

XII COLLOQUE DES CONSEILS
D'ETAT ET DES JURIDICTIONS
ADMINISTRATIVES DES ETATS
MEMBRES DES COMMUNAUTES
EUROPEENNES

MADRID
6-8 JUIN, 1990

RAPPORT DES PAYS-BAS

Présenté par
J.A.E van der Does
Conseiller d'Etat

RAPPORT DES PAYS-BAS

par

J.A.E. van der Does

Les Cours administratives suprêmes et la réduction du nombre et de la durée des procès

Problèmes de principe

La Constitution néerlandaise connaît depuis toujours le principe selon lequel c'est au pouvoir judiciaire qu'il incombe de juger les litiges sur les droits civils et les créances. Par créances il faut entendre toutes les prétentions résultant d'un acte illicite.

Dans un premier temps, on soutenait cependant que les prétentions découlant d'un rapport juridique de droit public, ne pouvaient pas être portées devant le tribunal, à l'exception des cas, à l'époque peu fréquents, où une loi en matière de droit public attribuait la compétence à un juge administratif. Dès 1915, la Cour de Cassation avait cependant déjà décidé que la compétence du tribunal civil dépendait uniquement du droit invoqué par la partie demanderesse ¹⁾. La partie demanderesse trouve donc un juge compétent si elle prétend que les pouvoirs publics ont commis un acte illicite. Depuis que la Cour de Cassation a décidé en 1924 qu'une infraction aux dispositions de droit public constituait également un acte illicite de droit civil ²⁾, la garantie constitutionnelle de la protection juridique par un tribunal indépendant inclut également la protection contre toute violation de la loi par les pouvoirs publics et ce, quel que soit le caractère des dispositions légales concernées.

Le fait de conférer à un tribunal administratif la compétence de juger les litiges n'est donc pas contraire à cette garantie, à condition qu'il y ait des garanties suffisantes en matière d'indépendance et de procédure ³⁾. Nous n'aborderons pas la question de savoir si l'existence d'une telle procédure administrative entraîne l'incompétence du juge civil ou l'irrecevabilité de la demande introduite auprès de lui. Dans ce contexte il nous suffit de savoir que la Constitution exige ni plus ni moins que le citoyen doit trouver un tribunal indépendant disposé à examiner la légalité de l'acte des pouvoirs publics et à réparer l'injustice à son égard en

prononçant une interdiction ou une condamnation à des dommages-intérêts. Il convient également de signaler que depuis 1983 la Constitution désigne nommément la juridiction administrative et que l'on entend également par acte illégal des pouvoirs publics tout acte contraire au droit public non codifié.

Il va de soi qu'il est constitutionnellement impossible de limiter l'accès aux tribunaux mais qu'il est satisfait à la garantie constitutionnelle du moment qu'il existe un tribunal compétent. La Constitution ne se préoccupe de la manière de trancher les litiges que dans la mesure où elle précise que, sauf dispositions légales contraires, les audiences ont lieu en public, que le prononcé des jugements se fait en public et que ceux-ci doivent être motivés ⁴). Par ailleurs, la Constitution n'aborde pas la question du nombre d'instances. La juridiction administrative ne connaît dans bien des cas qu'une seule instance. Les objections contre cette situation sont notamment de nature organisationnelle et non constitutionnelle.

Ces problèmes organisationnels sont apparus à la suite de l'augmentation du nombre de recours portés devant les tribunaux administratifs. Cette augmentation est spectaculaire, également en ce qui concerne les tribunaux administratifs existant depuis longtemps déjà, tels que les tribunaux spécialisés en matière d'assurance sociale et d'affaires fiscales (ces branches de la juridiction administrative remontent respectivement à 1902 et à 1914). L'évolution depuis 1976, date à partir de laquelle il a été possible d'introduire un recours auprès de la Section Juridiction du Conseil d'État, est très frappante. Cette voie de recours est générale et complémentaire puisqu'il est possible de former un recours contre toutes les décisions administratives, à moins qu'il ne s'agisse d'une décision contre laquelle le plaignant peut ou pouvait, en vertu d'une disposition légale, intenter une autre procédure de recours de droit administratif ⁵). AU 1^{er} janvier 1977, on comptait déjà 1.558 recours en cours d'examen (la loi en la matière existait alors depuis 6 mois) auxquels se sont ajoutés, cette année-là, plus de 5.000 recours. Sur les 6.585 recours introduits entre la deuxième moitié de l'année 1976 et l'année 1977, 4.213 n'avaient pas encore été jugés au 31 décembre 1977 (Rapport annuel du Conseil d'État pour l'année 1977). La Section Juridiction s'est donc trouvée confrontée, un an après le début de ses activités, à un "débordement" considérable d'affaires qui n'avaient pas été tranchées à la fin de l'année. Un certain "débordement" à la fin de l'année est certes inévitable. En effet, même

effectué à une vitesse exemplaire, l'examen d'une affaire prend plusieurs mois. La seule conclusion qui s'imposait à la lumière de l'importance de ce phénomène de "débordement" était que la capacité de traitement est considérablement inférieure à l'offre en affaires, ou en d'autres termes, à la demande de décisions judiciaires.

Le rapport annuel pour 1988 reflète le même phénomène: un aperçu concernant les années 1984-1988 révèle qu'à la fin de ces années, respectivement 11.423, 10.610, 11.655, 12.413 et 14.628 affaires étaient encore en cours⁶). La situation ne diffère pas sensiblement de celle qui existe dans la Section du Contentieux du Conseil d'État, chargée de conseiller la Couronne en matière de recours administratifs et, depuis 1988, de la juridiction administrative pour certains conflits spécifiés par la loi. Par suite de la transition au 1^{er} janvier 1988 à une instance judiciaire indépendante les chiffres relatifs à la Section du Contentieux pour cette année-là se prêtent moins bien à la comparaison⁷).

Il est évident que la surcharge des collèges administratifs relativement petits présente de sérieux inconvénients pour l'administration de la justice. En effet - et cela vaut pour la majeure partie des juridictions et donc également pour les juridictions administratives - les retards attirent de nouvelles procédures. Le fait que la légalité d'une décision administrative puisse être mise en doute pendant une ou plusieurs années est souvent attrayant pour les justiciables. Une objection plus fondamentale réside dans le fait que, en raison du flot abondant et constant de jurisprudence émanant des collèges statuant en instance suprême, il est pratiquement impossible pour les ayants droit de déterminer à l'avance de quelle manière sera jugé un cas précis. Le résultat de la procédure est imprévisible et ce, plus qu'il ne le faudrait. Certes, même le plus brillant des juristes ne peut prévoir avec exactitude l'issue de chaque procès. Comme dans bien des cas il n'est même plus possible de connaître le droit matériel, la sécurité juridique est menacée. L'administration publique se trouve fréquemment dans une insécurité juridique paralysante et cette situation présente également des inconvénients évidents pour les administrés.

C'est dans ce contexte qu'il convient de placer les propositions soumises récemment par le gouvernement néerlandais au Parlement et relatives à la révision de l'organisation judiciaire. Elles prévoient - pour autant qu'elles sont pertinentes dans ce contexte - la mise en place près des

tribunaux de grande instance de chambres chargées des affaires administratives. Ces chambres feront à l'avenir office de tribunaux de première instance pour les affaires qui sont actuellement portées devant la Section Juridiction du Conseil d'État. La Section Juridiction agira alors en tant que tribunal d'appel (la décision relative à la Section du Contentieux sera prise dans les années à venir).

La question de savoir s'il est possible et souhaitable d'exclure pour certaines affaires la possibilité d'intenter un recours auprès de la Section Juridiction reste entière. Il n'existe à cet égard aucune objection constitutionnelle. La juridiction civile connaît depuis longtemps déjà l'exclusion de l'appel pour les créances pécuniaires de faible importance. Pour les affaires administratives il est cependant bien souvent difficile d'évaluer l'intérêt financier en cause.

Pour certaines affaires il est certes possible d'établir qu'elles sont faciles à trancher, mais une telle affirmation exige en soi un examen du dossier à peine moins complet que celui que requiert la conception même du jugement. Ce fait, lié aux garanties telles que le droit pour les parties d'être entendues (garanties non prévues expressément dans la constitution mais dont on peut admettre que le juge les respectera même si le législateur a négligé de les ancrer dans la procédure), limite les possibilités de réduire le nombre et la durée des procès.

Les systèmes qui en la matière vont le plus loin sont ceux qui prévoient que soit la juridiction inférieure, soit la juridiction suprême, doit accorder l'autorisation d'interjeter appel. De telles solutions existent dans les pays anglo-saxons ("leave to appeal", "certiorari"). Elles exigent cependant que le juge de première instance ait établi les faits de manière approfondie, afin qu'au terme de cette procédure, il ne subsiste pratiquement aucun doute sur les points à propos desquels le juge d'appel devra encore prendre une décision. Étant donné qu'aux Pays-Bas, de nombreuses procédures administratives se font sans l'assistance d'avocats, une telle solution semble peu satisfaisante: un nouvel examen de l'affaire peut, dans bien des cas, révéler que certains faits pertinents n'avaient pas été mentionnés par les parties. On utilise souvent comme argument que le juge administratif, à la différence du juge civil, n'est pas passif et n'est donc pas lié à l'exposé des faits présenté par les parties. Que le juge ne soit pas passif ne signifie pas qu'il ait des dons de voyance; si les parties ne fournissent aucune indication sur les faits pertinents, le

juge administratif ne pourra que s'en tenir au dossier que l'organisme public incriminé est tenu de produire.

En matière de juridiction administrative, les Pays-Bas s'efforcent de trouver la solution à travers l'un des deux systèmes suivants, désignés respectivement "appel moins" et "cassation plus". Dans le système "appel moins", le juge d'appel est libre de reprendre à son compte les faits tels qu'ils ont été établis par le juge en première instance. Dans le système de "cassation plus", l'appel se limite à rechercher s'il est question de violation du droit - dont en particulier la violation de normes fondamentales de procédure et toute erreur flagrante commise lors de l'établissement des faits. Il est évident que l'introduction d'une procédure de cassation présuppose la mise en place d'un barreau quelque peu spécialisé. Cette solution se heurte de ce fait aux réticences de la part de ceux qui craignent une augmentation des frais de procédure. Mais, même dans le système "appel moins", les justiciables ne pourront bien souvent pas obtenir gain de cause sans assistance juridique. La partie appellante devra en effet soit formuler les questions juridiques qu'elle compte soumettre au juge d'appel - un travail de juriste par excellence, pas moins ardu que celui nécessaire pour une cassation en droit civil - soit convaincre le juge d'appel que la constatation des faits établie par le juge en première instance présente des erreurs - ce qui exige une expérience certaine de la procédure. Il faudra donc prévoir des conditions auxquelles - sous peine d'irrecevabilité - la requête introductive d'appel devra satisfaire. Si l'on ne pose pas de conditions pour assurer que le juge d'appel puisse déduire de la demande introductive d'appel que ce que la partie appellante requiert relève de sa compétence qui, dans ce système, est limitée, il ne faut pas s'attendre à une certaine sélection des affaires mais plutôt compter sur la lassitude des parties. Les chiffres susmentionnés semblent toutefois indiquer que les gens n'hésitent pas à entamer un procès, bien au contraire.

La situation actuelle aux Pays-Bas et la discussion sur les réformes ont ainsi été exposées dans leurs grandes lignes. Il convient encore de signaler qu'il existe déjà plusieurs possibilités permettant de remédier à l'engorgement des tribunaux et fréquemment appliquées dans la pratique. Le président de la Section Juridiction peut statuer, hors séance, sur des recours qui sont manifestement irrecevables, manifestement non-fondés ou manifestement fondés⁸). En 1988, plus de 2.600 recours ont été traités de

la sorte. Pour ces cas, il existe une procédure d'opposition simplifiée. Si la Section estime par la suite que le recours n'était pas manifestement non-fondé, fondé ou irrecevable, la Chambre qui a examiné l'opposition peut alors ordonner sans devoir motiver de façon approfondie cette décision que l'affaire doit être entièrement rejugée. La partie opposante est entendue sur demande. L'expérience a démontré que l'opposition ne donne lieu que dans de rares cas à un nouveau jugement de l'affaire. Les chambres à juge unique interviennent souvent; elles suivent la procédure normale mais sont composées d'un seul conseiller d'État, au lieu de trois. Tant que de nombreux administrés introduiront - soit par ignorance soit par pure envie d'entamer un procès - un recours qui, compte tenu de la jurisprudence établie n'a aucune chance d'aboutir, on ne pourra pas se passer de cette forme de solution des litiges. Il convient de préciser d'une part que les avocats ne dissuadent pas toujours comme il le faudrait leurs clients d'entamer un procès et d'autre part que l'on ne peut pas toujours reprocher au citoyen d'ignorer la jurisprudence. Cela s'applique assurément lorsque, comme c'est fréquemment le cas, une procédure est conduite sans assistance juridique, mais également lorsque, comme déjà souligné, le flot excessif de jurisprudence empêche une connaissance adéquate du droit.

Comme déjà signalé plus haut, il est possible - théoriquement du moins - de limiter le nombre des recours introduits auprès des tribunaux d'appel en excluant pour certaines affaires la possibilité d'interjeter appel ou du moins, en exigeant une autorisation judiciaire préalable. On peut également réduire le nombre des recours introduits auprès des instances judiciaires indépendantes en obligeant celui qui conteste une décision administrative, à soumettre d'abord l'affaire à l'organe administratif mis en cause afin que celui-ci l'examine à nouveau. Il en est déjà ainsi en ce qui concerne les décisions des collectivités locales (communes, provinces et wateringues). Le plaignant introduit donc d'abord une réclamation auprès de l'organe ayant pris la décision attaquée. Il est alors entendu soit par l'organe lui-même, soit par une commission consultative. L'organe prendra ensuite une décision qui sera en règle générale amplement motivée et qui diffère souvent de la première décision dans un sens favorable au plaignant. Une enquête, effectuée à la demande des Ministères de l'Intérieur et de la Justice et portant en particulier sur les réclamations introduites au cours de l'année 1978, a révélé que dans 49,6 à 62,8 % des cas les décisions prises à propos d'une réclamation ont fait l'objet

d'un recours auprès de la Section Juridiction. Dans les autres cas, le plaignant avait donc obtenu gain de cause ou avait été suffisamment convaincu par les motifs du jugement relatif à sa réclamation pour abandonner l'affaire. Il semble que ce dernier cas se présente fréquemment: si l'on examine de plus près les cas où la réclamation a été déclarée irrecevable ou non-fondée, il s'avère que, dans ces cas-là, seulement 2 à 3 réclamations sur 5 font l'objet d'un recours auprès de la section Juridiction⁹).

Le fait d'obliger le plaignant à introduire une réclamation avant de faire appel permet d'arrêter d'emblée un certain nombre d'affaires. La tâche du juge est en outre facilitée: la constatation des faits pertinents pour sa décision est considérablement simplifiée du fait qu'il peut disposer des informations recueillies lors de la procédure de réclamation. Dans ce contexte, il n'est donc pas surprenant que le projet de loi générale en matière de droit administratif, actuellement en discussion au parlement, prévoit que la procédure de réclamation doit être en principe également obligatoire pour l'autorité centrale¹⁰). L'autorité centrale peut dès à présent décider, à l'invitation du président de la Section Juridiction, qu'un recours introduit auprès de la Section soit traité comme une réclamation; l'appelant peut, s'il le souhaite, encore introduire par la suite un recours contre la nouvelle décision auprès de la Section. Un autre tribunal administratif, à savoir le Collège du contentieux économique, connaît un règlement comparable. L'autorité centrale utilise donc déjà fréquemment la procédure de réclamation pour réexaminer ses propres décisions. Le Conseil des ministres a récemment demandé, par circulaire, à l'ensemble des ministères d'agir de la sorte, à moins qu'il ne s'agisse d'un recours manifestement irrecevable ou non fondé¹¹).

Le droit de procédure néerlandais ne prévoit pas qu'un juge puisse demander un avis de droit à un autre juge. Dans un seul cas, la Section Juridiction a toutefois laissé entendre qu'elle serait disposée, après expiration du délai prévu pour l'introduction d'un recours, à se prononcer sur la question de savoir si ce recours - s'il avait été introduit à temps - aurait pu, vu la nature de la décision administrative incriminée, être recevable. Elle n'agira cependant de la sorte que si le juge civil - auprès duquel une action a été intentée contre la décision administrative en question - le demande¹²). Cette méthode démontre que les décisions judiciaires peuvent être utiles et que les possibilités qu'elles offrent méritent d'être étudiées plus en détail.

Moyens techniques

L'introduction de systèmes informatisés pour les tâches administratives et l'examen même des affaires aura sans aucun doute une influence favorable sur les procédures devant la Section du contentieux et la Section juridiction du Conseil d'État.

Un système automatisé est déjà partiellement en service. Il est directement accessible, par l'intermédiaire d'un terminal, aux employés chargés des travaux administratifs. Ce système présente les principales caractéristiques de chaque affaire, enregistre les différentes étapes de l'examen d'une affaire et en contrôle ainsi l'avancement. Il gère ainsi également le rôle (registre des audiences) et enregistre les conseillers d'État et les collaborateurs juridiques concernés. Les opérations de traitement de texte ainsi que la rédaction des lettres standards (telles que les citations à comparaître) sont également automatisées.

Les Conseillers et les collaborateurs juridiques peuvent également interroger une banque de données juridiques. La jurisprudence du Conseil peut être directement consultée. Pour les jugements rendus par d'autres instances ou les commentaires de jugement, l'utilisateur est renvoyé aux publications. Le système renferme également les notes administratives élaborées précédemment. Il fonctionne en principe à partir de mots-clé. Il existe cependant, pour chaque document, un résumé qui peut être consulté "librement". Chaque document est traité par le juriste ayant participé à sa rédaction.

La mise en service de ces systèmes a renforcé la tendance actuelle à utiliser des textes standards lors de l'élaboration des jugements et a donc allégé le travail de rédaction. Les expériences sont en général positives. Il n'y a en principe aucune objection à s'inspirer de la motivation de décisions judiciaires antérieures. La littérature fait néanmoins état de quelque critique à ce sujet. Le rapporteur estime qu'il faut veiller à ne pas reprendre des textes qui ne correspondent pas intégralement aux propos tenus par les parties à l'audience. Que les parties doivent obtenir une réponse aux questions qu'elles ont soumises au juge, c'est bien la moindre des exigences que l'on puisse poser à la motivation d'un jugement.

La Haye, le 22 novembre 1989.

1. HR 31 décembre 1915, NJ 1916, 407, W 9947, WPNR 2439 (EMM), dans l'affaire Guldemond/Noordwijkerhout.
2. Hr 20 novembre 1924, NJ 1925, page 89; w 11293 dans l'affaire Ostermann.
3. HR 22 février 1957, 310, décision entièrement dans le prolongement d'arrêts antérieurs.
4. Article 121 de la Constitution.
5. Article 5 de la Loi relative à la juridiction administrative en matière de recours formés contre des décisions des pouvoirs publics (AROB), préambule et sous d.
6. Naturellement, le nombre des affaires présentées augmenta également; respectivement 9.298, 10.043, 10.534, 10.568 et 14.469. Il s'agit ici de décisions sur le fond. Les décisions provisoires dans les affaires urgentes ne sont pas prises en compte dans ces chiffres.
7. Au cours des années précédentes, 1984-1987, respectivement 4.948, 6.154, 6.051 et 6.195 affaires ont été portées devant la section du Contentieux; à la fin de ces années, respectivement 7.879, 8.339, 7.849 et 7.678 affaires étaient en cours d'examen.
8. Article 105 de la Loi sur le Conseil d'État.
9. Breeuwsma et autres, "Beeld van de Arob-bezwaarschriftenprocedure", Kluwer-Deventer-1982, en particulier p. 246. Le droit de procédure fiscale connaît depuis longtemps une procédure de réclamation qui est toutefois moins étendue que celle décrite dans le texte.
10. Kamerstukken 21 221.
11. Circulaire du Premier Ministre, Ministre des affaires générales, du 1^e septembre 1989, n° 89M017412.
12. Section de la Juridiction, 11 novembre 1987, AB 1988, 99 concernant Appels/Ministre des Affaires économiques, avec note De Waard.