

*LE CONTRÔLE DE LA LEGALITE ET DE L'OPPORTUNITE D'ACTION
DE L'ADMINISTRATION*

Janusz Łętowski

1. Dans l'histoire de l'évolution de l'administration polonaise, la date du 31 janvier 1980 occupera sans nul doute une place très importante. Il n'est pas exagéré de dire que ce jour-là s'est terminée la bataille menée durant trente ans par la science polonaise du droit public pour introduire dans notre pays le contrôle judiciaire des décisions administratives, bataille qui au long de cette période-là semblait maintes fois être proche d'une issue favorable, mais qui en définitive s'avérait être une illusion. De longues discussions se déroulaient dans la littérature professionnelle et dans la presse quotidienne, on préparait même et publiait des projets concrets de lois, et au dernier moment on se heurtait à des obstacles : les discussions rencontraient un vide, les projets étaient relégués aux archives, les espoirs des juristes restaient irréalisés. Le début de 1980 a apporté enfin un changement longtemps attendu : le projet consécutif, après d'intenses et âpres discussions, devint droit. La juridiction administrative en Pologne est entrée en vigueur au début de septembre 1980. Nous pouvons dire en toute certitude que dès la création d'une juridiction administrative, une nouvelle étape, très importante, a commencé dans l'histoire de notre administration. A l'heure actuelle, nous ne saurions peut-être pas encore évaluer pleinement l'importance du changement qui s'est opéré, combien de questions nouvelles, imprévues va-t-il falloir résoudre, quels nouveaux horizons s'ouvrent devant la théorie. L'intuition appuyée par l'expérience nous recommande de croire qu'il s'est produit une chose importante, mais ce sont les années prochaines qui nous convaincront de la pleine signification de cette véritable révolution.

2. En réalisant dans notre pays l'idée d'une juridiction administrative universelle, nous devons être conscients que nous avons ainsi comblé la lacune dont nous savions qu'elle existait depuis longtemps, que nous avons pratiquement rattrapé le retard qui nous séparait des autres pays, dont des pays socialistes également. Ceci nous a permis à présent de distancer dans une certaine mesure nos voisins ; quelqu'un a dit avec

sagesse que le meilleur moyen d'investir est de ne pas commettre les erreurs que d'autres ont commis avant nous. Je pense qu'il va nous falloir étudier assidûment les expériences d'autres pays, des pays qui les rassemblaient durant des dizaines d'années, et de ceux qui les acquièrent en même temps que nous. Du point de vue de l'évolution de notre propre théorie nous ne nous trouvons pas devant un champ vide, bien au contraire : la lutte de la science pour une juridiction administrative en Pologne a fructifié dans la littérature ; nous pouvons compter par dizaines les études et les articles publiés, quatre livres ont paru traitant de la juridiction administrative tant du point de vue comparatif que systématique (Brzeziński, Bar, Łętowski, Wyrzykowski). On a publié six tomes d'une édition spéciale consacrée à la jurisprudence concernant le fonctionnement de l'administration d'État. En un mot, la science polonaise du droit administratif est bien préparée à aborder sur un large front les problèmes liés à l'organisation et au fonctionnement de la juridiction administrative. Et la discussion à ce sujet devrait commencer sans tarder.

Nous devons donc être conscients que dans la science européenne du droit administratif la discussion sur la juridiction administrative aborde de front la question aussi bien des grandes qualités que des faiblesses de cette forme de contrôle de l'administration. Dans certains pays, comme par exemple en France, on s'interroge même sur le point de savoir si la juridiction administrative ne se trouve pas dans une période de crise. D'où viennent ces doutes ? De là que, à ce qu'il semble, la juridiction administrative (comme, du reste, la juridiction de droit commun) n'est pas la forme de contrôle de l'administration que l'on pourrait appeler la plus démocratique. Le citoyen qui fait prévaloir ses droits devant le tribunal, doit tenir compte que la solution définitive de son affaire demande du temps, des efforts, des frais, des tensions dues à la conduite de l'affaire. Dans des pays comme l'Autriche ou la France, on a calculé que la moyenne des affaires examinées devant le tribunal administratif dure au moins quelques mois, et en Yougoslavie même deux ans. Il est donc nécessaire de recourir à un avocat ; la procédure de la preuve est longue et pénible, et l'effet — comme dans toute procédure — incertain. Aussi, rencontre-t-on l'opinion que les citoyens ont recours à la voie judiciaire lorsqu'ils n'ont plus d'autre issue, lorsque l'affaire a un caractère essentiel pour eux et qu'il n'y a pas d'autre voie pour obtenir justice. En conséquence, c'est précisément aux faiblesses mentionnées de la juridiction administrative que l'on doit l'essor impétueux de l'institution des *ombudsman* (qui prennent différents noms : médiateur, porte-parole populaire, etc.). Ce que le tribunal ne possède pas, on peut le trouver auprès de cet organe : toute personne peut s'adresser à lui à tout moment, l'assistance d'un avocat n'est pas nécessaire, aucun frais à supporter, un accueil aimable est

réservé au requérant, son affaire grande ou petite est écoutée avec bienveillance, on lui assure une action rapide, compétente et impartiale. Il est vrai que *l'ombudsman* ne dispose d'aucun pouvoir absolu, il ne peut ni changer ni annuler la décision, il peut uniquement intervenir et présenter l'affaire à l'organe compétent. Néanmoins, il possède l'autorité « d'auxiliaire » du parlement ou du président, et l'affaire qu'il présente à l'organe compétent de l'administration est toujours examinée avec attention. En outre, le recours à un *ombudsman* ne ferme aucune voie judiciaire ; dans cette situation le citoyen peut beaucoup gagner sans rien n'y perdre.

J'ai évoqué la question de *l'ombudsman*, parce qu'on postulait chez nous il y a un temps, de développer la surveillance générale du procureur en tant qu'homologue socialiste de cette institution. Ces tentatives, franchement parlées, semblent bien n'avoir pas complètement réussi. Je suis loin de nier l'importance du contrôle exercé par le procureur sur le respect du droit, il possède une grande valeur et constitue un moyen efficace de renforcement de la légalité dans notre pays. Néanmoins, on ne peut pas perdre de vue que, dans la conscience sociale, le procureur est toujours en premier lieu un organe de poursuite, que le fait de se présenter au bureau du procureur est lié avec la nécessité de vaincre des barrières psychiques, que le procureur ne coïncide pas malgré tout avec une institution qui a pour but de porter aide aux personnes auxquelles l'action administrative a causé un préjudice. Ses tâches sont simplement différentes. Il est difficile de penser qu'il puisse devenir un organe de premier plan jouant un rôle rapproché de celui de *l'ombudsman*.

Il semble aussi que l'on ait d'une certaine manière anéanti une chance semblable liée avec l'institution des comités de contrôle social. Dans les discussions qui se déroulaient sur les colonnes de la presse dans la période précédant l'institution de ces organes, on avançait les mêmes postulats : faire des comités de contrôle social un organe universellement accessible, servant chaque citoyen dans chaque affaire et devant chaque office, ne laissant personne sans conseil ni aide. Les comités — en supposant l'organisation d'une action de propagande et d'explication appropriée — avaient toutes les chances d'obtenir un tel statut dans la conscience des citoyens, du fait aussi de leur situation auprès des organes représentatifs présidés par les premiers secrétaires des comités du Parti. On pouvait concilier ici la sagesse et l'expérience de l'organe social avec l'autorité de l'organe du pouvoir d'État et l'autorité politique du Parti ; on aurait su trouver une meilleure construction. Mais on en a décidé autrement, et je ne sais pas si la solution est la meilleure : le comité de contrôle social remplit la fonction d'organe de programmation, d'organisation, de contrôle (de l'activité d'autres organes de contrôle) et de coordination. Il a été reconnu

que le règlement des plaintes des citoyens ne doit pas être leur tâche principale, puisque le système de contrôle social est suffisant. Mais on peut douter qu'une telle opinion soit la plus juste et que les comités y aient trouvé bénéfique. En tout cas, la place de « l'*ombudsman* polonais » reste toujours vacante. A mon avis, il va falloir dans quelque temps songer à y pourvoir.

La grande réussite qu'a été l'institution en Pologne de la juridiction administrative, n'empêche pas de réfléchir au perfectionnement ultérieur du système du contrôle de l'administration générale. L'institution de la juridiction administrative ferme en quelque sorte l'étape de la lutte pour le contrôle de la légalité des décisions administratives. Mais le fait qu'il existe un système de contrôle assurant que la décision administrative est en définitive conforme au droit, n'est pas pour l'administration socialiste un état optimal. Il faut le dire clairement : c'est le minimum que l'on puisse atteindre. Il ne suffit pas que l'administration ne viole pas la loi ou que la violation du droit soit réparée. Encore faut-il arriver à un état dans lequel le but fondamental de l'activité de l'administration est d'agir en faveur du citoyen, et telle est l'interprétation du droit. Aussi, la déclaration faite par un dirigeant de l'État que « contraire aux décisions du Parti et du Gouvernement est non seulement l'action au préjudice du citoyen, mais aussi le manque d'action en sa faveur » est ici une directive de grande actualité, concernant non seulement la direction du développement de l'administration socialiste en R. P. P., mais aussi les voies de la formation du système de contrôle de son action.

3. L'administration de l'État socialiste ne se contacte pas avec les citoyens seulement sur le plan des rapports individuels office—citoyen. Le temps n'est plus où la forme d'action exclusive, voire essentielle, de l'administration dans les rapports avec les citoyens, était la décision administrative rendue dans une affaire individuelle. Aussi bien le plan sur lequel l'office se contacte avec le citoyen, que la décision administrative individuelle en tant que forme d'action de l'administration, continueront de faire l'objet de l'intérêt de la théorie du droit administratif, et cet intérêt, au moment de l'institution de la juridiction administrative, augmentera dans un proche avenir. C'est bien et nous devons nous en féliciter. Toutefois, nous ferions preuve d'une vue superficielle sur la vie si l'on estimait que de cette façon la question des moyens que le droit met à la disposition de l'unité dans ses rapports avec l'administration, mieux : des droits qui servent cette unité à l'égard de l'administration, est entièrement épuisée. En effet, la solution des affaires individuelles n'est aujourd'hui qu'une partie de l'ensemble des problèmes variés qui illustrent les rapports du

citoyen avec l'administration d'État. Il est temps de poser la question de savoir si, à l'échelle générale, ces affaires sont les plus importantes.

L'administration est de nos jours le régulateur principal du développement des rapports sociaux et économiques à l'échelle nationale. Elle a pour tâche la prévision, la programmation, la planification, le financement, la réalisation, la coordination et le contrôle de ce développement. Aussi bien les décisions générales concernant la solution des affaires de toute la société ainsi que celles concernant les collectivités concrètes ou groupes de citoyens (p. ex. les habitants d'une ville, d'une rue, d'une commune ou d'un village), visent directement des milliers ou des dizaines de milliers de citoyens. On doit donc se poser la question : quels moyens sont à la disposition de l'unité face à de telles décisions ? Peut-on considérer ces moyens comme suffisants ? Ces décisions sont rendues, parce qu'elles doivent être rendues, loin de la sphère accessible aux particuliers, en principe à un échelon assez haut, et, à ce qu'il semble, ne sont -pas toujours (s'il est permis d'employer ce terme modéré) soumises à une consultation sociale. Je me souviens de la discussion portant sur la division territoriale du pays, due aux exigences de la planification, en huit régions économiques ; la réalisation de cette division par un acte normatif de rang relativement inférieur, a été justifiée par l'argument d'un discutant qu'à l'échelon de ces régions aucune décision n'est rendue concernant les citoyens. Or, nous pouvons dire que c'est précisément à ces échelons que tombent les plus importantes décisions touchant les citoyens : elles concernent le développement de territoires entiers, les nouveaux investissements, le réseau de communication, l'approvisionnement, le commerce, les services et bien des autres. De telles décisions ne sont pas susceptibles de recours. Du reste, même si l'on admettait que la garantie au citoyen d'une influence individuelle sur de telles décisions est tout simplement irréaliste, que doit suffire le système d'acceptation du programme par toute la société et la confiance générale en la justesse des décisions des organes compétents, on peut méditer sur les questions résolues d'une manière semblable à l'échelon beaucoup plus inférieur. Prenons un exemple de la lecture d'un quelconque journal : les décisions concernant l'horaire des chemins de fer et d'autres moyens de transport, les décisions concernant le choix des marchandises dans le magasin du quartier, le choix des films projetés dans les cinémas, des livres vendus dans les librairies et des dizaines d'autres décisions prises quotidiennement. Quelle influence peut avoir le citoyen d'un pays socialiste sur leur contenu ? Quelle voie légale le droit peut-il lui créer en cette matière ? Jusqu'ici la théorie du droit administratif n'a pas su donner de réponse précise à cette question. Mais tôt ou tard une telle réponse devra être fournie.

Ces derniers temps, nous avons eu affaire à deux actes de droit, con-

cernant les questions d'importance cardinale pour la société. Je pense à la loi sur la qualité des produits et la loi sur la protection de l'environnement. Les deux actes ont admis une voie plus ou moins semblable : l'administration a été presque entièrement chargée de la solution des affaires faisant leur objet. La question des droits du citoyen à l'action individuelle avec des moyens requis pour la protection de la qualité des marchandises dont il est le destinataire potentiel, ou pour la protection du milieu menacé dans lequel il passe bien souvent toute sa vie, a été omise dans ces actes. Il s'agit donc des droits particuliers des citoyens : droit à une marchandise de bonne qualité, droit à un milieu naturel sûr et salubre. L'existence de ces droits fondés sur les lois mentionnées est incontestable. Ce sont toutefois des droits non susceptibles de recours, des droits dans lesquels doit agir « pour le citoyen » l'administration d'État en générale et ses organes particuliers. De telles situations sont connues de nombre de législations nationales, à cet égard nous ne formons pas une exception. Néanmoins, on ne peut ne pas constater que le système de contrôle de l'administration fait preuve en cette matière d'une insuffisance évidente et ce, déjà, *in statu nascendi*. Comblar cette lacune et créer des moyens d'action efficaces devrait faire l'objet de l'intérêt de la théorie au cours des prochaines années.

4. La structure et les principes du fonctionnement de l'administration ne sont donnés ni établis une fois pour toutes. Ils changent à la suite des changements des rapports politiques, économiques et sociaux dans l'État. Dans les sciences administratives, on considère depuis longtemps que ces changements doivent succéder pour ainsi dire automatiquement, adapter l'administration au monde qui l'entoure. S'il n'en est pas ainsi, l'administration, au lieu de promouvoir le progrès, en ralentit le cours. Les réformes de l'administration sont donc une nécessité, et la stratégie et la tactique de ces réformes font l'objet de nombreux ouvrages, études et rencontres internationales. L'échange des expériences qui a lieu au cours de telles rencontres mène à la conclusion que les réformes et le perfectionnement de l'administration sont aujourd'hui un phénomène universel, que le mot d'ordre de perfectionnement de l'administration est proclamé dans le monde entier, indépendamment du type d'État, de son régime, du caractère de sa structure et de son économie. Il y a lieu de faire remarquer que la quantité des prémisses et des éléments variables possibles que peuvent rencontrer les réformateurs au cours du processus d'accomplissement des changements et après leur accomplissement, est innombrable ; aussi la période de perfectionnement de la réforme, d'introduction des corrections et des modifications nécessaires, est non seulement inévitable, mais extrêmement essentielle, sinon plus essentielle que la réalisation

même des transformations planifiées et établies auparavant. Chaque opération faite sur un organisme vivant doit provoquer des effets imprévus ; il importe d'être y préparés et de savoir comment y remédier.

Les réformes de l'administration locale en Pologne, réalisées dans les années 1972 - 1975, ont apporté des changements réels et positifs. L'institution d'un modèle d'administration fondé sur le principe de l'unipersonnalité, de concentration du droit de décision, de l'accroissement des compétences et de la responsabilité des organes locaux, sur les principes de la subordination et de la surveillance dans l'organisation verticale des structures administratives, et sur d'autres éléments, constitue une valeur incontestable des changements opérés. Quatre ans après la réforme institutionnelle, l'amendement du droit procédural a adapté le mode d'action des organes de l'administration dans les affaires individuelles aux nouvelles structures de ces organes. Il n'a pas pu, cependant, éclaircir jusqu'au bout toutes les questions relatives à cette procédure, car tous les problèmes ne peuvent pas être définitivement réglés par voie de dispositions formelles. La question du contenu et de la forme des décisions prises peut fréquemment exercer une influence directe sur le mode de prise de décision. Les moyens procéduraux existants et surtout les moyens de recours peuvent s'avérer, dans certains cas, insuffisants. Il faut alors songer soit à appliquer de nouvelles mesures, soit à modifier celles qui existent de manière à combler le vide apparu.

La procédure administrative développée et formalisée est en principe l'enfant de la conception de l'État légal du XIX^e siècle. Son idée fondamentale était la garantie à l'individu des moyens de protection juridique contre l'ingérence impérative de l'administration et la garantie procédurale de réalisation du principe d'égalité des citoyens envers l'État. D'autre part cependant, l'étendue d'application de cette procédure se limitait au domaine de l'administration dite autoritaire, donc à rendre par l'administration des ordres et des interdictions concernant en général les droits et les libertés des citoyens. Dans cette situation, la possibilité d'établir le contenu de la décision par l'organe de l'administration n'était limitée, en pratique que par le mode d'interprétation de la disposition de la loi. La clé pour établir cette libre interprétation de la disposition par l'administration et l'unique verrou limitant le droit du citoyen à obtenir une décision positive de l'administration était (et dans de nombreux systèmes il l'est jusqu'aujourd'hui) le principe de libre appréciation de l'organe. Aucun autre élément extrajuridique ne limitait l'organe de l'administration en matière d'établissement du contenu de la décision. En ramenant la question à trois principes formulés d'une manière simplifiée, ceux-ci pourraient être conçus ainsi : 1° si le droit le permet tu recevras une décision positive, 2° l'organe statuera, conformément à sa propre interprétation du droit, si

tu dois obtenir une décision positive, et 3° l'organe n'a aucune autre limitation pour rendre une décision positive que le contenu de la règle de droit. De là précisément cette carrière juridique de la thématique de la libre appréciation de l'administration et le contrôle de cette appréciation au cours de la procédure administrative aussi bien devant l'organe administratif qu'ensuite devant le tribunal.

Mais l'administration contemporaine, en particulier l'administration de l'État socialiste, s'est trouvée dans une situation qualitativement différente également envers le citoyen. Elle est devenue le régulateur essentiel des processus économiques dans l'État, sa tâche principale consiste entre autres à veiller au développement économique multilatéral tant des unités locales que de tout l'État. Elle a donc des prérogatives et un champ d'action bien plus larges qu'au temps où l'on établissait les bases théoriques de la procédure administrative et simultanément sa partie fondamentale : la théorie de la décision administrative. Ceci ne concerne pas cependant que l'État socialiste. On observe ce phénomène dans le monde entier. En Autriche, pays où ont été élaborés les principes fondamentaux de la procédure administrative, la théorie s'est trouvée subitement dans une situation où le droit procédural est resté perplexe devant les nouveaux phénomènes liés à l'administration de l'économie ; on cherche donc une issue dans la distinction théorique entre « l'administration autoritaire » (*Hoheitsverwaltung*) et « l'administration de l'économie privée » (*Privatwirtschaftsverwaltung*) et cette dernière notion englobe également l'économie d'État, car l'État, à la lumière de la Constitution, n'a pas en cette matière de plus grandes compétences que celles du propriétaire privé. La théorie s'efforce actuellement d'élaborer de nouveaux principes se rapportant à l'administration de cette sphère précisément ainsi que des principes procéduraux.

Avec tout ce qui a été dit, le droit administratif a de la peine à suivre, à l'heure actuelle, la réalité économique où s'opèrent des changements impétueux. Nous avons affaire à la crise mondiale de l'énergie, des matières premières et de l'alimentation. Ce processus n'a pas un caractère passager, bien au contraire, il va en s'approfondissant. L'intervention autoritaire de l'État, donc de l'administration, dans la sphère jusqu'à présent régie librement par les mécanismes du marché de l'économie privée, devient une nécessité absolue. Pour la théorie du droit administratif de nombreux pays, c'est le plus grand choc du siècle et elle n'y était pas toujours bien préparée. « La planification est l'enfant de la crise » — s'est écrié en 1968 Joseph Kaiser (R. F. A.) et depuis, cette phrase est répétée maintes fois dans diverses publications. La nécessité de se conformer à la réglementation administrative du carburant a provoqué en 1978 une hystérie nationale aux États-Unis ; aujourd'hui on peut y entendre de

plus en plus souvent l'opinion que ce n'est là qu'une question de temps — il n'y a plus de choix.

Il faut s'interroger sur la question de savoir de quelle façon réglerait-on à l'avenir, justement par voie de procédure administrative, les affaires administratives « individuelles » liées à la réglementation des marchandises et des services. Pour l'administration de notre pays, ce n'est pas un événement nouveau. Aujourd'hui, lorsque nous réfléchissons sur la position du chef de commune, organe administratif de première instance, on ne peut pas perdre de vue qu'un nombre notable de décisions prises par celui-ci au cours de l'année concerne les questions de la réglementation économique et que ce sont des décisions dans des affaires individuelles. Les matériaux de construction, les machines agricoles, les tracteurs, les voitures particulières, les engrais artificiels — autant de produits répartis par voie de décisions individuelles, et on pourrait en citer beaucoup d'autres. Dans les villes, ce processus progresse plus lentement, cependant il est aussi visible sur ce terrain. Je n'évoque pas la sphère de l'économie d'État ; du reste on peut parler, ici aussi, des situations quelque peu différentes, mais des analogies sont nettement visibles.

La question se pose maintenant de savoir si, dans ce cas-là, les instruments actuels de procédure administrative et de contrôle de l'administration demeurent pleinement adéquats. Je ne saurais pas encore donner de réponse à cette question. La première intuition et les informations encore incomplètes sur la pratique indiquent une réponse en partie négative. Mais il est bien entendu que ni l'intuition ni les informations restreintes ne sauraient constituer ici aucun argument décisif.

Un fait caractéristique est que nous voyons se former de plus en plus souvent une sorte de procédure verbale, non formelle entre les intéressés et les organes de l'administration. Étant donné le déficit de certaines marchandises, il est clair que tous ne pourront les acquérir dans le même temps. L'ordre de priorité et les préférences sont donc établis d'une manière non formelle, omettant toute procédure écrite : la déposition d'une motion écrite n'a lieu que lorsqu'il est certain que l'organe local dispose réellement de la chose et pourra rendre une décision positive. Toutes les institutions de procédure administrative et de contrôle d'instance sont, pour ainsi dire, automatiquement omises sur la voie d'un arrangement formel ou tacite des parties. Ce genre de procédure se propage de plus en plus. Elle est un fait réel, le résultat d'une concrète situation économique. S'il en est ainsi, il faut de nouveau se poser la question : comment doit se comporter, dans cette situation, le juriste administratif s'occupant de la procédure ? De ma part, je ne pourrais dire que ceci : ce serait une erreur fatale de feindre que le problème n'existe pas, que nous devons nous préoccuper des constructions théoriques justes et tout

au plus *ex cathedra* blâmer la pratique enfreignant la loi. Ceci aboutirait à une formalisation extrême de la science sur la procédure et à contester son utilité sociale.

Enfin, un autre problème attire l'attention : le rôle spécifique de la construction de pouvoir discrétionnaire de l'administration et du contrôle des décisions fondées sur cette formule. Dans les décisions ayant pour objet la réglementation, le pouvoir discrétionnaire ne peut plus se baser uniquement sur les éléments d'évaluation par l'organe, à savoir si le citoyen bénéficie du droit ou non. Ce n'est qu'un élément, malheureusement pas le plus important, de l'évaluation. Le deuxième, décisif, c'est l'appréciation de la situation réelle économique, se résumant à décider si dans la situation actuelle il est possible de satisfaire les besoins réels du citoyen ou non. Nous avons affaire à un nouveau type de décision et une nouvelle construction des compétences discrétionnaires. L'ancienne construction : « si nous estimons que tu as droit, tu l'obtiendras », est remplacée par une nouvelle : « nous estimons que tu as droit, mais tu ne l'obtiendras pas, faute de moyens ». Mais si telle est la réalité, il est nécessaire que les dispositions sur la procédure, la jurisprudence future et la doctrine, prennent position face à celle-là. Il est probable qu'il faille élaborer de nouvelles constructions de compétence discrétionnaire et du contrôle des décisions basées sur elle.

5. Tout ce qui a été dit plus haut peut se résumer en quelques lignes. L'introduction du contrôle judiciaire général des décisions administratives en Pologne ferme une importante étape dans l'évolution du système de contrôle de l'administration : celle de la formation de l'institution de contrôle de la légalité des décisions administratives. Il semble toutefois que, dans la période suivante, apparaîtra un nouveau problème, non moins important : le développement de l'institution de contrôle de l'opportunité sociale de ces décisions. La recherche des moyens pour établir l'équilibre entre l'intérêt social et l'intérêt individuel, du rapport mutuel des notions de légalité et d'opportunité, des limites que le droit pose à cette dernière, et des instruments servant l'individu à faire prévaloir ses droits en cette matière, constituera une tâche importante de la théorie du droit administratif dans le proche avenir.