

## INTRODUCTION

Le sujet que le Comité Permanent a choisi lors de sa Réunion à Madrid l'année dernière pour être analysé par les Délégués de ce XIIème Colloque, peut paraître dans une première approche de ne pas justifier d'un intérêt assez pour être étudié par une assemblée aussi qualifiée. En effet, il s'agit d'un aspect d'organisation, de distribution de compétences et de questions de procédure qui revêtent un intérêt apparemment relatif et, en tout cas, assez éloigné des questions substantives dont il s'agissait dans les occasions antérieures.

Néanmoins, l'unanimité montrée par les assistants à la réunion préparatoire révèle clairement la préoccupation qui existe dans toutes les juridictions suprêmes de la justice administrative par l'excessive accumulation d'affaires à résoudre qui embarrasse considérablement sa mission et fait obstacle à l'accomplissement de sa tâche primordiale et met en danger la mise en oeuvre effective de certains principes fondamentaux qui font partie de la culture juridique commune aux états membres, tels que le droit à la tutelle par les tribunaux ou le droit à être jugé dans un délai raisonnable. C'est pour cela qu'un problème à première vue secondaire se présente comme l'un des principaux motifs d'alarme et que l'on accorde à sa solution la priorité par devant d'autres problèmes. La simple lecture des chiffres sur les affaires qui n'ont pas encore une solution des Conseils d'État ou des Cours Suprêmes Administratives et le délai existant depuis son admission au rôle dans la plupart des pays jusqu'à sa décision finale fait grâce de tout autre commentaire ultérieur.

Même si les causes qui ont produit cette augmentation spectaculaire sont variées, on peut dire en général que les citoyens sont plus sensibles pour faire valoir leurs droits, en même temps qu'on assiste à une "légalisation croissante de la vie publique avec un large nombre de normes parfois difficiles à comprendre et à interpréter comme on lit dans le rapport allemand, ou que le droit occupe une place de plus en plus importante dans la société, comme dit la française. Ainsi, l'absence de prévision ou l'impossibilité de s'occuper du nombre croissant de litiges, produit un cumul d'affaires dans les tribunaux administratifs, n'importe son degré, et, dernièrement dans les Cours Suprêmes, ainsi qu'une augmentation considérable du temps mis pour les décider, ce qui à son tour donne lieu à des nouveaux litiges soit pour des raisons économiques ou d'autre nature; les effets du retard dans la dernière instance chargée d'unifier la jurisprudence se font ressentir aussi dans cette augmentation par l'inexistence de critères clairs pour les degrés inférieurs, les décisions contradictoires se multiplient et donc le nombre de litiges avec la violation du principe de la sécurité juridique et la perte de confiance des citoyens envers la justice administrative.

En vue de faciliter l'élaboration des rapports de chaque délégation avec l'exposé de la situation dans son pays et les solutions adoptées ou en voie d'adoption, une fois les problèmes principaux identifiés, nous avons proposé un questionnaire aux rapporteurs pour aider à la systématisation du travail. On ne saurait cacher que les différents systèmes juridiques et judiciaires ainsi que la situation de fait où se trouvent les juridictions administratives suprêmes rend parfois difficile pour les rapporteurs de suivre l'ordre proposé dans le questionnaire. Néanmoins nous essayerons dans l'exposé qui suit de refléter sous chaque titre la position et les solutions de chaque pays en vue de les comparer et, si possible, de trouver des solutions similaires ou au contraire de dire que chaque réalité nationale doit être traitée de façon différente.

## 1 Problèmes de principe

### 1.1 La limitation de l'accès et la défense des droits (T)

\* La limitation de l'accès des litiges administratifs portés devant les Cours Suprêmes ou Conseils d'État et le droit fondamental à la protection juridictionnelle des droits et à la défense des droits et intérêts.

Il faut remarquer tout d'abord que la bonne intelligence de ce qui va suivre sous ce titre exige la connaissance de l'organisation judiciaire des États car, dans certains cas relève de la compétence des tribunaux ordinaires la connaissance de ce genre d'affaires (Danemark, Irlande, Royaume Uni) dans d'autres il s'agit d'un ordre judiciaire séparé et indépendant (Allemagne, Belgique, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays Bas et Portugal) et il existe, finalement, une juridiction spécialisée (Espagne) qui, sous le principe de l'unité juridictionnelle, est compétente pour trancher ce genre de litiges. La compétence accordée à la juridiction suprême, soit la Cour Suprême, le Conseil d'État, ou une Chambre de la Cour Suprême peut aussi bien varier, allant de la possibilité de statuer en premier et dernier ressort à connaître en appel ou en Cassation et, dans la même juridiction ces possibilités se combinent selon la nature du pourvoi.

Le principe qui est à la base de tous les systèmes est celui de la protection juridictionnelle contre les pouvoirs publics; la consécration de ce principe au plus haut rang législatif interdit les limitations d'accès aux tribunaux sans tenir compte de ce droit fondamental qui est conçu avec largesse; c'est pour ça qu'en Allemagne la simple allégation de violation d'un droit suffit pour mettre en marche le mécanisme de protection; en Belgique les litiges ayant pour objet des droits civils et politiques sont exclusivement du ressort des tribunaux en raison de quoi beaucoup d'entr'eux restent au dehors des tribunaux administratifs comme la responsabilité des autorités publiques pour les fautes commises par leurs agents; Au Danemark les tribunaux sont compétents pour statuer sur les affaires portant sur les limites des attributions de l'autorité publique; en Espagne le droit à la tutelle effective comprend le droit d'obtenir une décision fondée en droit sur le fond de l'affaire, plus le principe constitutionnel d'après lequel les tribunaux exercent le contrôle sur le pouvoir réglementaire et sur la légalité des actes de l'administration; en Grèce le principe de la protection juridictionnelle détermine que, en principe, tous les actes administratifs susceptibles de produire des effets juridiques puissent être attaqués par la voie de l'annulation devant le Conseil d'État; en Irlande le droit de recours devant la High Court en pétition du rétablissement d'un droit légal est considéré comme un droit fondamental de telle façon que toute limitation de ce droit est interdite; en Italie toute partie n'ayant pas obtenu complète satisfaction dans la première

instance a droit au recours devant le tribunal supérieur; au Luxembourg le recours en annulation est possible contre toutes les décisions administratives et contre toutes les décisions des juridictions administratives; aux Pays-Bas la garantie constitutionnelle d'attribution au juge des litiges portant sur de droits civils comprend aussi la protection contre toute violation de la loi par les pouvoirs publics quel que soit le caractère des dispositions légales en l'espèce; au Portugal la Constitution garantit l'existence de recours contentieux contre les actes administratifs à efficacité externe sur la base d'illégalité et sous n'importe quelle forme de droits ou d'intérêts légitimement protégés.

La reconnaissance de ce principe n'est cependant généralement pas contraire pour des raisons d'organisation des tribunaux, à ce que des limitations soient établies à l'accès à la juridiction administrative suprême.

## 1.2 Limitation qualitative et quantitative (T)

\* Limitations qualitatives et quantitatives. Possibilité d'une instance unique dans la procédure contentieuse administrative. Les garanties de l'administré.

Les possibilités de restreindre l'accès de litiges aux Cours Suprêmes Administratives soit en mettant des limites économiques soit par une sélection de matières qui en raison de son importance seraient exclues de ses compétences diffère beaucoup d'un pays à l'autre. C'est ainsi que face à une tendance, qui se révèle dans les réformes les plus récentes à éviter l'arrivée non discriminée et généralisée d'affaires, il est impossible de modifier le système dans les pays où les attributions de la suprême juridiction administrative sont prévues par la Constitution ne pouvant être changées par la légalité ordinaire.

A l'extrême de ces pays se trouve la Grèce où le Conseil d'État, son organisation, compétences et statut de ses membres est réglé par la Constitution ce qui, si du point de vue des garanties du justiciable semble être correct, il est néanmoins un obstacle sérieux pour toute initiative visant la réduction du nombre d'affaires non encore décidés. Dans la plupart des pays la situation est différente dans ce sens que en vertu d'une loi il est possible de modifier la distribution du travail entre les différentes instances de la juridiction administrative en vue d'aboutir à un certain équilibre et à rationaliser le système et, surtout, à réserver aux Cours Suprêmes ou aux Conseils d'État la fonction qui est la sienne.

En France l'énorme accumulation de litiges devant le Conseil d'État a déterminé la réforme de la juridiction administrative dans son ensemble et la reconsidération de sa mission. Si en 1953 la création de tribunaux administratifs comme juges de droit

commun en premier ressort a fait du Conseil d'État un juge d'appel de droit commun à titre principal tout en conservant de compétences de premier et dernier ressort et de cassation, la nouvelle réforme de 1987 a créé les Cours Administratives d'appel et le Conseil d'État est devenu un juge de cassation à titre principal tout en conservant aussi des compétences comme juge de premier et dernier ressort (contentieux des élections municipales et cantonales, recours en appréciation de légalité, recours pour excès de pouvoir formé contre des actes réglementaires). Même si le but des deux réformes était de resserrer le champ de compétence du Conseil d'État en transférant des compétences à de juridictions nouvellement créés, dans celle de 1987 son rôle de régulateur et d'unificateur de la jurisprudence s'est vu notablement renforcé.

Aux Pays Bas une proposition du gouvernement sur la révision de l'organisation judiciaire vise la conversion de la Section de juridiction du Conseil d'État en Cour d'appel, par la création dans les tribunaux de la juridiction ordinaire de chambres chargées de la connaissance en premier ressort du contentieux administratif actuellement sous la compétence du Conseil d'État. La proposition envisage aussi d'exclure de la révision par le Conseil d'État un certain genre de litiges en raison de leur valeur, ainsi que la possibilité d'établir une autorisation pour interjeter appel sur les décisions des tribunaux inférieurs.

En Espagne le penchant des réformes en prévision est de faire de la Chambre du Contentieux Administratif de la Cour Suprême un juge de cassation à titre principal, et non pas d'appel comme jusqu'à présent pour qu'elle puisse ainsi mieux accomplir sa fonction d'unification de l'interprétation des normes et de garantir le principe de légalité et l'unité d'action du Pouvoir Judiciaire; pour y aboutir il faudra certainement établir des limites à l'admission du pourvoi en cassation visant notamment l'absence manifeste de fondement ou le rejet préalable par la Chambre de recours identiques.

En Allemagne un premier ressort a été établi en 1985 devant les tribunaux territoriaux supérieurs pour un certain type de litiges (énergie nucléaire, transport de résidus)

L'existence d'un ou plusieurs degrés de juridiction à la juridiction administrative ne semble pas poser des problèmes dans les États membres du point de vue du droit à la protection juridictionnelle des citoyens et du contrôle juridictionnel de l'action administrative. Ainsi en Allemagne la Loi Fondamentale ne garantit que le droit à une instance judiciaire pour la solution d'un litige, même si la règle générale reste sur la possibilité d'épuiser les trois degrés; en Belgique le Conseil d'État est juge de premier et dernier ressort sauf dans certains cas où il est juge d'appel ou de cassation (contentieux électoral communal et contentieux d'assistance sociale) et on envisage la possible institution d'une procédure de réclamation auprès de l'autorité administrative qui serait une sorte de condition de

recevabilité de la requête introduite au Conseil d'État; la réforme devrait, le cas échéant, établir l'obligation pour l'autorité administrative de motiver ses décisions et de les dire dans le délai prévu.

Ce modèle de plusieurs degrés ou d'un seul degré est d'application aux autres pays; dans le premier groupe serait le Danemark où, dans les cas où la possibilité, qui n'est pas la règle, de recourir devant les tribunaux existe la requête est introduite en raison de la valeur devant le tribunal d'instance ou du tribunal régional qui connaît toujours des requêtes contre les décisions des ministres et des institutions de recours de l'administration centrale, sauf accord contraire des parties avec possibilité d'appel au tribunal régional ou à la Cour Suprême qui peut aussi bien contrôler les jugements prononcés en appel par les tribunaux régionaux si le Ministre de la Justice l'autorise.

En France on a déjà vu comment la réforme de 1987 a généralisé le degré d'appel en faisant du Conseil d'État un juge de cassation à titre principal. En Grèce le Conseil d'État est juge de cassation pour la moitié des litiges à peu près; il est juge d'appel pour une petite partie des affaires et comme juge de pleine juridiction pour moins de 1% des litiges. En Irlande, dans les cas où les tribunaux ont la connaissance des affaires administratives les décisions du tribunal d'instance, normalement la High Court, sont susceptibles d'appel devant la Cour Suprême. En Italie il existe des tribunaux régionaux administratifs, de premier ressort, et le Conseil d'État comme juge de second et dernier ressort; en principe le citoyen a droit d'accès au tribunal supérieur quelle que soit la nature de l'affaire, mais il y a des cas où le législateur peut établir que certains litiges soient décidés directement par le Conseil d'État ce qui, tout en réduisant le nombre de litiges n'évite pas que la durée des procédures devant le conseil d'État soit plus longue. En Espagne les Chambres du contentieux administratif des Tribunaux supérieurs de justice ou de l'Audiencia Nacional sont juge de premier ressort et la chambre du même nom de la Cour Suprême est juge de second et dernier ressort. Au Portugal les tribunaux administratifs de première instance sont juge de premier ressort et la Cour Suprême Administrative est juge d'appel contre les décisions des premiers et aussi de premier et dernier degré des pourvois contre les décisions des plus hautes autorités administratives de l'état; il n'y a pas d'obstacle constitutionnel pour l'existence d'un seul degré, la tradition juridique portugaise étant toutefois le double degré de juridiction. Au Royaume Uni, caractérisé par l'existence de trois systèmes judiciaires différentes (Angleterre et Pays de Galles, Écosse et Irlande du Nord) dans les cas de révision judiciaire, connaît en premier ressort la High Court ou la Court of Session et dans certains cas il est possible de faire appel devant la Cour de ce nom et devant la Chambre des Lords si l'affaire est d'un intérêt légal exceptionnel ou d'importance publique.

Parmi les pays comme la Belgique ou les Pays Bas, où il n'existe qu'un seul degré de juridiction du contentieux administratif il convient de relever qu'aux Pays Bas, la Constitution a mentionné explicitement cette juridiction la première fois en 1983 et qu'elle ne dit rien sur le nombre d'instances et donc la création d'une juridiction de premier ressort dans les tribunaux inférieurs serait possible; pour le moment le Conseil d'État reste la seule juridiction administrative. Finalement, au Luxembourg, Le Conseil d'État statue en premier et dernier ressort mais dans certains cas et pour des champs spécifiques il est juge d'appel: cette inexistence de double degré de juridiction est compensée avec l'existence d'un large droit d'information de l'administré dans la phase de prise de décisions.

En ce qui concerne les garanties de l'administré il a déjà été dit en quoi elles consistent et quelle position elles occupent dans les pays respectifs. Il reste à dire que le plus important c'est qu'un tribunal indépendant et impartial décide selon une procédure contradictoire sur le bien fondé et sur la légitimité de la requête quelle que soit la possibilité de révision par une juridiction supérieure existe ou non: il ne s'agit pas de reconnaître l'existence d'un droit fondamental à la double instance qui est plutôt une question d'organisation des tribunaux.

### 1.3 Les intérêts subjectifs diffus (T)

\* Les recours du contentieux administratif portés devant les Cours Administratives Suprêmes et les intérêts subjectifs diffus

Il faut parler ici de la qualité pour agir dans la procédure du contentieux administratif en vue d'établir quelles sont les personnes pouvant porter des recours devant les tribunaux de justice, même si les caractéristiques principales font l'objet de la deuxième partie du questionnaire. En principe, la qualité pour agir porte sur l'existence d'un intérêt qui doit être justifié par le plaideur, dont les circonstances et conditions ont été l'objet d'une élaboration de la jurisprudence qui diffère d'un pays à l'autre, depuis l'exigence de que l'intérêt soit personnel et direct jusqu'à l'introduction de la notion de légitimité qui élargit considérablement le champ de la qualité pour agir aux titulaires des soi-disants "intérêts subjectifs diffus" que, d'après le rapport espagnol, consiste à la possibilité de que l'intérêt procédural puisse être rencontré sur de personnes différentes du titulaire de la situation juridique subjective attaquée ou menacée, tels que les collectivités formées de façon valable pour la défense des intérêts de groupe, les voisins au nom et intérêt de leur municipalité ou ceux de l'administration de l'État et des Communautés territoriales pour

attaquer les actes et décisions des municipalités adoptés en violation de l'ordre juridique ou portant atteinte aux compétences de celles-là. Il ne semble pas nécessaire d'insister sur le plan que la solution accordée au problème de la qualité pour agir aura une influence directe sur le nombre de litiges portés devant les tribunaux.

En Allemagne le contrôle des tribunaux ne porte pas sur la légalité objective de l'acte mais se dirige à la protection des droits subjectifs et pour ce fait la requête n'est recevable que si le requérant peut justifier la violation d'un droit: les requêtes collectives fondées sur l'intérêt public mais sans affectation personnelle sont exclues.

En Belgique il faut distinguer entre les groupements professionnels constitués soit comme des unions professionnelles ou sous la forme d'associations sans but lucratif poursuivant des buts abstraits, comme l'environnement. Si la recevabilité des requêtes introduites par les premiers est hors de discussion, la recevabilité des introduites par les secondes est moins claire; en face de la position contraire de la Cour de Cassation, le Conseil d'État a déclaré recevables les requêtes introduites sous la forme du recours en annulation; il considère que ces groupements qui sont en général mieux informés que les particuliers, remplissent une fonction sociale.

Au Danemark seulement par exception est admissible l'exercice d'actions par les groupements mais non sans évaluer si la loi peut être interprétée comme une protection du groupement concerné et si son intérêt à l'introduction de la requête peut compenser les intérêts privés et publics à ce que la décision ait immédiatement l'autorité de chose jugée.

En Espagne la qualité pour agir des titulaires des intérêts diffus est admise comme on l'a déjà dit avec des précisions portant sur l'existence au moins d'un intérêt à la procédure qui se caractérise par la nécessité de la protection juridictionnelle.

En Italie ce genre d'actions doit être prévu par une loi. Comme règle générale le requérant doit signaler à toutes les personnes à qui la décision attaquée touche et à qui le jugement puisse porter préjudice. Dans certains champs le nombre des parties à la procédure peut être grand (p. ex. contentieux électoral); en tout cas les personnes ainsi devenues parties à la la procédure devront pouvoir être parfaitement identifiées pour éviter des retards.

Au Portugal le droit de défense des intérêts diffus est garanti par la Constitution; les citoyens et associations ayant pour but la défense de tels intérêts comme la santé ou l'environnement, ont la qualité pour agir.

#### 1.4 Constitutionnalité du filtrage (T)

\* Constitutionnalité du filtrage restrictif de l'accès du contentieux administratif aux Cours Administratives Suprêmes. Nature et efficacité pratique.

La situation du point de vue constitutionnel des différents États pour restreindre l'accès aux juridictions administratives suprêmes vient d'être exposé. D'ailleurs, l'existence de plus d'un degré dans la plupart des pays favorise la possibilité du filtrage des affaires qui arrivent au dernier ressort sauf dans des cas, comme le GEC, où il serait nécessaire de modifier la Constitution. Les réformes les plus récentes, en rigueur ou envisagées, comme en France ou en Espagne, portent réserve pour le dernier degré les fonctions cassationnelles, et même dans ce cas en établissant certains contrôles d'accès. Dans les Pays où il n'existe une juridiction administrative séparée, car les tribunaux ordinaires ont la compétence pour statuer sur ce genre de litiges, comme le Danemark, l'Irlande ou le Royaume Uni, à part l'autorisation exigée pour interjeter appel accordée ou par la même Cour d'appel ou par le tribunal supérieur, le filtrage se réalise dans un stade antérieur de la procédure en attribuant à des tribunaux spécialisés à caractère non strictement juridictionnel les décisions sur un grand nombre de litiges.

Nous verrons tout de suite quels sont les moyens choisis par les différents États.

En Allemagne la structure fédérale de l'État détermine que le contrôle de légalité exercé par la Cour Suprême administrative fédérale se borne à l'uniformité dans l'application des lois fédérales. Certaines matières sont exclues de recours devant cette Cour, comme celles portant sur le droit des asiles. D'ailleurs on exige en général une autorisation du tribunal "a quo" pour interjeter appel, permis qui peut être aussi accordé par la Cour Suprême. En tout cas la pétition d'autorisation doit être fondée sur une de ces conditions: Que le jugement attaqué s'écarte de la jurisprudence de la Cour Suprême, importance fondamentale du droit, manquement dans la procédure où la décision du tribunal inférieur se soit fondé.

En Belgique la possibilité de restreindre l'accès de litiges au Conseil d'État n'existe pas, différence de la situation dans d'autres tribunaux, comme la Cour d'arbitrage ou le projet envisagé pour la Cour de Cassation. Le Conseil d'État ne peut dispenser les parties de déposer leur mémoires que si un recours est manifestement irrecevable ou manifestement non fondé.

Au Danemark la Cour Suprême n'examine que les affaires de principe ou ceux qui revêtent une importance particulière. On a déjà dit que le filtrage se trouve ailleurs spécialement dans l'utilisation du recours administratif devant les commissions spécialisées qui garantissent la solution efficace contre les décisions attaquées. Ces Commissions jouissent de la confiance

des citoyens en raison de son impartialité et de son objectivité. D'autre part l'existence de "l'Ombudsman" qui contrôle l'administration civile et militaire de fait (opportunité de sa conduite) et de droit (légalité de l'acte) joue aussi un rôle important, ne pouvant pas annuler ou réformer les actes, imposer des sanctions ou accorder des indemnités, ses décisions, sous la forme de recommandations, ne sont pas moins respectées et largement suivies par l'administration.

En Espagne il n'y a pas d'obstacles constitutionnels pour limiter le nombre d'affaires, et par exemple la cassation pénale vient d'être réformée dans ce sens, de même que le recours devant la Cour Constitutionnelle. Les motifs principaux pour rejeter le recours consistent au manquement manifeste des conditions de forme sans possibilité de régularisation, absence manifeste de fondements du recours, et que le tribunal ait déjà décidé sur des affaire identiques. Très probablement la réforme envisagée du contentieux administratif suivra ce même chemin.

En France les deux caractères les plus importants de la réforme de 1987 sont la généralisation de l'obligation de recourir au ministère d'avocat et la création d'une procédure préalable d'admission des pourvois en cassation. Ces principes sont atténués par des règles destinées à permettre la régularisation du recours et l'aide judiciaire. Les particularités de la réforme seront étudiées dans la seconde partie de ce travail.

En Grèce la loi ne peut limiter les recours en annulation devant le Conseil d'État ou les déclarer recevables ou non en raison de l'importance de l'affaire; une récente proposition pour établir un comité d'examen sur la recevabilité a été rejetée.

En Irlande toute restriction du droit d'appel est interdite; une possible solution pour alléger le travail de la Cour Suprême serait la création d'une Cour d'appel.

En Italie n'existe pas une procédure spéciale pour les recours ayant peu de chances de succès ou encore non préparés pour la décision finale, mais la possibilité légale existe si la protection des droits du requérant est assurée. A la Cour de Cassation, ainsi qu'à la Cour Constitutionnelle existe une procédure sommaire pour statuer dans ces cas.

Au Luxembourg n'existe aucune restriction en raison de la matière ou de l'importance de l'affaire.

Aux Pays Bas le projet de loi générale en matière de droit administratif, en discussion au Parlement prévoit que la procédure de réclamation administrative soit obligatoire. Aussi le Conseil de Ministres a demandé par circulaire à l'ensemble des Ministres de ré examiner leur propres décisions à moins qu'il ne s'agisse d'un recours manifestement irrecevable ou non fondé.

Au Portugal l'établissement de filtres restrictifs de l'accès à la Cour Suprême Administrative serait inconstitutionnel.

Au Royaume Uni l'autorisation pour interjeter appel est la règle générale: le tribunal statuant pour ce fait par un seul juge, examine l'affaire et l'admet si le trouve fondé (en 1988 45% des requêtes a été rejeté). Le requérant dont la pétition a été rejetée peut la reproduire par devant le tribunal dans les sept jours qui suivent. Une autre restriction, bien que peu utilisée dans le domaine de l'exercice du droit d'appel statutaire, consiste à la possibilité que la High Court déclare "moleste" un litigant (vexatious litigant) sur demande du Procureur Général (Angleterre) ou du Lord Advocate (Ecosse); un litigant déclaré moleste, ne peut recourir sans l'autorisation de la cour.

### 1.5 Renvoi préjudiciel (T)

\* Pouvoir des Cours administratives suprêmes pour connaître de certains litiges bien qu'ils ne sont pas objet de pourvoi à cause de sa valeur ou de la matière ils revêtent d'un grand intérêt général sur le fond. Possibilité de consultations par les juridictions inférieures. Une sorte de renvoi préjudiciel.

On a parlé plus haut comment dans les cas où il existe plusieurs degrés de juridiction il est possible d'établir des restrictions pour l'accès à la juridiction de dernier ressort soit en raison de la matière soit en raison de la valeur économique par dessous de laquelle le pourvoi en cassation ne soit pas possible. Mais parfois dans les affaires ainsi exclues se trouvent des raisons d'intérêt général ou tout simplement le désir d'établir un critère pour que sa décision par les juridictions inférieures soit uniforme. Une des techniques employées consiste à ce que la Cour Suprême réclame la compétence sur le litige. Une autre consiste à l'utilisation par les juridictions inférieures de la consultation ou renvoi préjudiciel préalable à la décision sur le fond du litige.

En France, à partir de la réforme de 1987, les tribunaux et cours administratives d'appel ont la possibilité de demander au Conseil d'État d'examiner les questions de droit nouvelles ou présentant une difficulté sérieuse; l'objet est d'éviter la contradiction des solutions données par les juges du fond et augmenter la confiance et la crédibilité de la juridiction administrative, en évitant le décalage entre la parution du texte litigieux et la décision finale du Conseil d'État. Cette demande d'avis est une faculté pour la juridiction qui envisage de la porter et c'est pour ça que ses décisions ne sont susceptibles de recours; d'autre part l'avis du Conseil n'est pas revêtu d'autorité de chose jugée ni lie le juge de renvoi. Des délais stricts sont établis pour éviter le retard de la procédure sur le fond: le jugement demandant l'avis doit être transmis dans les huit jours avec le dossier entier et les parties ont un mois pour

Dans ces pays où le système a été récemment modifié, comme la France et le Portugal on espère que les mesures mises en oeuvre allègent le travail et que l'activité de la justice administrative soit rationalisée. Le rapport français considère que la réforme doit être parachevée dans deux directions: d'une part dans la prévention du contentieux avec des mesures comme l'information au public sur ses droits et obligations, sur le fonctionnement de l'administration, procédure administrative préalable ou conciliation obligatoire, arbitrage, et, d'autre, avec l'amélioration de l'exécution des décisions de justice.

En tout cas on ne peut pas sacrifier la qualité des décisions des juridictions de dernier ressort, à la simple augmentation du taux annuel des litiges statué. La fixation à cet égard du nombre indicatif de décisions par magistrat/an ne doit pas oublier la mission fondamentale de la jurisprudence des Cours Suprêmes.

#### 1.6 Renvoi préjudiciel (T)

\* Pouvoir des Cours administratives suprêmes pour connaître de certains litiges bien qu'ils ne sont pas objet de pourvoi à cause de sa valeur ou de la matière ils revêtent d'un grand intérêt général sur le fond. Possibilité de consultations par les juridictions inférieures. Une sorte de renvoi préjudiciel.

On a parlé plus haut comment dans les cas où il existe plusieurs degrés de juridiction il est possible d'établir des restrictions pour l'accès à la juridiction de dernier ressort soit en raison de la matière soit en raison de la valeur économique par dessous de laquelle le pourvoi en cassation ne soit pas possible. Mais parfois dans les affaires ainsi exclues se trouvent des raisons d'intérêt général ou tout simplement le désir d'établir un critère pour que sa décision par les juridictions inférieures soit uniforme. Une des techniques employées consiste en ce que la Cour Suprême réclame la compétence sur le litige. Une autre consiste à l'utilisation par les juridictions inférieures de la consultation ou renvoi préjudiciel préalable à la décision sur le fond du litige.

En France, à partir de la réforme de 1987, les tribunaux et cours administratives d'appel ont la possibilité de demander au Conseil d'État d'examiner les questions de droit nouvelles ou présentant une difficulté sérieuse; l'objet est d'éviter la contradiction des solutions données par les juges du fond et augmenter la confiance et la crédibilité de la juridiction administrative, en évitant le décalage entre la parution du texte litigieux et la décision finale du Conseil d'État. Cette demande d'avis est une faculté pour la juridiction qui envisage de la porter et c'est pour ça que ses décisions ne sont susceptibles de recours; d'autre part l'avis du Conseil n'est pas revêtu d'autorité de chose jugée ni lie le juge de renvoi. Des délais

stricts sont établis pour éviter le retard de la procédure sur le fond: le jugement demandant l'avis doit être transmis dans les huit jours avec l'entier dossier et les parties ont un mois pour produire ses observations; le Conseil d'État doit répondre dans un délai de trois mois, faute de réponse dans ce délai le tribunal ou la Cour d'appel peuvent statuer. La publicité des avis est assurée par la possibilité de la publication au Journal Officiel.

Cette procédure que jusqu'à présent n'a pas été établie dans un autre pays est envisagé par le rapport espagnol et le hollandais; dans ce dernier cas on peut lire comment la Section de juridiction du Conseil d'État laissa entendre dans une occasion où le délai pour interjeter le recours avait passé qu'elle serait prête à décider si le recours, porté dans le délai, aurait été admissible en vue de la nature de la décision administrative en l'espèce; pour ce faire il aurait été nécessaire que le juge civil connaissant de la requête, le demanda.

## 2 Solutions de procédure

### 2.1 Qualité pour agir (T)

\* Qualité pour agir dans les tribunaux administratifs, les intérêts personnels et les droits subjectifs, et les droits de défense des justiciables.

La qualité pour agir, dont on a parlé en s'occupant des intérêts diffus représente de fait un des filtres les plus importants pour avoir accès à la juridiction administrative. Généralement prévue par la loi son élargissement ou resserrement est en grande mesure l'oeuvre de la jurisprudence qu'interprète les conditions nécessaires pour qu'une personne puisse faire valoir ses droits en face de l'administration. L'existence d'un intérêt chez le requérant est généralement exigée même si les qualificatifs qui précisent ses contours varie d'un système national à l'autre.

En Allemagne où le contrôle des tribunaux ne porte pas sur la légalité de l'acte mais sur la protection de droits individuels, l'action exercée n'aura des possibilités de succès que si le requérant, face à une action ou omission de l'administration entachée d'un vice légal, a subi en même temps une violation de ses droits à cause de celles-là. Il ne s'agit pas seulement de droits matériels, mais aussi formels comme le droit à être entendu ou à participer dans la procédure; de même lorsque l'administration doit prendre une décision qui touche les intérêts du particulier doit exercer son pouvoir discrétionnaire correctement, sans être arbitraire; en autre cas le particulier est légitimé pour demander la protection des tribunaux. Egalement, lorsqu'il s'agit de l'appel la partie essayant de le porter doit avoir subi préjudice dérivé de la décision en cause.

En plus il faut justifier d'un intérêt légitime à la requête qui peut ne pas être réputé existant si, en vue des circonstances du litige, l'exercice de l'action ou la portée d'autres réclamations devant la Cour n'est pas nécessaire ( par exemple si le requérant peut obtenir satisfaction d'une façon plus directe ou parce que, par d'autres motifs, la décision du tribunal ne lui serait utile, ou quand il est évidant que l'utilisation de la procédure est frauduleuse).

En Belgique le requérant doit justifier un intérêt, non pas un droit comme à la juridiction ordinaire, qui doit être personnel, direct et certain. L'action populaire n'est pas admise mais dans certains cas des groupements constitués avec des buts abstraits ont la qualité pour agir mais ne pouvant pas substituer son intérêt aux intérêts particuliers de ses membres.

Au Danemark la qualité pour agir peut être prévue par la loi pour des cas concrets, la règle générale restant sur l'existence d'un intérêt légitime, direct et personnel à la solution du litige. L'action populaire n'est pas exclue lorsqu'il s'agit de la mise en oeuvre par un particulier de dispositions de droit public.

En Espagne la doctrine de la Cour constitutionnelle a configuré la qualité pour agir autour de la notion de l'intérêt légitime par rapport au concept de l'intérêt direct de la loi sur la juridiction administrative de 1956 et plus largement que celui-ci. Dans ce concept est comprise avec des restrictions l'action populaire.

En Grèce ont la qualité pour agir aussi bien les personnes physiques que les personnes morales de droit public et les groupements de personnes physiques qui ne soient pas des personnes morales. L'État est une des parties dans tous les procès sauf dans ceux qui ont pour objet des actions ou omissions des personnes morales de droit public.

En Irlande la qualité pour agir est reconnue à la personne ayant subi préjudice ou risquée de le subir. La raison de cette limitation consiste à éviter le danger d'abus dans l'utilisation du pouvoir de révision judiciaire par l'accès généralisé de litiges. Le requérant doit justifier que l'acte attaqué lui a porté préjudice ou est en risque de le lui produire.

En Italie le requérant doit justifier un intérêt légitime, actuel, personnel et direct susceptible de valoration matérielle ou morale.

Au Luxembourg est aussi une condition la justification d'un intérêt personnel et légitime, matériel ou moral; il ne faut pas qu'il soit exclusif.

Au Portugal, en dehors du Ministère Public, la qualité pour agir est conditionnée à l'existence d'un intérêt direct, personnel et légitime à l'annulation de l'acte. L'action populaire est admise avec un caractère général par rapport aux actes de l'administration locale et des autres administrations pourvu que pour celles-ci, le litige porte sur la santé publique, l'environnement, la qualité de vie ou la dégradation du patrimoine culturel. Il y a de normes spéciales pour certain genre d'affaires comme le contentieux électoral. Finalement il n'y a pas des exceptions envers les étrangers.

Au Royaume Uni la qualité pour agir devant les tribunaux spécialisés est reconnue à toute personne touchée par la décision administrative. Pour la révision judiciaire il faut justifier un intérêt suffisant à la solution du litige. Par rapport aux tiers les règles pour la Cour Suprême d'Angleterre garantissent la signification du litige à toute personne directement intéressée; en Ecosse il y a une prévision tant pour l'annonce public de la pétition de révision que pour la signification à toute personne à qui l'affaire puisse intéresser.

## 2.2 Examen préalable sur l'admission (T)

\* Inadmission du recours contentieux par les Cours Administratives Suprêmes: section spéciale d'inadmission. Inadmission quantitative et qualitative. Absence manifeste de fondement et rejet préalable d'autres recours substantiellement égaux.

L'examen sur l'admissibilité du pourvoi a été examiné en parlant des filtres restrictifs de l'accès de litiges aux juridictions administratives suprêmes; l'inadmission peut être fondée sur des raisons économiques en mettant un minimum par dessous duquel aucun recours n'est possible contre les décisions du tribunal inférieur, ou en excluant certain genre d'affaires. Maintenant il s'agit de considérer la soumission des pourvois à une analyse spéciale, préalable, pour exclure les recours complètement dépourvus de fondements ou substantiellement identiques à d'autres déjà décidés par le tribunal suprême, et si cette mission peut être chargée à une section du même tribunal. Cette solution concernerait donc celles qui, dans le rapport allemand, sont prévues pour l'organisation du travail des juges même si dans ce pays cet examen préalable sur l'admissibilité n'existe pas dans la Cour Suprême Administrative Fédérale; il faut signaler, nonobstant, que cette fonction peut être réalisée dans les systèmes où il existe une autorisation préalable pour porter appel, au moment de décider sur la concession de cette autorisation soit par le tribunal qui a rendu le jugement soit par la Cour Suprême.

En France dans les mesures mises en oeuvre par la réforme de 1987 pour accélérer la solution des litiges a été instituée une procédure d'admission des pourvois en cassation ; il s'agit d'une procédure préalable d'admission qui permet au Conseil d'État se concentrer sur des affaires présentant un intérêt réel du point de vue juridique et qui se fonde sur deux critères: admissibilité du pourvoi et sérieux des moyens invoqués à son appui ce pour ça qu'il faut chercher à trouver un équilibre pour ne pas être ni trop bienveillant ni trop sévère pour ne pas porter le problème de l'accumulation à la section d'inadmission ou pour éviter de porter atteinte aux droits fondamentaux; les pourvois sont examinés préalablement à toute communication à la partie adverse par une " Commission d'admission des pourvois en cassation" qui se compose d'un Président, un Président suppléant deux assesseurs, conseillers d'État et des conseillers d'État, maîtres de requêtes et auditeurs. La procédure se caractérise par l'absence de contradiction et consiste à l'enregistrement qui est transmis au Président de la Commission pour son examen après quoi ou bien le pourvoi est transmis à la Section du Contentieux s'il paraît recevable ou fondé sur des motifs sérieux, ou bien est transmis à un rapporteur pour examen sur la recevabilité ou sur le sérieux des moyens après quoi il le transmet au commissaire du gouvernement pour conclusions dans la séance publique de la Commission à laquelle les avocats du requérant peuvent présenter ses observations; finalement la Commission décide ou bien de remettre le pourvoi à la Section du Contentieux ou bien de refuser l'admission; contre sa décision ne sont possibles que recours en révision et en rectification d'erreurs matérielles.

En Belgique une section spéciale chargée de décider sur l'admission n'existe pas; une procédure simplifiée est prévue lorsque la requête est manifestement inadmissible ou non fondée.

En Espagne n'existe pas dans ce moment une telle procédure devant la 3ème Chambre de la Cour Suprême mais on songe à instituer une procédure d'admission d'après le modèle existant dans la Cour Constitutionnelle qui peut refuser l'admission quand il s'agit des pourvois non fondés ou Substantiellement égaux à d'autres déjà décidés par la Cour.

En Grèce l'inadmissibilité, qui n'est pas l'objet d'une section spéciale peut être déclarée quand certaines conditions formelles ne sont pas remplies comme l'absence de communication du recours à la partie adverse , la non signature d'un avocat, non présentation dans le délai pour agir, non payement du droit de timbre ou d'autres droits spéciaux ou non consignement du cautionnement. Sont aussi inadmissibles tout deuxième ou troisième recours contre le même acte ou les recours qui ne contiennent pas au moins un moyen en cassation ou en annulation.

Au Portugal le rapporteur peut rejeter, sans consultation avec la Section les recours manifestement non fondés autres motifs d'inadmission sont la faute de personnalité et capacité juridique ou de légitimité du requérant et l'introduction du recours hors du délai accordé.

### 2.3 Droit à plusieurs degrés de juridiction (T)

\* Droit du justiciable à suivre tous les degrés hiérarchiques judiciaires du recours contentieux administratifs.

Cette question a été déjà examinée dans la première partie de ce rapport. (V. supra Problèmes de principe 1.2.)

### 2.4 Juristes au service de la Cour (T)

\* L'agilité du procès et les avocats ou conseillers d'appui au service des Chambres des Cours Administratives Suprêmes

Une des causes du retard à la solution des litige consiste à ce que les Magistrats chargés du jugement doivent mettre une bonne partie de son temps qui ne concernent pas directement l'examen sur le fond de l'affaire qui est de sa compétence en exclusivité, mais plutôt à des questions de fonctionnement ou d'organisation interne de la Chambre ou du greffe. Une possible solution à cet égard esquissée dans le rapport espagnol, viserait la création d'un organe d'appui technique composé par juristes (référendaires) dont la fonction serair surtout de documentation et d'assistance technique aux Chambres de la Cour Suprême, entre autres à la Chambre du Contentieux administratif. La possibilité est prévue en Espagne par une loi de décembre 1988 qui développe certaines dispositions de la loi portant sur l'organisation du pouvoir judiciaire de 1935. Parmi ses fonctions on peut citer celles de qualification et classification des affaires examen sur l'admissibilité en préparant un projet de décision pour le rapporteur, suite du cours des affaires, amélioration de l'organisation du greffe, recherche des précédants doctrinaux, légales et de jurisprudence. Ce système qui n'est pas prévu pour les juridictions suprêmes des autres états, ni même en Espagne la loi a été mise en oeuvre sur ce point pourrait aider aux Cours si ses fonctions sont très précises sur le point d'assurer que l'élaboration du jugement de fond est le fruit du travail personnel des juges, suivant une tradition juridique commune aux états membres.

### 2.5 Autres solutions (T)

\*Autres solutions possibles.

\*Autres solutions possibles.

L'exposé qui suit porte sur les solutions particulières non cités ci-dessus adoptées par les Cours Suprêmes Administratives et Conseils d'État dans le but de réduire la durée des procédures et d'alléger le travail des juges tout en tenant compte pour chaque cas des circonstances particulières aussi bien que des raisons concrètes du retard ou de l'accumulation des affaires.

En Allemagne sont envisagées des mesures de procédure et aussi d'organisation du travail des juges . Parmi les premières on peut citer l'assistance obligatoire d'avocat devant la Cour Suprême Administrative Fédérale et, surtout, une obligation imposée aux parties de collaborer avec la Cour qui a son reflet à l'exigence d'un clair exposé des faits et à la formulation d'une pétition spécifique; en ce qui concerne le pouvoir exécutif on remarque la nécessité pour l'administration de tenir compte de l'intérêt public en éviter ou en accélérer les litiges revenant sur ses premières décisions dans un stade préalable de la procédure . Une autre possibilité existante par exemple en Bavière consiste en ce que si la décision en premier ressort favorise le requérant l'autorité ne peut porter appel que si l'intérêt public exige la suite de la procédure. Entre les solutions sur l'organisation de la justice on cite la possibilité de finir la procédure par accord des parties et se trouve en discussion pourrait décider par lui même si les parties y consentent. Une autre mesure pourrait consister en l'élimination de l'audience publique, ce qui pose des problèmes en ce qui concerne la Cour Suprême. Actuellement seulement les autorisations pour porter appel sont décidées de cette façon.

En Belgique la procédure est inquisitoire, écrite et l'assistance d'avocat n'est pas obligatoire.

Au Danemark la solution se trouve dans un stade antérieur à la procédure juridictionnelle. En effet il existe dans l'administration centrale des "Commissions de recours" dont les décisions peuvent être attaquées seulement dans les cas prévus par la loi. Il y a aussi de Commissions et de conseils dans l'organisation administrative caractérisées par sa composition collégiale et son autonomie relative. Dans certains cas l'accord est prévu comme un moyen de règlement des procès( par exemple dans la procédure administrative en cas d'infraction de la législation d'exception en matière de droit public la procédure peut se terminer par une amende transactionnelle). .

En France la réforme a mis en oeuvre des mesures d'organisation au Conseil d'État dont le but est la rationalisation de la procédure et l'amélioration de la productivité du travail tant dans l'instruction qu'au jugement, en vue de réduire la durée des instances. Dans l'instruction étant donné que le travail individualisé du rapporteur résultait peu satisfaisant notamment parce qu'on ne considérait pas les affaires similaires on a essayé de chercher ce que le rapport appelle des "économies

d'échelle" dans trois directions: spécialisation des sections, et des rapporteurs, recherche de "liens entre les différentes affaires enregistrés pour qu'il soient instruits en commun et confiés si possible au même rapporteur, simplification des méthodes de travail des sous-sections. En même temps des obligations aux parties ont été imposées, les manquements pouvant être sanctionnés soit par de mesures de procédure (comme la possibilité d'être réputé avoir acquiescé aux faits de la requête si elle ne répond pas dans le délai accordé et même avec une amende pour les requêtes abusives. Dans le jugement les mesures consistent à la possibilité de juger les affaires dans une formation simplifiée, aussi bien qu'à la possibilité de régler certaines catégories d'affaires par une simple ordonnance du Président de la sous-section. Finalement il faut citer la possibilité de jugement au fond sans renvoi qui est une faculté du Conseil d'État pour régler l'affaire au fond si l'intérêt de la bonne administration de la justice le justifie, au lieu de renvoyer l'affaire au juge du fond.

En Irlande en 1986 a commencé l'application d'une nouvelle procédure qui réunit dans une seule toutes les procédures existantes (mandamus, Prohibition, certiorari, injonctions, private law remedies) qui restent toujours disponibles. L'assistance d'un avocat est obligatoire pour les parties.

En Italie le rapport cite comme les moyens les plus importants pour contrôler le nombre d'affaires sont le coût des litiges et l'inefficacité des recours lorsque le temps employé pour la décision est trop long; une politique pour les juges de décider sur les dépenses donnerait des bons résultats.

### 3 Moyens techniques (T)

\* informatique juridique de base:

A) Procédure administrative informatisée.

B) Procédure du contentieux administratif informatisée:

-Registre général :Enregistrement des faits, répartition automatique, classification par matières,...

-Gestion automatisée: division en phases de procédure, cours automatique des affaires, emploi de modules documentés, contrôle de la situation des recours (et mesures d'ordre et d'impulsion), statistiques,...

-Documentation des arrêts et de décisions définitives: traitement de textes,...

-Banque de données: législatives, jurisprudentielles, doctrinales.

\* informatique globale intégrée: interconnexion de données, horizontal et verticalement entre les juridictions hiérarchiquement différentes. Accélération des communications.

\* Avantages de l'informatisation des formalités de procédure du recours contentieux administratif: la rapidité, une plus grande efficacité, la transparence et les contrôles.

L'application des nouvelles technologies au champ judiciaire se trouve encore généralement dans ses premiers pas. Les possibilités que l'informatique offre, jette des difficultés sérieuses tant sur les critères traditionnels suivis dans le cours de la procédure qu'à l'organisation même des tribunaux. On ne doit pas se faire des faux espoirs sur ce point: l'application de la technologie de l'information qui servira pour finir définitivement avec les problèmes dont la justice se ressent même si elle se révèle comme un instrument utile, parfois indispensable, de travail. D'ailleurs le travail des Juges présente des caractéristiques spéciales qui sont autant des limites à son usage. En plus, on ne saurait cacher le changement de mentalité que l'utilisation de ces techniques nouvelles exige et qui peut se révéler comme un obstacle sérieux si on ne possède pas les renseignements adéquats sur ses possibilités et si les personnes devant les employer.

Les grandes différences existantes entre les pays qui se reflètent dans les rapports demande d'exposer de façon unitaire la situation sur ce point.

En Allemagne il existe une banque de données centrale qui contient la doctrine, législation et arrêts, ainsi que la possibilité de consulter la banque de données "CELEX" de la Communauté économique Européenne. A ce moment sont informatisées le Greffe et l'enregistrement des affaires mais dans la Cour Suprême l'informatique de gestion n'existe pas; à la bibliothèque se trouve en cours un programme d'application de cette technologie. Par rapport au travail des juges, en raison des principes constitutionnels concernés, l'application de l'informatique est limitée, car l'intelligence artificielle ne peut pas substituer l'activité du juge indépendant et impartial; Les principes de publicité et d'oralité sont autant des limites. Il faudrait aussi garantir suffisamment la protection des données et assurer la formation des juges dans l'usage des ordinateurs.

En Belgique l'informatique de documentation est presque inexistante; l'informatique de gestion est d'application dans le Greffe du Conseil d'État.

En Espagne a commencé depuis 1986 l'informatisation du Registre Général de la Cour Suprême en vue de contrôler électroniquement les entrées et sorties de documents, aussi bien que son nombre, nature, lieu et juridiction de procédence et cours de la

procédure; depuis 1987 tous les documents standard de la procédure contentieuse administrative sont émis par l'ordinateur. Dans cette même année une nouvelle expérience a été mise en oeuvre, qui consiste à élaborer une fiche par arrêt qui contient les données les plus importantes qui peuvent être consultées par le magistrat au moment de faire son arrêt dans le but de connaître les précédents et la doctrine de la Salle. Finalement, en 1989, et suivant les recommandations du Conseil de l'Europe sont introduites dans la mémoire de l'ordinateur le texte complet des arrêts et des décisions définitives pour faciliter leur récupération intégrale, mais ne vise pas pour le moment, les arrêts de la Chambre du Contentieux Administratif.

En France des nouvelles applications informatiques ont été mises en oeuvre au mois de janvier de cette année au Conseil d'État; il s'agit d'un ensemble intégré avec trois applications; Système Automatisée de Gestion des Affaires dans le Conseil d'État (SAGACE); Ensemble Unique de Traitement d'Édition, de Reproduction et de Présentation des Écrits (EUTERPE); recherche documentaire: base de données JADE qui fait partie d'un ensemble de bases de données juridiques. Les tribunaux administratifs sont informatisés pour plus de la moitié. Quant au Conseil d'État il a un fond documentaire avec toutes ses productions, les conclusions du Commissaire du Gouvernement et notes de doctrine ainsi que de la documentation générale. Il est intéressant de dire qu'il existe une obligation de dépôt légal pour tous les producteurs de données juridiques factuelles (Journal Officiel, Conseil Constitutionnel, sélection d'arrêts des cours d'appel.

En Grèce l'informatique n'a pas été introduit dans le Conseil d'État, mais il est prévu d'informatiser les répertoires de jurisprudence et le travail administratif du greffe.

En Italie il est prévu de placer des systèmes d'automatisation de l'information au Conseil d'État et dans les tribunaux administratifs régionaux. Une large proportion des arrêts du Conseil d'État est compris dans la banque de données existante à la Cour de Cassation.

Au Luxembourg se trouve en application un programme pour l'enregistrement et contrôle des affaires et il y a aussi une application pour le traitement informatisé des dossiers; les arrêts sont confectionnés au moyen d'un équipement de traitement de textes. Une sélection des arrêts est recueilli annuellement pouvant être consultés par les administrations et particuliers intéressés. Aux Pays Bas il existe un système, partiellement en service, accessible pour les personnes chargées des travaux administratifs qui enregistre les différentes étapes d'examen des affaires, permettant ainsi de contrôler son progrès. Les opérations de traitement de textes sont aussi informatisées. Il existe une base de données juridiques qui peut être consultée par les membres du Conseil d'État et ses collaborateurs juridiques.

#### 4 Conclusions (T)

L'exposé qui vient d'être fait révèle la préoccupation générale pour doter d'efficacité à la justice administrative et pour maintenir ou récupérer la confiance des citoyens sans pour autant restreindre les droits fondamentaux de ceux-ci en particulier les garanties de la procédure.

Dans le plan des principes le droit à la protection juridictionnelle représente une limite infranchissable pour toute solution pouvant être adoptée. Ce droit se réalise ou par l'accès au tribunaux en tant que tels, comme c'est le cas des pays de l'Europe continentale, sauf le Danemark, ou par l'attribution des compétences pour connaître des litiges à des commission ou tribunaux spécialisés, généralement à caractère sectorielle et créés par une loi qui contient les règles sur la procédure et sur les recours contre ses décisions, comme c'est le cas pour le Danemark et le Royaume Uni. L'existence d'un seul degré de juridiction, ou de plusieurs, ne se considèrent pas comme incompatibles avec les principes constitutionnels recteurs dans cette matière.

Parmi les filtres restrictifs de l'accès à la juridiction suprême la qualité pour agir est un des plus importants et se précise par rapport à l'existence d'un intérêt au litige. Les conditions de cet intérêt pouvant varier d'un système à l'autre on observe une tendance à atténuer l'exigence traditionnelle de l'intérêt personnel et direct dans les pays aux Constitutions le plus récentes (Portugal, Espagne). L'exercice de l'action populaire, si elle est reconnue, n'est possible que dans les cas prévus par la loi.

En ce qui concerne les solutions employées, on constate l'insuffisance des remèdes traditionnels, comme l'augmentation du nombre de juges qui risque de briser l'uniformité de la jurisprudence. Les possibilités vont des pays où il vient de se produire une complète et approfondie réforme du système, comme la France, à ceux qui subissent l'impossibilité pratique de le faire si la constitution n'est pas en même temps modifiée (Grèce). Une caractéristique commune à tous les pays se trouve en ce que, totalement ou en partie, des réformes ont été mises en oeuvre ou sont en train de l'être. La création d'une procédure spéciale pour décider sur l'admission ou d'une autorisation préalable pour introduire un recours devant la juridiction suprême semble être aussi envisagée comme une solution effective.

Le comportement des parties, spécialement des autorités administratives est cité par plusieurs rapporteurs comme étant l'une des causes du retard. En vue de solutionner ce problème on peut envisager l'imposition d'une obligation de collaboration avec les tribunaux avec des sanctions en cas de manquement.

L'application de la technologie de l'information, tout en reconnaissant sa nécessité et l'utilité des différentes possibilités (gestion, traitement de textes, bases de données), est regardée avec des réserves quant à son application au jugement et on met l'accent sur le risque de dépersonnalisation du travail du juge et la standardisation des arrêts. De toute façon il est trop tôt pour évaluer ses résultats, étant donné le retard de l'informatisation judiciaire, ainsi que pour que les opérateurs se familiarisent avec le système.

L'excessive judicialisations des conflits dérivées du dynamisme de la société semble avoir pris un peu par surprise au pouvoir judiciaire dont les organes se trouvent surpassés dans la plupart des pays. Il faudra peut être chercher la solution pas tellement dans la propre organisation judiciaire, que subirait un élargissement démesuré avec des effets pernicioseux pour la société à qui elle sert, mais à prévenir les conflits ou au règlement d'une bonne partie en dehors du champ juridictionnel qui serait réservé spécialement en ce qui concerne les Conseils d'État ou les Cours Administratives Suprêmes, pour donner dans sa jurisprudence les règles générales sur l'interprétation de l'ordre juridique.