinion	1	1,3%
	Non	9	11,5%
	Total	78	100,0%

q2.45 Loi sur le tourisme

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	14	17,9%
	Règle administrative en grande partie	26	33,3%
	Très partiellement administrative	22	28,2%
	Sans opinion	1	1,3%
	Non	15	19,2%
	Total	78	100,0%

q2.46 Loi sur le patrimoine national

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage

Valide	Droit administratif pur	31	39,7%
	Règle administrative en grande partie	19	24,4%
	Très partiellement administrative	21	26,9%
	Non	7	9,0%
	Total	78	100,0%

q2.47 Loi sur la poste

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	17	21,8%
	Règle administrative en grande partie	24	30,8%
	Très partiellement administrative	18	23,1%
	Sans opinion	5	6,4%
	Non	14	17,9%
	Total	78	100,0%

q2.48 Loi sur la télécommunication

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	21	26,9%
	Règle administrative en grande partie	24	30,8%
	Très partiellement administrative	20	25,6%
	Sans opinion	1	1,3%
	Non	12	15,4%
	Total	78	100,0%

q2.49 Loi sur le foncier

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	37	47,4%
	Règle administrative en grande partie	24	30,8%
	très partiellement administrative	13	16,7%
	Non	4	5,1%
	Total	78	100,0%

q2.50 Loi sur l'urbanisme

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	38	48,7%
	Règle administrative en grande partie	22	28,2%
	Très partiellement administrative	10	12,8%

	Sans opinion	1	1,3%
	Non	7	9,0%
	Total	78	100,0%

q2.51 Loi sur la construction

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	33	42,3%
	Règle administrative en grande partie	15	19,2%
	Très partiellement administrative	25	32,1%
	Sans opinion	1	1,3%
	Non	4	5,1%
	Total	78	100,0%

q2.52 Loi sur la voirie

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	35	44,9%
	Règle administrative en grande partie	14	17,9%
	Très partiellement administrative	21	26,9%
	Sans opinion	1	1,3%
	Non	7	9,0%
	Total	78	100,0%

q2.53 Loi sur l'agriculture

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	25	32,1%
	Règle administrative en grande partie	20	25,6%
	Très partiellement administrative	18	23,1%
	Non	15	19,2%
	Total	78	100,0%

q2.54 Loi sur la forêt

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	30	38,5%
	Règle administrative en grande partie	22	28,2%
	Très partiellement administrative	15	19,2%
	Sans opinion	2	2,6%
	Non	9	11,5%
	Total	78	100,0%

q2.55 Loi sur les eaux et les ressources hydrauliques

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	30	38,5%
	Règle administrative en grande partie	18	23,1%
	Très partiellement administrative	21	26,9%
	Non	9	11,5%
	Total	78	100,0%

q2.56 Loi sur l'électricité

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	16	20,5%
	Règle administrative en grande partie	26	33,3%
	Très partiellement administrative	19	24,4%
	Sans opinion	5	6,4%
	Non	12	15,4%
	Total	78	100,0%

q2.57 Loi sur les mines

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	21	26,9%
	Règle administrative en grande partie	25	32,1%
	Très partiellement administrative	20	25,6%
	Sans opinion	3	3,8%
	Non	9	11,5%
	Total	78	100,0%

q2.58 Loi sur la protection d'environnement

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	30	38,5%
	Règle administrative en grande partie	21	26,9%
	Très partiellement administrative	14	17,9%
	Sans opinion	2	2,6%
	Non	11	14,1%
	Total	78	100,0%

q2.59 Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité National de l'Environnement

	Légende du tableau	Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit administratif pur	24	30,8%
	Règle administrative en grande partie	28	35,9%
	Très partiellement administrative	19	24,4%
	Sans opinion	2	2,6%
	Non	5	6,4%
	Total	78	100,0%

q3. Selon vous, quelle est l'influence sur l'origine du droit administratif laotien?

		Réponses		Pourcentage d'observations
		N :	Pourcentage :	
Valeur	q3.1 Bouddhisme	42	21,4%	53,8%
	q3.2 Animisme	5	2,6%	6,4%
	q3.3 Coutume	59	30,1%	75,6%
	q3.4 Droit administratif français	54	27,6%	69,2%
	q3.5 Droit administratif soviétique	25	12,8%	32,1%
	q3.6 Autre	11	5,6%	14,1%
Total		196	100,0%	251,3%

q4. Quelle est la source actuelle principale du droit administratif laotien?

		Réponses		Pourcentage d'observations
		N :	Pourcentage :	
Valeur	q4.1 Constitution	75	31,0%	96,2%
	q4.2 Traités internationaux	31	12,8%	39,7%
	q4.3 Lois	32	13,2%	41,0%
	q4.4 Règlements	29	12,0%	37,2%
	q4.5 Jurisprudence	25	10,3%	32,1%
	q4.6 Décret et décret-loi	41	16,9%	52,6%
	q4.7 Autre	9	3,7%	11,5%
Total		242	100,0%	310,3%

q5. Parmi les références suivantes, comment percevez-vous les règles administratives?

		Réponses		Pourcentage d'observations
		N :	Pourcentage :	
Valeur	q5.1 Branche du droit public	38	17,6%	50,7%
	q5.2 Règles spéciales	15	6,9%	20,0%
	q5.3 Prerogatives de la puissance publique	15	6,9%	20,0%
	q5.4 Règles d'administration d'État	62	28,7%	82,7%
	q5.5 Règles exorbitantes du droit commun	17	7,9%	22,7%

	q5.6 Règles d'action du service public d'action du service public	23	10,6%	30,7%
	q5.7 Règles portant rapports entre l'Administration	43	19,9%	57,3%
	q5.8 Autre	3	1,4%	4,0%
Total		216	100,0%	288,0%

q10. De nos jours, quelle est la proportion de requêtes, de plaintes, de recours à caractère administratif par an?

q10.1 Requêtes (Saisine de l'Administration)

		Effectifs	Pourcentage
Valide	Très importante	9	11,5%
	Importante	18	23,1%
	Moyenne	28	35,9%
	Faible	17	21,8%
	Très faible	6	7,7%
	Total	78	100,0%

q10.2 Plaintes (Saisine de l'organe judiciaire)

		Effectifs	Pourcentage
Valide	Très importante	19	24,4%
	Importante	25	32,1%
	Moyenne	19	24,4%
	Faible	9	11,5%
	Très faible	6	7,7%
	Total	78	100,0%

q10.3 Recours en justice (Saisine de l'AN)

		Effectifs	Pourcentage
Valide	Très importante	9	11,5%
	Importante	26	33,3%
	Moyenne	28	35,9%
	Faible	10	12,8%
	Très faible	5	6,4%
	Total	78	100,0%

q11. Faudrait-il créer des tribunaux administratifs pour trancher les conflits administratifs ?

		Effectifs	Pourcentage
Valide	Oui	69	88,5%
	Non	9	11,5%
	Total	78	100,0%

q12. Les textes législatifs et réglementaires existants vous semblent-ils suffisamment importants pour justifier la mise en œuvre d'une justice administrative particulière au Laos ?

		Effectifs	Pourcentage
Valide	Oui	39	50,0%
	Non	39	50,0%
	Total	78	100,0%

q13. Dans le cas où il serait nécessaire de créer une instance administrative, que faudrait-il faire?

		Effectifs	Pourcentage
Valide	Deux ordres de juridictions distinctes	39	50,0%
	Une chambre particulière dans la juridiction judiciaire	39	50,0%
	Total	78	100,0%

q14. Genre?

		Effectifs	Pourcentage
Valide	Homme	64	82,1%
	Femme	14	17,9%
	Total	78	100,0%

q15. Age?

		Effectifs	Pourcentage
Valide	20-30 ans	24	30,8%
	30-40 ans	18	23,1%
	40-50 ans	8	10,3%
	50 ans et plus	28	35,9%
	Total	78	100,0%

q16. Diplomes obtenus?

		Effectifs	Pourcentage
Valide	Licence	39	50,0%
	Master	24	30,8%
	Doctorat	5	6,4%
	Autre	10	12,8%
	Total	78	100,0%

q17. Pays?

		Effectifs	Pourcentage
Valide	Laos	44	56,4%
	Ex-USSR	10	12,8%

	France	5	6,4%
	Australie	4	5,1%
	Thaïlande	2	2,6%
	Vietnam	8	10,3%
	Autre	5	6,4%
	Total	78	100,0%

q18. Formation?

		Effectifs	Pourcentage
Valide	Droit	26	33,3%
	Science politique	24	30,8%
	Magistrature	3	3,8%
	Doctrine marxiste	10	12,8%
	Autre	15	19,2%
	Total	78	100,0%

q19. Profession?

		Effectifs	Pourcentage
Valide	Législateur	18	23,1%
	Fonctionnaire	31	39,7%
	Magistrat/procureur	11	14,1%
	Professeur de droit	16	20,5%
	Autre	2	2,6%
	Total	78	100,0%

q20. Institution d'appartenance?

		Effectifs	Pourcentage
Valide	Ministère/organe équivalent	43	55,1%
	Assemblée nationale	3	3,8%
	Tribunal/parquet	10	12,8%
	Faculté de droit	18	23,1%
	Autre	4	5,1%
	Total	78	100,0%

Annexe n°04 : Tableau de lois et actes juridiques dans les 4 domaines,
Réalisé et imprimé par le Département de propagande et de diffusion des lois
Ministère de la justice 2008 et 2009

Tableau 1. Domaine administratif et judiciaire

No	Matière	Type	Auteur du règlement	n°/date	Nom	Remarques
Domaine administratif						
1.	Constitution	Constitution	Assemblée Nationale	n° 32/PR du 28/5/2003	Constitution de la RDP Lao	Modifiée
2.	Assemblée nationale	Loi	Assemblée Nationale	n°01/AN du 17/06/2006	Loi sur l'Assemblée Nationale	Modifiée
3.	Contrôle parlementaire	Loi	Assemblée Nationale	n°09/AN du 22/10/2004	Loi sur le contrôle parlementaire	
4.	Élection	Loi	Assemblée Nationale	n°37/PR du 31/05/1997	Loi sur l'élection parlementaire	
5.	Service militaire	Loi	Ministère de la Défense Nationale	n°17/PR du 30/03/1995	Loi sur le service militaire	
6.	Gouvernement	Loi	Bureau du Premier Ministre	n°34/ PR du 30/05/2003	Loi portant sur le gouvernement	
7.	Administration locale	Loi	Sous ministère de l'administration et de la fonction publique	n°03/AN du 21/10/2003	Loi portant sur l'administration locale	
8.	Élaboration des actes juridiques	Décret-loi	Assemblée Nationale	n°02/PR du 20/10/2003	Décret-loi présidentiel sur l'élaboration des actes juridiques	Transformé en loi 2012
9.	Administration de village	Décret	Département de l'administration et de la fonction publique	n°102/PM du 05/07/1993	Décret portant sur l'organisation et le fonctionnement du village	
Domaine judiciaire						
10.	Organisation judiciaire	Loi		n°38/PR du 27/07/1990	Loi sur les frais de justice	

11.	Application des jugements	Loi		n°03/PR du 15/05/2004	Loi sur l'exécution des jugements	Modifiée
12.	Organisation judiciaire	Loi		n°20/PR du 06/04/1992	Loi sur le notariat	
13.	Enregistrement de la famille	Loi		n°21/PR du 06/04/1992	Loi sur l'enregistrement de la famille (Thabian Khobkhua)	
14.	Organisation judiciaire	Loi	Tribunal populaire	n°05/AN du 21/10/2003	Loi portant sur le Tribunal Populaire	Modifiée
15.	Organisation judiciaire	Loi	Parquet populaire	n°06/AN du 21/10/2003	Loi sur le parquet populaire	Modifiée
16.	Organisation judiciaire militaire	Décret-loi	Ministère de la Défense Nationale	n°01/PR du 01/02/1996	Décret-loi présidentiel sur le parquet militaire	
17.	Organisation judiciaire	Décret	Barreau des avocats	n°64/PM du 21/02/1996	Décret portant sur l'organisation et le fonctionnement du barreau des avocats en RDP Lao	
18.	Unité de conciliation du village	Arrêté ministériel (décision)	Ministère de la justice	n°02/MJ du 19/06/2007	Arrêté ministériel de MJ portant sur la création et le fonctionnement de l'unité de conciliation du village	
19.	Inspection de l'État	Loi		n°02/AN du 02/07/2007	Loi sur l'inspection de l'État	
20.	Incendie	Loi	Ministère de la sécurité publique	n°07/PR du 14/01/2008	Loi portant sur la prévention et la lutte contre l'incendie	
21.	Anticorruption	Loi		n°03/AN du 19/05/2005	Loi sur la contre corruption	
22.	Audit comptable/inspection des Finances	Loi	Ministère des finances	n°05/AN du 3/7/2007	Loi sur l'audit comptable	
23.	Drogue narcotique	Loi	Comite national pour le contrôle et la supervision de la drogue	n°08/PR du 14/01/2008	Loi portant sur la drogue narcotique	
24.	Personnels militaires	Loi	Ministère de la Défense Nationale	n°07/AN du 22/10/2004	Loi portant sur le statut des personnels militaires de l'armée	

					populaire lao	
25.	Propriété étatique	Loi	Ministère des Finances	n°40/PR du 27/07/1990	Loi sur la propriété d'État	
26.	Personnel de police	Loi	Ministère de la Sécurité Publique	n°03/AN du 02/07/2007	Loi sur le personnel de police	
27.	Pétition	Loi	Assemblée Nationale	n°07/AN du 09/11/2005	Loi sur les plaintes et recours populaires	
28.	Droit pénal	Loi		n°142/ PR du 09/12/2005	Loi pénale	Modifiée
29.	Procédure criminelle	Loi		n°01/AN du 15/05/2004	Loi sur la procédure criminelle	Modifiée
30.	Nationalité laotienne	Loi		n° 05/AN du 17/05/2004	Loi portant sur la nationalité laotienne	Modifiée
31.	Procédure civile	Loi		n°35/ PR du 14/06/2004	Loi sur la procédure civile	Modifiée
32.	Famille	Loi		n°112/ PR du 18/08/2008	Loi sur la famille	Modifiée
33.	Mariage	Décret		n°198/ PM du 19/12/1994	Décret portant sur le mariage entre les citoyens lao et étrangers	
34.	Affirmation d'exécution du contrat	Loi		n°06/AN du 20/05/2005	Loi sur l'affirmation d'exécution du contrat	
35.	Nantissement	Décret		n°10/ PM du 02/02/2002	Décret portant sur le nantissement	

Tableau 2. Domaine économique et financier

No	Matière	Type	Auteur du règlement	n°/date	Nom	Remarques
1.	Biens publics	Loi	Ministère des Finances	n°63/PR du 15/10/2002	Loi sur les biens publics	
2.	Contrôle de finances nationales	Décret	PM	n°160/PM du 26/08/1996	Décret portant sur le contrôle des finances nationales	
3.	Douane	Loi	Ministère de l'Industrie	n°05/AN du	Loi sur la douane	

			et du Commerce	20/05/2005		
4.		Décret -loi	PR	n°01PR du 31/12/1994	Décret - loi portant sur l'inventaire des marchandises et le taux d'importation	Sarabane sinka rabob ekaparb le attaphasikakhoa
5.	Banque de la RDP Lao	Loi	Banque centrale de la RDP Lao	n°29PR du 26/10/1995	Loi sur la banque de la RDP Lao	
6.	Impôts	Loi	Ministère des Finances	n°04/AN du 19/05/2005	Loi sur les impôts	
7.		Décret	PM	n°97/PM du 08/12/1992	Décret portant sur la gestion de l'usage de certificat des sources de marchandises	
8.		Décret	PM	n°06/PM du 18/01/1995	Décret portant sur la marque commerciale	
9.	Budget étatique	Loi	Ministère des finances	n°02/AN du 26/12/2006	Loi portant sur le budget d'État	
10.	TVA ou des impôts de marchandises et de la prestation	Loi	Ministère de l'industrie et du commerce	n°04AN du 26/12/2006	Loi portant sur la TVA ou des impôts de marchandises et de la prestation	
11.	Comptabilité publique	Loi	Ministère des finances	n°01/AN du 2/7/2007	Loi portant sur la comptabilité publique	
12.	Entreprises	Loi		n°141/PM du 09/12/2005	Loi portant sur les entreprises	
13.		Décret	PM	n°54/PM du 09/05/2002	Décret portant sur l'administration des affaires ayant investis par l'État	
14.	Investissements publics	Décret	PM	n°58/PM du 22/05/2002	Décret portant sur l'administration de l'investissement public	
15.	Investissements étrangers	Loi	Ministère du Plan et de l'Investissement	n°11/AN du 22/10/2004	Loi sur la promotion des investissements étrangers	De nos jours, mise en 1 loi en 2009
16.	Investissements intérieurs	Loi	Ministère du Plan et de l'Investissement	n°10/NA du 22/10/2004	Loi sur la promotion des investissements intérieurs	
17.		Décret	PM	n°301/PM du 12/10/2005	Décret portant sur l'application de la loi sur la promotion des	

					investissements étrangers	
18.		Décret	PM	n°300/PM du 12/10/2005	Décret portant sur l'application de la loi sur la promotion des investissements intérieurs	
19.	Aviation civile	Loi		n°01/AN du 19/05/2005	Loi sur l'aviation civile	
20.		Décret -loi	PR	n°01PR du 28/09/1998	Décret - loi portant sur la modification de chiffres d'affaires, d'impôts de revenus, d'impôts plus faibles, d'impôts de l'ancien usage et d'addition d'impôts de nouvel usage de certaines marchandises	
21.		Décret	PM	n°206/PM du 11/10/2001	Décret portant sur l'administration des marchandises	
22.		Décret	PM	n°207/PM du 11/10/2001	Décret portant sur l'administration du prix des marchandises	
23.		Décret	PM	n°73PM du 31/05/2002	Décret portant sur le fonds d'éradication de la pauvreté	
24.	Arbitrage économique	Loi		n°44/PR du 25/05/2005	Loi sur l'arbitrage économique	
25.		Décret	PM	n°206/PM du 11/10/2001	Décret portant sur les affaires de distribution commerciale	
26.		Décret	PM	n°02/PM du 21/01/2002	Décret portant sur la zone économique spéciale Savannakhet-Seno	
27.		Décret	PM	n°135/PM du 07/08/2002	Décret portant sur la création et l'administration de plan du développement économique et social	
28.		Décret	PM	n°162/PM du	Décret portant sur la zone	

				11/02/2002	commerciale de la frontière de Boten de la province de Luangnamtha	
29.		Décret -loi	PR	n°01PR du 11/06/1997	Décret - loi portant sur la banque des affaires	
30.	Importation et exportation	Décret	PM	n°205/ PM du 11/10/2001	Décret portant sur l'administration d'importation et d'exportation	
31.		Décret -loi	PR	n°01PR du 09/08/2002	Décret - loi portant sur la gestion de monnaie étrangère et des objets précieux	
32.		Décret	PM	n°03/ PM du 08/01/1990	Décret portant sur la comptabilité de la banque de la RDP Lao et des institutions financières subordonnées	
33.	Processus industriel	Loi	Ministère de l'industrie et du commerce	n°10/ PR du 26/04/1999	Loi portant sur le processus industriel	
34.		Décret	PM	n°175/ PM du 22/10/1996	Décret portant sur le chèque	
35.		Décret	PM	n°229/ PM du 12/12/1998	Décret portant sur les billets de monnaie et le certificat de dette	
36.		Décret	PM	n°52/ PM du 13/06/1993	Décret portant sur l'inscription des documents	
37.		Décret	PM	n°11/ PM du 11/02/2002	Décret portant sur l'organisation et le fonctionnement d'office de l'amélioration des affaires	
38.	Standard et mesure	Loi		n°11/ PR du 14/01/2008	Loi portant sur le standard et les mesures	
39.	Faillite des entreprises	Loi		n°52/ PR du 05/11/1994	Loi sur la faillite des entreprises	
40.		Décret	PM	n°86/PM du 20/06/2000	Décret portant sur l'application de la loi sur la faillite des entreprises	

41.	Banque commerciale	Loi	Banque de la RDP Lao	n°03/AN du 26/12/2006	Loi sur la banque commerciale ou les affaires	

Tableau 3. Domaine culturel et social

No	Matière	Type	Auteur du règlement	n°/date	Nom	Remarques
1.	Patrimoine national	Loi		n°08/AN du 09/11/2005	Loi sur le patrimoine national	
2.	Protection et du développement des femmes	Loi	Union des Femmes Lao	n°08/AN du 22/10/2004	Loi sur la protection et le développement des femmes	
3.		Décret	PM	n°26/PM du 06/02/2006	Décret portant sur l'application de la loi sur la protection et le développement des femmes	
4.	Fédération syndicale	Loi	Union de la fédération syndicale lao	n°12/AN du 25/12/2007	Loi portant sur la fédération syndicale lao	
5.	Poste	Loi	Autorité Nationale de la Poste	n°06/AN du 17/05/2004	Loi sur la poste	
6.	Télécommunication	Loi	Ministère des Travaux Publics et du Transport	n°50/PR du 25/04/2001	Loi sur la télécommunication	
7.	Tourisme	Loi	Autorité Nationale du Tourisme	n°10/AN du 09/11/2005	Loi sur le tourisme	
8.	Droits des enfants	Loi		n°05/AN du 27/12/2006	Loi portant sur la protection des droits et intérêts des enfants	
9.	Média	Loi	Ministère de l'information et de la culture	n°01/AN du 25/07/2008	Loi portant sur le média	
10.	Éducation	Loi	Ministère de l'Éducation Nationale	n°04/AN du 03/07/2007	Loi sur l'éducation	
11.	Soins	Loi	Ministère de la Santé Publique	n°09/AN du 09/11/2005	Loi sur les soins	
12.	Santé publique	Loi	Ministère de la Santé Publique	n°49/PR du 25/04/2001	Loi sur l'hygiène, prévention de maladie et promotion de la santé	
13.	Médicaments et	Loi	Ministère de la Santé	n°13/PR du	Loi sur les médicaments et	

	produits médicaux		Publique	22/05/2000	produits médicaux	
14.	Nourriture	Loi		n°04/AN du 15/05/2004	Loi sur les nourritures	
15.	Transports routiers	Loi	Ministère des Travaux Publics et du Transport	n°35/PR du 31/05/1997	Loi sur les transports routiers	
16.	Circulation terrestre	Loi	Ministère des Travaux Publics et du Transport	n°12/PR du 22/05/2000	Loi sur la circulation terrestre	
17.	Artisanat	Loi	Ministère de l'industrie et du commerce	n°02/ AN du 25/07/2008	Loi portant sur l'artisanat	
18.	Assurance	Loi		n°101/ PR du 24/12/1990	Loi sur l'assurance	
19.	Sports et athlétiques	Loi	Comité national des sports	n°12/ AN du 25/12/2007	Loi portant sur les sports et athlétiques	

Tableau 4. Domaine culturel et social

No	Matière	Type	Auteur du règlement	n°/date	Nom	Remarques
1.	Électricité	Loi	Ministère de l'énergie et des mines	n°34/ PR du 31/05/1997	Loi portant sur l'électricité	
2.		Décret	PM	n°157/PM du 23/09/2002	Décret portant sur l'application de la loi sur l'électricité	
3.	Urbanisme	Loi	Ministère des travaux publics et du transport	n°03/AN du 03/04/1999	Loi portant sur l'urbanisme	
4.	Foncier	Loi		n°04/AN du 21/10/2003	Loi portant sur le foncier	
5.		Décret	PM	n°88/PM du 03/06/2008	Décret portant sur l'application de la loi sur le foncier	
6.	Voirie	Loi	Ministère des Travaux Publics et du Transport	n°12/PR du 26/04/1999	Loi sur la voirie	
7.	Forêts	Loi	Ministère de l'agriculture et des forêts	n°06/ AN du 24/12/2007	Loi portant sur les forêts	Modifiée
8.	Agriculture	Loi	Ministère de l'agriculture et des	n°105/ PR du 06/11/1998	Loi portant sur l'agriculture	

			forêts			
9.		Décret	PM	n°83/PM du 09/05/2001	Décret portant sur l'application de la loi sur l'agriculture	
10.	Animaux élevés et vétérinaires	Loi		n°03/ AN du 25/07/2008	Loi portant sur les animaux élevés et vétérinaires	
11.	Animaux fluviaux et sauvages	Loi	Ministère de l'agriculture et des forêts	n°07/ AN du 24/12/2007	Loi portant sur l'aménagement des forêts conservatives, des animaux sauvages et fluviaux	
12.	Eaux et ressources hydrauliques	Loi	Ministère de l'Énergie et des Mines	n°126/PR du 02/11/1996	Loi sur les eaux et les ressources hydrauliques	
13.		Décret	PM	n°204/PM du 09/10/2001	Décret portant sur l'application de la loi sur les eaux et les ressources hydrauliques	
14.	Environnement	Loi	Agence de la science, de la technologie et de l'environnement	n°09/ PR du 26/04/1999	Loi portant sur la protection de l'environnement	
15.		Décret	PM	n°102/PM du 04/06/2001	Décret portant sur l'application de la loi sur la protection de l'environnement	
16.		Décret	PM	n°09/PM du 02/02/2002	Décret portant sur l'organisation et fonctionnement de comité national pour la protection de l'environnement	
17.	Mines	Loi	Ministère de l'Énergie et des Mines	n°36/PR du 31/05/1997	Loi sur les mines	
18.		Décret	PM	n°209/PM du 30/10/2002	Décret portant sur l'application de la loi sur les mines	
19.	Travail	Loi		n°06/AN du 27/12/2006	Loi sur le travail	
20.	Travailleurs étrangers	Arrêté ministériel	Ministère du travail et des affaires sociales	n°5418/ MTAS du 24/12/1990	Arrêté ministériel sur l'autorisation d'importation des travailleurs étrangers travaillant au Laos	Kotoklong

21.	Fournissement des fonctionnaires locaux travaillant aux ambassades, organisations internationales et ONG résidant au Laos	Arrêté ministériel	Ministère des affaires étrangères	n°1831/ MAE. BSD du 24/12/1990	Arrêté ministériel portant sur le fournissement des fonctionnaires locaux aux ambassades, organisations internationales et ONG résidant en RDP Lao	Kokamnot

Annexe n° 05 : Liste de décrets en DRP Lao 2001-2009

Décrets du PM en 2001		
No	Nom	n°/date en vigueur
1.	Décret sur la constitution du Comité spécifique pour le contrôle et la gestion des forêts dans la zone du projet hydroélectrique Nam Theun II	n°10/PM du 16/01/2001
2.	Décret portant sur l'application de la loi sur la promotion des investissements étrangers	n°46/PM du 23/03/2001
3.	Décret portant sur l'application de la loi sur l'agriculture	n°83/PM du 09/05/2001
4.	Décret portant organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale de l'État (IGE)	n°98/PM du 30/05/2001
5.	Décret portant sur l'application de la loi sur l'environnement	n°102/PM du 04/06/2001
6.	Décret portant organisation et fonctionnement de l'Autorité d'Administration et de Fonction Publique	n°124/PM du 04/07/2001
7.	Décret sur la nomination du directeur du Département pour la promotion de l'agriculture et des forêts	n°143/PM du 12/07/2001
8.	Décret portant organisation et fonctionnement du Comité du Plan et de la Coopération	n°150/PM du 16/07/2001
9.	Décret sur la nomination du comité spécifique pour le contrôle et l'amélioration des sociétés du tourisme lao	n°151/PM du 16/07/2001
10.	Décret portant constitution du Comité National pour les personnes âgées	n°153/PM du 25/07/2001
11.	Décret portant organisation et fonctionnement du Bureau du Premier Ministre	n°190/PM du 06/09/2001
12.	Décret portant sur l'application de la loi sur les eaux et ressources fluviales	n°204/PM du 09/09/2001
13.	Décret portant sur les affaires commerciales pour la distribution des marchandises	n°206/PM du 11/10/2001
14.	Décret portant sur la gestion des marchandises	n°207/PM du 11/10/2001
15.	Décret portant sur la gestion de l'exportation et de l'importation	n°205/PM du 11/10/2001
16.	Décret sur la nomination du comité pour l'étude concernant la politique de rémunération	n°219/PM du 26/10/2001
Décrets du PM en 2002		
1.	Décret fixant la protection d'immunités, sous-privilèges et de modèles industriels	n°01/PM du 17/01/2002
2.	Décret portant sur la zone économique spéciale Savan-Séno	n°02/PM du 21/01/2002
3.	Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Comité national des Transports	n°03/PM du 28/01/2002
4.	Décret portant sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil national de Sciences	n°04/PM du 28/01/2002
5.	Décret portant sur l'autorisation à la retraite au fonctionnaire	n°05/PM du 30/01/2002
6.	Décret portant sur l'autorisation à la retraite au fonctionnaire	n°06/PM du 30/01/2002
7.	Décret portant sur l'autorisation à la retraite au fonctionnaire	n°07/PM du 30/01/2002
8.	Décret portant sur l'autorisation à la retraite au fonctionnaire	n°08/PM du 30/01/2002
9.	Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Comité national de l'environnement	n°09/PM du 02/02/2002
10.	Décret portant sur l'endroit de nantissement	n°10/PM du 02/02/2002

11.	Décret portant sur l'organisation et le fonctionnement d'office de l'amélioration des affaires	n°11/ PM du 11/02/2002
12.	Décret portant sur la félicitation de bilan 3 ans (1997-2000) d'entreprise publique mixte de télécommunications	n°12/ PM du 11/02/2002
13.	Décret portant sur l'amélioration et le déplacement du Comité central pour le développement rural	n°13/ PM du 11/02/2002
14.	Décret portant sur la félicitation des fonctionnaires, experts, soldats bénévoles du Vietnam au cours de bataille 1945-75	n°14/ PM du 12/02/2002
15.	Décret portant sur la félicitation de bilan 3 ans (1997-2000) de la province de Vientiane	n°15/ PM du 11/02/2002
16. Décrets du PM en 2003		
1.	Décret portant sur le statut de fonctionnaires de la RDP Lao	n°82/PM du 19/05/2003
2.	Décret portant sur les droits et devoirs du Comité central et local pour la gestion d'investissements intérieurs et étrangers	n°64/PM du 23/04/2003
3.	Décret fixant la plantation des bois industriels et la protection de l'environnement	n°96/PM du 11/06/2003
4.	Décret portant sur l'annonce de table de matière de taux tarifs communs d'impôts de l'Asean	n°120/PM du 14/07/2003
5.	Décret portant sur l'organisation et le fonctionnement de Chambre nationale du commerce et d'industrie	n°125/PM du 24/07/2003
6.	Décret portant constitution de la filière de l'Université nationale de Luang Prabang	n°132/PM du 15/08/2003
7.	Décret portant sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de la Sécurité publique	n°136/PM du 03/09/2003
8.	Décret sur l'application du décret-loi sur la gestion de monnaie étrangère et des objets précieux	n°141/PM du 08/09/2003
9.	Décret portant sur la zone économique spéciale Savan-Séno	n°148/PM du 29/09/2003
10.	Décret sur l'application de la loi sur les biens publics	n°154/PM du 30/09/2003
11.	Décret sur les ressources naturelles étant médicaments	n°155/PM du 30/09/2003
12.	Décret sur l'application du plan de développement socio-économique et budgétaire 2003-2004	n°159-1/PM du 10/10/2003
13.	Décret sur la gestion d'importation et d'exportation et l'usage de substances chimiques	n°162/PM du 13/10/2003
14.	Décret portant constitution de l'Université de Soupha Nouvong	n°169/PM du 04/11/2003
15.	Décret sur l'annonce du plan protectrice et de mise en valeur sur la préservation du patrimoine modiale de Luang Prabang	n°175/PM du 06/11/2003
16.	Décret sur les règlements pour la gestion et la promotion d'investissements de la zone économique spéciale Savan-Séno	n°177/PM du 13/11/2003
Décrets du PM en 2004		
1.	Décret portant sur le barème de la rémunération de base des hauts fonctionnaires	n°170/PM du 26/01/2004
2.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection générale de l'État	n°10/PM du 26/01/2004
3.	Décret sur l'annulation du Comité central du projet de production commerciale	n°13/PM du 27/01/2004
4.	Décret sur la concurrence commerciale	n°15/PM du 04/02/2004
5.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection générale des finances de l'État	n°24/PM du 25/02/2004
6.	Décret sur la promotion et le développement des petites et moyennes entreprises	n°42/PM du 20/04/2004
7.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité nationale pour la gestion des affaires foncières	n°67/PM du 18/05/2004

8.	Décret sur l'annonce d'utilisation de la table de réduction et d'annulation des impôts agricoles du chapitre 1 à 8 pour le programme de créer les bénéfices économiques et commerciales (Early Harvest Programme) du contrat dans le cadre de multi coopération entre l'Asean et la Chine	n°80/PM du 8/06/2004
9.	Décret sur l'approbation et l'annonce d'utilisation d plan stratégique et la création de consciences de l'environnement d'ici 2020, du plan d'action 2006-2010	n°85/PM du 11/06/2004
10.	Décret sur la répartition des droits et devoirs concernant les affaires frontières	n°89/PM du 23/06/2004
11.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité nationale du tourisme	n°91/PM du 30/06/2004
12.	Décret sur le changement du nom de la filière de l'Université nationale de Champassak en Université de Champassak	n°95/PM du 05/07/2004
13.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement de Comité du Plan et de l'Investissement	n°118/PM du 24/08/2004
14.	Décret sur l'application de décret-loi n°01/PR du 5 juin 2003 sur la transformation de la politique de promotion des investissements intérieurs et étrangers	n°119/PM du 26/08/2004
15.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de la Justice	n°123/PM du 01/09/2004
16.	Décret sur l'approbation et l'annonce d'utilisation de la politique nationale pour les personnes âgées en RDP Lao	n°156/PM du 14/10/2004
17.	Décret sur l'application du plan de développement socio-économique et budgétaire 2004-2005	n°157/PM du 06/10/2004
18.	Décret sur la gestion et l'utilisation des subventions pour le développement	n°168/PM du 22/11/2004
19.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement de Comité national pour la recherche et la catastrophe	n°169/PM du 26/11/2004
20.	Décret sur l'honorifique des artistes laotiens	n°194/PM du 17/12/2004
21. Décrets du PM en 2005		
1.	Décret fixant l'organisation et le fonctionnement du Ministère du Commerce	n°06/PM du 24/01/2005
2.	Décret sur l'annonce d'utilisation du statut des bonzes (version révisée)	n°22/PM du 02/02/2005
3.	Décret sur le fonds pour le développement des forêts et des ressources forestières	n°38/PM du 21/02/2005
4.	Décret portant organisation et fonctionnement de l'Union nationale de Sciences et d'Ingénierie	n°59/PM du 10/03/2005
5.	Décret fixant les salaires de base des employés dans le domaine d'affaires	n°64/PM du 21/03/2005
6.	Décret sur l'acceptation du plan national d'action sur l'éducation pour tout le monde	n°69/PM du 24/03/2005
7.	Décret d'application de la loi sur le foncier	n°101/PM du 20/04/2005
8.	Décret fixant le barème de salaires de bas pour les fonctionnaires	n°132/PM du 10/05/2005
9.	Décret fixant l'organisation et le fonctionnement du Département national de plans géographiques	n°136/PM du 16/05/2005
10.	Décret sur le fonds de protection de l'environnement	n°146/PM du 06/06/2005
11.	Décret concernant l'annonce et l'application de modification du plan socio-économique et budgétaire 2004-2005	n°147/PM du 07/06/2005
12.	Décret fixant la fusion de districts : Phoun et Xaysomboun	n°182/PM du 27/06/2005
13.	Décret fixant la réorganisation des entreprises d'eaux (Nam Papa)	n°191/PM du 01/07/2005
14.	Décret fixant la gestion et l'usage des tampons	n°218/PM du 19/07/2005
15.	Décret fixant l'acceptation et l'annonce d'utilisation du plan stratégique des forêts d'ici 2020 de la RDP Lao	n°229/PM du 09/08/2005

16.	Décret fixant le fonds pour le développement local et rural d'électricité	n°238/PM du 11/08/2005
17.	Décret fixant l'index de salaires de base de forces d'armée	n°253/PM du 12/08/2005
18.	Décret fixant l'approbation de la fondation de forces de sécurité publique	n°277/PM du 01/09/2005
19.	Décret fixant le changement du nom de l'académie de l'armée populaire	n°280/PM du 08/09/2005
20.	Décret d'application de la loi sur la promotion des investissements intérieurs	n°300/PM du 12/10/2005
21.	Décret d'application de la loi sur la promotion des investissements étrangers	n°301/PM du 12/10/2005
22.	Décret sur l'annonce et l'application du plan socio-économique et budgétaire 2005-2006	n°340/PM du 04/11/2005
23.	Décret fixant le changement du nom de district Khanthabouly en Kaysone Phomvihane	n°368/PM du 07/12/2005
24.	Décret fixant le transfert du district de Thathom de la Zone spéciale en plaçant sous l'autorité de la Province de Xieng Khouang	n°380/PM du 22/12/2005
25.	Décret fixant les revenus techniques	n°381/PM du 23/12/2005
26. Décrets du PM en 2006		
1.	Décret fixant le transfert du district de Thathom en plaçant sous l'autorité de la Province de Xieng Khouang et du district de Xaysomboun en plaçant sous l'autorité de la Province de Vientiane	n°10/PM du 13/01/2006
2.	Décret fixant la facture de finance	n°12/PM du 23/01/2006
3.	Décret d'application de la loi sur le développement et la protection des femmes	n°26/PM du 06/02/2006
4.	Décret sur la détermination de forêts productives nationales dans les 8 zones en 4 provinces dans le programme d'aménagement des forêts productifs et de développement rural	n°27/PM du 08/02/2006
5.	Décret portant le fonds pour la promotion d'exportation	n°24/PM du 14/02/2006
6.	Décret portant organisation et fonctionnement du Ministère du Travail et des Affaires sociales	n°52/PM du 22/03/2006
7.	Décret sur l'annonce et l'application de la politique nationale sur l'estimation de la santé	n°54/PM du 23/03/2006
8.	Décret fixant la lutte contre le blanchissement d'argents	n°55/PM du 27/03/2006
9.	Décret d'application de la loi sur le processus industriel	n°67/PM du 12/04/2006
10.	Décret fixant le régime de la sécurité sociale étatique	n°70/PM du 20/04/2006
11.	Décret fixant l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Énergie et des Mines	n°136/PM du 24/07/2006
12.	Décret fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Institut national de Sciences sociales	n°137/BPM du 24/07/2006
13.	Décret sur l'annonce et l'application du plan socio-économique et budgétaire 2006-2007	n°145/PM du 31/07/2006
14.	Décret sur l'approbation et l'application du plan stratégique de formation des enseignants 2006-2007 et du plan d'action 2006-2010	n°174/PM du 03/08/2006
15.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Industrie et du Commerce	n°188/PM du 17/08/2006
16.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité national pour la sécurité d'aviation civile	n°196/PM du 21/08/2006
17.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du BPM	n°221/PM du 27/09/2006

18.	Décret sur le fonds pour l'éradication de la pauvreté	n°222/PM du 29/09/2006
19.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité national d'éducation pour tout le monde	n°229/PM du 03/10/2006
20.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité national d'éducation pour la sécurité routière	n°252/PM du 06/11/2006
21.	Décret sur l'épargne et la lutte contre le gaspillage	n°269/PM du 17/11/2006
22.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'unité de coordination des affaires d'Asean au sein du Ministère, d'organes ayant rang de l'autorité, de la préfecture et de provinces	n°288/PM du 07/12/2006
23. Décrets du PM en 2007		
1.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité de direction nationale sur le développement rural et l'éradication de la pauvreté	n°60/PM du 24/01/2007
2.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de la Sécurité publique	n°79/PM du 24/02/2007
3.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère des Finances	n°80/PM du 28/02/2007
4.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité national sur la réforme du système d'éducation nationale	n°85/PM du 01/03/2007
5.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement des forces de sécurité du village, du groupe de villages, de sécurité publique et de défense	n°93/PM du 13/03/2007
6.	Décret sur l'approbation et l'application du plan stratégique du tourisme 2006-2020 de la RDP Lao	n°96/PM du 20/03/2007
7.	Décret portant constitution du Bureau consulaire honorable de pays étrangers auprès la RDP Lao	n°97/PM du 22/03/2007
8.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement de Direction nationale des Archives	n°118/PM du 10/04/2007
9.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité de coordination nationale sur l'intégration économique internationale	n°183/PM du 19/04/2007
10.	Décret sur la félicitation des œuvres sur le Centre Laos-Japon	n°125/PM du 23/04/2007
11.	Décret sur l'approbation et l'application du plan stratégique du développement de l'écoles professionnelle et du Centre de formation professionnelle 2006-2020	n°137/PM du 05/04/2007
12.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère du Travail et des Affaires sociales	n°138/PM du 04/05/2007
13.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Agriculture de des forêts	n°148/PM du 10/05/2007
14.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'organe des ressources d'eaux et de l'environnement	n°149/PM du 10/05/2007
15.	Décret sur la gestion de la monnaie étrangère et la promotion d'utilisation de la monnaie de kip	n°150/PM du 18/05/2007
16.	Décret sur le transfert de la faculté de Sciences de la santé et de l'Hôpital de Saysettha relevant au Ministère de la Santé et constituant en université de Sciences de la Santé	n°156/PM du 21/05/2007
17.	Décret d'application du décret-loi sur les taxes foncières	n°173/PM du 11/06/2007
18.	Décret sur l'amende et les mesures coercitives aux violateurs des lois : circulation, transports routiers et la voirie publique	n°188/PM du 03/07/2007
19.	Décret sur le contrôle des épidémies d'animaux	n°206/PM du 27/07/2007
20.	Décret sur la réification des animaux, de produits d'animaux et de marchandises d'animaux d'importation et	n°207/PM du 27/07/2007

	exportation à travers de la RDP Lao	
21.	Décret sur l'honorifique des enseignants de la RDP Lao	n°208/PM du 30/07/2007
22.	Décret sur les postes techniques de l'enseignant au niveau inférieur de l'institut supérieur d'éducation	n°209/PM du 30/07/2007
23.	Décret sur l'annonce et l'application du plan socio-économique et budgétaire 2007-2008	n°221/PM du 17/08/2007
24.	Décret sur la recodification de compensation de la retraite	n°241/PM du 29/08/2007
25.	Décret sur la détermination de forêts productives nationales dans les 29 zones en 8 provinces	n°321/PM du 06/09/2007
26.	Décret sur l'entrée et la sortie de la RDP Lao	n°345/PM du 28/09/2007
27.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de la Défense nationale	n°348/PM du 01/10/2007
28.	Décret sur l'amélioration d'organisation de la Commission nationale pour l'avancement des femmes	n°349/PM du 02/10/2007
29.	Décret sur l'amélioration d'organisation de la Commission nationale pour les mères et enfants	n°350/PM du 02/10/2007
30.	Décret sur la constitution du district de Moeun relevant de la province de Vientiane	n°353/PM du 04/10/2007
31.	Décret sur les numéros de contribuant de taxe	n°354/PM du 05/10/2007
32.	Décret d'application de la loi sur les impôts	n°362/PM du 19/10/2007
33.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère des Travaux publics et des Transports	n°373/PM du 22/10/2007
34.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère du Plan et de l'Investissement	n°374/PM du 22/10/2007
35.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité nationale des Postes et des Télécommunications	n°375/PM du 22/10/2007
36. Décrets du PM en 2008		
1.	Décret d'application de la loi sur le budget	n°25/ PM du 14/02/2008
2.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de la Défense nationale	n°27/ PM du 18/02/2008
3.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Éducation	n°62/ PM du 07/04/2008
4.	Décret sur l'approbation de la comptabilité des affaires contrôlées	n°68/ PM du 28/04/2008
5.	Décret d'application de la loi sur le foncier	n°88/ PM du 03/06/2008
6.	Décret sur l'exportation des produits minéraux	n°90/ PM du 09/06/2008
7.	Décret sur les postes administratifs de fonctionnaires de la RDP Lao	n°99/ PM du 23/06/2008
8.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de la Santé	n°114/ PM du 04/07/2008
9.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Département général politique de l'armée populaire	n°115/ PM du 04/07/2008
10.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité de coordination nationale sur l'intégration économique internationale	n°118/ PM du 11/07/2008
11.	Décret sur le grade des diplomatiques	n°129/ PM du 23/07/2008
12.	Décret sur la journée des combattants handicapés et décédés pour la patrie	n°136/ PM du 30/07/2008
13.	Décret sur la constitution de Département spécifique de radio	n°140/ PM du 07/08/2008
14.	Décret sur l'organisation de Département d'inspection	n°142/ PM du 15/08/2008
15.	Décret sur l'application du plan socio-économique et budgétaire 2008-2009	n°145/ PM du 19/08/2008

16.	Décret sur la constitution de l'Unité d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux	n°149/ PM du 21/08/2008
17.	Décret sur l'acceptation et l'application du plan stratégique du développement du secteur de l'énergie et des mines 2006-2020	n°153/ PM du 28/08/2008
18.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'Université de Sciences de la Santé	n°155/ PM du 03/09/2008
19.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité de direction nationale sur la lutte contre le trafic humain	n°156/ PM du 08/09/2008
20.	Décret sur l'acceptation et l'application du plan stratégique du développement des petits et moyens d'entreprises 2006-2010	n°157/ PM du 09/09/2008
21.	Décret sur l'acceptation et l'application du plan national pour la lutte contre le trafic et l'harcèlement sexuel des enfants	n°160/ PM du 15/09/2008
22.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité pour la gestion des affaires et la prévention d'impacts au rivage, à la biologie sur le fleuve de Mékong et la rivière de Heuang	n°161/ PM du 15/09/2008
23.	Décret sur la constitution des forêts conservatives : la rivière de Kan, le district de Meung et des forêts protectives : la rivière de Ngao, le district de Tonpheung de la province de Bokèo en forêts conservatives nationales	n°163/ PM du 19/09/2008
24.	Décret sur l'acceptation et l'application de politique nationale sur la nutrition	n°248/ PM du 01/12/2008
25.	Décret sur la limite de forêts productives au nombre de 14 zones dans les 5 provinces	n°270/ PM du 30/12/2008
26. Décrets du PM en 2009		
1.	Décret sur l'acceptation et l'application de politique nationale sur la sécurité alimentaire	n°028/ PM du 03/02/2009
2.	Décret d'application de la loi sur les officiers militaires	n°029/ PM du 04/02/2009
3.	Décret sur l'acceptation et l'application de politique nationale sur la technologie et la communication informatique	n°047/ PM du 16/02/2009
4.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère des Affaires étrangères	n°056/ PM du 26/02/2009
5.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité national pour les personnes âgées	n°057/ PM du 26/02/2009
6.	Décret sur la constitution du district de Xayxathane relevant à la province de Xayabouly	n°060/ PM du 02/03/2009
7.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité national pour les handicapés	n°061/ PM du 26/03/2009
8.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'Université nationale	n°071/ PM du 16/03/2009
9.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité national du Mékong	n°072/ PM du 16/03/2009
10.	Décret sur la gestion et l'usage de subvention pour le développement	n°075/ PM du 20/03/2009
11.	Décret d'application de la loi sur la drogue narcotique	n°076/ PM du 20/03/2009
12.	Décret sur la constitution de l'Université de Savannakhet	n°091/ PM du 27/03/2009
13.	Décret sur la constitution de l'Université de Champassak	n°098/ PM du 03/04/2009
14.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'Université de Souphanouvong	n°099/ PM du 03/04/2009
15.	Décret sur l'acceptation et l'application de champ du développement du secteur d'éducation 2009-2010	n°100/ PM du 04/04/2009
16.	Décret sur l'association	n°115/ PM du 29/04/2009
17.	Décret sur la constitution du district de Xaychamphone relevant à la province de Borikhamxay	n°125/ PM du 11/05/2009

Annexe n° 06 : Liste de lois adoptées et promulguées en RDP Lao

No	Nom	Numéro	Adoption	Promulgation	Amendement	Auteur	Remarques
1.	Constitution		14/08/1991	15/08/1991	06/05/2003	Assemblée nationale (AN)	Droit administratif en grande partie
2.	Loi pénale	29/APS	23/11/1989	09/01/1990	2001, 2005	Ministère de la Justice (MJ)	
3.	Loi sur la procédure pénale	30/APS	23/11/1989	09/01/1990	2004	MJ	
4.	Loi sur le parquet populaire	31/APS 10/AN	23/11/1989 26/11/2009	09/01/1990 16/12/2009	2003, 26/11/2009	MJ	
5.	Loi sur le tribunal Populaire	32/APS 09/AN	23/11/1989 26/11/2009	09/01/1990 16/12/2009	2003, 26/11/2009	MJ	
6.	Loi sur la propriété	01/APS	27/06/1990	27/06/1990		MJ	Règle administrative très partiellement
7.	Loi sur la succession	03/APS	27/06/1990	27/07/1990	09/12/2008	MJ	
8.	Loi sur les frais de justice	05/APS	27/06/1990	27/07/1990	2006	MJ	
9.	Loi sur les obligations contractuelles	02/APS	10/07/1990	27/07/1990	12/2008	MJ	
10.	Loi sur la nationalité laotienne	06/APS	29/11/1990	24/12/1990	2004	MJ	
11.	Loi sur la famille	07/APS	29/11/1990	24/12/1990	26/07/2008	MJ	
12.	Loi sur les obligations extra contractuelles	08/APS	29/11/1990	24/12/1990	12/2008	MJ	
13.	Loi sur la procédure civile	09/APS	29/11/1990	24/12/1990	2004	MJ	
14.	Loi sur la comptabilité d'entreprise	12/APS	29/11/1990	24/12/1990	2007	Ministère des Finances (MF)	
15.	Loi sur l'assurance	11/APS, 06/AN	18/12/1990 21/12/2011	24/12/1990 16/01/2012	21/12/2011	MF	
16.	Loi sur l'enregistrement de la famille	03/APS 12/AN	30/12/1991 27/11/2009	06/04/1992 16/12/2009	27/11/2011	MJ	
17.	Loi sur le notariat	04/APS 11/AN	30/12/1991 26/11/2009	06/04/1992 16/12/2009	26/11/2009	MJ	
18.	Loi sur l'Assemblée nationale	05/AN 04/AN	25/02/1993 15/12/2010	23/03/1993 20/12/2010	2003, 2006 15/12/2010	AN	Droit administratif en grande partie

19.	Loi sur la promotion des investissements étrangers	01/AN	14/03/1994	21/04/1994	2004, 2009	Comité de gestion des investissements étrangers	
20.	Loi sur le travail	02/AN	14/03/1994	21/04/1994	2006	Ministère du Travail et des Affaires sociales (MTAS)	
21.	Loi portant sur les entreprises	03/AN	18/07/1994	13/08/1994	2005	Ministère du Commerce (MC)	Règle administrative très partiellement
22.	Loi sur la douane	04/AN	18/07/1994 20/12/2011	13/08/1994 16/01/2012	2005, 20/12/2011	MF	Droit administratif en grande partie
23.	Loi sur le budget d'État	05/AN	18/07/1994	13/08/1994	2006	MF	Droit administratif pur
24.	Loi sur la faillite	06/AN	14/10/1994	05/11/1994		MC	
25.	Loi sur l'affirmation d'exécution du contrat	07/AN	14/10/1994	05/11/1994	2005	MJ	
26.	Loi sur le gouvernement	01/AN	08/03/1995	30/03/1995	2003	Cabinet du Premier ministre (CPM)	Droit administratif pur
27.	Loi sur le service militaire	02/AN	08/03/1995	30/03/1995		Ministère de la Défense nationale (MDN)	Droit administratif en grande partie
28.	Loi sur la promotion des investissements étrangers	03/AN	14/10/1995	26/10/1995	2004, 2009	Comité de gestion des investissements étrangers	
29.	Loi sur les impôts	04/AN 05/AN	14/10/1995 20/12/2011	26/10/1995 16/01/2012	2001, 2005, 20/12/2011	MF	Droit administratif pur
30.	Loi sur la banque centrale	05/AN	14/10/1995	26/10/1995		Banque de la RDP Lao	Droit administratif pur
31.	Loi sur les forêts	01/AN	11/10/1996	02/11/1996	24/12/2007	Ministère de l'Agriculture et des Forêts (MAF)	Droit administratif pur
32.	Loi sur les eaux et les ressources hydrauliques	02/AN	11/10/1996	02/11/1996		Ministère de l'Industrie et de l'Artisanat (MIA)	Droit administratif pur
33.	Loi sur le foncier	01/AN	12/04/1997	31/05/1997	2003	MF	Droit administratif en grande partie
34.	Loi sur l'électricité	02/AN 03/AN	12/04/1997 20/12/2011	31/05/1997 16/01/2012	12/2008, 20/12/2011	MIA MEM	
35.	Loi sur les transports routiers	03/AN	12/04/1997	31/05/1997		Ministère de Communication, du Transport, de Poste et de Construction (MCTPC)	Droit administratif pur
36.	Loi sur les mines	04/AN	12/04/1997	31/05/1997	12/2008,	MIA	Droit administratif en

		02/AN	20/12/2011	16/01/2012	20/12/2011	MEM	grande partie
37.	Loi sur l'élection parlementaire	05/AN	12/04/1997 15/12/2010	31/05/1997 20/12/2010	2001, 15/12/2010	AN	Droit administratif en grande partie
38.	Loi sur l'agriculture	01/AN	10/10/1998	06/11/1998		Ministère de l'Agriculture et des Forêts (MAF)	Droit administratif pur
39.	Loi sur le processus industriel	01/AN	03/04/1999	26/04/1999		MIA	Règle administrative très partiellement
40.	Loi sur la protection de l'environnement	02/AN	03/04/1999	26/04/1999		Agence de la Science, de la Technologie et de l'Environnement (ASTE)	Droit administratif pur
41.	Loi sur l'urbanisme	03/AN	03/04/1999	26/04/1999		MCTPC	Droit administratif pur
42.	Loi sur la voirie	04/AN	03/04/1999	26/04/1999		MCTPC	Droit administratif pur
43.	Loi sur les médicaments et produits médicaux	01/AN 07/AN	08/04/2000 21/12/2011	22/05/2000 16/01/2012	21/12/2011	Ministère de la Santé (MS)	Droit administratif pur
44.	Loi sur la circulation terrestre	02/AN	08/04/2000	22/05/2000		MCTPC	Droit administratif pur
45.	Loi sur l'éducation	03/AN	08/04/2000	26/05/2000	03/07/2007	Ministère de l'Éducation (ME)	Droit administratif pur
46.	Loi sur l'hygiène, prévention de maladie et promotion de la santé	01/AN 08/AN	10/04/2001 21/12/2011	25/04/2001 16/01/2012	21/12/2011	MS	
47.	Loi sur la télécommunication	02/AN 09/AN	10/04/2001 21/12/2011	25/04/2001 16/12/2012	21/12/2011	MCTPC MPTC Ministère de Postes, de Télécommunications et de Communication	Règle administrative très partiellement
48.	Loi sur les biens publics	09/AN	12/10/2002	15/10/2002		MF	Droit administratif pur
49.	Loi sur l'administration locale	01/AN	21/10/2003	05/11/2003		BPM	Droit administratif pur
50.	Loi sur l'exécution des jugements	03/AN	15/05/2004	14/06/2004	25/07/2008	MJ	
51.	Loi sur les nourritures	04/AN	15/05/2004	14/06/2004		MS	Règle administrative très partiellement
52.	Loi sur la poste	06/AN	17/05/2004	15/06/2004		MCTPC	Règle administrative très partiellement
53.	Loi sur les officiers militaires de l'armée populaire lao	07/AN	22/10/2004	15/11/2004		MFN	Droit administratif pur

54.	Loi sur la protection et le développement des femmes	08/AN	22/10/2004	15/11/2004		Union des Femmes Lao (UFL)	
55.	Loi sur le contrôle parlementaire	09/AN	22/10/2004	15/11/2004		AN	Droit administratif en grande partie
56.	Loi sur l'aviation civile	01/AN	20/05/2005	25/05/2005		MCTPC	Règle administrative très partiellement
57.	Loi sur l'arbitrage économique	02/AN 06/AN	20/05/2005 17/12/2010	25/05/2005 30/12/2010	17/10/2010	MJ	
58.	Loi sur la contre corruption	03/AN	20/05/2005	25/05/2005		Inspection générale de l'État (IGE)	Droit administratif en grande partie
59.	Loi sur les plaintes et recours populaires	07/AN	09/11/2005	09/12/2005		AN	Droit administratif en grande partie
60.	Loi sur le patrimoine national	08/AN	09/11/2005	09/12/2005		Ministère de l'Information et de la Culture (Mlc)	Droit administratif pur
61.	Loi sur les soins	09/AN	09/11/2005	09/12/2005		MS	Droit administratif pur
62.	Loi sur le tourisme	10/AN	09/11/2005	09/12/2005		Autorité nationale du Tourisme (ANT)	Règle administrative très partiellement
63.	Loi sur la banque commerciale	03/AN	26/12/2006	16/01/2007		Banque de la RDP Lao	
64.	Loi sur la TVA ou des impôts de marchandises et de la prestation	04/AN	26/12/2006	16/01/2007		MF	
65.	Loi sur la protection des droits et intérêts des enfants	05/AN	27/12/2006	16/01/2007		MJ	
66.	Loi sur l'inspection de l'État	02/AN	02/07/2007	17/07/2007		IGE	Droit administratif pur
67.	Loi sur les officiers de police	03/AN	02/07/2007	17/07/2007			Droit administratif pur
68.	Loi sur l'audit comptable	04/AN	03/07/2007	17/07/2007		Inspection générale des Finances de l'État (IGFE)	Droit administratif pur
69.	Loi sur les animaux fluviaux et sauvages	07/AN	24/12/2007	14/01/2008		MAF	
70.	Loi sur la propriété intellectuelle	08/AN 01/AN	24/12/2007 20/12/2011	14/01/2008	20/12/2011	ASTE MST Ministère des Sciences et de la Technologie	

71.	Loi sur la prévention de l'incendie et la profession des pompiers	09/AN	24/12/2007	14/01/2008		MSP	
72.	Loi sur la drogue narcotique	10/AN	25/12/2007	14/01/2008		Comité de supervision et du contrôle de la drogue	
73.	Loi sur le sport-athlétique	11/AN	25/12/2007	14/01/2008		Comité national du Sport	
74.	Loi sur le syndicat	12/AN	25/12/2007	14/01/2008		Fédération des Syndicats Lao (FSL)	
75.	Loi sur le standard	13/AN 07/AN	26/12/2007 20/12/2010	14/01/2008 30/12/2010	30/12/2010	ASTE	
76.	Loi sur le média	01/AN	25/07/2008	18/08/2008		Mlc	
77.	Loi sur l'artisanat	02/AN	25/07/2008	18/08/2008		MIC	
78.	Loi sur l'élevage et le vétérinaire	03/AN	25/07/2008	18/08/2008		MAF	
79.	Loi sur la publication	05/AN	09/12/2008	18/12/2008		Mlc	
80.	Loi sur la protection des plantes	06/AN	09/12/2008	18/12/2008		MAF	
81.	Loi sur le front lao d'édification nationale	01/AN	09/07/2009			Front Lao d'Édification Nationale (FLEN)	
82.	Loi sur la pêche	03/AN	09/07/2009			MAF	
83.	Loi sur les eaux courantes (Nam Papa)	04/AN	09/07/2009			Ministère des Travaux publics et des Transports (MTPT)	
84.	Loi sur la construction	05/AN	26/11/2009	16/12/2009		MTPT	Droit administratif pur
85.	Loi sur le comité de la jeunesse populaire révolutionnaire lao	06/AN	26/11/2009	16/12/2009		Jeunesse populaire révolutionnaire lao (JPRL)	
86.	Loi sur le contrôle de tabac	07/AN	26/11/2009	16/12/2009		MS	
87.	Loi sur les investissements publics	08/AN	26/11/2009	16/12/2009		Ministère du Plan et de l'Investissement (MPI)	Droit administratif pur
88.	Loi sur les statistiques	03/AN	30/06/2010	20/07/2010		MPI	
89.	Loi sur la consommation	02/AN	30/06/2010	20/07/2010		MIC	
90.	Loi sur la prévention et la lutte contre le SIDA	01 /AN	29/06/2010	20/07/2010		MS	

91.	Loi sur les avocats	010/AN	21/12/2011	16/01/2012		MJ	
92.	Loi sur la promotion des petites et moyennes entreprises	011/AN	21/12/2011	16/12/2012		MIC	
93.	Loi sur la bibliothèque	012/AN	21/12/2011	16/01/2012		MES Ministère de l'Education et du Sport	

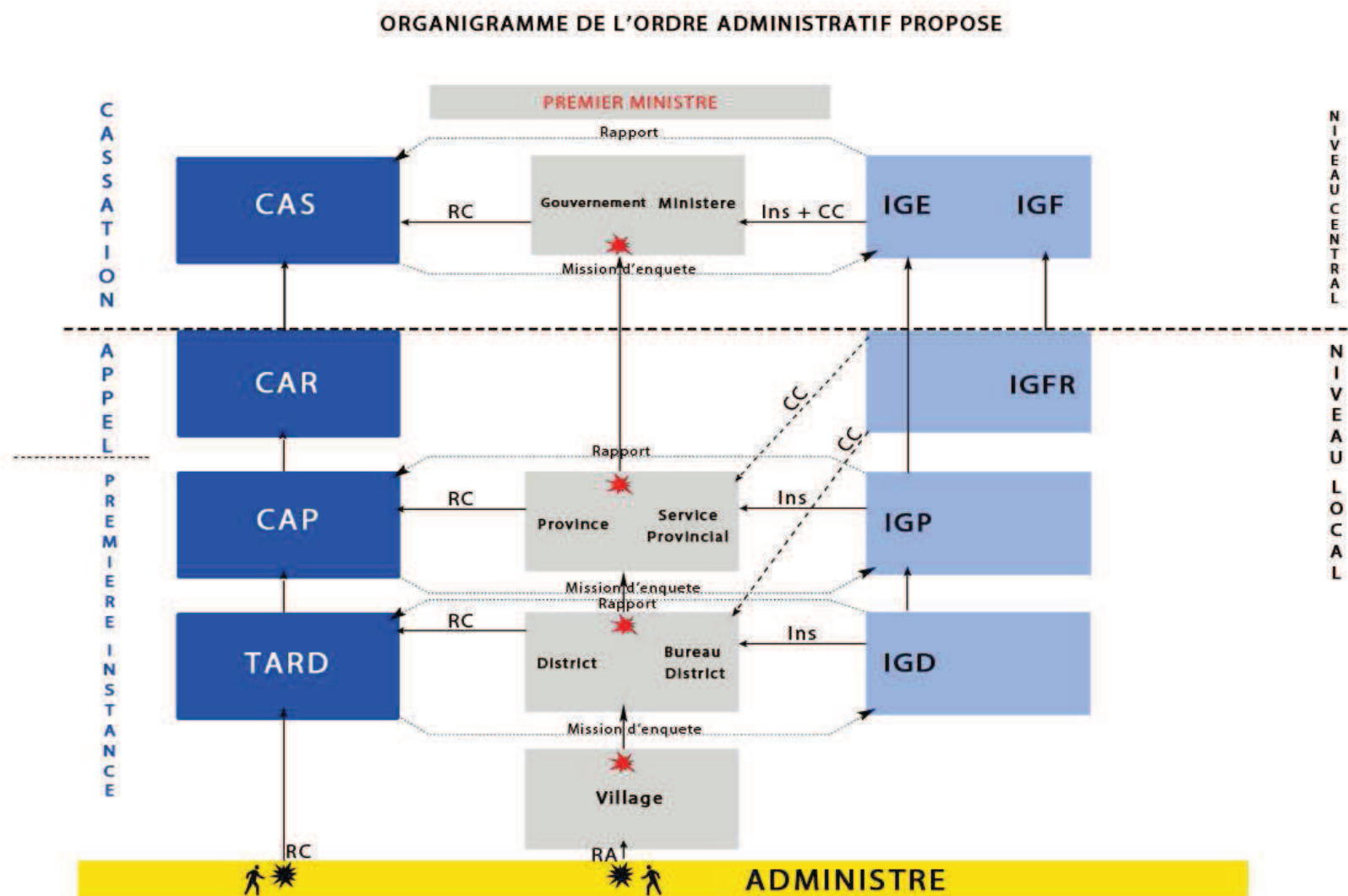
The diagram illustrates the judicial system structure in Madagascar, organized into three levels: Central, Intermediate, and Local.

- NIVEAU CENTRAL (Central Level):**
 - Assemblée Nationale** (National Assembly) - Red box.
 - Gouvernement - Ministère** (Government - Ministry) - Grey box.
 - PPS - CPS** (Cassation level) - Blue box.
- NIVEAU INTERMÉDIAIRE (Intermediate Level):**
 - Bureau des députés auprès de la région de législature** (Bureau of deputies) - Red box.
 - Province - Service Province** - Grey box.
 - PPR - CPR** (Appel level) - Blue box.
- NIVEAU LOCAL (Local Level):**
 - District - Service District** - Grey box.
 - VILLAGE** - Grey box.
 - PPRD - TPRD** (Instance level) - Blue box.

Key Features and Interactions:

- Vertical Flow (Arrows):**
 - From **VILLAGE** to **District - Service District** (labeled **RA**).
 - From **District - Service District** to **Province - Service Province** (labeled **RA**).
 - From **Province - Service Province** to **Gouvernement - Ministère** (labeled **RA**).
 - From **Gouvernement - Ministère** to **Assemblée Nationale** (labeled **RA**).
 - From **PPRD - TPRD** to **PPR - CPR** (labeled **Plainte**).
 - From **PPR - CPR** to **PPS - CPS** (labeled **Plainte**).
- Horizontal Flow (Arrows):**
 - From **Assemblée Nationale** to **Gouvernement - Ministère** (labeled **CC**).
 - From **Gouvernement - Ministère** to **Assemblée Nationale** (labeled **Ins**).
 - From **Province - Service Province** to **Bureau des députés** (labeled **CC**).
 - From **Bureau des députés** to **Province - Service Province** (labeled **CC**).
 - From **Province - Service Province** to **Gouvernement - Ministère** (labeled **Ins**).
 - From **District - Service District** to **Province - Service Province** (labeled **Ins**).
- Supporting Bodies (Blue boxes):**
 - IGF** (Intermediate level, Central level).
 - IGE** (Intermediate level, Central level).
 - IGFR** (Intermediate level, Intermediate level).
 - IGP** (Intermediate level, Intermediate level).
 - IGD** (Intermediate level, Local level).
- Other Labels:**
 - RJAN** (Région de législature) - Bottom left.
 - ADMINISTRÉ** (Administrated) - Bottom center, with a person icon.
 - CASSATION** (Cassation) - Top right, vertical label.
 - APPEL** (Appel) - Middle right, vertical label.
 - PREMIERE INSTANCE** (First Instance) - Bottom right, vertical label.

Annexe n°08 : Organigramme de l'ordre administratif proposé



Annexe n° 09 : Questionnaire

Sur l'autonomie du droit administratif dans le système judiciaire lao

Tout d'abord, je voudrais vous exprimer mes profonds remerciements sincères de m'assister à remplir le questionnaire. Je m'appelle Vanthong NAKASENE, fonctionnaire au Département du Protocole et de Relations Extérieures auprès la Présidence de la République. Je suis doctorant en mobilité entre l'Académie Nationale de Politique et d'Administration Publique (Laos) et l'Université de Bretagne Occidentale (France). Ma thèse porte sur « **L'ordre administratif : vers une réforme du système judiciaire en RDP Lao** ». Je suis en train de faire donc une étude sur *l'autonomie du droit administratif dans le système judiciaire lao*. Par conséquent, je voudrais vous remercier pour votre soutien et votre coopération.

1. Aujourd'hui, est-ce qu'il existe des textes législatifs et réglementaires comportant des règles administratives du droit laotien ?

☐ 1. Si oui, pourquoi ? poursuivez à la question n°2

☐ 2. Si non, pourquoi ?

.....

2. Selon vous les règles juridiques suivantes sont-elles administratives ?

Légende du tableau : **1** = droit administratif pur, **2** = règle administrative en grande partie, **3** = très partiellement administrative, **4** = sans opinion et **5** = non

Abréviations : Ch.=chapitre, Art.=article, al.=alinéa, AN=Assemblée Nationale, ASTE=Agence des Sciences, de la Technologie et de l'Environnement, CPAN=Comité Permanent de l'Assemblée Nationale, CCE=Comité du Contrôle de l'État, CEP=Comité d'Élection parlementaire, CNE=Comité National de l'Environnement, CPS=Cour Populaire Suprême, CFM= Centre de Formation de la Magistrature FLEN=Front Lao d'Édification Nationale, G=Gouvernement, MJ=Ministère de la Justice, MTPT=Ministère des Travaux Publics et des Transports, MF=Ministère des Finances, MSP=Ministère de la Sécurité Publique, MIC=Ministère de l'Information et de la Culture, MPI=Ministère du Plan et de l'Investissement, MS=Ministère de la Santé, MAF=Ministère de l'Agriculture et des Forêts, ME=Ministère de l'Éducation, MEM=Ministère de l'Énergie et des Mines, PM=Premier ministre, PPS=Parquet Populaire Suprême.

No	Textes législatifs regroupés en domaines					
	Constitution	1	2	3	4	5
1.	Constitution					
Ch.VI Président de la République, Ch. VII Gouvernement et Ch. VIII Administration locale (il s'agit de déterminer de façon globale la fonction et l'attribution de ces organes administratifs concernant l'édiction des actes à savoir : décret et décret-loi présidentiel, décret, décision administrative, ordre...)						
	Contrôle parlementaire	1	2	3	4	5
2.	Loi sur l'Assemblée Nationale					
Art. 2 L'Assemblée Nationale est l'organe représentatif des droits et des intérêts du peuple pluriethnique, l'autorité de l'Etat et le pouvoir législatif qui a le droit de décider des questions fondamentales de la Patrie, de superviser et contrôler les activités des organes exécutifs, des tribunaux populaires et des organes du parquet populaire.						
3.	Loi sur le contrôle parlementaire					
Art. 37 Contrôle des actes juridiques et réglementaires : al. 2 en cas d'un acte contradictoire à la Constitution, aux lois, résolutions, ordres de l'autorité supérieure, CPAN demande à l'organisation ou à la personne intéressée de suspendre son exécution et le modifier.						
4.	Loi sur l'élection parlementaire					
Art. 20 Comité d'élection parlementaire : CEP national, de la Province, de la Préfecture, du district et Comité de vote Art. 22 Droits et devoirs de CEP : il s'agit de diriger et contrôler l'élection.						
	Contrôle des Administrations	1	2	3	4	5

5.	Loi sur le contrôle de l'État				
Art. 29 Droits et devoirs du CCE : al. 3, 9, (il s'agit de proposer l'élaboration ou la modification de la loi, du décret et décret-loi..., d'édicter la décision, l'ordre... ; d'examiner la proposition des citoyens concernant l'abus de pouvoir de l'organisation ou des hauts fonctionnaires, d'examiner des décisions rendues par le ministère, l'organe équivalent, la province ou la préfecture dont les citoyens ou requérants sont contre ces décisions)					
6.	Loi contre la corruption				
Art. 37 Organe d'anticorruption est l'organe d'État ayant pour fonction de prévenir et lutter contre la corruption. Donc l'organe du contrôle de l'État au niveau central et local est chargé de l'appliquer en qualité d'organe indépendant d'enquête. Art. 39 : al. 1, 4, 7 (il s'agit de proposer au G le plan stratégique et le plan stratégique, la loi...sur l'anticorruption, de permettre la mise en place d'enquêtes selon la loi sur la procédure pénale et d'examiner et de décider les diverses mesures aux personnes intéressées)					
7.	Loi sur les plaintes et recours populaires				
Ch. 1 art. 14 Organe chargé de régler les plaintes : organe administratif de l'État chargé de recevoir et de trancher la proposition, tribunal & organe d'enquête chargés de recevoir et de trancher la plainte et AN chargée de recevoir et de trancher la demande en justice. Ch. 2 art. 17 Organe du règlement de la proposition : G, ministère, organe équivalent, administration locale. art. 20 : - la décision de ces organes administratifs en premier ressort pour laquelle les parties sont satisfaites, - la décision de ces organes administratifs en second et dernier ressort pour laquelle les parties n'ont pas envie de faire appel ou de saisir l'AN. La décision à force obligatoire est tenu d'être exécutée impérativement par les autorités compétentes et les individus.					
Élaboration des Actes juridiques		1	2	3	4 5
8.	Décret-loi présidentiel sur l'élaboration des actes juridiques				
Art. 26 Organes et personnes ayant droit de créer un projet de loi (Président de la République, CPAN, G, CPS, PPS, FLEN et Organisation de masse au niveau central). Ch. 3, 5, 6, 8, 9, 10 Élaboration des lois, décrets- lois et décrets présidentiels, décrets du G et du PM, décisions-ordres-directives et notifications, règlements du village.					
Administration centrale		1	2	3	4 5
9.	Loi sur le gouvernement				
Art. 7 Droits et devoirs du G : al. 7, 11, 12 (il s'agit d'édicter le décret, la décision portant sur l'administration étatique, socio-économique..., de suspendre, d'abroger ou annuler les actes réglementaires des membres du G et des autorités administratives locales qui sont non conformes aux dispositions de la loi, de décider, de dissoudre ou de délimiter la création de la circonscription territoriale du district, de la municipalité, de mettre en œuvre le contrôle de l'État pour lutter contre la violation de la loi, la corruption et d'autres sortes de détournement de pouvoir).					
10.	Décret sur les rapports entre les Ministères, organes équivalents et le Bureau du PM				
Ch. II Les rapports entre les Ministères et le Bureau du PM art. 4 chaque ministère est tenu de se fonctionner conformément aux prescriptions prévus à la loi et à son propre décret de l'organisation et du fonctionnement sérieusement. Depuis, il convient de distinguer respectivement les questions à savoir : la question que le ministère doit régler lui-même, la question qu'il faut collaborer avec les autres ministères pour la trancher et la question qu'il faut la proposer au Bureau du PM afin de demander la décision par PM ou gouvernement sur la proposition du gouverneur ou maire.					
11.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement des Ministères, organes équivalents				
A titre d'exemple : décrets fixant l'organisation et le fonctionnement des MF, MIC, MPI, MTPT... et décrets portant organisation et fonctionnement des organes équivalents du ministère tels que le Bureau du PM.					
Administration locale		1	2	3	4 5
12.	Loi sur l'administration locale				
Art. 4 Droits et devoirs du gouverneur et du préfet : al. 7, 9, 15 (il s'agit d'édicter la décision, l'ordre..., de suspendre ou annuler les divers actes réglementaires des échelons qui lui sont inférieurs, de proposer à l'autorité supérieure cette suspension ou annulation des actes réglementaires non conformes à la loi, d'examiner et donner les directives ou répondre aux requêtes et diverses propositions des différentes organisations ou des individus, ou fonctionnaires selon les prescriptions de la loi).					
13.	Décret sur la municipalité (il n'y en a pas, extrait de la loi sur l'administration locale)				
Droits et devoirs du chef de Municipalité: art. 40 : al. 7, 9, 18 de la loi sur l'administration locale (il s'agit d'édicter la décision, l'ordre..., de suspendre ou annuler les divers actes réglementaires des échelons qui lui sont inférieurs, de proposer à l'autorité supérieure cette suspension ou annulation des actes réglementaires non conformes à la loi, d'examiner, donner des directives ou répondre aux requêtes et diverses propositions des différentes organisations ou des individus, ou fonctionnaires selon les prescriptions de la loi).					
14.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du village				
Droits et devoirs du chef de Village: art. 53 : al. 8, 9, 10 de la loi sur l'administration locale (il s'agit d'édicter les règlements, les notifications prescrites par la loi, de proposer à l'autorité supérieure la suspension ou l'annulation des actes réglementaires non conformes à la loi et aux intérêts du village, de régler les litiges, et accéder aux requêtes de la population dans les limites de ses compétences).					
Statut des agents publics		1	2	3	4 5

15.	Décret sur le statut du personnel de l'administration publique (Fonction publique)				
Art. 9: 1. Président de la République nomme les très hauts fonctionnaires avec l'approbation d'AN ; il nomme les gouverneurs, le préfet et les ambassadeurs s sur proposition du PM. 2. PM nomme les autres hauts fonctionnaires sur propositions du comité central d'organisation et du département de la fonction publique.					
16.	Décret relatif au titre d'administration des fonctionnaires (Fonction publique)				
Art. 3 Titre d'administration des fonctionnaires, il s'agit de la localisation, du grade, du droit, des devoir et des responsabilités des fonctionnaires qui travaillent dans le système d'appareil de l'organisation du Parti, de l'État, du FLEN et des organisations de masse ainsi que l'échelon central et local. Art. 4 Limite d'utilisation, ce présent décret n'est appliqué qu'aux fonctionnaires ayant d'être nommé conformément aux dispositions de la loi dans ces organisations.					
17.	Loi sur les officiers de l'armée populaire lao (Force de l'Armée)				
Art. 24 Administration gouvernementale aux officiers militaires : al. 2, 3 (il s'agit de proposer la loi et d'édicter des divers actes portant sur les officiers militaires). Art. 29 Interdiction : al. 2, 5 il est défendu d'édicter l'ordre, le règlement, les directives différentes qui sont contradictoires aux actes de la supériorité hiérarchique. Il est ainsi interdit de détourner le pouvoir dans un l'intérêt personnel.					
18.	Loi sur le service militaire				
Art. 3 Tout citoyen lao (homme) entre 18 et 28 ans et en bonne santé doit participer au service militaire. Pour les femmes entre 18 et 28 ans sont susceptibles de participer au service militaire en cas de besoin.					
19.	Loi sur le personnel de police (Force de la Sécurité publique)				
Art. 14 Organe administratif de police : MSP, service de police de la Province, de la Préfecture, service de police du district et la municipalité et service de police du village (leur fonctionnement fixe dans le règlement particulier). Art. 16 Droits et devoirs de MSP : al. 4, 5 il s'agit de d'édicter le règlement, la discision, l'ordre, la directive et la notice sur le service de police, de suspendre ou annuler les divers actes réglementaires des échelons qui lui sont inférieurs.					
Justice militaire		1	2	3	4
20.	Décret-loi sur le parquet militaire				
Art. 2 Le parquet militaire est un organe de l'armée populaire lao qui se situe dans le système du parquet populaire de la RDP Lao. Il est chargé de surveiller et de contrôler une bonne application des lois de façon d'unifié dans le service militaire. Il s'agit d'éduquer les commandants et militaires, civils et ouvriers de l'armée pour soumettre aux dispositions de la loi et aux règlements de l'armée et de la mode de vie dans la société. Art. 4 Ses droits et devoirs sont : 1. Surveille d'une manière globale, 2. Veille à l'application de la loi des organes d'interrogation, 3. Veille à l'application de la loi dans la procédure des affaires et à l'exécution des décisions du tribunal militaire, 4. Veille à l'application de la loi dans les centres de détention ou maisons d'arrêt. Il comporte plusieurs parquets militaires, un supérieur et des régionaux.					
21.	Décret sur le tribunal militaire				
Art. 28, 29 de la loi sur les tribunaux populaires : tribunal militaire est un tribunal au sein du système judiciaire lao, chargé de connaitre des affaires pénales sur les fautes dans le service militaire. Il comporte plusieurs tribunaux militaires, un supérieur et des régionaux. Le chef du tribunal militaire supérieur est vice-président de la CPS (son organisation et fonctionnement est prescrit dans l'acte particulière)					
Urbanisme et construction		1	2	3	4
22.	Loi sur l'urbanisme				
Art. 33 Organe administratif d'urbanisme : MTPT, service des travaux publics et des transports de la Province, de la Préfecture, organe du développement et d'administration de l'urbanisme de la Province, de la Préfecture, bureau des travaux publics et des transports du district et administration du village. Art. 34 Droits et devoirs de MTPT : il s'agit de proposer au G le plan stratégique et le plan d'urbanisme, d'imposer l'ordre, le standard technique, le principe, le règlement, la modalité sur l'urbanisme. Art. 44 tout litige administratif sera traité par voie du règlement administratif.					
23.	Loi sur la voirie				
Art. 30 Organe administratif de la voirie : MTPT, service des travaux publics et des transports de la Province, de la Préfecture, organe du développement et d'administration de la Province, de la Préfecture, bureau des travaux publics et des transports du district ou de la municipalité et administration du village. Art. 31 Droits et devoirs de MTPT : al. 1, 2, 3 il s'agit de proposer au G le plan stratégique du développement de la voirie, d'imposer l'ordre, le standard technique, le principe, le règlement et la modalité sur la voirie.					
24.	Loi sur la construction				
Art. 13 Organe administratif de la construction : MTPT, service des travaux publics et des transports de la Province, de la Préfecture, organe du développement et d'administration de la Province, de la Préfecture, bureau des travaux publics et des transports du district ou de la municipalité et administration du village. Art. 14 Droits et devoirs de MTPT : al. 1, il s'agit d'édicter les dispositions, les règlements ayant à l'administration et au contrôle de la construction afin de les appliquer de manière d'unifiée dans l'ensemble du pays.					
Domaine public		1	2	3	4
25.	Loi sur le foncier				

Art. 8 Organe administratif du foncier : l'autorité nationale du foncier, l'organe foncier dans la Province, la Préfecture, l'organe foncier dans le district, la municipalité et l'unité foncier dans le village. Art. 9 Gestion foncière : L'État gère cela de façon unifiée dans l'ensemble du pays. Art. 10 : al. 1, 7, il s'agit de proposer au G la loi, le décret-loi...sur la gestion foncière. Art. 80 le but est de régler les litiges fonciers à caractère administratif.					
26.	Loi sur les biens publics				
Art. 19 Organe administratif pour le contrôle et l'usage des biens publics : MF au nom de représentant du G est chargé de contrôler de façon à unifiée dans l'ensemble du pays et ministères, organes équivalents, collectivité locale de tout échelon et organisations employant le budget de l'État. Art. 20 il s'agit d'étudier, préparer l'ordre, d'édicter les actes sur le contrôle et l'usage des biens publics.					
27.	Loi sur le patrimoine national				
Art. 61 Organe administratif du patrimoine : MIC, service de l'information et de la culture de la Province, de la Préfecture, bureau de l'information et de la culture du district ou de la municipalité et administration du village. Art. 63 Droits et devoirs de MIC : al. 1, il s'agit d'étudier, de préparer le plan stratégique et d'édicter les actes sur le patrimoine national.					
28.	Décret sur l'appel d'offre et l'achat				
Il comporte de 5 chapitres et 29 articles. Il fixe les principes, règles et mesures concernant l'achat, la construction et la prestation financée par l'État. Il définit les principes de base, formalités d'achat, catégorie et nature des contrats d'achat des marchandises, de la construction et la prestation, l'application des achats par le fonds étatique. En ce qui concerne les formalités d'achat, il y a : le marché de gré à gré de façon ouverte, le marché de gré à gré de façon délimitée, l'achat de façon négociée directe et l'achat des marchandises par le biais de comparaison du prix.					
Domaine privé		1	2	3	4 5
29.	Loi sur la propriété				
Ch. 2 : art. 3, 4, 5, 6,7, 8 : L'État est propriétaire du domaine public, son but est l'acquisition de la propriété d'État, la réglementation définitive sur les biens immobiliers public, la réglementation définitive sur le fonds de déroulement et le produit et le règlement sur la confiscation du domaine public.					
Finance publique		1	2	3	4 5
30.	Décret sur la trésorerie nationale				
Art. ? Organe administratif de la trésorerie nationale: MF, service de finances de la Province, de la Préfecture, bureau de finances du district, de la municipalité et unités de la trésorerie. Art. ? Droits et devoirs de MF : al. ? il s'agit de proposer au G le plan stratégique sur la trésorerie, d'édicter le règlement, la décision, l'ordre, la directive et la notice sur le budget de la trésorerie.					
31.	Loi sur le budget de l'État				
Art. 73 Organe administratif du budget de l'État : MF, service de finances de la Province, de la Préfecture, bureau de finances du district, de la municipalité et unités du budget de l'État. Art. 74 Droits et devoirs de MF : al. 1, 2 il s'agit de proposer au G le plan stratégique sur le budget, d'édicter le règlement, la décision, l'ordre, la directive et la notice sur le budget de l'État.					
32.	Loi sur la comptabilité				
Art. 72 Organe d'administration de la comptabilité : MF, service des finances de la Province et de la Préfecture, bureau des finances du District et de la municipalité. Art. 73 Droits et devoirs de MF : al. 1, 3, 6 (il s'agit d'étudier et de proposer au G le plan stratégique, les règlements différents... sur la comptabilité, de diriger, surveiller et contrôler l'application de lois et divers actes sur la comptabilité)					
33.	Loi sur le contrôle de la comptabilité				
Art. 39 Système d'organe d'audit de l'État : organe central et régional. Art. 40 Droits et devoirs d'organe central : al. 1, 4, 7 (il s'agit d'étudier et de proposer au G le plan stratégique, les règlements différents... sur l'audit comptable, de diriger, surveiller et contrôler l'application de lois et divers actes sur l'audit des subordonnés, d'examiner et régler la proposition sur le service d'audit, notamment le résultat d'audit)					
34.	Décret-loi portant gestion des monnaies étrangères et objets valeurs				
Art. 4 le vente-achat des monnaies étrangères, la banque centrale de la RDP Lao est gestionnaire du marché des monnaies étrangères et de participer à l'action des ventes-achats des monnaies étrangères dans ce marché afin de compléter ces monnaies au trésor public provisoire des monnaies étrangères et d'appliquer la politique de monnaie. Il s'agit d'étudier les mesures afin d'assurer la sécurité du trésor public.					
35.	Loi sur la banque centrale				
Art. 2 La banque centrale est l'institution financière de l'État ayant rang du ministère. Elle est la personne morale du droit public siégeant à Vientiane. Art. 4, 5 Droits et devoirs de la banque centrale : il s'agit d'assurer la gestion d'unifiée la monnaie et de surveiller et de contrôler le service des banques commerciales et des institutions financières qui lui sont inférieures.					
Fiscalité		1	2	3	4 5
36.	Loi sur la douane				
Art. 81 Organe administratif de la douane : MF, service de finances de la Province, bureau de finances du district. Art. 82 Droits et devoirs de MF : il s'agit de proposer au G le plan stratégique sur la douane, d'édicter le règlement, la décision, l'ordre, la					

directive et la notice sur la douane.					
37.	Loi sur les impôts				
Art. 95 Organe administratif des impôts: MF, service de finances de la Province, bureau de finances du district. Art. 96 Droits et devoirs de MF : il s'agit de proposer au G le plan stratégique, la loi... sur les impôts, d'édicter le règlement, la décision, l'ordre, la directive et la notice sur les impôts.					
Éducation et Santé		1	2	3	4 5
38.	Loi sur l'éducation				
Art. 62 Organe administratif de l'éducation: ME, service d'éducation de la Province, de la Préfecture, bureau d'éducation du district et de la municipalité. Art. 63 Droits et devoirs de ME : al. 1, 2 il s'agit de proposer au G le plan stratégique sur le développement de l'éducation, d'édicter les divers actes sur l'administration d'éducation.					
39.	Loi sur les soins				
Art. 54 Organe administratif des soins : MS, service de santé de la Province, de la Préfecture, bureau de santé du district. En dehors de ces organes : le conseil d'administration de carrière de soins. Art. 55 Droits et devoirs de MS : 3, 5 il s'agit de proposer au G le plan stratégique sur les soins, d'édicter le règlement, la décision,... de suspendre ou annuler les divers actes réglementaires des échelons qui lui sont inférieurs.					
40.	Loi sur l'hygiène, la prévention de maladie et la promotion de la santé				
Art. 40 Organe administratif de la santé : MS, service de santé de la Province, de la Préfecture, bureau de santé du district et autres. Art. 41 Droits et devoirs de MS : il s'agit de proposer au G le plan stratégique sur la santé, d'édicter le règlement, la décision, l'ordre, la directive et la notice sur la santé publique.					
41.	Loi sur les médicaments et produits médicaux				
Art. 38 Organe administratif des médicaments et produits médicaux : Comité de contrôle de la nourriture et des médicaments, MS, service de santé de la Province, de la Préfecture, bureau de santé du district et autres. Art. 39 Droits et devoirs de MS : il s'agit de contrôler le service des médicaments et produits médicaux.					
42.	Loi sur la nourriture				
Art. 41 Organe administratif de la santé : MS, service de santé de la Province, de la Préfecture, bureau de santé du district, de la municipalité. Art. 43 Droits et devoirs de MS : il s'agit de proposer au G le plan stratégique sur la nourriture, d'édicter le règlement, la décision, l'ordre, la directive et la notice sur la nourriture.					
Transports et Circulation		1	2	3	4 5
43.	Loi sur les transports routiers				
Art. 34 Organe administratif des transports routiers: MTPT, service des travaux publics et des transports de la Province, de la Préfecture, bureau des travaux publics et des transports du district. Art. 35 Droits et devoirs de MTPT : il s'agit de proposer au G le plan stratégique du développement des transports routiers, d'imposer l'ordre sur les transports routiers dans l'ensemble du pays.					
44.	Loi sur l'aviation civile				
Art. 62 Organe administratif de l'aviation civile : MTPT, service des travaux publics et des transports de la Province, de la Préfecture, bureau des travaux publics et des transports du district, de la municipalité. Art. 63 Droits et devoirs de MTPT : al. 1, 7, il s'agit de proposer au G le plan stratégique sur l'aviation, d'édicter des règlements sur l'administration de l'aviation civile.					
45.	Loi sur la circulation terrestre				
Art. 28 Organe administratif de la circulation terrestre : MTPT et MSP, service des travaux publics et des transports de la Province, de la Préfecture, bureau des travaux publics et des transports du district. Art. 29 Droits et devoirs de MTPT : al. 1, 2 il s'agit de proposer au G le plan stratégique du développement de la circulation terrestre, d'imposer l'ordre, le standard technique, le principe, le règlement, la modalité sur la circulation terrestre en collaboration avec MSP.					
Investissements		1	2	3	4 5
46.	Loi sur la promotion des investissements				
Art. 83 Organe administratif des investissements: 1. Secteur du plan et d'investissement, 2. Secteur d'industrie et de commerce, 3. Zone économique particulier et 4. Autres secteurs concernés. Autrement dit ce sont MPI, MIC et ses services rattachés. Art. 84 Droits et devoirs de MPI : al. 1 il s'agit d'orienter et de créer le plan stratégique, la politique et le règlement sur la promotion des investissements pour proposer au G, al. 5 il s'agit d'examiner l'autorisation, le suspens, l'annulation d'investissement ou le retrait du permis de concession ou l'annulation de concession selon la décision du gouvernement.					
47.	Loi sur l'investissement de l'État				
Art. 72 Organe administratif des investissements de l'Etat: le G assure la gestion des affaires d'investissement de l'Etat d'une façon globale et d'unifié dans l'ensemble du pays en confiant au MPI en tant que le responsable de collaborer les autres secteurs concernés et administrations locales. Ses organes administratifs comprennent MPI, service de du plan et d'investissement de la Province, de la Préfecture, bureau du plan et d'investissement du district, de la municipalité et administration du village. Art. 73 Droits et devoirs de MPI : al. 1 il s'agit d'état-major du G en vue d'élargir l'orientation, le plan stratégique, la politique et les diverses directions portant sur l'investissement de l'Etat en programme, plan d'action et projet détaillé. Depuis il s'agit d'édicter les lois et règlements.					

Agriculture et Forêts		1	2	3	4	5
48.	Loi sur la forêt					
Art. 59 Organe administratif de la forêt: MAF, service de l'agriculture et des forêts de la Province, de la Préfecture, bureau de l'agriculture et des forêts du district, et administration du village. Art. 60 Droits et devoirs de MAF : 1 il s'agit de proposer au G le plan stratégique sur la forêt, d'édicter le règlement, la décision, l'ordre, la directive et la notice sur la forêt.						
49.	Loi sur l'agriculture					
Art. 69 Organe administratif de la forêt: MAF, service de l'agriculture et des forêts de la Province, de la Préfecture, bureau de l'agriculture et des forêts du district, et de l'administration du village. Art. 70 Droits et devoirs de MAF : il s'agit de proposer au G le plan stratégique sur l'agriculture, d'édicter le règlement, la décision, l'ordre, la directive et la notice sur l'agriculture.						
Énergie et Mines		1	2	3	4	5
50.	Loi sur l'électricité					
Art. 42 Organe administratif de l'électricité : MEM, service de l'énergie et des mines de la Province, de la Préfecture, bureau de l'énergie et des mines du district, et administration du village. Art. 43 Droits et devoirs de MEM : al. 1, 5 il s'agit de proposer au G le plan stratégique du développement de l'électricité, d'édicter la permission sur la recherche, l'étude et l'exploitation de l'électricité.						
51.	Loi sur les mines					
Art. 48 Organe administratif des mines: MEM, service de l'énergie et des mines de la Province, de la Préfecture, bureau de l'énergie et des mines du district, et administration du village. Art. 49 Droits et devoirs de MEM : al. 1, 5 il s'agit de proposer au G le plan stratégique, le projet et l'ordre pour les mines, d'édicter la permission sur la recherche, l'étude et l'exploitation des mines.						
Ressources naturelles		1	2	3	4	5
52.	Loi sur les eaux et les ressources hydrauliques					
Art. 19 Le contrôle sur les eaux et les ressources hydrauliques est contrôlé par l'État qui possède des institutions de contrôle dans les différentes provinces. Art. 23 Organe concerné sur le service du développement des eaux est chargé d'édicter les divers règlements.						
53.	Loi sur la protection d'environnement					
Art. 35 Organe administratif d'environnement : Agence des Sciences, de la Technologie et de l'Environnement (ASTE), Service d'administration d'environnement du Ministère, de la Province, de la Préfecture et de la Zone spéciale, Unité d'administration d'environnement du district et Administration du village. Art. 36 Droits et devoirs d'ASTE: al. 1, il s'agit d'être état-major du G en vue de proposer au G le plan stratégique, le projet et l'ordre pour la gestion et le contrôle de l'environnement, al. 9, il consiste à collaborer avec les autorités ayant compétence de modifier, de suspendre, de déplacer ou annuler une action portée atteinte à la santé, à la vie d'être-humain, d'animal, de plant et d'environnement.						
54.	Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Comité National de l'Environnement					
Art. 4 Droits et devoirs du CNE: al. 4, il s'agit de proposer au G le plan stratégique, les dispositions, l'ordre et le plan des divers Services concernant les affaires d'environnement. De plus, il consiste à étudier la modalité de solution des conflits parvenus de l'administration et du contrôle d'environnement s'il y aura lieu.						
Poste et Télécommunications		1	2	3	4	5
55.	Loi sur la poste					
Art. 27 Organe administratif de la poste: MTPT, service des travaux publics et des transports de la Province, de la Préfecture, bureau des travaux publics et des transports du district. Art. 28 Droits et devoirs de MTPT : al. 1, 3 il s'agit de proposer au G le plan stratégique du développement de la poste, d'imposer l'ordre sur la poste conformément à la loi dans l'ensemble du pays.						
56.	Loi sur la télécommunication					
Art. 17 Organe administratif de la poste: MTPT, service des travaux publics et des transports de la Province, de la Préfecture et bureau des travaux publics et des transports du district. Art. 18 Droits et devoirs de MTPT : al. 1, 3 il s'agit de proposer au G le plan stratégique du développement de la télécommunication, d'imposer l'ordre, de décider l'autorisation ou l'annulation sur le service de la télécommunication.						
Tourisme		1	2	3	4	5
57.	Loi sur le tourisme					
Art. 68 Organe administratif du tourisme: autorité nationale du tourisme, service ou bureau du tourisme dans la Province, la Préfecture, bureau ou unité du tourisme dans le district, la municipalité. L'État gère cela de façon unifiée dans l'ensemble du pays. Art. 69 il s'agit de proposer au G le plan stratégique, le plan du développement du tourisme, d'édicter les divers actes sur l'administration du tourisme.						
Entreprise		1	2	3	4	5
58.	Loi sur l'entreprise					
Art195: Le règlement des entreprises publiques doivent comporter les dispositions déterminées dans l'article 82 de la loi sur l'entrepris. D'ailleurs, il doit comporter les règles concernant les droits et le taux de vente des actions, la méthode pour la division des profits et la politique et les mesures de l'État concernant l'opération des entreprises publiques. Les règlements						

doivent être signés par le Ministère des Finances au niveau central, par le gouverneur ou le préfet au niveau provincial.									
59. Décret sur la gestion des entreprises publiques									
Art. 2 L'État est susceptible d'investir sous les trois formes suivantes : 1. L'État détient 100% des actions, appelé l'entreprise publique. 2. L'État détient à partir de 51 % des actions et plus, mais pas de 100%, appelé l'entreprise publique mixte. 3. L'État cofinance avec les autres entreprises dont L'État détient moins de 51% des actions, appelé la société. Art. 8 L'État assure la gestion des affaires des entreprises financées selon la loi sur l'entreprise. Exemple : La Société d'Électricité du Laos, la Société des Eaux (Nam Papa Lao) et la Société de Télécommunication Lao.									

3. Selon vous, quelle est l'influence sur l'origine du droit administratif laotien ?

- ☐ 1. Bouddhisme ☐ 2. Animisme ☐ 3. Coutume ☐ 4. Droit administratif français
☐ 5. Droit administratif soviétique ☐ 6. Autre, précisez :
.....

4. Quelle est la source actuelle principale du droit administratif laotien ?

- ☐ 1. Constitution ☐ 2. Traités internationaux ☐ 3. Lois ☐ 4. Règlements
☐ 5. Jurisprudence ☐ 6. Décret et décret-loi ☐ 7. Autre, précisez :
.....

5. Parmi les références suivantes, comment percevez-vous les règles administratives?

- ☐ 1. Branche du droit public ☐ 2. Règles spéciales ☐ 3. Prérogatives de la puissance Publique
☐ 4. Règles d'administration d'État ☐ 5. Règles exorbitantes du droit commun ☐ 6. Règles d'action du service public
☐ 7. Règles portant rapports entre l'Administration et le particulier et entre l'Administration elle-même ☐ 8. Autre, précisez :
.....

6. Quelle est la différence entre le droit administratif et le droit commun (le droit privé) ?

.....
.....
.....
.....

7. Donnez-votre propre définition du droit administratif laotien.

.....
.....
.....
.....

8. Qui est chargé de faire respecter la bonne application du droit administratif ?

.....
.....
.....
.....

9. Comment les conflits administratifs sont-ils réglés ?

.....

.....

.....

.....

10. De nos jours, quelle est la proportion de requêtes, de plaintes, de recours à caractère administratif par an ?

Proportion Type de recours	1 Très importante	2 Importante	3 Moyenne	4 Faible	5 Très faible
1. Requêtes (Saisine de l'Administration)					
2. Plaintes (Saisine de l'organe judiciaire)					
3. Recours (Saisine de l'AN)					

11. Faudrait-il créer des tribunaux administratifs pour trancher les conflits administratifs ?

☐ 1. Oui, pourquoi ?

.....

.....

.....

☐ 2. Non, pourquoi ?

.....

.....

.....

12. Les textes législatifs et réglementaires existants vous semblent-ils suffisamment importants pour justifier la mise en œuvre d'une justice administrative particulière au Laos ?

☐ 1. Oui, pourquoi ?

.....

.....

.....

☐ 2. Non, pourquoi ?

.....

.....

.....

13. Dans le cas où il serait nécessaire de créer une instance administrative, que faudrait-il faire :

☐ 1. Deux ordres de juridictions distinctes ou

☐ 2. Une branche administrative, chambre spécialisée au sein de la juridiction existante.

Selon vous, lequel est possible et souhaitable ? Pourquoi ?

.....

.....

.....

.....
.....
Renseignements complémentaires :

1. **Genre :** ☐ 1. Homme ☐ 2. Femme
2. **Age :** ☐ 1. 20-30 ☐ 2. 30-40 ☐ 3. 40-50 ☐ 4. 50 et plus
3. **Diplômes obtenus:** ☐ 1. Licence ☐ 2. Master ☐ 3. Doctorat ☐ 4. Autre, précisez :
.....
4. **Lieu d'obtention :** ☐ 1. Laos ☐ 2. Ex-USSR ☐ 3. France ☐ 4. Australie ☐ 5. Thaïlande
☐ 6. Vietnam ☐ 7. Autre, précisez :
.....

5. **Formation :** ☐ 1. Droit ☐ 2. Droit (Science politique) ☐ 3. Magistrature
☐ 4. Doctrine marxiste ☐ 5. Autre, précisez :
.....

6. **Profession :** ☐ 1. Législateur ☐ 2. Fonctionnaire ☐ 3. Magistrat/Procureur
☐ 4. Professeur de droit ☐ 5. Autre, précisez :

4. **Institution d'appartenance :**
☐ 1. Ministère/organe équivalent ☐ 2. Assemblée Nationale
☐ 3. Tribunal/Parquet populaire ☐ 4. Faculté de droit
☐ 5. Autre, précisez :
.....

MERCI D'AVOIR RÉPONDU A CE QUESTIONNAIRE

Vanthong NAKASENE

Fonctionnaire au sein du Département du Protocol et des Relations Extérieures
de la Présidence de la République

Tél: (856 21) 214207, Portable: 020 2243323 Fax: 214208

Annexe n°10 : L'analyse SWOT

Strengths (Forces) :

- S 1. La grande ligne politique sur l'élaboration des lois et le développement des organes en charge de l'application des lois.
- S 2. Le plan d'action sur le développement et la création de l'État de droit.
- S 3. L'établissement du système complet des organes d'application des lois : AN, IGE, IGFE, TP et PP.
- S 4. Le système complet de règles de droit (plus de 90 de lois dans son ensemble).
- S 5. La constitution des autres organes de justice: organes d'enquête-investigation, barreau des avocats, offices de consultation des lois et organes d'exécution des jugements.
- S 6. Le développement et la formation des ressources humaines dans le secteur juridique (du niveau moyen à la licence et à la maîtrise).
- S 7. Le développement d'infrastructures et des qualités d'enseignement concernant la formation des juristes
- S 8. Le recrutement des techniciens juridiques dans les autres secteurs publics, et les organisations sociales du central jusqu'au local
- S 9. L'établissement d'un certain nombre de centres des informations juridiques en contribution de l'État et des organisations internationales
- S 10. L'encouragement des divers organes de média en vue de contribution sur la publicité et la diffusion des lois
- S 11. Le perfectionnement des connaissances, compétences et savoir-faire des personnels chargés d'exécuter les fonctions de la publicité et de la diffusion des lois.
- S 12. Le renforcement des reconnaissances et des compréhensions du citoyen concernant leurs droits et devoirs déterminés par la Constitution et la loi.
- S 13. La loi sur les plaintes et recours populaires.
- S 14. Un certain nombre d'experts juridiques et de chercheurs juridiques.
- S 15. Des organes du contrôle du Parti et de l'État qui sont chargés d'examiner les requêtes et recours administratifs.
- S 16. L'assistance et la coopération des pays amis et des organisations internationales.

S 17. Les départements de lois ou les unités juridiques auprès de tout ministère ou organe ayant rang de ministère.

Weaknesses (Faiblesses) :

- W 1. Le manque d'expériences sur le tribunal administratif.
- W 2. Le système juridique incomplet et indéterminé (le système de codification ou de common law).
- W 3. Sans distinction entre le droit public et le droit privé.
- W 4. La procédure administrative en charge des litiges à caractère administratifs.
- W 5. L'inexistence de jurisprudence concernant les affaires administratives.
- W 6. Le manque des experts et juristes en droit administratifs.
- W 7. Les tribunaux populaires et les parquets populaires en charge des affaires administratives importantes.
- W 8. Le manque de respect des lois des organes déjà constitués.
- W 9. L'incompétence des fonctionnaires en charge de l'application des lois de ces organes.
- W 10. La mauvaise distribution du budget pour la formation des personnels et le développement des centres de données juridiques et la publicité.
- W 11. La limite des connaissances et expériences et le nombre des enseignants.
- W 12. L'insuffisance de développement du programme d'enseignement.
- W 13. Le manque d'uniformisation de formation du travail juridique.
- W 14. L'inefficacité de la gestion et l'usage des aides d'organisations internationales.
- W 15. Le manque de rigueur dans le recrutement des techniciens juridiques.
- W 16. Le manque de rigueur dans le choix d'étudiants et la gestion d'étudiants.
- W 17. Le manque de centres des données juridiques.
- W 18. Le manque d'informations juridiques en réponse au besoin réel de la société.
- W 19. L'inexistence de la publicité et la diffusion des lois par le biais de média.

Opportunities (Opportunités) :

- O 1. L'existence de règles administratives et d'un certain nombre de lois.
- O 2. La conscience du peuple face à la gestion de l'économie et de l'État par la Constitution et la loi.
- O 3. La compétence d'un certain nombre de personnels législatifs et judiciaires.

- O 4. L'assistance et la coopération par les pays amis dans le monde.
- O 5. Le plan stratégique d'action 2009 sur le développement d'État de droit et ses initiatives : la création du tribunal administratif.
- O 6. Les autorités administratives chargées de régler des recours administratifs du citoyen.
- O 7. Le retardement et l'inefficacité de la résolution des recours de justice ou de conflits administratifs par la procédure administrative.
- O 8. L'augmentation des recours en justice saisies aux organes compétents.
- O 9. Le renvoi de plusieurs requêtes de justice d'une autorité à une autre.
- O 10. L'existence de la Constitution et de la loi fixant clairement les applications.
- O 11. Le partage des responsabilités entre les organes du pouvoir de l'État.
- O 12. La grande ligne sur la réforme de l'administration ainsi que l'organisation de l'État.
- O 13. La politique claire de l'État sur le développement des ressources humaines.
- O 14. L'existence des conditions favorables de base pour le développement d'éducation dans le domaine juridique.
- O 15. Les cours du droit administratif à la faculté de droit.
- O 16. La politique claire de l'État sur la publicité et la diffusion des lois dans toute la société.
- O 17. Les conditions favorables de base pour le développement des centres de données juridiques.
- O 18. L'existence d'un ressort extra supplémentaire pour régler un grand litige administratif important.

Threats (Menaces) :

- T 1. L'amélioration et l'élaboration de la loi fondamentale.
- T 2. Les fonctions des tribunaux et des parquets pour trancher les affaires administratives.
- T 3. Le risque d'obstacle au bon fonctionnement de l'administration.
- T 4. La limite des connaissances et compétences dans la recherche scientifique en droit des parties concernées.
- T 5. La faible démographie par rapport à celui de pays voisin, en particulier le Vietnam.
- T 6. La sagesse et le calme de la plupart des citoyens inspirés à la religion bouddhiste.

- T 7. La préoccupation sur l'indépendance du tribunal administratif, en particulier les juges administratifs.
- T 8. Le progrès rapide en matière des sciences techniques ainsi que de l'économie, de la culture et de la société.
- T 9. Le retard de développement juridique en comparaison aux pays voisins et internationaux.
- T 10. La limite d'investissement dans le développement juridique.
- T 11. L'insuffisance du budget de l'état face aux besoins d'équipements techniques.
- T 12. Le non respect de la hiérarchie et les fonctions des organes du pouvoir d'État déjà en place.
- T 13. La généralisation de la compensation des ressources humaines dans le domaine juridique.
- T 14. Le manque d'exécution stricte de fonctions contre les fléaux sociaux comme la corruption.
- T 15. Le manque de connaissances et expériences des enseignants.
- T 16. Le manque de clarté dans la gestion et l'application de la compensation aux fonctionnaires dans le domaine juridique.
- T 17. Le constat des fléaux du mécanisme d'économie du marché face à la morale et à l'éthique.
- T 18. Le manque de budget pour la création du tribunal administratif.
- T 19. Les écarts grandissant entre les peuples d'une région à une autre.
- T 20. L'inexistence d'experts et chercheurs qualifiés en droit administratif et en organisation du système de tribunal administratif.

Annexe n° 11 : La maîtrise de l'analyse SWOT
sur la création du tribunal administratif au Laos

	<u>Strengths</u>	<u>Weaknesses</u>
	S 1. La grande ligne politique sur l'élaboration des lois et le développement des organes en charge de l'application des lois.	W 1. Le manque d'expériences sur le tribunal administratif.
	S 2. Le plan d'action sur le développement et la création de l'État de droit.	W 2. Le système juridique incomplet et indéterminé (le système de codification ou de common law).
	S 3. L'établissement du système complet des organes d'application des lois : AN, IGE, IGFE, TP et PP.	W 3. Sans distinction entre le droit public et le droit privé.
	S 4. Le système complet de règles de droit (plus de 90 de lois dans son ensemble).	W 4. La procédure administrative en charge des litiges à caractère administratifs.
	S 5. La constitution des autres organes de justice: organes d'enquête-investigation, barreau des avocats, offices de consultation des lois et organes d'exécution des jugements.	W 5. L'inexistence de jurisprudence concernant les affaires administratives.
	S 6. Le développement et la formation des ressources humaines dans le secteur juridique (du niveau moyen à la licence et à la maîtrise).	W 6. Le manque des experts et juristes en droit administratifs.
	S 7. Le développement d'infrastructures et des qualités d'enseignement	W 7. Les tribunaux populaires et les parquets populaires en charge des affaires administratives importantes.
		W 8. Le manque de respect des lois des organes déjà constitués.
		W 9. L'incompétence des fonctionnaires en charge de l'application des lois de ces organes.
		W 10. La mauvaise distribution du budget pour la formation des

	concernant la formation des juristes S 8. Le recrutement des techniciens juridiques dans les autres secteurs publics, et les organisations sociales du central jusqu'au local S 9. L'établissement d'un certain nombre de centres des informations juridiques en contribution de l'État et des organisations internationales S 10. L'encouragement des divers organes de média en vue de contribution sur la publicité et la diffusion des lois S 11. Le perfectionnement des connaissances, compétences et savoir-faire des personnels chargés d'exécuter les fonctions de la publicité et de la diffusion des lois. S 12. Le renforcement des reconnaissances et des compréhensions du citoyen concernant leurs droits et devoirs déterminés par la Constitution et la loi. S 13. La loi sur les plaintes et recours populaires. S 14. Un certain nombre d'experts juridiques et de chercheurs	personnels et le développement des centres de données juridiques et la publicité. W 11. La limite des connaissances et expériences et le nombre des enseignants. W 12. L'insuffisance de développement du programme d'enseignement. W 13. Le manque d'uniformisation de formation du travail juridique. W 14. L'inefficacité de la gestion et l'usage des aides d'organisations internationales. W 15. Le manque de rigueur dans le recrutement des techniciens juridiques. W 16. Le manque de rigueur dans le choix d'étudiants et la gestion d'étudiants. W 17. Le manque de centres des données juridiques. W 18. Le manque d'informations juridiques en réponse au besoin réel de la société. W 19. L'inexistence de la publicité et la diffusion des lois par le biais de média.

	juridiques. S 15. Des organes du contrôle du Parti et de l'État qui sont chargés d'examiner les requêtes et recours administratifs. S 16. L'assistance et la coopération des pays amis et des organisations internationales. S 17. Les départements de lois ou les unités juridiques auprès de tout ministère ou organe ayant rang de ministère.	
<u>Opportunities</u> O 1. L'existence de règles administratives et d'un certain nombre de lois. O 2. La conscience du peuple face à la gestion de l'économie et de l'État par la Constitution et la loi. O 3. La compétence d'un certain nombre de personnels législatifs et judiciaires. O 4. L'assistance et la coopération par les pays amis dans le monde. O 5. Le plan stratégique d'action 2009 sur le développement d'État	<u>Strategies SO</u> 1. <i>La mise en place du plan d'action sur les études de la possibilité et de la faisabilité concernant la création des tribunaux administratifs au Laos.</i> 2. <i>La détermination du comité national particulier en regroupant les représentants venant des organismes concernés.</i> 3. <i>L'amélioration du système de l'IGE en transformant un département des examens de requêtes et de RA le tribunal administratif.</i> 4. <i>L'amélioration de la Constitution en déterminant la position et le rôle du tribunal administratif.</i>	<u>Strategies WO</u> 1. <i>La formation des étudiants et des juges en droit public.</i> 2. <i>Le recrutement des juges administratifs parmi les fonctionnaires inspecteurs, les procureurs, les juges judiciaires, les professeurs de droit et les administrateurs.</i> 3. <i>La détermination du statut des juges administratifs.</i> 4. <i>L'étude et l'examen des lois et des règles administratives actuellement existantes.</i>

de droit et ses initiatives : la création du tribunal administratif. O 6. Les autorités administratives chargées de régler des recours administratifs du citoyen. O 7. Le retardement et l'inefficacité de la résolution des recours de justice ou de conflits administratifs par la procédure administrative. O 8. L'augmentation des recours en justice saisies aux organes compétents. O 9. Le renvoi de plusieurs requêtes de justice d'une autorité à une autre. O 10. L'existence de la Constitution et de la loi fixant clairement les applications. O 11. Le partage des responsabilités entre les organes du pouvoir de l'État. O 12. La grande ligne sur la réforme de l'administration ainsi que l'organisation de		

l'État. O 13. La politique claire de l'État sur le développement des ressources humaines. O 14. L'existence des conditions favorables de base pour le développement d'éducation dans le domaine juridique. O 15. Les cours du droit administratif à la faculté de droit. O 16. La politique claire de l'État sur la publicité et la diffusion des lois dans toute la société. O 17. Les conditions favorables de base pour le développement des centres de données juridiques. O 18. L'existence d'un ressort extra supplémentaire pour régler un grand litige administratif important.		
<u>Threats</u> T 1. L'amélioration et l'élaboration de la loi fondamentale. T 2. Les fonctions des	<u>Stratégies ST</u> <i>1. La création du tribunal administratif autonome sous forme du système de la dualité de juridiction.</i> <i>2. L'élaboration d'un projet</i>	<u>Stratégies WT</u> <i>1. La construction de l'institut d'Etudes et de Recherche en droit public pour définir les principes, règles et mesures de droit administratif.</i>

tribunaux et des parquets pour trancher les affaires administratives. T 3. Le risque d'obstacle au bon fonctionnement de l'administration. T 4. La limite des connaissances et compétences dans la recherche scientifique en droit des parties concernées. T 5. La faible démographie par rapport à celui de pays voisin, en particulier le Vietnam. T 6. La sagesse et le calme de la plupart des citoyens inspirés à la religion bouddhiste. T 7. La préoccupation sur l'indépendance du tribunal administratif, en particulier les juges administratifs. T 8. Le progrès rapide en matière des sciences techniques ainsi que de l'économie, de la culture et de la société. T 9. Le retard de développement juridique	<i>de loi ou d'un acte portant sur la création des tribunaux administratifs et de la procédure du contentieux administratif.</i> 3. <i>La détermination du système juridique lao pour montrer l'autonomie du droit administratif, soit la distinction entre le droit public et le droit privé dans le système juridique.</i> 4. <i>L'analyse du modèle, de l'organisation, du fonctionnement et de la procédure de juridiction administrative pour le Laos.</i>	2. <i>La distinction entre les affaires administratives et les affaires du droit privé en faisant la jurisprudence des affaires administratives.</i> 3. <i>La demande d'aide et d'expériences auprès des pays où le tribunal administratif est déjà actif. Par exemple : France, Thaïlande et Vietnam.</i> 4. <i>La proposition du modèle de la juridiction administrative le plus adapté pour le Laos en mentionnant le tribunal administratif distinct et séparé du tribunal judiciaire.</i>

en comparaison aux pays voisins et internationaux. T 10. La limite d'investissement dans le développement juridique. T 11. L'insuffisance du budget de l'état face aux besoins d'équipements techniques. T 12. Le non respect de la hiérarchie et les fonctions des organes du pouvoir d'État déjà en place. T 13. La généralisation de la compensation des ressources humaines dans le domaine juridique. T 14. Le manque d'exécution stricte de fonctions contre les fléaux sociaux comme la corruption. T 15. Le manque de connaissances et expériences des enseignants. T 16. Le manque de clarté dans la gestion et l'application de la compensation aux		

fonctionnaires dans le domaine juridique. T 17. Le constat des fléaux du mécanisme d'économie du marché face à la morale et à l'éthique. T 18. Le manque de budget pour la création du tribunal administratif. T 19. Les écarts grandissant entre les peuples d'une région à une autre. T 20. L'inexistence d'experts et chercheurs qualifiés en droit administratif et en organisation du système de tribunal administratif.		

Bibliographie

Ouvrages généraux

AUBY Jean-Marie et DRAGO Roland, *Traité des recours en matière administrative*, Paris, Litec, 1992.

COEDES Goerge, *Les Etats hindouisés d'Indochine*, Paris, E.de Boccard, 1984.

CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, T.1, Montchrestien (Domat Droit public), 2008.

CHAPUS René, *Droit administratif général*, T.1, Montchrestien (Domat Droit public), 2008.

ELSHOUD Stéphane, *L'essentiel du droit administratif*, Fiches de cours et cas pratiques corrigés, Ellipses Édition Marketing, 2008.

GAUDEMET Yves, *Droit administratif*, Manuel, 19^e éd., LGDJ-Montchrestien, 2010.

GINSBURG Tom, CHEN Albert H.Y., *Administrative Law and Governance in Asia: Comparative Perspectives*, Routledge Asian Studies, 2008.

HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz (Bibliothèque Dalloz), 2002.

LOCHAK Danièle, *La justice administrative*, Montchrestien, 1998.

LAOS le renouveau, Pankham Jampa Publishing, Vientiane, 2007.

ODENT Bruno, TRUCHET Didier, *La Justice Administrative*, (Que sais-je ?), 2^e éd., Presses Universitaires de France, Paris, 2008.

PHINITH Savèng, SOUK-ALOUN Phou ngeun, THONGCHANH Vannida, *Histoire du Pays Lao, de la préhistoire à la république*, coll. Recherches Asiatiques, L'Harmattan, Paris, 1998.

PEISER Gustave, *Contentieux administratif*, Mémentos Dalloz, 15^e éd., DALLOZ, Paris, 2009.

ROUGEVIN-BAVILLE Michel, DENOIX DE SAINT MARC Renaud, LABETOULLE Daniel, *Leçons de droit administratif*, Éditions HACHETTE, Paris, 1989.

ROUAULT Marie-Christine, *Droit administratif*, Manuels, Collection Fac-Universités, 2^e éd., Paris, 2007.

RIVERO Jean, *Droit administratif*, Précis Dalloz, 10^e éd., Dalloz, Paris, 1983.

SOUK-ALOUN Phou-ngeun, *Histoire du Laos Moderne 1930-2000*, coll. Recherches Asiatiques, L'Harmattan, Paris, 2002.

VEDEL Georges, DELVOLLE Pierre, *Le système français de protection des administrés contre l'administration*, Collection Droit Public, Sirey 1991.

WALINE Jean, *Droit administratif*, Droit public science politique, 23^e éd., DALLOZ, Paris, 2010.

Ouvrages spéciaux et thèses

DOAPHONECHALEUN Khamson, *Élaboration des actes juridiques*, Mémoire de fin d'études pour l'obtention de la licence (5^e promotion), Faculté de Droit et de Sciences politiques de l'Université nationale du Laos, 2005-2006.

E. P. Luce, *Le droit administratif laotien*, Vientiane, 1974.

FAURE Jean et DAUGE Yves, *Compte rendu de la mission d'information effectuée au Laos*, au nom de la délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée, Vientiane, 2005.

LE PORS Anicet, « *Service Public, Fonction Publique et Justice administrative* », (Séminaire sur la fonction publique et la justice administrative, 31 juillet-août 2006, Vientiane), Brest, 2007.

LAFONT Pierre-Bernard, *Les Recherches en Sciences Humaines sur le Laos*, Paris, 1994.

Le Manuel du Juge Lao, un guide pratique pour les magistrats de la RDP Lao, Ministère de la Justice, publié en RDP Lao par Pankham Computergraph (Pakpasak Group), 1999.

Ministère de la Justice, *Code d'audience*, imprimé avec le concours de la Fondation Asie, 1973.

NGUYEN Hoang Anh, *La juridiction administrative au Vietnam et ses limites actuelles (Contribution à l'étude de la création et du fonctionnement des tribunaux administratifs depuis 1996)*, une thèse de doctorat en droit, Sciences sociales, Université Toulouse I, 2009.

Royaume du Laos, *Recueil des lois de 1984 au 1965*.

SAENGKANOKKUL Piyabutr, *Le contrôle juridictionnel de l'administration en droit thaïlandais*, Thèse en droit public, Université Toulouse 1 Capitole, 2011.

SANGUANKIET Sopa, *Les problèmes de l'instauration de la juridiction administrative en Thaïlande*, Thèse en droit public, Faculté de Droit et des Sciences sociales et politiques, Université de Bordeaux I, 1983.

« *Projet de la traduction provisoire : Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), amendée par la loi (n°2) de B.E. 2545 (2002)* »

Ouvrages et thèses en langue laotienne

BOUPHA Phongsavat, *l'Évolution de l'État Laotien*, 2^{éd.}, Imprimerie Nakhone Luang, Vientiane, 2005, pp.44-47.

BOUPHALIVANH Chomkham, *L'État de droit et le principe de base dans la création d'État de droit au Laos*, Revue juridique et judiciaire, 1^{ère} éd., Département de la propagande des lois, 4-6/2007.

BOUASAVAT Samlit, *Droit coutumier lao*, 1^{ère} éd., Vientiane, 1993.

CHATHAVONG Khamkhen, *Certaines leçons sur l'amélioration d'administration locale à la province de Vientiane*, Revue ALOUNMAY, éditions 5-6/1998.

Conception idéale du président Kaysone PHOMVIHANE dans la fondation et le développement du régime démocratique populaire vers l'orientation socialiste, 2006.

Dossier du XI^e Congrès du Parti Populaire Révolutionnaire Lao 2011 », Revue Alounmay, Vientiane, 2011.

Droit constitutionnel, Département des sciences administratives, ANPAP, 2004.

Le regroupement des lois et actes juridiques de la RDP Lao, Institut de Recherches juridiques et de Coopération internationale, Ministère de la Justice, 2009.

« *Les lois et les actes juridiques dans le domaine administratif et judiciaire* », Département de Publicité et de Diffusion des lois, Ministère de la Justice, Vientiane, 2009.

« La session préliminaire de la 7^e législature de l'AN examine et approuve les questions fondamentales de la Patrie pour le plan quinquennal 2011-2015 », *In Revue Phouthen Pasaxon*, n°32 du juin 2011, p. 9.

Le 30^e Anniversaire de la Fondation de l'Organisme du Contrôle de Parti-Etat, Journal Paxaxon n°11. 370, 2012.

« *Le Laos a ratifié trois traités internationaux de l'ONU* », Phathetlao Daily n°3.007, 2012
Manuel portant sur l'élaboration des actes juridiques, publié par l'Assemblée Nationale, 2004.

Mémoire de la collection des données sur les codes coutumiers : ethnie Lao, Institut des Recherches juridiques et de la Coopération Internationale, Vientiane, 2009-2010.

NAOTOUAYANG Khammy, *Le Président Kaysone Phomvihanne, restant éternelle dans les tâches révolutionnaires du peuple lao-pluriethnique*, II^e éd., Entreprise publique d'imprimerie de l'éducation, Vientiane, 2008.

PHOMMAKONE Onekèò, *Certaines questions sur l'organisation du gouvernement*, Revue de l'ONEPA n°29, 2005, pp. 20-24.

PHOMVIHANNE Kaysone, *Rapports concernant la mise en œuvre de renouveau en RDP Lao*, 3^e éd., ONEPA, Vientiane, 1997.

PHOMSANIT Bounma, « *Le rôle du Parquet populaire dans la formation du pouvoir de l'État de démocratie populaire du Laos* », adressé au Séminaire scientifique international intitulé: « *La formation de l'État de droit dans la démocratie populaire* », 29-30 novembre 2011, Vientiane, 2011

Plan d'action portant sur le développement de l'État de droit de la RDP Lao d'ici 2020, réalisé par le Ministère de la Justice, le Parquet Populaire Suprême, la Cour Populaire Suprême et le Ministère de la Sécurité Publique, Vientiane, juillet 2009.

Résolution du CPAN portant sur l'organisation et le fonctionnement des Commissions et du Bureau de l'AN, imprimée par l'Assemblée Nationale, 2007.

Résolution du Comité permanent de l'Assemblée Nationale portant sur l'élaboration et l'amélioration de la loi, imprimée par l'Assemblée Nationale, 2009.

THONGPENG Chanthakhath, *La solution des conflits concernant le terrain public*, 1^{er} séminaire sur la formation des fonctionnaires gestionnaires des biens publics et les affaires de gestion des terrains -logements publics en novembre 2005.

XAYVONGSA Phaymany, *Introduction générale au droit*, Manuel, Faculté de Droit et de Sciences Politiques, Vientiane, 2005.

Ouvrages et thèses en langue thaïlandaise

BORAMANAND Nantawat, *Droit administratif*, 2^e éd., Winyuchon Publication House, Bangkok, 2010.

PHANCHUPET Jak, *Management public sur le droit administratif*, 2 éd., Bangkok, 2008.

RATANASAKAWONG Kamolchai, *Droit administratif*, 1^{ère} édition, Lamkamheng, Bangkok, 2005.

SWENGSAAGDI Charnchai, *L'explication de la loi portant création du Tribunal administratif et de la procédure contentieuse administrative*, 6^e édition, Winyuchon Publication House, Bangkok, 2007.

SWENGSAAGDI Charnchai, *Droit administratif*, 1^{ère} édition, Lamkamheng, Bangkok, 2005.

SWENGSAAGDI Charnchai, *L'explication portant sur le droit administratif*, 16^e édition, Winyuchon Publication House, Bangkok, 2010.

WIRUCHNIPAWAN Wiruch, *Thai Administrative Court Analytical and Comparative Studies with English, French and German Administrative Courts : Form, Structure, Authority and Personnel*, Public Law Series, 1^{ère} éd., Nittitham Publishing House, Bangkok, 1999.

Ouvrages et thèses en langue vietnamienne

Khac Vu, « Une décision illégale relative à la confiscation du terrain a été annulé », In *Le tribunal administratif et la résolution des requêtes administratives des individus et des organes*, Revue Démocratie et Droit, Ministère de la Justice, n° spéciale, Décembre 2001.

LE Xuan Than, « La pratique de la résolution des litiges administratifs du Tribunal populaire de la province Khanh Hoa, quelques faiblesses et des propositions », In *La pratique de la résolution des recours administratifs, ses difficultés et les solutions envisageables*, La Cour populaire suprême, Hanoï, 2005.

NGUYEN Dang Dung, *La restriction des pouvoirs de l'État*, Faculté de Droit, Université Nationale du Vietnam à Hanoï, Edition de l'Université Nationale du Vietnam à Hanoï, 2005.

NGUYEN Nhu Phat, *Transparence du système juridique et les exigences de l'époque de l'intégration de l'économie mondiale*, *État et Droit*, n°01 (201), janvier 2005.

NGUYEN Cuu Viet, *Droit administratif vietnamien*, Faculté de Droit, Université des Sciences Sociales à Hanoï, 2^{ème} édition, Edition de la Police Nationale, Hanoï, 2005.

NGUYEN Quang, *The organization and operation of administrative courts in Vietnam*, School of Law and Legal Studies, Faculty of Law and Management, La Trobe University, on the occasion of 15th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia in Canberra 29 June- 2 July 2004.

NGUYEN Chau Hoan, « *Introduction about Administration Court in Vietnam* », Workshop Awareness Raising on Administrative Court, Vientiane.

PHAM Duy Nghia, *Le rôle de l'avocat dans les recours administratifs*, *État et Droit*, n°2 (143) 2004.

Articles et notes de jurisprudence

CE 6 septembre 1993, *Mme Laverlochère*, LPA 5 janvier 1994, p. 22, note J. Morand-Deville.

Sites de l'Internet

www.ilp.gov.la

www.dalloz.fr

www.legifrance

www.sudoc.fr

www.conseil-etat.fr

www.admcourt.org.th

www.maisondroit.org.vn

www.vie-publique.fr

Législations :

Constitution provisoire du Laos, promulguée par le gouvernement LAO ITSALA en date 12 octobre 1945.

Constitution du royaume du Laos (11 mai 1947).

Constitution de la RDP Lao de 1991, révisée en 2003

Loi n°100/APS du 30 juillet 1978 portant organisation du Conseil des Ministres de la RDP Lao

Loi n°101/APS du 30 juillet 1978 fixant l'organisation des assemblées populaires et de l'administration populaire locale aux différents échelons

Loi n°01/APS/82 du 20 juillet 1982 portant sur le Conseil des Ministres de la RDP Lao

Loi n° 01/AN du 8 mars 1995 concernant l'organisation du gouvernement de la RDP Lao

Loi n°02/AN du 8 mars 1995 portant sur le service militaire

Loi n°03/AN du 3 avril 1999 portant sur l'urbanisme

Loi n°09/AN du 12/12/2002 fixant les biens publics

Loi n°02/AN du 6 mai 2003 fixant le gouvernement de la RDP Lao

Loi n°03/AN du 21 octobre 2003 portant sur l'administration locale

Loi n°01/AN du 12 avril 2003 sur le foncier

Loi n°02/AN du 17 mai 2004 sur la procédure civile

Loi n°08/AN du 22 octobre 2004 sur le développement et la protection des femmes

Loi n°09/AN du 22 octobre 2004 sur le contrôle parlementaire
Loi n°09/AN du 9 novembre 2005 concernant les soins
Loi n°07/AN du 9 novembre 2005 concernant les plaintes et recours populaires
Loi pénale (révisée) n°12/AN du 9 novembre 2005
Loi n°04/AN du 15 décembre 2010 (révisée) sur l'Assemblée Nationale
Loi n°06/AN du 27 novembre 2006 (révisée) pourtant sur le travail.
Loi n°02/AN du 2 juillet 2007 pourtant sur l'Inspection de l'État
Loi n°12/AN du 25 décembre 2007 pourtant sur le syndicat
Loi n°09/AN du 26 novembre 2009 (révisée) portant sur le tribunal populaire
Loi n°10/AN du 26 novembre 2009 (révisée) portant sur le parquet populaire
Loi n°08/AN du 26 novembre 2009 fixant les investissements publics
Loi n°01/AN du 08 juillet 2009 portant sur le Front Lao d'Edification Nationale

Actes juridiques :

Arrêté ministériel n°1491/MIC.DP du 23 octobre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement du service de l'industrie et du commerce auprès de la province et de la préfecture
Décision n°04 du 16 février 1982 concernant l'organisation et le fonctionnement du Comité de contrôle du Parti et de l'État
Décision n°74/APS du 30 novembre 1983 fixant l'organisation et le fonctionnement de la cour populaire suprême
Décret n°98/PM du 30 mai 2001 portant organisation de l'Inspection de l'État
Décret n°195/PM du 21 février 2006 portant organisation de l'Inspection de l'État
Décret n°245/PM du 16 août 2011 portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection générale de l'État
Décret présidentiel n°107/PR du 30 juin 2011 fixant l'organisation et les membres du gouvernement de la RDP Lao
Décret n°220/PM du 19 novembre 1998 fixant les rapports entre les ministères, organes équivalents et le Cabinet du Premier Ministre
Décret n°220/PM du 19 novembre 1998 portant rapports des Ministères, Comités équivalents
Décret n°173/PM du 11 novembre 1993 portant fixation des postes administratives de la fonction publique.

Décret-loi n°02/PR du 20 octobre 2003 fixant l'élaboration des actes juridiques

Décret-loi n°01/PR du 1 février 1996 portant sur l'organisation et le fonctionnement du parquet militaire

Décret n°53/CM du 15 octobre 1976 portant sur l'arrestation, l'enquête et le jugement des infractions

Décret-loi n°01/PR du 9 août fixant la gestion de monnaie étrangère et des objets précieux

Décret n°82/PM du 19 mai 2003 portant le statut des fonctionnaires de la RDP Lao

Décret n°192/PM du 07/07/2005 portant sur la réparation des dommages et le déplacement des citoyens causés du projet de développement

Décret n°221/PM du 27 septembre 2006 portant sur l'organisation et le fonctionnement du Cabinet du Premier ministre

Décret présidentiel n°251/PR du 24 octobre 2007 portant sur l'organisation et le fonctionnement de la Présidence de la République

Décret présidentiel n°107/PR du 30 juin 2011 fixant l'organisation et les membres du gouvernement de la RDP Lao

Décret-loi n°01/PR du 7 octobre 2009, concernant l'élaboration, l'adhésion et l'application des traités internationaux

Décret n°62/PM du 2 avril 2008 portant sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Education

Décret n°67/PM du 18 mai 2004 portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité nationale pour la Gestion des affaires foncières

Résolution n°010 du 20 juin 1981 portant sur l'organisation du gouvernement de la RDP Lao

Résolution n°98/MBPP du 15 août 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement du Comité central de contrôle du Parti

Résolution n°28/MBPP du 25 août 2011 fixant l'organisation et le fonctionnement du Comité central de contrôle du Parti

Résolution n°01/83/APS du 11 janvier 1983 fixant la constitution de la cour populaire suprême

Table des matières

Sommaire.....	I
Table des abréviations.....	III
Remerciements.....	VII
Introduction.....	1
PREMIERE PARTIE : LA CREATION D'UN DROIT ADMINISTRATIF LAOTIEN.....	19
Titre I : L'existence d'un droit administratif laotien.....	20
Chapitre I : L'identification des origines du droit administratif laotien.....	21
Section I : Les sources historiques.....	22
§.1- Les facteurs locaux originels.....	31
I- Influence du bouddhisme et d'animisme.....	32
II- Influence de la coutume.....	34
§.2- Les facteurs d'apport au temps de l'occupation française.....	37
I- La doctrine du droit public.....	38
II- Les principes généraux du droit administratif français.....	39
Section II : Les sources actuelles du droit administratif.....	41
§.1- Les règles écrites du droit interne.....	43
I- Les règles écrites.....	45
A- La Constitution.....	45
B- Les lois et règlements.....	47
II- Les règles non écrites.....	55
A- La doctrine marxiste-léniniste de l'État et du droit.....	55
B- Les grands principes.....	56
§.2- Influence des règles de droit international.....	61
I- L'application des règles de droit international en droit interne.....	61
II- La modification des règles de droit interne.....	64
Chapitre II : L'état des lieux concernant les textes administratifs.....	69
Section I : Le développement du système juridique laotien.....	70
§.1- La classification des différents types d'actes administratifs.....	73
I- Le système et les catégories d'actes administratifs.....	74

II- Les caractères généraux.....	76
§.2- La hiérarchisation.....	79
I- La soumission à la Constitution.....	80
II- La soumission aux textes normatifs supérieurs.....	82
Section II : Comment différencier les règles de droit administratif et celles de droit privé.....	84
§.1- Les critères de distinction des règles administratives.....	85
I- Les caractéristiques fondamentales de droit administratif.....	86
II - La distinction des règles de droit administratif et celles de droit privé.....	89
§.2- Les différents types des règles administratives au Laos.....	95
I- Les règles de droit administratif.....	96
A- Les règles administratives contenues dans les lois.....	96
B- Les règles administratives en forme de règlement.....	100
II- Les règles en grande partie de droit administratif.....	103
A- Les règles en grande partie administratives contenues dans les lois.....	104
B- Les règles en grande partie administratives sous forme de règlement.....	107
Titre II : Les procédures actuelles de résolution des litiges administratifs.....	109
Chapitre I : La procédure administrative et la procédure juridictionnelle à la résolution du litige administratif.....	112
Section I : La procédure non contentieuse de recours administratifs.....	112
§.1- Les organes administratifs.....	117
I - L'organe administratif central.....	119
A - Attributions.....	125
B - Missions.....	127
II - L'organe administratif inférieur.....	130
A- Attributions.....	131
B- Missions.....	133
§.2- Les organismes de contrôle.....	134
I- Le Comité central de contrôle du Parti.....	137
A- Organisation et composition.....	138

B- Attributions.....	139
II- L'Inspection générale de l'État.....	141
A- L'organe d'inspection selon le niveau d'une administration....	144
B- L'organe d'inspection auprès des ministères et organes équivalents.....	149
Section II : La solution de litiges administratifs par la procédure juridictionnelle.....	154
§.1- Les parquets populaires.....	155
I- La structure organisationnelle du parquet général populaire.....	158
A- Le Parquet populaire suprême.....	158
B- Attributions.....	159
II- Le parquet populaire de niveau local.....	162
A- Attributions.....	163
B- Le parquet militaire.....	165
§.2- Les tribunaux populaires.....	166
I - Le système du Tribunal populaire.....	168
A - L'organisation du système judiciaire.....	169
B - Attributions.....	171
II - Les tribunaux populaires locaux.....	173
A- Attributions.....	173
B- Le Tribunal militaire.....	177
Chapitre II : Le rôle des organes représentatifs dans la résolution du litige administratif.....	179
Section I : Le contrôle de l'Assemblée Nationale.....	179
§.1- Organisation et attributions de l'Assemblée Nationale.....	180
§.2- Le contrôle parlementaire.....	189
I- Le rôle du contrôle parlementaire.....	189
II- Le Comité de contrôle.....	192
Section II : La participation des organisations.....	194
§.1- Le Front Lao d'Edification Nationale.....	195
I- Localisations et attributions.....	195
II- L'organisation du FLEN.....	197
§.2- Les organisations de masse.....	199

I- L'Union des Femmes Lao.....	199
II- La Fédération des Syndicats Lao.....	201
DEUXIEME PARTIE : POUR L'AUTONOMIE DU DAL PAR LA MISE EN PLACE D'UNE JUSTICE ADMINISTRATIVE.....	205
Titre I : Les expériences des pays étrangers sur la création de juridiction administrative.....	207
Chapitre I : La genèse des juridictions.....	208
Section I : L'absence de juridictions.....	208
§.1 L'historique de la juridiction administrative.....	208
§.2- Les raisons de la création de juridictions administratives.....	225
§.3- Les options choisies de juridictions administratives.....	237
Chapitre II : Les caractéristiques des juridictions.....	247
Section I : L'indépendance des juridictions.....	249
Section II : L'accès à la justice administrative : France, Thaïlande et Viêtname.....	267
Section III : Les contrôles exercés : France, Thaïlande et Viêtname.....	276
Titre II : Les propositions d'un modèle adapté au contexte du Laos.....	300
Chapitre I : Analyse institutionnelle de l'organisation la plus pertinente.....	305
Section I : Organisation et composition.....	305
I- La Cour administrative suprême.....	307
II- Les tribunaux administratifs locaux.....	309
Section II : Les dispositions statutaires des juges administratifs.....	312
I- Nomination et formation.....	315
II- Qualifications et conditions.....	316
Chapitre II : Analyse fonctionnelle de l'organisation la plus pertinente.....	318
Section I : Les procédures suivies.....	318
I- La procédure devant la Cour administrative suprême.....	319
II- La procédure devant le Tribunal Administratif de tout échelon.....	320
Section II : Les compétences.....	321
I-La compétence de la Cour administrative suprême	322
II- La compétence du territoire du tribunal administratif local.....	323

Section III : L'analyse SWOT.....	324
§.1 - Les avantages et inconvénients par l'analyse SWOT.....	328
§.2- Recommandations sur la création du tribunal administratif.....	329
I-L'exposé des stratégies tirées de l'analyse SWOT	330
II- Les actions proposées.....	332
CONCLUSION.....	335
Annexes.....	338
Annexe : 1.....	339
Annexe : 2.....	340
Annexe : 3.....	341
Annexe : 4.....	359
Annexe : 5.....	369
Annexe : 6.....	376
Annexe : 7.....	382
Annexe : 8.....	383
Annexe : 9.....	384
Annexe : 10.....	393
Annexe : 11.....	397
Bibliographie.....	405
Table des matières.....	413