

163607/7

Ariz

W

85/2

UNIVERSITE DE BEOGRAD
FACULTE DE DROIT

Dr Stevan Lilić

LES RAPPORTS MUTUELS DES ORGANES ADMINISTRATIFS
DES COMMUNAUTES SOCIO-POLITIQUES PLUS ETROITES
ET PLUS VASTES EN YUGOSLAVIE

- rapport -

TROISIEME COLLOQUE SCIENTIFIQUE
FACULTE DE DROIT A BEOGRAD
UNIVERSITE PARIS I



B e o g r a d
mai 1985

100/993/82

Dr Stevan Lilić, chargé de cours

LES RAPPORTS MUTUELS DES ORGANES ADMINISTRATIFS DES COMMUNAUTES SOCIO-POLITIQUES PLUS ETROITES ET PLUS VASTES EN YUGOSLAVIE

L'organisation fédérale de la Yougoslavie, inaugurée par la Constitution de l'année 1974 montre, outre les caractéristiques communes avec toutes les périodes du développement à partir de l'année 1945 jusqu'à présent, aussi les modifications qualitatives individuelles de nature structurels et fonctionnelle. Cette situation, entre autre, se reflète aussi sur le système entier des rapports mutuels des organes de l'administration.

La construction actuelle de la fédération yougoslave (Constitution de 1974), à la différence de la précédente (Constitution de 1963), est caractérisée par les particularités suivantes:

a) Au sens structural, la fédération yougoslave est composée d'entités politico-territoriales (dites communautés socio-politiques) du niveau horizontal "plus étroit" et "plus vaste". Au sens typologique on différencie a) le niveau de la communauté d'Etat ("niveau fédéral"): b) le niveau de l'unité fédérale en tant qu'Etat ("niveau républicain") et, en rapport avec cela le niveau de la communauté politico-territoriale autonome ("niveau provincial" etc.) le niveau de la communauté politico-territoriale locale ("niveau communal"). En outre, on différencie aussi certaines entités "dérivées" qui ne seront pas particulièrement considérées en cette occasion (par ex. niveau "régional", niveau "urbain", etc.).

La Constitution (1974) prévoit que la Yougoslavie "...
est un Etat fédéral - communauté étatique de nations librement

unies et de leurs Républiques socialistes... (art. 1). La République socialiste est "...un État fondé sur la souveraineté de la nation et le pouvoir et l'autogestion de la classe ouvrière et de tous les travailleurs..." (art. 3), tandis que la province socialiste autonome est "...une communauté socio-politique socialiste autonome... et lorsque c'est dans l'intérêt commun... de la République en tant qu'un tout... aussi dans la République..." (art. 4).¹ Enfin, "...la commune est la collectivité autogestionnaire et socio-politique de base...", "Les fonctions du pouvoir et de la gestion des affaires sociales, à l'exception de celles qui se réalisent dans les communautés socio-politiques plus vastes, sont exercées dans la commune..." (art. 116).

En vertu de ce qu'on vient d'exposer, on obtient le modèle simplifié et "la configuration structurelle" de la fédération yougoslave: partant "d'en bas" vers "en haut" on distingue les communes comme entités politico-territoriales "de base" au profit desquelles il existe la présomption de l'exercice de toutes les fonctions du pouvoir et de la gestion des affaires sociales (si cela n'a pas été transféré au "niveau plus vaste"), ensuite la république, en tant qu'entité étatique avec le statut de l'unité fédérale ou bien la province autonome en tant qu'entité autonome avec le statut de la "partie constitutive" de la Serbie (comme unité fédérale), mais en même temps aussi comme "élément constitutif du fédéralisme yougoslave" (dans le cadre duquel se réalisent les droits souverains). La fédération apparaît comme "communauté étatique" dans laquelle sont réalisés "les intérêts communs", déterminés individuellement par la Constitution (dans l'article 281).

1) Il y a six républiques socialistes, à savoir: Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine, Monténégro, Serbie et Slovénie. Il y a deux provinces socialistes autonomes, l'une et l'autre dans le cadre de la R.S. de Serbie: Vojvodine et Kosovo.

b) Au sens fonctionnel, les rapports mutuels des entités politico-territoriales plus étroites et plus vastes sont basés "sur les droits et devoirs déterminés par la Constitution, les statuts...ou la loi.." (art.150). Ceci se rapporte surtout à l'établissement de l'unité dite fonctionnelle des organes administratifs des différentes communautés socio-politiques. En ce sens on détermine les droits et devoirs des organes administratifs fédéraux, des républiques et des provinces quant à l'exécution des lois et des autres prescriptions et actes généraux, au contrôle de l'exécution de ces prescriptions et actes généraux, ainsi que leurs droits et devoirs envers les organes administratifs de la commune dans l'exécution de ces prescriptions et actes généraux. Les organes de l'administration sont formés par l'assemblée du "niveau" correspondant (les organes administratifs communaux sont constitués par l'assemblée de la commune, les organes administratifs de la république sont constitués par l'assemblée de la république, les organes de l'administration fédérale sont constitués par l'Assemblée de la RSFY, etc.), avec le devoir de mettre en pratique la politique fixée et d'appliquer les lois, de suivre la situation dans les régions déterminées et de prendre l'initiative pour la solution des questions dans ces régions, de décider des affaires administratives, de préparer les prescriptions et autres actes généraux, d'effectuer les travaux techniques et autres travaux pour l'assemblée, etc. Les organes de l'administration sont responsables à l'assemblée de la situation dans la région pour laquelle ils ont été fondés. En outre, les organes de l'administration collaborent avec les organes administratifs des autres niveaux politico-territoriaux et assurent l'information mutuelle.

Les rapports mutuels des organes de l'administration à différents niveaux peuvent être observés sur la relation des rap

ports entre les organes fédéraux administratifs et les organes de l'administration dans les républiques ou les provinces concernant l'application des lois fédérales ainsi que sur la relation des rapports des organes administratifs de la république ou bien de la province dans l'application des lois des républiques ou des provinces.

I

Les rapports mutuels des organes administratifs du niveau fédéral et des organes de l'administration dans la république (province) sont fondés sur le principe des "droits et devoirs mutuels fixés par la Constitution et les lois" mais aussi sur le principe "de la coopération, l'information et la concertation mutuelles". La Constitution (art. 273-278) détermine précisément ces relations. Au fond, ces mêmes prémisses sont assumées aussi par la Loi fédérale sur les bases du système de la gestion sociale (1978).

En ce sens, les lois fédérales sont exécutées par les organes dans les républiques (provinces) et ils sont responsables de leur exécution (art. 273), si la Constitution ne dispose pas que ces lois seront directement exécutés par les organes fédéraux qui, dans ce cas-ci, seront directement responsables de leur exécution. Si les organes dans la république (province) sont responsables de l'exécution des lois fédérales, ils sont autorisés à édicter les prescriptions en vue de leur exécution. Les organes fédéraux peuvent, s'ils y sont explicitement autorisés, édicter les prescriptions "techniques" (par ex. ^{sur} la tenue du registre), relatives à l'exécution de ces lois fédérales (qui sont d'ailleurs exécutées par les organes de la république ou de la province) si cela est nécessaire en vue d'assurer l'application uniforme de ces lois et qu'il s'agit des questions qui présentent un intérêt

pour le pays entier. Dans ce cas-ci, les rapports mutuels entre les organes administratifs fédéraux et les organes de l'administration dans la république (province) sont fondés sur le principe de la coopération (information et concertation) mutuelle.

Cependant, s'il est déterminé par la Constitution que la Fédération, par l'intermédiaire des organes fédéraux (on y pense avant tout aux organes de l'administration fédérale), est responsable de l'exécution et exécute directement les lois fédérales (et ce sont ces lois fédérales par lesquelles sont réglés les domaines et les questions explicitement déterminés dans l'article 281 de la Constitution), alors, responsables de l'exécution directe de ces lois fédérales sont les organes de l'administration fédérale (bien que, dans ce cas-ci, il ~~xxx~~ ^{soit} également possible de déterminer par la loi que certaines d'elles seront exécutées par les organes des républiques et des provinces). La Constitution prévoit les autorisations spéciales dans la situation où les organes fédéraux sont responsables de l'exécution directe des lois fédérales (art. 274). Ainsi, lorsque les organes fédéraux exécutent directement les lois fédérales, ils peuvent être autorisés par la loi de fonder les organes et unités organisationnelles subordonnés (d'ailleurs sur le territoire de la république, de la province ou bien de la commune) avec la tâche d'effectuer les travaux administratifs déterminés de la compétence des organes fédéraux en différents domaines (par exemple de la défense nationale - "territoires d'armée", de la douane - "bureaux de douane de la sécurité de navigation aérienne - "contrôle régionale du vol", etc.). Lorsque les organes de la Fédération sont directement responsables de l'exécution directe des lois fédérales, il sont autorisés à édicter les prescriptions de "mise en oeuvre" en vue de leur exécution, de sorte que dans ces domaines-là les organes des républiques (provinces) peuvent édicter des prescri

tions de mise en oeuvre s'ils y sont spécialement autorisés par la loi fédérale.

A la fin, il existe aussi une troisième catégorie des lois fédérales (à la différence de la première qui est directement exécutée par les organes de la république (province) et de l'exécution desquelles sont responsables ces organes, resp. de la deuxième, qui est directement exécutée par les organes fédéraux qui sont en même temps aussi responsables de leur exécution), qui sont exécutées directement par les organes de la république (province), mais de l'exécution desquelles sont responsables les organes de l'administration fédérale (art. 275). Dans ce cas, lorsque les lois fédérales sont directement exécutées par les organes de la république (province) et de leur exécution sont responsables les organes de l'administration fédérale, la Constitution autorise les organes de l'administration fédérale, si c'est prévu par la loi fédérale, à donner aux organes compétents de la république (province) les instructions obligatoires pour l'exécution des travaux qu'ils étaient autorisés à exécuter par la loi fédérale. En outre, les organes fédéraux peuvent être autorisés par la loi fédérale à effectuer les travaux d'inspection relatifs à l'exécution des lois fédérales par les organes administratifs de la république (province). Finalement, la Constitution prévoit une solution intéressante et originale dans le cas où les organes de la république (province) n'exécutent pas la loi fédérale qu'ils ont l'obligation d'exécuter. Dans le cas où l'organe administratif de la république (province) n'exécute pas le travail déterminé, et la non-exécution de ce travail peut causer des conséquences nuisibles graves", l'organe de l'administration fédérale exécutera ce travail et en informera le Conseil exécutif fédéral (Gouvernement Fédéral) qui informera, de son côté, le conseil exécutif (Gouvernement) de la république (province) en vue de l'élimination concertée des causes qui rendaient

nécessaire l'exécution de ce travail par l'organe de l'administration fédérale. Dans ce cas, donc, les non-exécutions de la loi fédérale doivent être "éliminées" au moyen de la coopération (information et concertation) des gouvernements du niveau fédéral et du niveau de l'unité fédérale.²⁾

La Constitution renferme aussi la disposition qui, par son contenu représente la "norme de collision" (art. 277) et règle la situation éventuellement litigieuse en ce qui concerne les compétences pour l'exécution des lois fédérales. Ainsi, si un litige surgit entre les organes administratifs fédéraux et les organes administratifs des républiques (provinces) à propos de la résolution de l'obligation des organes administratifs de la république (province) d'exécuter la loi fédérale, le Conseil exécutif fédéral, resp. le conseil exécutif de la république (province) informe l'Assemblée de la RSFY qui, dans ce cas-ci, en arbitre fait autorité, prend la décision finale.

Il résulte, donc, que les rapports entre les organes administratifs du niveau fédéral et ceux du niveau de la république (province), s'établissent, avant tout, sur le principe de la coopération (information et concertation) mutuelle et, en rapport avec cela aussi sur le principe des droits et devoirs mutuels si cela est explicitement établi par la Constitution resp. la loi.

Il faut ajouter que les organes administratifs fédéraux ne communiquent pas, en principe, avec les organes administratifs au niveau de la commune et s'ils le font (à l'exception de quelques cas spécifiques, per ex, dans les affaires militaires dans les conditions spéciales) ceci doit aller par l'intermédiaire des organes correspondants de la république (province) de

l'administration. En ce sens, on peut conclure que le niveau fé-

2) La plupart des constitutions des autres fédérations (per ex, Constitution des Etats-Unis) dans de tels cas prévoit la résolution de la situation sur la base de la clause dite de suprématie de la loi fédérale (federal supremacy clause).

déral comme l'entité politico-territoriale "la plus vaste" n'est pas en même temps aussi "suprême", non seulement lorsqu'il s'agit de rapport envers l'organe administratif du niveau local (communal) mais, comme on a déjà exposé, aussi lorsqu'il s'agit de rapport envers les organes administratifs du niveau républicain, resp. provincial.

II

Le deuxième domaine d'observation des rapports mutuels des organes administratifs des différentes communautés socio-politiques se rapporte à la relation du niveau local (communal) et du niveau républicain (provincial). Dans cette situation apparaissent certaines autres modalités des rapports, particulièrement lorsqu'il s'agit de résolution dans la procédure administrative.

La base de la structure politico-territoriale est constituée des communes comme "communautés socio-politiques de base". Cependant, en Yougoslavie, les communes, en tant qu'"organes locaux" diffèrent considérablement des entités qui sont désignées par les mêmes termes dans certains autres pays (par ex. en France). Tandis que les communes, en règle générale, apparaissent comme ensembles formés suivant le principe d'observation des spécificités historiques et traditionnelles ("l'autonomie locale"), les communes en Yougoslavie se forment, avant tout, ayant en vue les facteurs géographico-économiques et socio-politiques. Pour ces raisons, le nombre des communes en Yougoslavie est relativement petit (environ 500) et leur grandeur est relativement égalisée. En outre, la spécificité du modèle yougoslave diverge du concept traditionnel par le fait que les communes, en tant qu'organes locaux, n'apparaissent pas comme porteur ~~est~~ de "l'intérêt local" par rapport aux entités territoriales-politiques (Fédération, un

té fédérale) comme porteurs des "intérêts communs sociaux". La configuration structurale et fonctionnelle du modèle yougoslave de l'Etat traite tous les niveaux des entités politico-territoriales comme "Etat", et, par conséquent, on ne peut pas parler de la polarisation de la relation appareil central - autonomie locale. Comme on a déjà dit, dans le cadre de chaque niveau de la communauté socio-politique il se forme une structure spéciale des organes pour l'exécution des activités d'autorité et autres activités, et leur situation, autorisations et devoirs sont précisément réglés par la Constitution et la loi. Comme conséquence de cette prémisse générale, le système des rapports mutuels des organes administratifs des différentes communautés socio-politiques en Yougoslavie, et surtout le rapport entre les communautés "plus étroites" (communes) et "plus vastes" (républiques), n'est pas posé, avec certaines exceptions (armée, douanes, etc.) sur la base hiérarchique.

Les organes administratifs d'une communauté socio-politique (république, province) coopèrent avec les organes administratifs de l'autre communauté socio-politique à toutes les questions d'un intérêt commun. Cependant, cette forme de communication, exprimée comme "coopération" ne se réalise pas uniquement comme contacts utiles et possibles. La loi a établi que, si un organe administratif refuse sans fondement la coopération, cet organe administratif auquel on a refusé la coopération, en informe l'organe exécutif qui exerce les droits déterminés par la loi envers l'organe administratif auquel la coopération a été refusé.

Les modalités de la "coopération" en tant que forme particulière des communications entre les organes administratifs de communes et des républiques (provinces) sont traités d'une manière assez détaillée par les lois républicaines (provinciales) qui règlent la matière de l'administration d'Etat. Ainsi, par exemple

La Loi sur l'administration d'état de la RS de Serbie (1980) prévoit que les organes administratifs de la république "réalisent la coopération et la concertation avec les organes administratifs de la commune au sujet des questions d'un intérêt commun, échangeant les expériences, coordonnent leurs actions et leurs programmes de travail et autres formes de coopération directe" (art. 105). Dans la réalisation de la coopération des organes administratifs de la république et de ceux de la commune les organes administratifs de la république sont tenus de considérer les initiatives et propositions émanant des organes administratifs des communes et de prendre une attitude déterminée vis-à-vis de telles initiatives et propositions.

Comme une forme spéciale de coopération entre les organes administratifs de la république et de ceux de la commune apparaît aussi comme obligation de prêter l'assistance dite technique et en ce sens les organes de la république sont tenus (art. 106) d'assurer l'assistance technique directe aux organes administratifs de la commune, et particulièrement de donner les avis experts et les explications pour l'application des lois. Ce devoir de prêter l'assistance technique est élaboré d'une manière plus détaillée et comprend l'obligation des organes administratifs de la république de donner leur avis sur les projets des actes généraux (par exemple, des statuts ou des décisions) qui sont préparés par les organes administratifs de la commune lorsque les organes administratifs de la commune le demandent des organes de la république, ainsi que de leur prêter l'assistance technique dans l'élaboration des projets de ces actes. La loi charge les organes administratifs de la république d'organiser les consultations professionnelles et autres formes d'échange des expériences sur les questions importantes pour la mise en oeuvre uniforme de la politique déterminée et l'exécution des lois, ainsi que de stimuler direc

ment aussi l'organisation de l'action commune et d'exercer autre activités qui sont importantes pour la mise en oeuvre uniforme de la politique déterminée. En outre, les organes administratifs de la république ont le devoir général de contribuer à l'avancement de l'organisation et du fonctionnement des organes administratifs de la commune.

Comme corrélatif du devoir des organes administratifs de la république de prêter l'assistance technique aux organes administratifs de la commune, apparaît l'obligation des organes administratifs de la commune de "faire parvenir aux organes de la république régulièrement et en temps opportun les rapports concernant les questions qui sont d'un intérêt" pour assurer la mise en oeuvre uniforme de la politique établie et l'exécution des lois du cadre des droits et devoirs de la république (art. 107). Au fond, de la même façon ont été déterminés les rapports entre les organes administratifs des autres républiques (provinces) et des communes correspondantes dans le cadre de celles-ci.

Les textes des lois, outre cela, prévoient aussi "les autres formes d'assistance et de coopération" des organes administratifs de la république et de ceux de la commune, comme c'est, par exemple, l'échange des données et informations nécessaires pour l'exécution des travaux correspondants, l'échange des renseignements et expériences, la formation des commissions techniques communes et autres corps de travail, etc.

Sur la relation des rapports entre les organes administratifs de la commune et ceux de la république (province), on remarque aussi les spécificités relatives à l'exercice de la surveillance (contrôle) que les organes administratifs de la république (province) réalisent par rapport aux organes administratifs de la commune, particulièrement en ce qui concerne "l'exécution des lois et des autres actes généraux". Comme, dans le système

fédéral yougoslave il existe la présomption générale que toutes les lois (fédérales, des républiques, des provinces) sont exécutées par les organes de la commune, les entités politico-territoriales "plus vastes" sont intéressées à ce que cette proposition se réalise.

Les constitutions et lois établissent les autorisations de contrôle correspondantes des organes administratifs de la république (province) envers les organes administratifs de la commune. Ainsi, par exemple, la Constitution de la RS de Serbie prévoit que "...les organes administratifs de la commune sont tenus d'assurer l'exécution des lois et des autres actes et mesures des organes de la république dans les affaires relevant de leur compétence et à coopérer avec eux..." (art. 281). Comme, au sens fonctionnel, le rapport entre les organes fédéraux et les organes dans les républiques (provinces) - en ce qui concerne l'exécution des lois fédérales - est fondé en principe sur la coopération (concertation et information), l'exécution des lois fédérales par les organes administratifs de la commune n'établit pas les rapports de contrôle directs sur les organes administratifs de la commune, mais ce contrôle est réalisé plutôt comme contrôle sur les organes administratifs de la commune par les organes administratifs de la république qui sont responsables de l'exécution des lois fédérales³⁾.

³⁾ Dans ces domaines, où les organes fédéraux sont directement responsables et où ils exécutent directement les lois fédérales (par ex. l'armée, les douanes), rappelons-le, les organes fédéraux sont le plus souvent autorisés à fonder "leurs" organes périphériques pour l'exécution des lois et des prescriptions.

Si les organes administratifs de la république (province) n'exécutent pas les lois fédérales, les organes administratifs fédéraux n'ont pas de compétence directe de contrôle et ne peuvent, comme on a déjà expliqué, qu'en informer le Conseil exécutif fédéral (Gouvernement Fédéral) qui entre en contact avec le conseil exécutif correspondant de la république (province) "en vue d'éliminer de concert les causes" qui ont mené à une telle intervention.

En dehors du cadre de ces situations spéciales, pourtant, le rapport de contrôle est établi sur la relation des organes administratifs de la république (province) et de ceux de la commune. Les organes administratifs de la république (province) exercent le contrôle et prennent les mesures pour assurer l'exécution des lois et des autres actes généraux. Sous ce rapport, les organes administratifs de la république sont autorisés à exiger des organes administratifs de la commune, des rapports, données et renseignements sur la situation dans les domaines correspondants, ainsi que sur la manière de mettre en œuvre la politique déterminée. En outre, les organes administratifs de la république peuvent directement réaliser l'examen de l'activité des organes administratifs de la commune. Ces rapports sont réglés d'une manière plus détaillée par les constitutions et lois correspondantes des républiques et des provinces. Ainsi par exemple, selon la Loi sur l'administration d'État de la RS de Serbie, les organes administratifs de la république peuvent "dans les affaires d'un intérêt général pour la République", donner aux organes administratifs compétents de la République, "des instructions obligatoires pour l'exécution des travaux" (art. 11), auxquels ils sont autorisés par la loi. Les organes administratifs de la République sont autorisés par cette Loi "à exécuter directement ou par l'intermédiaire de l'autre or-

gene le travail d'inspection ou autre travail administratif relevant de la compétence des organes administratifs de la commune si ces organes ne les exécutent pas et la non-exécution de ce travail pourrait provoquer des conséquences nuisibles plus graves" (art. 110).

La Loi sur l'administration d'Etat de la RS de Serbie prévoit aussi le cas des soi-disant circonstances exceptionnelles, ainsi que les autorisations spéciales des organes administratifs de la République envers les organes administratifs de la commune. Lorsque, par la décision du conseil exécutif (gouvernement) ^{il} a été établi, les organes administratifs de la République peuvent, pendant la durée des circonstances exceptionnelles, "organiser directement et diriger les actions déterminées" dans la commune; ils peuvent, ensuite, "inclure leurs ouvriers et les ouvriers des organes administratifs de la commune", ainsi que "décider ou directement prendre d'autres mesures qu'exigent les circonstances dans le territoire menacé" (art. 111).

Lorsque l'organe administratif de la République établit, dans l'exercice de son droit de contrôle que les organes administratifs n'exécutent pas la loi, il en avertit l'organe en question de la commune et lui fixe le terme, à l'expiration duquel la situation établie doit être écartée et en même temps l'organe exécutif de l'assemblée de la commune en doit être informé. Selon certaines lois (républicaines) l'organe administratif de la République peut exiger de l'assemblée de la commune d'intenter la procédure en vue d'établir la responsabilité politique du fonctionnaire de l'organe administratif de la commune.

Comme le rapport de contrôle entre les organes administratifs de la République et de la commune est posé dans le système yougoslave aussi comme un rapport "des droits et des de-

voirs", les organes administratifs de la République ont, par conséquent, des obligations déterminées envers les organes administratifs de la commune. En ce sens, les organes administratifs de la ^{République} ~~xxxxxxx~~ sont tenus, par rapport aux organes administratifs de la commune, de coordonner leurs actions et de développer les activités communes à l'assistance technique et à la coopération. Selon les lois particulières de la République, les organes administratifs de la République sont tenus de "demander l'avis" des organes administratifs de la commune sur tous les projets des lois et des autres prescriptions ainsi que tous les autres matériels techniques ayant une importance de principe. De même, les organes administratifs de la République sont tenus de prendre en considération les opinions et propositions qui leur ont été soumis par les organes administratifs de la commune, ainsi que de présenter ces opinions et propositions dans la procédure correspondante de préparation des lois et prescriptions.

Outre les attitudes générales que renferment les constitutions et les lois, dans les dispositions particulières des lois sont précisées les autorisations spéciales que les organes administratifs de la République ont envers ceux de la commune. C'est par exemple, le cas des autorisations que les organes administratifs de la République peuvent avoir dans les situations où ils se trouvent comme sujets autorisés dans la procédure administrative par rapport aux organes administratifs de la commune.

Les organes administratifs de la République peuvent se trouver, dans la procédure administrative, en rôle de l'organe de deuxième instance dans l'exercice du contrôle dit d'instance sur la légalité et l'opportunité des actes administratifs des organes administratifs de la commune, ainsi qu'en rôle du sujet qui exerce différentes espèces de contrôle officiel de la légalité

des actes administratifs, lorsqu'ils y sont autorisés par la loi.

En considération du fait que le facteur hiérarchique est en principe absent dans l'assurance de l'unité fonctionnelle de la structure fédérale yougoslave, l'organe de l'administration de la république (province) n'apparaît pas, dans l'exercice du contrôle d'instance comme organe "supérieur", mais, selon la Loi sur la procédure administrative générale (1978) a le statut d'"organe de degré supérieur", c.à d. le statut d'organe de "deuxième instance". Les autorisations que l'organe administratif de la république (province) possède, en tant qu'organe de deuxième instance ne sont pas (comme c'est le cas des structures hiérarchiques) supposées, mais précisément établies par la loi (par ex. art. 239-244 de la Loi sur la procédure administrative générale). En tant qu'organe de deuxième instance, l'organe administratif de la République (province) peut, en jugeant en appel d'une décision de l'organe administratif de la commune en première instance, s'il n rejette pas l'appel pour cause de non-accomplissement des prérogatives de procès formelles (l'appel doit être fait en temps utile, il doit être permis et celui qui fait appel doit posséder la légitimation, rejette l'appel comme non fondé ou l'accepter. S'il rejette l'appel comme non fondé, l'organe de deuxième instance confirme la décision de l'organe de première instance. Cependant, s'il accepte l'appel, l'organe de deuxième instance, dispose, en vertu de la Loi, d'autorisations qui, par leur contenu, sont identiques aux autorisations que, autrement, l'organe "supérieur" a envers l'organe "inférieur" (hiérarchiquement). En ce sens, l'organe administratif de la République (province), en tant qu'organe de deuxième instance peut casser ou changer la décision de l'organe de la commune, en appréciant non seulement la légitimité, mais aussi l'opportunité de la décision de l'organe de la commune (art. 240-244).

Le caractère hiérarchique des autorisations de l'organe

administratif de la République (province) en tant qu'organe de deuxième instance, s'exprime particulièrement dans le cas où l'autorisation discrétionnaire a été donnée à l'organe qui décide de l'appel (s'il "trouve que les déficiences de la procédure en première instance seront écartées plus vite et plus économiquement par l'organe de première instance") de casser la décision en première instance et de "retourner la cause à l'organe de première instance pour une procédure nouvelle" (art. 242). Dans ce cas-ci, l'organe de deuxième instance indiquera à l'organe de première instance en quoi il faut compléter la procédure, et l'organe de première instance (communal) est tenu de procéder en tout suivant la décision de l'organe de deuxième instance et de prendre sans délai une décision nouvelle. En outre, l'organe administratif de la République, en sa qualité d'organe de deuxième instance peut, lorsqu'il évalue que "le but pour lequel la décision a été prise, peut être atteint aussi par d'autres moyens, plus favorables à la partie", modifier la décision en première instance de l'organe administratif de la commune en ce sens (art. 243). L'organe administratif de la République peut modifier la décision de l'organe administratif de la commune aussi dans certains autres cas.

L'organe administratif de la République (province) tient d'office compte de la nullité de la décision en première instance de l'organe administratif de la commune. Dans le droit administratif yougoslave le "nullité" est une catégorie légale par laquelle sont taxativement désignés les cas de la violation la plus grave de la loi et, par conséquent, l'organe administratif de la République (province) est tenu, en sa qualité d'organe de deuxième instance, de proclamer nul un tel acte de l'organe administratif de la commune dès qu'il l'établit. De même, l'organe administratif de la République (province) cassera, en sa

qualité d'organe de deuxième instance dans la procédure administrative, la décision de l'organe administratif de la commune dans le cas où il aura établi que la décision en première instance a été prise par l'organe incompétent (réellement et localement) et fera parvenir la cause à l'organe compétent pour en décider.

La Loi sur la procédure administrative générale prévoit quelques autres cas où l'intervention de l'organe administratif de la République dans les décisions de l'organe communal est possible. Ainsi, par exemple, la Loi prévoit dans les cas déterminés l'obligation d'exercer le contrôle dit officiel de la part de l'organe administratif de la République resp. de la province par rapport aux organes de la commune. Par une procédure spécialement prescrite (art. 262-263) "l'annulation et cassation par le droit de contrôle" - l'organe de deuxième instance (et si celui-ci n'existe pas, alors l'organe autorisé par la loi de contrôler le travail) peut et doit d'office annuler resp. casser la décision de l'organe administratif (communal) de première instance s'il s'agit d'incompétence réelle ou locale, si l'on n'a pas observé le principe "ne bis in idem", si la décision a été prise sans consentement, avis ou confirmation ou bien si par la décision de l'organe de première instance "la loi matérielle a été manifestement lésée" (art. 262).

Comme on le voit, bien que les rapports entre les organes administratifs de la République (province) et de ceux de la commune soient en principe fondés sur le principe de "coopération (information, concertation)", il existe des situations qui sont, de par leur nature, "hiérarchiques" et "discrétionnaires". Que la nature de ces rapports n'est pas toujours la "coordination" mais parfois aussi la "subordination", est démontré aussi par la

circonstance que l'organe administratif de la commune (en tant qu'organe de première instance qui a décidé dans la procédure administrative), peut se trouver comme plaignant dans le différend administratif (et le différend administratif dans le droit yougoslave est un différend relatif à la légalité d'un acte administratif qui est le plus souvent intenté par la partie insatisfaite) qui par une action conteste la légitimité de l'acte administratif de deuxième instance que l'organe administratif de la République a établi sur la plainte portée par la partie. Selon la Loi sur les différends administratifs (1978) "...lorsque l'organe de la communauté ou des organisations socio-politiques a décidé en première instance d'une affaire administrative déterminée, et de la plainte portée contre un tel acte a décidé l'organe de l'autre communauté socio-politique, le différend administratif contre l'acte de deuxième instance peut être intenté aussi par la communauté, resp. l'organisation dont l'organe avait décidé en première instance si elle considère que par l'acte de deuxième instance a été lésé le droit autogestionnaire... (art. 2). Donc, malgré une série de spécificités du système fédéral yougoslave, on reconnaît les éléments du rapport classique du "contrôle de l'autogestion", c. à d. du rapport entre les organes locaux et ceux "d'État" où l'on accorde la possibilité que "l'entité" locale protège et réalise, par la voie judiciaire" ses droits "autogestionnaires".

