

Istanbul Üniversitesi
Mukayeseli Hukuk
Araştırmaları Dergisi, No. 18
İstanbul, 1990

La protection juridictionnelle provisoire des particuliers contre les actes administratifs: L'analyse descriptive du système turc.

Celâl ERKUT(*)

1. Comme la plupart des Etats-membres des Communautés Européennes, La Turquie aussi n'a pas adopté le principe de l'effet suspensif des recours administratifs et juridictionnels dirigés contre les actes de l'Administration.

L'absence de cet effet suspensif est bien consacrée par l'alinéa 1 de l'article 27 de la loi de procédure administrative contentieuse (6. janvier.1982), selon lequel: "les recours devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs n'ont pas d'effet suspensif".

Mais en revanche, on peut dire que le système et l'esprit général des législations qu'on a adoptés en Turquie sont fort semblables au système français, dont la protection juridictionnelle provisoire se réalise par la décision d'un sursis à l'exécution accordée par le juge administratif. Donc, c'est sans doute pour cette raison que la législation turque n'adopte pas le principe général de l'effet suspensif des recours juridictionnels.

2. Le sursis à l'exécution prévu par les législations

Dans le système qui est en vigueur, le sursis à l'exécution peut être accordé aussi bien par le Conseil d'Etat que par les tribunaux administratifs. Selon l'alinéa 2 de l'article 27 de la loi du 6 janvier 1982: "le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs peuvent ordonner le sursis à l'exécution, par une ordonnance motivée, si l'exécution de la décision attaquée risque d'entraîner des préjudices irréparables ou difficilement réparables et si cette décision porte une irrégularité manifeste." Dans ce cadre, il est bien clair que le législateur turc limite le pouvoir du juge administratif d'ordonner le sursis à l'exécution en définissant de façon restrictive les conditions de son octroi.

3. Les conditions du sursis à l'exécution sont-ils des conditions "sine qua non"?

D'abord, pour que le juge administratif ordonne le sursis à l'exécution, il exige le concours de ces deux conditions prévues par ledit texte.

(*) ERKUT, est professeur agrégé en droit administratif à la Faculté de Droit de l'Université d'Istanbul.

3.1. A cet égard, la condition d' "irrégularité manifeste" concerne la question du fond et par sa résolution il ne reste plus de place pour une protection provisoire, c'est à dire dans ce cas l'effet suspensif deviendra inutile car le juge, en constatant ou non l'irrégularité de la décision attaquée, va décider l'annulation de cette décision ou bien il va rejeter le recours. Mais, par contre, dans des jurisprudences administratives, "l'irrégularité manifeste" ne signifie qu'une simple violation de droit et par conséquent le juge administratif n'hésite pas d'ordonner le sursis à l'exécution s'il constate que la décision administrative attaquée risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables. Autrement dit, la condition d' "irrégularité manifeste" n'est pas une condition "sine qua non" selon la jurisprudence, et, à notre avis, cette approximation a fait apparaître la nécessité d'une nouvelle législation.

3.2. La seconde condition que "la décision administrative attaquée risque d'entraîner des préjudices irréparables ou difficilement réparables", implique évidemment une balance entre les intérêts public et privé.

La doctrine turque est bien d'accord pour qu'un sursis à exécution doit être ordonné il faut que l'exécution de la décision entraîne pour l'intéressé un préjudice hors de proportion avec l'avantage que procurerait l'exécution immédiate de celle-ci. Cette approximation de la doctrine turque est très voisin du système qu'on a adopté aux Pays-Bas, par la loi du 9 mars 1962 modifiée par la loi du 1er mai 1975 sur le Conseil d'Etat (1).

Quant à la signification des préjudices irréparables ou difficilement réparables, la jurisprudence turque n'est pas très restrictive. Dans ce sens, si l'exécution de la décision attaquée risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables pour les intéressées, le juge administratif prononce souvent le sursis.

Alors d'après toutes ces remarques il faut souligner que le système qu'on a adopté par la loi du 6 janvier 1982 n'a pas beaucoup de sens dans la pratique. A cet égard, l'ancien régime prévoyait un système moins restrictif. Par la loi du 24 décembre 1964 (la loi sur le Conseil d'Etat), on admettait que le sursis à exécution pourrait être prononcé dans le cas où l'exécution de la décision entraînerait pour l'intéressé un préjudice hors de proportion avec l'intérêt présenté par l'exécution immédiate. Donc, ce qui caractérisait ce texte, c'était tout d'abord qu'il ne prévoyait qu'une seule condition pour prononcer le sursis et également qu'il adoptait un système plus protecteur selon les droits des particuliers.

4. Les Conditions de l'Octroi du Sursis à l'Exécution

4.1. La décision administrative (exécutoire)

L'octroi du sursis est considéré comme directement contraire au principe de l'effet immédiat des décisions administratives c.à.d. des décisions à caractère exécutoire qui

(1) Pour le système qu'on a adopté aux Pays-Bas voir Michel Fromont, La protection provisoire des particuliers contre les décisions administratives dans les Etats Membres des Communautés européennes, in RISA, 4/1984, p.314 et s.

modifie la situation juridique des tiers. Autrement dit, les actes qui ne sont pas reconnus comme faisant grief ou bien les actes qui sont insusceptibles d'un recours pour excès de pouvoir, ne peuvent pas être l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, ne peuvent pas être non plus l'objet d'un sursis à l'exécution; c'est ainsi pour les mesures préparatoires, les mesures postérieures à la décision, les mesures comminatoires, les mesures d'ordre intérieur et les actes déclaratifs.

4.2. L'intérêt du requérant

Le Conseil d'Etat turc, comme en France, considère que l'intérêt du requérant est la condition subjective d'une décision administrative pour qu'elle soit l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Et cette condition est bien valable aussi pour l'octroi de sursis à l'exécution. Dans ce cadre, l'intérêt du requérant doit être personnel, actuel, et matériel ou moral.

5. La procédure de sursis à l'exécution

5.1. Comme nous avons déjà indiqué par l'article 27 de la loi de procédure administrative contentieuse, on admet le principe général que seul le juge administratif peut prononcer le sursis. La seule exception de ce principe est admise par l'alinéa 8 du même article, selon lequel: "les recours juridictionnels contre le montant de l'imposition mise à la charge, font suspendre le paiement de ce montant". Alors, cette disposition, c'est la seule exception aussi du principe général que les recours administratifs ou juridictionnels n'ont pas d'effet suspensif.

5.2. Dans la jurisprudence administrative, on vient d'admettre que la demande de sursis à l'exécution doit être présentée à l'annexe d'un recours pour excès de pouvoir. A cet égard, la requête qui contient la demande de sursis, peut être présentée avec la requête du recours pour excès de pouvoir ou séparément. Mais dans ce dernier cas, la requête séparée doit être présentée dans le délai du recours pour excès de pouvoir.

5.3. Le juge administratif peut accorder le sursis à l'exécution pour quatre-vingt dix jours et d'ailleurs cette décision prescrivant le sursis doit être motivée; mais en revanche, dans le cas du rejet de sursis, il n'est pas obligatoire pour le juge de motiver sa décision.

5.4. Par l'alinéa 3 et 4 de l'article 27 de la loi précitée, l'instruction de la demande de sursis doit être poursuivie d'extrême urgence c.à.d. après avoir prononcé le sursis, le juge administratif doit résoudre le conflit dans soixante jour.

5.5. Evidemment l'octroi du sursis a pour effet de suspendre l'application de l'acte administratif concerné; mais par l'écoulement des délais prévus par l'article 27 (c.à.d. 60 et 90 jours précités ci-dessus), la décision de sursis perd sa qualité d'effet suspensif, jusqu'à ce que le juge administratif décide encore une fois le sursis à l'exécution.

5.6. Finalement, les jugements rendus en matière de sursis n'ont jamais l'autorité de chose jugée; mais quand même, l'Administration ne peut pas exécuter une décision qui a fait l'objet d'un jugement de sursis, sinon, on admet par l'article 28 de ladite loi la responsabilité de l'Administration et même des agents à cause de l'infraction à la loi.

Conclusion: Donc, par cette étude descriptive, il faut préciser que dans le système turc, la loi de procédure administrative contentieuse prévoit que les recours devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs n'ont pas d'effet suspensif et cela a une valeur de principe. D'ailleurs par la même loi, on organise une exception à cette règle: c'est le sursis à l'exécution. Mais, ces dispositions qui forment les conditions de sursis restent bien insuffisants pour assurer une protection provisoire véritable des intéressés contre les actes administratifs. Mais en revanche, heureusement, on peut dire que, malgré ces dispositions, une protection provisoire se réalise par l'initiative du juge administratif.