

**RAPPORT GENERAL DU XVII^{ème} COLLOQUE DES
CONSEILS D'ETAT ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES
SUPRÊMES DE L'UNION EUROPÉENNE**

Version révisée d'après
les discussions du Colloque

Rapporteur général: Martin KÖHLER

Sommaire

1. Introduction
2. Problèmes majeurs relatifs au procès équitable au regard de l'article 6 de la Convention
 - 2.1. Observations générales
 - 2.2. L'impartialité du tribunal
 - 2.3. L'égalité des armes
 - 2.4. Violation des règles de procédure
 - 2.5. Publicité de la procédure juridictionnelle
 - 2.6. Admissibilité des preuves
 - 2.7. Les parties en cause
 - 2.8. Prononcé public du jugement
 - 2.9. Contrôle juridictionnel
3. Le délai raisonnable dans lequel les jugements définitifs sont rendus dans les instances administratives
 - 3.1. Problèmes majeurs relatifs au délai raisonnable
 - 3.2. Statistiques
4. Conclusions

1. Introduction

Le présent rapport est basé sur les rapports qui ont été soumis par les rapporteurs nationaux en réponse au questionnaire qui avait été élaboré en préparation au Colloque en 1999. Dans la mesure où le temps réservé à la discussion ne suffira pas pour traiter tous les sujets intéressants soulevés dans les réponses au questionnaire, il a paru utile de se concentrer sur les sujets majeurs et de résumer les réponses, parfois de manière très sommaire. En vue de mieux structurer la discussion lors du Colloque, il est envisagé de traiter le sujet en deux volets principaux, le premier couvrant d'une manière générale tous les aspects relatifs au procès équitable, le deuxième portant sur le problème du délai raisonnable des jugements. Dans le présent rapport, cette division a déjà été adoptée pour des raisons d'ordre pratique, afin de mieux pouvoir présenter tout l'éventail des réponses de manière aussi concise que possible ; il appartiendra aux participants au Colloque de sélectionner les questions dont ils souhaiteront discuter en détail.

La présente version révisée ne diffère que légèrement par rapport à la version préliminaire qui a été distribuée en préparation au Colloque. En ce qui concerne les conclusions du Colloque, veuillez vous référer au procès-verbal du Colloque, notamment à l'Annexe B sur les résultats de la discussion relative à l'incidence de l'article 6 de la Convention sur la procédure devant les juridictions administratives suprêmes.

D'après les rapports nationaux, les règles de procédure ne font pas de distinction entre les affaires qui relèvent du champ d'application de l'article 6 de la Convention et les autres (cf. en détail p.ex.: rapport de l'Allemagne, réponse à la question n° 3. ; rapport des Pays-Bas, réponse au 1.4. ; rapport de la Grèce, réponse aux points 1.6., 1.7, 1.8 et 1.10 ; rapport de la Finlande, réponse aux points 1.6. et 1.7 ainsi que 3.1. ; d'après le rapport néerlandais, [2.3], la juridiction contrôle la légalité de la décision administrative, et lorsque l'applicabilité de l'article 6 à une procédure déterminée est contestée, la juridiction présume que l'article 6, alinéa 1 de la Convention est applicable ; le rapport néerlandais mentionne également que la juridiction administrative examine toujours la question de savoir si une instance relève de la matière pénale ou non, étant de l'avis que les mesures administratives n'ont pas pour but d'être dissuasives ni punitives, mais qu'elles ont l'objet de faire appliquer les lois). De ce point de vue, il ne serait donc pas nécessaire de faire une

distinction entre les affaires qui relèvent de l'article 6 de la convention et les autres. Les prescriptions de l'article 6 de la Convention doivent être respectées dans les instances devant la Juridiction administrative suprême ou le Conseil d'Etat dans toute l'Europe. Cependant, dans plusieurs affaires il est nécessaire de faire la distinction mentionnée, notamment pour déterminer quelle procédure est applicable ou pour savoir s'il y a droit d'accès à la juridiction (ainsi, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat citée dans le rapport de la France, - réponse aux points 1.6. à 1.8. - l'obligation de la publicité des débats et du prononcé public du jugement s'impose dans les affaires relevant de l'article 6 de la Convention, même dans les cas où la procédure applicable devant certaines juridictions administratives ne le prévoit pas explicitement, voire dans certains cas où les règles de procédure applicables prévoient même l'inverse ; dans ce contexte, il convient également de mentionner le problème de la transformation d'annulations en dossiers faisant l'objet d'un plein contrôle juridictionnel dans le système grec.

En Autriche, la situation est légèrement différente par rapport à la situation générale. Etant donné que, dans la plupart des cas, la Cour administrative suprême est la première instance qui remplit les exigences d'un tribunal indépendant conformément à l'esprit de l'article 6 de la Convention, la procédure devant cette juridiction doit respecter les principes de l'article 6 de la Convention. Jusqu'en 1997, il y a eu certaines déficiences en ce qui concerne la publicité des débats en Autriche. Aux termes d'un amendement au Code régissant le fonctionnement de la Cour administrative suprême (*Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985*) adopté en 1997, celle-ci est maintenant tenue d'organiser une audience lorsque l'article 6 de la Convention l'exige. Pour cette raison, il est nécessaire de faire une distinction entre les affaires qui relèvent du champ d'application de l'article 6 et les autres auxquelles l'article 6 n'est pas applicable (cf. les arrêts *Zumtobel*, série A, n° 268 A, ou *Fischer*, série A, n° 312 A).

Puisqu'il s'agit d'une particularité du système juridique autrichien, il est proposé de ne pas entrer dans les détails du problème du champ d'application de l'article 6 de la Convention (point 2 du questionnaire), mais de se concentrer en premier lieu sur les problèmes qui sont traités dans le cadre des questions 3 à 6 (2^{ème} partie du présent rapport, «Problèmes majeurs») et 8 (3^{ème} partie du présent rapport, «Délai raisonnable») [un problème comparable à celui qui a été mentionné ci-dessus au sujet du système juridique autrichien risque seulement de se poser dans les pays où il y aurait des décisions d'autorités administratives

insusceptibles de recours ; cf. 1.1. dans le rapport de la Suède ou 1.9. dans le rapport des Pays-Bas ; voir aussi la référence ci-dessus relative à la nécessité de déterminer le champ d'application de l'Article 6 de la Convention et les exemples de la jurisprudence française et du système juridique grec ; d'après le rapport néerlandais (qui élabore sur le contexte de l'arrêt *Oerlemans*), le contrôle juridictionnel est assuré soit par un tribunal administratif, soit par les tribunaux civils - lorsqu'il est considéré qu'un acte administratif constitue un acte délictuel au sens du droit privé - qui examinent l'acte administratif de leur propre chef ; dans les cas où un recours devant un tribunal est possible, mais que le recours n'a pas été exercé, les tribunaux considèrent que la décision ou l'acte administratif a été conforme à la loi ; en principe, il pourrait être nécessaire de faire une distinction entre les affaires relevant du champ d'application de l'article 6 de la Convention et les autres, mais d'après les rapports, les législations nationales ne contiennent normalement pas de référence explicite à cette circonstance ; voir à ce sujet la notion de présomption du rapport néerlandais mentionnée plus haut, suivant laquelle une affaire est considérée comme relevant de l'article 6 lorsqu'il y a une contestation à ce sujet ; cf. *van Dijk, van Hoof, "Theory and Practice of the Convention on Human Rights", 1998, page 425, qui se réfère à la possibilité suivant laquelle une procédure de recours devant la Couronne pourrait être suivie d'un contrôle juridictionnel par une juridiction civile*].

2. Problèmes majeurs relatifs au procès équitable au regard de l'application de l'article 6 de la Convention dans les Etats membres de l'Union Européenne

2.1. Observations générales (notamment au sujet du point 3 du questionnaire)

Dans leur examen du point 3 du questionnaire et des problèmes du **procès équitable**, les rapports nationaux indiquent d'une façon générale qu'il n'existe pas de difficultés particulières dans les instances devant la Juridiction administrative suprême ou le Conseil d'Etat de leur pays, dans la mesure où les exigences d'un procès équitable, conforme à **l'article 6** de la Convention, sont souvent déjà **inscrites dans la Constitution** ou qu'elles sont **respectées par les instances de l'échelon inférieur** de la procédure administrative (cf. p.ex.

Allemagne, Grèce, Finlande et Danemark). D'un autre côté, il convient de mentionner que certains pays sont dotés de structures juridictionnelles spécifiques, comme p.ex. le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Autriche, qui font que les **juridictions qui décident en première instance** ne peuvent pas être qualifiées d'indépendantes au sens de l'article 6 de la Convention et où la **Juridiction administrative suprême se limite à vérifier la légalité de la décision** (cf. CEDH, arrêts *Bryan*, série A, n° 335 A, *Ortenberg*, série A, n° 295 B, *Fischer*, série A, n°312). Le système belge peut être considéré comme similaire dans ce contexte. Le rapport de la France mentionne la question d'une application possible de l'article 6 de la Convention dans les cas où les décisions d'instances nationales ne sont pas considérées comme des décisions juridictionnelles par le droit national, mais où ces instances peuvent infliger des sanctions (référence est faite dans ce contexte au Conseil des Marchés financiers siégeant en conseil de discipline, dont les décisions sont soumises au plein contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, ainsi qu'à l'arrêt de la CEDH dans l'affaire *Imbrioscia c/ Suisse*, série A, n° 275 ; la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme n'est pas entièrement claire à cet égard ; en effet, la phase préparatoire de l'instance peut, dans certains cas, être déterminante pour l'ensemble de la procédure, si bien que les garanties de l'article 6 de la Convention peuvent ne pas être respectées, même dans un cas où le jugement est rendu à un échelon supérieur par une juridiction qui respecte toutes les stipulations de l'article 6 de la Convention et qui applique la procédure conformément à cette dernière ; cf. *van Dijk, van Hoof, "Theory and Practice of the Convention on Human Rights", 1998, page 425, et Harris/O'Boyle/Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, 1995, p. 192*). D'une manière générale cependant, les rapports ne font pas état de questions prêtant à controverse à ce sujet (le rapport de la Suède indique que des problèmes peuvent se poser dans les litiges qui sont insusceptibles de recours ; il ressort de la réponse donnée au point 1.1. par la Suède que la question de savoir si une affaire est susceptible de recours n'est pas réglée par une norme générale du droit écrit ; le recours est garanti par différentes dispositions constitutionnelles et par les principes généraux développés par la jurisprudence. Les décisions insusceptibles de recours devant une juridiction peuvent être portées devant l'autorité supérieure et, en dernière instance, devant le Gouvernement). Dans le rapport des Pays-Bas, il est mentionné que le **droit d'accès à la juridiction était restreint** (par les taxes perçues et les délais impartis), ce qui est considéré comme légitime (CEDH, arrêt *Ashingdane*,

série A, n° 93) dans la mesure où l'accès à la juridiction n'est pas un droit absolu (*cette idée semble faire l'objet d'un consensus général* ; des taxes de même nature sont d'ailleurs perçues en Autriche ; lorsque l'aide judiciaire est accordée, ces taxes sont prises en charge par l'Etat ; le rapport évoque également les instances préparatoires qui jouent souvent un rôle dans le cadre de la Loi sur la gestion de l'environnement et de la Loi sur les plans d'aménagement des villes et du territoire ; *ceci semble être une question importante, non seulement au regard de l'article 6 de la Convention, mais aussi au regard du droit communautaire et de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, cf. l'arrêt Peterbroeck, 14 décembre 1995, aff. C-312/93, Rec. 1995, 1-4599*). Le rapport belge mentionne également le droit au procès, en évoquant spécialement les développements intervenus dans la juridiction et la législation en rapport avec la possibilité d'instituer des procédures dans certains domaines spéciaux du droit, surtout en rapport avec des actes émanant d'autorités quasi-judiciaires. En outre, il a été indiqué que **l'usage généralisé de la procédure écrite** dans toutes les instances administratives pourrait causer des problèmes liés au respect des prescriptions relatives à un procès équitable, conforme à l'article 6 de la Convention (Espagne : il s'agit du problème majeur relatif aux instances au regard de l'article 6 de la Convention en Espagne). D'autres rapports nationaux (le Royaume-Uni au sujet du droit écossais et l'Italie) indiquent que d'un côté, **les intéressés n'ont qu'un accès restreint à certains éléments du dossier** ayant une incidence sur la décision faisant l'objet du recours, et que d'un autre côté le **prononcé d'une mesure provisoire, tel un sursis à exécution**, est rendu de manière très sommaire et qu'il est décidé à huis clos sans que le public ou le requérant ne soient admis, ce qui pourrait poser des difficultés. Il convient de mentionner tout spécialement le rapport de la France qui fait état de deux problèmes majeurs relatifs au procès équitable qui semblent revêtir un intérêt général: la première question concerne le **rôle du commissaire du gouvernement** qui appartient au corps du Conseil d'Etat et qui dispose des mêmes garanties d'indépendance. Sa fonction qui est celle d'un rapporteur public de la séance de jugement a déjà posé des difficultés relatives au respect de l'exigence d'un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention, notamment en ce qui concerne les conclusions préliminaires du commissaire du gouvernement que les parties n'ont pas la garantie de pouvoir discuter (des dispositions analogues sont applicables aux avocats généraux de la Cour de Justice des Communauté européennes). La seconde question concerne la

participation du **rapporteur de l'affaire** au délibéré de la séance de jugement qui reste également contestée. Le rapport se réfère explicitement à la jurisprudence de la CEDH qui considère qu'un juge ne peut statuer lorsqu'il a été conduit à préjuger du litige. Cette jurisprudence coïncide avec celle du Conseil d'Etat qui a jugé que la participation du rapporteur au délibéré de la section disciplinaire du Conseil national de l'ordre des médecins était conforme aux principes de l'article 6 de la Convention. Dans ce contexte, le rapport de la Belgique souligne l'importance de la nature contradictoire de la procédure, ce qui implique la nécessité de connaître toutes les preuves apportées ou des observations inscrites au dossier par un organe indépendant. Le rapport du Portugal relève des problèmes semblables dans ce contexte, notamment au sujet des droits accordés au «Ministère public» dans le cadre des instances (et plus spécifiquement une violation constatée par la CEDH en rapport avec l'égalité des armes ; cf. réponse au 1.6 ; et surtout, le Ministère public n'est pas tenu de suivre des instructions).

2.2. L'impartialité du tribunal

Tout en soulignant certains aspects spécifiques du droit à un procès équitable par l'évocation primordiale de la question de **l'impartialité** du tribunal (en incluant aussi bien l'impartialité subjective que l'impartialité objective), les rapports ne font pratiquement pas mention de problèmes relatifs à l'impartialité subjective des juges qui pourrait être contestée par les parties. En général, les magistrats peuvent déclarer d'éventuels liens avec les intéressés (il convient de mentionner que le rapport de la Suède cite un cas dans lequel un magistrat et son épouse sont juges à différents échelons de la juridiction, l'un participant au jugement du recours dirigé contre un jugement rendu par l'autre ; des problèmes de la même nature se posent dans le système britannique des juges à temps partiel, où il peut y avoir des litiges ayant des conséquences pour les entreprises ou le gouvernement pour lesquels le juge travaille quand il ne siège pas ; finalement, le rapport de la Finlande souligne qu'il arrive plus souvent que les parties se plaignent qu'une personne non qualifiée ait siégé dans la formation de jugement plutôt que de contester l'impartialité du juge). En outre, le rapport italien signale que les juges peuvent juger au fond et examiner les demandes de prononcé d'une mesure provisoire, tel un sursis à exécution. Le rapport belge mentionne que la formation de jugement qui est appelée à juger

du fond du litige peut avoir, entièrement ou partiellement, la même composition que la formation qui s'est prononcée sur la demande de suspension de l'acte contesté, ce qui peut donner lieu à discussion (la situation est la même en Autriche où le rapporteur a également compétence pour décider d'un sursis à exécution ; il convient de rappeler que, conformément à la réponse au point 9.2 du questionnaire dans le rapport italien, la composition des juridictions peut varier si plusieurs audiences sont nécessaires dans une instance). *Selon l'avis de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, le fait qu'un membre de la juridiction ait, dans une affaire déterminée, été l'auteur de décisions avant le procès et qu'il siège ensuite au procès pour juger au fond, n'est pas incompatible avec le respect du principe de l'impartialité. Ce qui compte, c'est «l'envergure et la nature» des mesures prises antérieurement au procès (van Dijk, van Hoof, "Theory and Practice of the Convention on Human Rights", 1998, page 455, où référence est faite à plusieurs arrêts rendus par la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans ce contexte. Voir également l'arrêt du 24 août 1993, Nortier, série A, n° 267 ; l'arrêt du 24 février 1993, Fey, série A, n° 255 A).* Des questions de la même nature ont été soulevées dans le rapport de la France en dehors des questions décrites ci-dessus (concernant le rôle du commissaire du gouvernement et du rapporteur de l'affaire): mention y est faite d'autres questions sensibles du droit à cet égard, comme p.ex. celle des juridictions administratives spécialisées qui comprennent des membres désignés par une structure professionnelle, les membres de ces groupes assumant le rôle d'experts et jugeant du fond du litige (le rapport mentionne explicitement un litige qui avait pour objet des questions de sécurité sociale et au sujet duquel le Conseil d'Etat a jugé que l'exigence d'impartialité rappelée par l'article 6 de la Convention avait été satisfaite en l'occurrence). Les juridictions autrichiennes formées conformément à la section 133, article 4 de la Constitution autrichienne, peuvent paraître tout aussi problématiques dans ce contexte. En effet, ces juridictions se composent d'au moins un juge et de plusieurs autres membres (qui sont souvent désignés par des groupements d'intérêt ou des organisations professionnelles).¹ Comme cela est également noté dans le rapport français, la CEDH s'est déjà prononcée sur des questions de la même nature, cf. l'arrêt *Belilos c/ Suisse*, série A, n° 132, dans lequel la question est soulevée de savoir si un tribunal peut être considéré comme

¹ cf. les arrêts de la CEDH: *Ettl et autre /Autriche*, série A, n° 117 ; *Erkner et Hofbauer /Autriche*, série A, n° 117 ; *Sramek/Autriche*, série A, n° 84.

impartial dans une affaire pénale lorsqu'il n'a pas pleine compétence pour réexaminer les faits, et où la Cour a été amenée à étudier la question de l'impartialité du juge qui n'est désigné que pour une certaine période et qui est appelé à se prononcer sur des actes administratifs émanant de l'autorité au corps de laquelle il appartient.

Des problèmes analogues se posent au niveau des Tribunaux administratifs indépendants des Länder en Autriche («Unabhängige Verwaltungssenate»)².

Par ailleurs, le rapport de la France mentionne l'exercice de **fonctions consultatives** par les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat (le Conseil d'Etat a jugé que les fonctions consultatives ne portaient aucune atteinte aux principes de l'article 6 de la Convention dès lors que le magistrat qui aurait donné un avis ne participerait pas au jugement). Il ressort du rapport des Pays-Bas (où le Conseil d'Etat a une fonction consultative dans le domaine de la législation tout en assumant le rôle de la juridiction administrative suprême) que les mesures d'organisation prises au plan interne ont assuré jusqu'à présent l'impartialité objective des tribunaux. Le rapport britannique signale qu'il pourrait y avoir des problèmes relatifs aux décisions prises par les collectivités locales (3.3. ; *cette observation soulève la question de savoir s'il y a une sphère politique qui n'est pas soumise au contrôle juridictionnel ; cf. la réponse au 1.9 dans le rapport de la France au sujet des «actes de gouvernement» qui sont insusceptibles de recours devant une juridiction administrative ; suivant l'exemple qui a été donné, le champ des décisions susceptibles de recours semble être plus large au Royaume-Uni que dans d'autres pays ; pour ce qui est de l'Autriche, on peut dire ce qui suit: dans tous les cas où c'est une loi adoptée par le Parlement qui règle une question, il y a obligatoirement une décision formelle susceptible de recours, que ce soit un*

² Dans les cas où les membres de ces tribunaux sont désignés pour une certaine période (et non nommés à vie), il peut y avoir le problème que leur impartialité soit contestée lorsqu'un juge administratif est amené à statuer sur des appels contre des décisions émanant de l'autorité à laquelle il appartenait et au sein de laquelle il retournera éventuellement, une fois que son mandat au tribunal administratif indépendant aura expiré (cf. l'arrêt de la Cour Constitutionnelle autrichienne du 2 octobre 1997, VfSlg. 14939 ; et l'arrêt du 2 mars 1999, n° 3103/97, dans lequel la Cour a statué que les décisions des tribunaux administratifs indépendants devaient également respecter l'article 6 de la Convention).

acte administratif ou une règle générale (résolution)³. Mais il y a aussi des actes des communes, des Länder aussi bien que de l'Etat fédéral qui ne sont pas régis par des lois votées par le Parlement, comme par exemple l'activité de l'autorité administrative qui gère les propriétés de la commune et à laquelle incombe la décision de vendre des immeubles appartenant à la municipalité: une telle décision serait donc insusceptible de recours devant une juridiction administrative).

2.3. L'égalité des armes

Le principe de l'égalité des armes qui constitue un autre aspect du procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention (*il signifie que chaque partie a le droit de se voir accorder une possibilité raisonnable de présenter sa cause - y compris les preuves - dans des conditions qui ne la placent pas dans une condition d'infériorité substantielle par rapport à la partie adverse [cf. van Dijk, van Hoof, "Theory and Practice of the European Convention on Human Rights", 1998, 430, et Harris/O'Boyle/Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, 1995, 207, les deux ouvrages se référant à l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme du 27 octobre 1993, *Dombo Beheer B.V.*, série A, n° 274]*) n'est pas présenté par les Etats participants comme une question qui soulève des problèmes particuliers. Le rapport des Pays-Bas mentionne que dans les litiges relatifs aux plans d'occupation des sols et aux autorisations au titre de l'environnement, les opinions d'experts ont une grande influence ; le rapport mentionne aussi l'arrêt *Mantovanelli* (Série A, n° 32). Néanmoins, les parties au litige ont la possibilité de présenter par écrit leur avis sur le rapport de l'expert (le problème des expertises soumises dans les procédures administratives et dans les procédures devant les Tribunaux administratifs indépendants est également discuté en Autriche ; conformément à la jurisprudence de la Cour administrative suprême, l'autorité administrative a le droit de fonder sa décision sur un avis d'expert qui est raisonnable ; les parties au litige ont la possibilité de présenter des arguments contre l'expertise présentée, mais elles doivent le faire au même niveau, c'est-à-dire que normalement il serait nécessaire de présenter une expertise d'un autre

³ Comparer la distinction entre les actes normatifs et les actes non-normatifs dans la Recommandation R (87) 16 du Conseil de l'Europe.

spécialiste ; ensuite, l'autorité interpellée doit exposer les raisons pour lesquelles elle se rallie à l'avis de l'un des experts plutôt qu'à celle de l'autre ; ce raisonnement peut être soumis au contrôle juridictionnel de la Cour administrative suprême). Le rapport britannique mentionne que les questions de **l'aide judiciaire** sont susceptibles de jouer un rôle crucial à cet égard, étant donné que l'aide judiciaire ne peut pas être obtenue pour tous les types de litiges et qu'elle n'est pas à la portée d'intéressés qui manquent seulement des moyens financiers suffisants, encore faut-il qu'ils soient vraiment désavantagés pour pouvoir bénéficier de l'aide judiciaire. En outre, le rapport italien souligne clairement que la **réunion des preuves** joue un rôle crucial au regard de l'égalité des armes (*ce qui signifie également que les parties doivent avoir un accès égal aux dossiers et autres documents relatifs au litige, au moins dans la mesure où ceux-ci jouent un rôle dans la formation de l'opinion du tribunal, cf. van Dijk, van Hoof, page 430, avec de plus amples références*) puisque - dans les instances administratives italiennes - c'est l'administration qui détient les documents les plus importants. En conséquence, la Juridiction administrative suprême a le droit de statuer en dernière instance en faveur du requérant si l'administration refuse de fournir les documents (une clause analogue figure dans le Code autrichien qui régit le fonctionnement de la Cour administrative suprême ; *des problèmes peuvent se poser lorsque plusieurs parties sont impliquées dans le litige, dans la mesure où un avantage dont bénéficierait l'une des parties jouerait au détriment de l'autre*). Il convient de mentionner que le rapport de la France soulève la question de la légalité d'une validation rétroactive des lois par le législateur qui peut amener le législateur à intervenir dans une procédure administrative en cours. Conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, une telle intervention doit être justifiée par des motifs d'intérêt général (p.ex. lorsque le requérant voudrait profiter abusivement d'une malfaçon législative) ; il relève de la compétence du juge administratif de contrôler si la disposition en question a été édictée dans un but d'intérêt général (il peut examiner en même temps la légalité de l'acte validé). En Autriche, selon la jurisprudence établie de la Cour Constitutionnelle, le principe de la protection des attentes légitimes doit être respecté ; d'après cette jurisprudence, cet aspect ne doit pas être oublié lorsqu'une loi est dotée d'un effet rétroactif. Cependant, il n'est pas du ressort de la Cour administrative suprême de statuer sur la constitutionnalité d'une loi votée par le Parlement ; si la Cour a des doutes relatifs à la constitutionnalité, elle doit interrompre la procédure et demander à la Cour Constitutionnelle de statuer sur la question de la

constitutionnalité ; en outre, les dispositions légales qui ne stipulent pas explicitement dans quels cas elles doivent être appliquées, sont interprétées de manière à éviter les effets rétroactifs ; il convient néanmoins de souligner que si la législation est modifiée après l'adoption de la loi contre laquelle le recours est formé, cela n'a aucun effet sur la procédure devant la Cour administrative suprême, puisque celle-ci doit baser sa décision sur la situation légale telle qu'elle existait au moment où la décision administrative a été rendue ; ainsi, seule une disposition explicite relative à l'effet rétroactif d'une norme serait appliquée par la Cour ; dans ce cas, le problème mentionné plus haut se pose, à savoir la question de savoir s'il faut invoquer la Cour Constitutionnelle pour qu'elle émette un jugement sur la conformité de la disposition à la Constitution.

2.4. Violation des règles de procédure

D'une manière générale, les **violations de règles de procédure** ne semblent pas soulever de problèmes majeurs. Néanmoins, il est mentionné dans le rapport du Danemark que dans plusieurs domaines de l'administration, les particuliers sont tenus, conformément à la législation danoise, de participer à l'instance en fournissant aux autorités des informations et/ou des documents ayant une incidence sur la procédure, et ce sous peine d'amende. Ces informations peuvent alors être utilisées contre la personne en question, même dans une procédure pénale. Dans le rapport il est souligné (l'arrêt *Saunders* étant cité à l'appui) que cette pratique pourrait être contraire au principe suivant lequel nul n'est tenu de s'incriminer soi-même (*le droit à un procès équitable dans une affaire pénale inclut le droit de ne pas s'incriminer soi-même ; Harris/O'Boyle/Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, 1995, p. 213*).

Il convient de rappeler dans ce contexte que le rapport de la France mentionne le problème de la jurisprudence au sujet de l'influence d'irrégularités survenues dans la phase antérieure à l'ouverture du procès, qui peuvent compromettre la qualification de l'instance dans son ensemble. Voir également les points 2.5. «Publicité de la procédure juridictionnelle» et 2.6. «Admissibilité des preuves» ci-dessous ; compétence des juridictions supérieures pour annuler une décision en l'absence d'audience publique).

2.5. Publicité de la procédure juridictionnelle

En ce qui concerne la **publicité des audiences**, notamment devant la Juridiction administrative suprême ou le Conseil d'Etat, les rapports indiquent que, d'une façon générale, les procédures sont orales (Danemark, France, Luxembourg, Pays-Bas, Allemagne, Royaume-Uni, Grèce, Italie ; la Belgique a indiqué qu'une disposition nouvelle, prévoyant qu'une audience doit être organisée seulement lorsque l'une des parties le demande, n'est pas encore entrée en vigueur).⁴

Au Danemark, les procédures civiles ne sont pas orales lorsque les parties consentent à une procédure écrite, ou bien lorsque la juridiction estime que l'affaire se prête à une procédure écrite (néanmoins, la grande majorité des affaires sont débattues en public ; seulement les décisions prises pendant la phase préparatoire sont en général traitées par écrit). La Juridiction administrative suprême peut annuler un jugement lorsque la juridiction inférieure n'a pas statué en audience publique ou bien s'il y a eu d'autres irrégularités de la procédure ; inversement, elle peut organiser une audience lorsque la juridiction inférieure a omis de le faire. De la même façon, on considère aux Pays-Bas qu'il n'est pas nécessaire de tenir des audiences publiques à tous les degrés de juridiction si l'appel est manifestement mal fondé, bien fondé ou bien manifestement inadmissible, ou bien aussi dans les cas d'absence de juridiction (dans ce cas, le recours peut être introduit devant la même juridiction, le requérant pouvant obtenir une audience s'il le demande ; la juridiction peut annuler le jugement antérieur et renvoyer l'affaire pour examen plus approfondi ; normalement, une audience sera tenue à un stade ultérieur dans les affaires de cette nature ; un appel contre la décision relative à l'opposition qui serait introduit après qu'une juridiction inférieure a refusé d'organiser une audience n'est recevable que dans les cas où il y a eu de sérieuses irrégularités de la procédure et que les principes fondamentaux du procès équitable ont été violés). Ayant à l'esprit que la Juridiction administrative suprême respecte également les stipulations du Code général de l'administration, la juridiction d'appel peut ou bien annuler une décision administrative d'une juridiction inférieure lorsqu'il n'y a pas eu d'audience publique, ou bien elle peut statuer au fond. Dans ce dernier cas, l'absence de publicité est réparée. Dans

⁴ Au sujet de la situation en Autriche, cf. l'introduction.

les affaires de cette nature, des audiences sont tenues si la partie intéressée le demande.

D'après les chiffres indiqués dans le rapport néerlandais, près de 20% du nombre total des affaires portées devant le Conseil d'Etat sont jugées sans audience. 50% des jugements sont rendus après la tenue d'une audience (les autres recours sont ou bien retirés ou bien réglés d'une autre manière). Des dispositions analogues existent dans la législation grecque. En vertu de la législation italienne, les juridictions administratives tiennent des audiences publiques, même dans les cas de sursis à exécution ou de référés, et même si le conseil juridique du requérant ne comparaît pas, l'instance est conduite en son absence. Lorsque la juridiction inférieure n'a pas statué en audience publique ou que d'autres irrégularités de procédure ont été commises, le Conseil d'Etat peut annuler le jugement. En vertu de la législation espagnole cependant, les instances devant les juridictions administratives se déroulent essentiellement sous forme écrite ; les procédures ne sont orales que si l'intéressé le demande et qu'il n'y a pas de raisons particulières qui s'y opposeraient. Dans un tel cas, il n'y a pas d'audience devant la Juridiction administrative suprême. Le modèle suédois est comparable en ce sens que la Cour administrative suprême tient une audience publique seulement dans les procédures de contrôle juridictionnel des décisions du gouvernement lorsque le requérant le demande et que l'audience n'est pas manifestement inutile (102 litiges sur un total de 8.671 en 1998. Ainsi, entre 10 et 15 audiences publiques sont tenues par an par la Cour administrative suprême). L'instance suprême peut également annuler un jugement lorsque la juridiction inférieure n'a pas statué en audience publique ou qu'il y a eu d'autres violations importantes des règles de procédure, et ce indépendamment de la question de savoir si l'article 6 de la Convention est applicable au litige ou non. Le rapport du Luxembourg signale que les décisions de juridictions inférieures peuvent être annulées s'il n'y a pas eu d'audience publique, en indiquant toutefois que ce cas ne s'est pas encore produit dans la pratique. De plus, lorsqu'il n'y a pas eu d'audience publique en première instance, la juridiction administrative suprême peut, lorsqu'elle est saisie d'un appel, juger du fond si le dossier est complet, ou bien renvoyer l'affaire à la première instance pour délibération. En Finlande, les juridictions administratives régionales sont obligées de tenir une audience si la partie intéressée le demande, à moins qu'il n'y ait une raison spéciale pour ne pas l'organiser ; des dispositions analogues existent en ce qui concerne la publicité des débats devant la Cour administrative suprême.

Plusieurs systèmes juridiques nationaux prévoient des restrictions légitimes à la règle générale mentionnée plus haut. D'après le rapport de la Finlande, la Cour administrative suprême n'est généralement pas tenue d'organiser des audiences publiques, même si une partie le demande (à moins qu'elle n'agisse comme première et dernière instance juridictionnelle pour juger d'appels contre les décisions du gouvernement et des ministres, qu'une partie le demande et qu'une audience publique n'est pas manifestement inutile). Le rapport de l'Irlande mentionne également que la Cour Suprême n'est pas tenue de respecter l'oralité des débats. Les décisions de juridictions inférieures peuvent en général également être annulées s'il n'y a pas eu d'audience publique ; au Danemark, en France, en Finlande, aux Pays-Bas et en Espagne la Juridiction administrative suprême ou le Conseil d'Etat peut tenir des audiences publiques si la juridiction inférieure a omis de le faire (le rapport néerlandais soulève le problème que, de cette manière, les parties pourraient être privées d'une instance d'appel). Bien que le système suédois prévienne une telle possibilité, elle n'est pas appliquée souvent. En outre, les Etats ont tous conclu dans leur rapport qu'en général le public a accès à toutes les audiences, sauf si la sécurité nationale, l'ordre public, etc. s'y opposent. Il convient de souligner dans ce contexte que le rapport italien signale que les demandes de sursis à exécution ou d'autres mesures provisoires sont délibérées à huis clos par les juridictions administratives. Ainsi, le public n'a pas accès à ces décisions. La Finlande mentionne que, lorsque des documents confidentiels sont soumis aux juridictions administratives, la question de la publicité se pose dans les affaires de cette nature. Finalement, en ce qui concerne la possibilité de renoncer à l'audience, plusieurs pays indiquent qu'il est possible de renoncer au droit à l'oralité des débats, soit en consentant à une procédure écrite (cf. Danemark, Royaume-Uni, Allemagne et Pays-Bas), soit par accord tacite (cf. Espagne, Suède ; en Finlande, il n'y a pas d'audience devant la Juridiction administrative suprême si l'intéressé ne la demande pas ; les dispositions autrichiennes sont analogues). En Italie, il n'est pas prévu de renoncer au droit à l'audience, le conseil juridique du requérant ayant seulement le droit de ne pas comparaître devant le juge le jour de l'audience, l'instance se déroulant alors en son absence. Des règles analogues s'appliquent en Grèce. En France, les textes régissant certaines juridictions administratives spécialisées prévoient la possibilité de prononcer le huis clos. Le président de la section peut décider le huis clos dans l'intérêt de l'ordre public ou lorsque le respect de la vie privée ou d'autres intérêts le justifient. En

revanche, le droit de renoncer à la publicité des débats n'est pas prévu en France.

2.6. Admissibilité des preuves

Il convient de mentionner encore un autre aspect du procès équitable, à savoir **l'admissibilité des preuves**.

En ce qui concerne **l'admissibilité de preuves obtenues par des voies illégales ainsi que d'autres preuves** soumises dans le cadre de procédures administratives, la plupart des réponses permettent de conclure qu'il n'existe pas de règles spécifiques relatives à l'admissibilité des preuves. D'un côté, il est signalé qu'il n'y a aucune restriction en ce qui concerne l'utilisation de preuves (les Pays-Bas soulignent que toutes les preuves obtenues conformément au principe général de la bonne administration peuvent être utilisées ; au Royaume-Uni, en Suède, en Finlande, en France et au Danemark cela vaut d'une façon générale pour les affaires ne relevant pas de la matière pénale, quelques restrictions étant imposées par la loi pour certains crimes graves où les preuves obtenues par hasard, p.ex. par des écoutes téléphoniques, ne peuvent être utilisées qu'avec le consentement du tribunal) ; le Luxembourg signale que la Cour a le droit de ne pas utiliser des preuves obtenues par des voies illégales. D'un autre côté, il est mentionné expressément que les preuves obtenues par des voies illégales ne sont pas admissibles. Le rapport allemand fait état d'une controverse dans les publications juridiques autour de la question de l'admissibilité, devant une juridiction administrative, des preuves obtenues par des voies illégales ; plusieurs auteurs sont cités qui font une distinction entre les violations du code de procédure (interdiction de recueillir les preuves) et les violations du droit positif, et qui s'opposent à l'admissibilité, surtout dans la première catégorie de cas. En général, les limites de ce qui est considéré comme légalement obtenu sont déterminées par les droits ou libertés fondamentales qui restreignent de manière légitime l'étendue des preuves obtenues par voie légale (Espagne et Grèce).

En ce qui concerne les conditions spécifiques du procès équitable en rapport avec les preuves, à savoir la question de savoir si la Juridiction administrative suprême ou le Conseil d'Etat est tenu d'utiliser exclusivement **les preuves obtenues durant l'audience**, les réponses varient: dans certains pays, le jugement doit être basé sur les preuves fournies durant l'audience (ce

qui ne signifie cependant pas automatiquement que les preuves doivent être recueillies pendant l'audience: Danemark, Irlande, Luxembourg et Allemagne) ; dans d'autres pays, rien n'empêche la juridiction d'utiliser des preuves qui n'ont pas été obtenues durant l'audience, mais déjà pendant le stade écrit de la procédure (Pays-Bas ; le rapport de la Belgique explique que le Conseil d'Etat ne se base pas seulement sur les dossiers administratifs, mais qu'il peut également demander à n'importe quelle autorité publique de lui fournir des documents ou des informations pertinents ; dans ce contexte, le rapport contient des réflexions sur les exigences de l'article 6 de la Convention en ce qui concerne l'utilisation de preuves obtenues par l'autorité administrative ; les rapports italien, finlandais et suédois mentionnent que les décisions administratives sont en général jugées en appel sur la base des documents produits dans l'affaire en question) ; dans d'autres rapports, une distinction est faite entre les différents types de recours possibles (Royaume-Uni: lorsque la juridiction d'appel juge du fond du litige, toutes les preuves pertinentes sont admissibles, cependant si la légalité d'une décision administrative est contestée, seules les preuves qui ont déjà été fournies à la juridiction inférieure sont acceptées devant la Cour d'Appel ou la Haute Cour. Pour cette raison, ni la Chambre des Lords ni le «Inner House of the Court of Session» en Ecosse ne débattent des preuves, étant donné que tous les appels devant ces juridictions sont en général confinés à des points de droit). Finalement, d'après le rapport de la Grèce, le Conseil d'Etat ou le tribunal administratif prendront en compte les preuves relatives au dossier administratif de l'affaire ainsi que toutes les preuves fournies par les parties jusqu'au jour de l'audience.

Au sujet d'éventuelles règles appliquées à **l'intervention d'experts**, plusieurs rapports mentionnent qu'il n'existe pas de règles spécifiques, ni en rapport avec la question de l'impartialité et de l'indépendance des experts (Royaume-Uni et Pays-Bas, soulignant néanmoins que dans les domaines spécifiques du droit administratif, il y a des commissions ou des institutions spécialisées d'experts qui conseillent le Conseil d'Etat), ni en rapport avec la question des qualifications nécessaires pour être considéré comme un expert (Suède). D'un autre côté, les rapports allemand⁵, finlandais⁶, grec⁷, français⁸,

⁵ Les normes stipulées dans les règles de procédure civile s'appliquent et, dans le respect de ces dispositions, les tribunaux administratifs - mais pas la Juridiction administrative suprême - peuvent décider du choix d'experts sans être liés par les suggestions des parties, et ils peuvent les entendre en audience publique, également lorsque l'une des parties le demande.

luxembourgeois et espagnol⁹ notent que des règles spécifiques existent en ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité des experts. Le rapport danois fait une distinction entre le contentieux civil et le contentieux pénal, en indiquant qu'en ce qui concerne le premier, les parties peuvent proposer et choisir les experts, ou bien en collaboration avec le tribunal administratif et avec l'accord de celui-ci, ou bien elles peuvent également invoquer le témoignage d'experts pour que ceux-ci témoignent pendant l'audience. S'agissant de la matière pénale, les experts peuvent être entendus par le parquet et par la défense, et le parquet peut obtenir l'avis d'experts au sujet de la question de savoir s'il faut mettre en accusation un suspect à un stade précoce de l'instance.

En ce qui concerne la question de savoir si **des faits nouveaux peuvent être présentés** dans la procédure devant la Juridiction administrative suprême ou le Conseil d'Etat, plusieurs rapports indiquent qu'en général les faits nouveaux ne sont pas admis (Allemagne, à moins qu'il ne s'agisse de faits incontestés ou que la Juridiction administrative suprême juge en première instance ; au Royaume-Uni et en Espagne, dans les cas de pourvoi en cassation ; la Grèce et les Pays-Bas mettent en avant le concept de la «bonne procédure», développé par la jurisprudence, qui implique que les parties ne peuvent pas invoquer des faits qu'elles ont manqué de présenter sans bonne raison devant la juridiction inférieure ou l'autorité administrative). Cependant, de nouvelles preuves relatives à des faits anciens peuvent être présentées au tribunal en temps utile (Pays-Bas, Irlande, Danemark ; dans les instances pénales lorsque les nouvelles preuves ont une incidence sur les questions en

⁶ il est souligné que les règles relatives à l'audition des témoins peuvent s'appliquer à un expert lorsqu'une partie fait appel à un expert qui n'a pas été désigné par la juridiction ; cependant, la juridiction entend rarement des experts individuels, à l'exception des affaires relevant du Code des eaux ou du droit des brevets, où deux experts sont membres de la formation de jugement aux côtés de cinq magistrats ordinaires.

⁷ Il est également expliqué que, pendant l'audience devant le Conseil d'Etat, ce sont les experts qui présentent le rapport écrit avec les conclusions.

⁸ Il est mentionné que, bien que le Président du tribunal administratif compétent ou de la cour d'appel soit entièrement libre d'entendre un expert, une personne qui témoigne ne saurait être considérée de ce seul fait comme un expert. Au contraire, il existe une liste d'experts dans laquelle un expert doit être choisi ; l'expert doit être impartial et indépendant ; en outre, le rapport de l'expert doit être communiqué aux parties.

⁹ Sauf en cas de pourvoi en cassation où les experts ne peuvent pas être entendus

appel, parce que dans ces cas, la Cour Suprême a seulement compétence pour examiner si la juridiction inférieure a commis des erreurs de procédure et pour prononcer le jugement ; en Grèce, en Italie et en Suède, si l'appel ne peut être introduit que sous condition d'une autorisation, et seulement s'il y a des raisons spéciales). Le rapport de la Belgique différencie entre les procédures d'annulation dans le cadre desquelles le requérant peut invoquer de nouveaux arguments basés sur des faits nouveaux, et les procédures en cassation, où les faits nouveaux ne sont généralement pas admissibles. Le rapport du Luxembourg mentionne qu'en général, des faits nouveaux peuvent être présentés dans la procédure devant la juridiction administrative suprême. Le rapport du Royaume-Uni aussi bien que celui du Portugal indiquent clairement qu'il convient de faire une distinction nette entre les faits qui caractérisaient la situation au moment de la décision de l'autorité administrative ou de la juridiction inférieure et ceux qui ont surgi après la décision contre laquelle l'appel a été formé. Dans le rapport du Royaume-Uni, il est souligné qu'il y a des exceptions pour les faits qui n'ont pas pu être révélés au moment d'une audience antérieure, et ce malgré l'application de la diligence voulue.

D'un autre côté, le rapport de la Finlande mentionne qu'il n'y a pas de limites relatives aux nouvelles demandes et nouveaux éléments de procédure qui peuvent être présentés à la Juridiction administrative suprême (à moins qu'il n'en résulte que l'affaire change de nature), à l'exception des nouvelles demandes dans les cas d'appels contre des décisions municipales (tous les recours contre une décision administrative doivent être introduits dans les mêmes délais que ceux qui sont prévus pour former un recours devant le premier degré de juridiction ; une règle analogue est appliquée dans la procédure devant la Cour administrative suprême en Autriche ; en ce qui concerne les faits, la situation est différente: la Cour doit baser sa décision sur les faits tels qu'ils se présentaient à l'époque où la décision administrative a été rendue ; il n'est pas possible de présenter des faits nouveaux dans la procédure, les parties peuvent faire porter leur plainte exclusivement sur la procédure selon laquelle l'autorité administrative a établi les faits ; si des principes fondamentaux de la procédure n'ont pas été respectés, la Cour administrative suprême doit annuler la décision au motif de l'irrégularité de la procédure). Le Danemark indique également dans son rapport (en ce qui concerne le contentieux civil) qu'il incombe aux parties de présenter des preuves et des faits nouveaux, mais les nouveaux arguments ne sont admissibles que dans la mesure où la partie adverse n'y a pas d'objection. Le

rapport italien souligne que c'est toujours une question controversée en Italie que de savoir si une partie pouvait soumettre des documents en sa faveur si elle a omis de le faire auparavant. En ce qui concerne la situation en France, il convient de constater qu'elle est différente : lorsque le Conseil d'Etat statue en cassation ou bien lorsqu'il statue en excès de pouvoir, aucun fait nouveau n'est pris en considération. Cependant, lorsque le Conseil d'Etat juge au fond (à l'exception des cas d'excès de pouvoir), il peut statuer au vu de certains faits qui n'avaient pas été portés à l'attention de la cour administrative d'appel avant sa décision, ou bien certains faits nouveaux relatifs à l'étendue des droits du requérant. Au Portugal, des distinctions sont également faites en fonction de la nature des affaires. Normalement, la juridiction statue en fonction des circonstances de fait prévalant à la date de la mesure administrative attaquée ; cependant, il y a des exceptions p.ex. dans le domaine du droit des étrangers.

2.7. Les parties en cause

En ce qui concerne la question de savoir qui a **la qualité pour agir** devant la Juridiction administrative suprême ou le Conseil d'Etat et qui a **le droit à être entendu**, la plupart des Etats qui ont répondu au questionnaire indiquent que toutes les personnes «directement concernées» ou ayant un «intérêt suffisant» ont qualité pour agir dans une affaire donnée, ce qui inclut le droit de recours et le droit d'intervention, et aussi le droit à être entendu, soit en personne soit par le truchement d'un avocat (Danemark ; Belgique ; il est noté que toute partie intéressée dans le résultat du litige peut intervenir dans la procédure ; le Luxembourg évoque ce droit en spécifiant qu'il est réservé aux personnes dont l'intérêt dans l'affaire est protégé par la loi ; Finlande ; il est souligné que la notion de partie est interprétée de manière plutôt souple et large, et que dans les affaires municipales, un recours de pleine juridiction ne peut pas seulement être introduit par les parties dont les droits sont directement affectés par la décision, mais aussi par tout autre membre de la municipalité par le moyen d'une action populaire ; les Pays-Bas ont présenté le concept de la «partie intéressée» qui est définie comme une personne ou un organe dont les intérêts sont directement touchés par la décision attaquée, en soulignant que la manière dont une personne est concernée doit pouvoir être distinguée par rapport au public en général: au Royaume-Uni, on parle d'«intérêt suffisant», et on mentionne plus spécialement la procédure qui admet aussi - sauf dans le

droit écossais - une plainte collective qui permet à une personne individuelle d'introduire une instance au nom de plusieurs autres personnes ; Grèce ; Espagne - dans ces rapports on trouve une mention explicite suivant laquelle la qualité pour agir est indépendante de l'intervention dans les instances administratives antérieures).

Le système allemand peut être considéré comme voisin dans ce contexte: le requérant (représenté par un conseil juridique), le défendeur et les tierces parties qui sont convoquées à l'audience (du fait que leurs intérêts juridiques sont mis en cause par la décision) ou les représentants de l'intérêt public sont les parties en cause devant la Juridiction administrative suprême (ils sont qualifiés de «Beteiligte» - ce qui peut se traduire par «intervenants» ; pour les détails, voir les sections 61 et 65 du Code régissant la procédure devant les tribunaux administratifs - Verwaltungsgerichtsordnung [VwGO] ; il existe une distinction entre les convocations d'autorité des personnes concernées [«notwendige Beiladung»] et une convocation qui est décidée par la juridiction) ; pour cette raison, la question de savoir qui est partie à l'instance dépend partiellement de la décision de la juridiction [«einfache Beiladung»] ; aux termes de la loi, la distinction dépend du fait de savoir si la décision doit obligatoirement être uniforme pour les personnes concernées ; si tel est le cas, ces personnes seront convoquées d'autorité ; en outre, l'effet obligatoire du jugement dépend des parties à l'instance ; cf. ci-dessous ce qui est dit au sujet de l'effet obligatoire des décisions) ; le requérant doit invoquer les droits subjectifs qui ont été violés (ou qui auraient pu être violés) par un acte administratif ou par l'omission/le refus de rendre une décision administrative, alors que le «droit subjectif» ne doit pas nécessairement être reconnu explicitement par la loi, mais il doit être dérivé d'une norme qui a également pour but de protéger les intérêts privés. La décision lie également ceux qui ont été convoqués (section 121 VwGO, "Beteiligte" ; dans ce contexte il convient de remarquer que la participation de tierces parties a pour objet d'éviter que des instances futures ne soient nécessaires dans la même affaire). Le système autrichien est proche du système allemand, mais aux termes de la loi allemande, seules peuvent être convoquées d'autorité les personnes dont les droits sont touchés par l'annulation de la décision administrative contre laquelle le recours a été formé (dans la loi autrichienne sur la Cour administrative suprême, ces personnes sont appelées «Mitbeteiligte», ce qui ne peut pas se traduire littéralement, mais pourrait être rendu par le terme «les personnes impliquées» qui doivent être convoquées ; l'effet du jugement est également

obligatoire pour elles. Le rapport italien explique que le système juridique italien réserve une position spéciale aux parties principales à l'affaire ; lorsque la décision de l'administration est préjudiciable à cette partie ou qu'elle est favorable à des tierces parties, alors d'autres personnes intéressées qui interviennent et qui peuvent participer à l'instance ont une qualité limitée pour agir, en ce sens qu'elles ne peuvent pas élargir le fondement de leur requête et que leur possibilité d'appel est strictement limitée (cependant, la décision est alors obligatoire pour toutes les parties). Une différentiation analogue est prévue dans le système juridique français. Dans les litiges relatifs à des cas d'excès de pouvoir, peuvent participer dans la procédure administrative d'autres intervenants «intéressés» qui ne sont pas considérés comme des parties à l'instance, à moins qu'ils n'aient la «qualité pour agir a titre principal». En plein contentieux, une personne ne peut intervenir que si elle se prévaut d'un droit auquel le jugement à rendre est susceptible de préjudicier. Pour ce qui est du droit à être entendu, l'intervenant dispose dans les deux cas des mêmes possibilités qu'une partie ; ceci est cependant limité par le fait qu'en général une procédure écrite est adoptée. Les avocats peuvent prendre la parole à l'audience, mais les parties n'y sont entendues que si la juridiction les y autorise (les parties ne peuvent que commenter les mémoires produits auparavant). En revanche, la Suède indique que seules les parties qui ont déjà participé à l'instance devant les juridictions inférieures peuvent attaquer le jugement et ont le droit à être entendues. De la même façon, le rapport de l'Irlande note que le droit des parties de participer à la procédure dépend du locus standi qui prévoit dans la pratique que les parties aient déjà été impliquées dans la procédure devant la juridiction inférieure. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni soulignent qu'en général il doit y avoir une chaîne ininterrompue d'action juridique pour avoir le droit d'être partie à l'instance. Seulement si l'absence de participation devant la juridiction inférieure n'est pas imputable à l'intéressé, celui-ci peut être entendu par le juge. D'une façon générale, la plupart des Etats indiquent dans leurs rapports que le droit d'intervenir dans la procédure ne dépend pas de façon spécifique de l'atteinte à un droit ou à une liberté fondamentale (à l'exception de l'Espagne et de l'Allemagne).

2.8. Prononcé public du jugement

Les exigences relatives au **prononcé public des jugements** ont également appelé des commentaires de la part des rapporteurs nationaux. Plusieurs d'entre eux déclarent qu'en général, les jugements ne font pas l'objet d'une lecture publique (Italie, Espagne, Suède, Finlande et Autriche), mais que la décision peut être rendue publique par une mesure équivalente, alors que l'Allemagne (qui mentionne que la lecture publique peut être remplacée par la signification à toutes les parties ; les jugements plus anciens de la Juridiction administrative suprême suivant lesquels l'exclusion de la lecture publique par cette disposition n'était pas en violation de l'article 6 de la Convention pourraient être périmés), la Grèce, le Danemark, la France (qui mentionne que les lectures publiques sont également exigées de la part des juridictions administratives spécialisées), les Pays-Bas, le Luxembourg (qui note que le Président peut déléguer l'un des membres de la chambre pour qu'il prononce le jugement) la Belgique, l'Irlande et le Royaume-Uni soulignent que les jugements - ou les conclusions - sont rendus publiquement (dans certain cas, le public peut même obtenir des copies des jugements). De la même manière, les réponses ont varié en ce qui concerne la reprise de l'audience en cas de changement dans la composition de la chambre qui a connu de l'affaire (la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg, le Danemark, les Pays-Bas, la Grèce et la Suède ont répondu qu'en général l'audience devait être reprise), mais aucun problème spécifique n'a été signalé dans ce contexte.

2.9. Contrôle juridictionnel

Au sujet de la question 9.1 du questionnaire portant sur d'éventuels problèmes relatifs à l'étendue **du pouvoir de contrôle** du Conseil d'Etat, aucune mention n'a été faite quant à l'existence de points controversés ; néanmoins, le rapport de la France note que, s'agissant de sanctions qui relèvent de la matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention, la question du contrôle juridictionnel a été controversée.

De grandes différences ont été relevées quant au pouvoir de décision des Juridictions administratives suprêmes et des Conseils d'Etat. Ainsi, en Espagne, le Tribunal administratif du Contentieux de la Cour suprême ne se contente pas de l'annulation de l'acte administratif attaqué, mais il «reconnaît

qu'un droit a été violé, et il adopte les mesures appropriées de réparation, en accordant par exemple des dommages et intérêts». Il y a des cas dans lesquels la Cour se substitue à l'autorité administrative pour décider. Cependant, la Cour ne peut pas exercer de pouvoir discrétionnaire vis-à-vis de l'autorité administrative.

Finalement, en ce qui concerne la question de savoir si le contrôle juridictionnel porte également sur **l'exercice du pouvoir discrétionnaire par les autorités administratives** - en dehors des autres rapports qui indiquent d'une façon générale qu'il existe un contrôle restreint en la matière (voir ci-dessus [l'Espagne](#)) - le rapport [finlandais](#) mérite d'être spécialement mentionné puisqu'il relève que les décisions émanant des municipalités qui exercent leur pouvoir d'autorité locale et celles émanant du gouvernement et des ministères peuvent être attaquées devant la Juridiction administrative suprême en contestation de leur légalité, alors que, pour des raisons historiques, les attributions des tribunaux administratifs régionaux concernant les décisions des autorités administratives de l'Etat relevant du gouvernement et des ministères ne sont, en principe, pas limitées au contrôle de légalité (néanmoins, dans la pratique, il est rare que des appels soient fondés sur des considérations d'opportunité, ce qui fait que dans la plupart des cas le rôle des tribunaux administratifs régionaux se limite à l'examen de la légalité de la décision attaquée. Il convient d'ajouter qu'il y a aussi une restriction relative au contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire en [Autriche](#). Mais puisque l'autorité administrative est tenue de respecter «l'esprit de la loi», la Cour administrative suprême est en mesure de vérifier la légalité de l'acte administratif au regard de la question de savoir si la décision de l'autorité est conforme à l'esprit de la loi en question.

3. Le délai raisonnable dans lequel les jugements définitifs sont rendus dans les instances administratives

3.1. Les problèmes majeurs relatifs au délai raisonnable dans lequel un jugement définitif doit être rendu conformément à l'article 6 de la Convention dans les Etats Membres de l'Union Européenne

Le problème du **délai raisonnable dans lequel le jugement définitif doit être rendu** dans les instances administratives (point 8 du questionnaire)

ne se pose pas seulement au regard de l'article 6 de la Convention, mais aussi dans la mesure où les intérêts vitaux des personnes qui sont impliquées dans des instances judiciaires sont en cause ; pour cette raison, elle mérite une attention particulière à l'occasion du Colloque. *Généralement, l'objet de l'exigence du délai raisonnable stipulée dans l'article 6 de la Convention est de garantir que, dans l'espace d'un délai raisonnable et par le moyen d'une décision judiciaire, il soit mis fin à l'insécurité dans laquelle une personne se trouve du fait de sa position en matière civile ou en matière pénale lorsqu'elle a été incriminée ; cette stipulation répond aux intérêts de la personne concernée aussi bien qu'au principe de la certitude juridique (pour les détails, cf. van Dijk, van Hoof, "Theory and Practice of the European Convention on Human Rights", p. 442).*

En général, si le système juridique de l'Etat qui est l'auteur du rapport prévoit l'exercice d'un recours administratif préalable devant les autorités administratives ou quasi-judiciaires (à l'exception de la Grèce qui a indiqué que les décisions d'organes quasi-judiciaires n'étaient pas susceptibles d'appel devant une juridiction administrative), une objection ou un recours préalable sont obligatoires pour que les Juridictions administratives suprêmes soient prêtes à examiner l'affaire (à l'exception du rapport de la Finlande qui note qu'en général les recours sont portés devant la Juridiction administrative suprême immédiatement après que la décision administrative a été rendue, à moins qu'il ne s'agisse de décisions dans des affaires municipales, fiscales ou dans d'autres domaines administratifs spécialisés du droit, et du rapport de la France dans lequel il est indiqué que l'exercice d'un recours administratif préalable a un caractère facultatif dans la plupart des cas - à condition toutefois que l'administration réponde dans un délai de quatre mois). Le rapport italien mentionne que la question du délai raisonnable posait un problème croissant en Italie. Ce fait est dû essentiellement à deux causes: premièrement, l'autorité administrative contre laquelle le recours a été formé peut facilement faire traîner l'affaire en ne fournissant pas immédiatement les documents nécessaires. Deuxièmement, il existe deux degrés de juridiction avec un plein droit d'appel devant la juridiction supérieure, et il y a aussi les jugements au fond rendus par le Conseil d'Etat (sauf dans les instances où le litige est renvoyé devant la juridiction inférieure pour le motif d'irrégularités de la procédure). Des problèmes analogues relatifs aux délais raisonnables continuent d'exister au Portugal. En outre, il convient de mentionner que les autorités administratives, le Conseil d'Etat ou la Juridiction administrative suprême peuvent établir

certaines ordres de priorité: plusieurs Etats participants ont dit qu'il n'existait pas de système déterminé en ce qui concerne l'ordre de priorité dans l'examen des affaires (Danemark, Grèce), tandis que d'autres Etats ont fait savoir qu'il existait bien des règles de priorité (les Pays-Bas où les mesures d'urgence et d'autres affaires sont examinées avant les autres lorsque le Président de la Chambre en décide ainsi ; au Royaume-Uni, une attention particulière est portée aux affaires où la liberté civile est en cause et où des enfants sont impliqués ; la Suède définit l'ordre de priorité grâce à un système élaboré en vertu duquel une importance particulière est accordée, entre autres, aux affaires relatives à la garde des enfants, au contentieux fiscal, aux affaires relevant de la loi sur les étrangers et aux affaires concernant le placement obligatoire dans un hôpital psychiatrique ;) au sujet de l'Autriche, il convient de mentionner que - dans la mesure où la charge de travail des magistrats concernés le permet - une priorité plus grande est accordée aux affaires dans lesquelles, de par la nature du dossier, une décision urgente s'impose en vue d'assurer une protection juridique effective (cf. les critères mis au point par la Cour Constitutionnelle d'Espagne au sujet de la durée raisonnable des instances devant les juridictions, parmi lesquels figurent également les conséquences qu'un retard est susceptible d'avoir pour les parties en cause). La décision relève du pouvoir discrétionnaire du magistrat qui est chargé de présenter le projet de jugement du tribunal compétent. Lorsque le dossier est de nature à relever du champ d'application de l'article 6 de la Convention, cet aspect est pris en considération lorsqu'on décide de la priorité à lui accorder. D'après le rapport danois, un amendement à la Loi sur l'administration de la justice a été adopté en 1997 en vue d'assurer une accélération de la procédure dans la matière civile.

Pour ce qui est de la question de savoir si, et si oui, comment, une **indemnisation** peut être obtenue (en cas d'annulation d'une décision administrative) plusieurs Etats ont indiqué qu'une indemnisation était possible, pas automatiquement, mais à condition de justifier d'un préjudice.

En ce qui concerne l'étendue de la question soulevée dans le questionnaire, il convient de constater que les réponses traitent de l'indemnisation en général.

Dans le rapport danois il est indiqué que l'octroi de dommages et intérêts n'est pas lié à l'annulation de l'acte administratif ; il en va de même pour le Portugal. En Angleterre, il n'y a pas de droit à une indemnisation à la suite de l'annulation d'une décision administrative illégale. Dans le rapport espagnol, il est expliqué qu'en général les parties à l'instance, notamment le demandeur,

peuvent se voir accorder des dommages et intérêts en raison du retard intervenu, à condition qu'un préjudice ait effectivement été causé et qu'il soit appréciable en termes économiques et à titre individuel. Dans le rapport de la Finlande, il est souligné que la responsabilité de l'Etat et des municipalités est engagée lorsqu'il y a des erreurs ou des omissions de la part d'une autorité administrative. D'après le rapport de la Belgique, l'annulation d'un acte administratif établit en même temps le caractère préjudiciable de cet acte. Lorsque le requérant a subi des dommages et que ces derniers présentent un rapport de cause à effet avec l'acte contesté, des dommages et intérêts peuvent lui être accordés ultérieurement dans le cadre d'une procédure civile ; néanmoins, aucune jurisprudence n'est établie jusqu'à présent en ce qui concerne la violation du principe du délai raisonnable stipulé dans l'article 6 de la Convention. Les rapports portugais et irlandais évoquent également la question de savoir si le préjudice est causé par le retard ou non. Dans *la discussion*, *il serait intéressant de faire une distinction entre l'indemnisation en cas d'annulation d'une décision illégale et l'indemnisation en cas de retard déraisonnable de la décision.*

Le rapport français explique qu'en cas d'annulation d'une décision administrative, le requérant peut obtenir une indemnisation dans la mesure où un préjudice lui a été causé.

Dans la plupart des pays, la Juridiction administrative suprême ou le Conseil d'Etat ne sont pas compétents pour trancher cette question. Les Pays-Bas ont indiqué cependant, qu'en général la Juridiction administrative suprême peut accorder une indemnisation pour compenser le préjudice souffert en cas d'annulation d'une décision illégale à la demande du requérant, à condition que le recours soit bien fondé (les dommages et intérêts doivent alors être versés par la personne juridique publique désignée dont relève l'autorité administrative critiquée). Le droit écossais prévoit des dispositions analogues (bien que jusqu'à présent des dommages et intérêts n'aient été accordés que dans une seule affaire). En France, la juridiction compétente est le tribunal administratif en premier ressort.

En ce qui concerne la question spécifique du remboursement des traitements et de la réintégration de fonctionnaires à la suite de l'annulation d'une mesure d'éviction, plusieurs Etats indiquent dans leur rapport que le fonctionnaire a droit à sa réintégration et au paiement des traitements correspondants (Espagne, Italie, Royaume-Uni en ce qui concerne l'indemnisation, Grèce, Allemagne, Finlande, France et Pays-Bas si la juridiction juge du fond

du litige). Le Danemark en revanche, se réfère à la législation générale sur les actes délictueux et indique qu'un tel droit n'existe pas automatiquement). Tous les Etats mentionnent qu'il n'existe pas de procédures internes qui ouvriraient droit à indemnité en compensation de dommages subis en raison de retards déraisonnables de la procédure (la Grèce évoque la responsabilité personnelle des juges en réparation de dommages causés). Dans leur rapport, la plupart des Etats indiquent qu'il existe différents moyens pour suivre le calendrier de chaque affaire depuis son instruction, notamment par un système de surveillance informatisé ou par des rapports périodiques qui sont publiés tous les ans. Les réponses ont cependant varié en ce qui concerne la question de savoir si les dossiers de même nature étaient traités dans des délais plus ou moins comparables (p.ex. la Grèce et l'Espagne ont répondu par l'affirmative) et si des «briefings» des gouvernements étaient organisés en vue de conseiller le législateur dans la perspective de l'adoption de nouveaux instruments législatifs (p.ex. le Danemark, les Pays-Bas et la Suède ont répondu par l'affirmative).

Concernant les possibilités d'accélérer les procédures, aussi bien le rapport français que le rapport portugais mentionnent le fait que l'utilisation de moyens technologiques modernes devrait contribuer à réduire les délais d'attente du jugement (en améliorant aussi bien le système de suivi que l'accès des juges à la jurisprudence établie ; d'après l'expérience française, ces attentes étaient remplies, du moins en ce qui concerne le système de suivi).

Le rapport français énumère les mesures prises dans le passé (comme par exemple la création des cours administratives d'appel en 1987, l'introduction du juge unique devant le tribunal administratif en 1995).

Au Royaume-Uni, un système de calendrier-programme est utilisé ; des rapports périodiques sont soumis dans lesquels est établi le pourcentage des différentes catégories de litiges qui sont tranchés avant la date-butoir et qui identifient les litiges pour lesquelles cela n'a pas été le cas en indiquant les raisons pour chaque dossier. Les résultats sont publiés tous les ans.

En Autriche, la Cour administrative suprême peut maintenant rejeter des requêtes a limine dans les affaires où un tribunal administratif indépendant a statué dans certaines circonstances (absence de question juridique de principe, notamment lorsqu'il n'y a pas de jurisprudence de la Juridiction administrative suprême ou qu'il y a des jugements contradictoires de la Juridiction administrative suprême en la matière ; dans les affaires relevant de la matière pénale, la sanction infligée ne doit pas dépasser ATS 10.000,-, soit environ Euro 700,-). Etant donné que le champ d'activité principal des Tribunaux administratifs

indépendants est actuellement le domaine des sanctions administratives, cette possibilité ne peut être utilisée que dans les affaires relevant du pénal ; celles-ci ne représentent que moins d'un dixième de la charge de travail de la Cour administrative suprême. D'après le rapport de la Belgique, diverses mesures procédurales, dont entre autres l'introduction d'une procédure sommaire, ont été prises en vue d'accélérer les procédures et se sont avérées efficaces. Dans ce contexte, il convient de mentionner spécialement le rapport du Luxembourg qui fait état du fait que la durée des procédures est devenue acceptable depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1996 qui prévoit une procédure préliminaire obligatoire devant l'autorité administrative avant que ne soit déclenchée la procédure devant la Cour. Une nouvelle loi détermine par ailleurs des délais très stricts à respecter par les parties pour répondre à l'appel.

3.2. Statistiques

Lors de l'interprétation des statistiques présentées ci-dessous, il convient de se rappeler en premier lieu que le droit de recours devant la Juridiction Administrative Suprême et le Conseil d'Etat est assuré de manière plus ou moins complète dans un certain nombre de pays qui ont participé à l'enquête (voir p.ex. les Pays-Bas, la Finlande et l'Italie, et, à un certain degré, aussi le Danemark et l'Autriche [sauf dans les cas peu nombreux où un tribunal indépendant a jugé de l'affaire]), alors que d'autres systèmes juridiques comportent des restrictions à cet égard, et en second lieu qu'il y a différentes instances de recours de pleine juridiction dans les pays participants.

Point 8.3 sous-alinéas b), c), d) et e)

Pays	Litiges introduits en premier ressort en 1998	Jugements rendus en premier ressort en 1998	Litiges introduits en dernier ressort en 1998	Jugements rendus en dernier ressort en 1998
Allemagne	première instance: 89.222 (plus 112.321 demandes de procédure sommaire)	première instance: 85.209 (plus 133.063 procédures sommaires)	dernière instance: 915 (plus 313 pourvois en cassation et 2.716 autorisations de pouvoir en cassation)	dernière instance: 277 jugements (total des litiges: 4028)
Autriche ¹⁰	pas de chiffres disponibles	pas de chiffres disponibles	7.661 requêtes plus 2.911 demandes de sursis à exécution	10.858 jugements plus 2.941 décisions de sursis à exécution
Belgique	pas de chiffres disponibles	pas de chiffres disponibles	4.816 litiges	5.342 litiges

¹⁰ Pour les chiffres relatifs à l'année 1999, consulter l'Annexe A.

Pays	Litiges introduits en premier ressort en 1998	Jugements rendus en premier ressort en 1998	Litiges introduits en dernier ressort en 1998	Jugements rendus en dernier ressort en 1998
Danemark (instances civiles en général)	City courts: 105.122 High courts: 1.864	City courts: 102.250 High courts: 1.611	Juridiction administrative suprême: 279	Juridiction administrative suprême: 240
Espagne	Audience nationale et juridictions supérieures: 145.095	Audience nationale et juridictions supérieures: 108.173	dernière instance: 11.868+ 636	dernière instance: 12.775
Finlande	Tribunaux administratifs régionaux: 19.122	Tribunaux administratifs régionaux: 19.476	Juridiction administrative suprême: 4.904	Juridiction administrative suprême: 3.565
France ¹¹	première instance: 123.8347 cours d'appel: 14.330	première instance: 104.615 cours d'appel: 9.199	Conseil d'Etat: 5.520	Conseil d'Etat: 6.576
Grèce	Tribunaux administratifs de première instance: 53.162	Tribunaux administratifs de première instance: 49.795	Conseil d'Etat: 7.229	Conseil d'Etat: 5.279 (6.701 requêtes ont été retirées)
Italie	Tribunaux administratifs régionaux: 90.000	Tribunaux administratifs régionaux: 52.700	Conseil d'Etat: 12.300	Conseil d'Etat: 11.600

¹¹Pour les chiffres relatifs à l'année 1999, consulter l'Annexe A.

Pays	Litiges introduits en premier ressort en 1998	Jugements rendus en premier ressort en 1998	Litiges introduits en dernier ressort en 1998	Jugements rendus en dernier ressort en 1998
Luxembourg ¹²	pas de chiffres disponibles	493	164	126
Pays-Bas	3.033 litiges (plus 1.540 mesures provisoires)	3.685 litiges (plus 1.687 mesures provisoires jugées)	dernière instance: 2.083 (plus 312 demandes de mesures provisoires)	dernière instance: 2.145 (plus 337 mesures provisoires jugées)
Portugal	Tribunaux admin. de district: 4.211/ Tribunaux administratifs centraux : 1.683	Tribunaux admin. de district: 3.107/ Tribunaux administratifs centraux : 650	Cour admin. suprême : 1.283	Cour admin. suprême : 1.904
Royaume-Uni et droit écossais:	pas de chiffres précis / Droit écossais: 147	pas de chiffres précis / Droit écossais: 129	Cour d'appel: 175 / Droit écossais: 18	Cour d'appel: 228 / Droit écossais: <5
Suède	96.098	108.823	8.671	7.068

¹² Les chiffres datent de l'année 1998/1999

Point 8.3 sous-alinéas a) et f)

Pays	<u>Durée moyenne des instances jugées par les juridictions administratives en premier ressort en 1998</u>	<u>Durée moyenne des instances jugées par les juridictions administratives en dernier ressort en 1998</u>	<u>Dossiers en instance à la fin de l'année 1998 au premier degré</u>	<u>Dossiers en instance à la fin de l'année 1998 au dernier degré</u>
Allemagne	Tribunaux administratifs de première instance: 16,8 mois	dernière instance: 1) examen de la recevabilité du recours: 2 mois et 20 jours 2) jugement en dernier ressort: 11 mois et 11 jours	première instance: 318.682 (y compris les procédures sommaires)	dernière instance: 1028 litiges (recours en dernier ressort: 240 et examens de la recevabilité:

				437)
Autriche ¹³	pas de chiffres disponibles	1) recours exercés parce que les autorités administratives ont omis de prendre une décision: env. 24 mois 2) pourvois en cassation en contrôle de légalité: env. 17 mois (sécurité sociale: 19 mois et contentieux fiscal: 24 mois)	pas de chiffres disponibles	1) + 2): 13.126 ¹⁴

¹³ Pour les chiffres relatifs à l'année 1999, consulter l'Annexe A.

¹⁴ A titre de comparaison: à la fin de 1994 le nombre des affaires en instance était de 6.442.

Pays	<u>Durée moyenne des instances jugées par les juridictions administratives en premier ressort en 1998</u>	<u>Durée moyenne des instances jugées par les juridictions administratives en dernier ressort en 1998</u>	<u>Dossiers en instance à la fin de l'année 1998 au premier degré</u>	<u>Dossiers en instance à la fin de l'année 1998 au dernier degré</u>
Belgique	pas de chiffres disponibles	env. 32 mois	pas de chiffres disponibles	15.266
Danemark (instances civiles en général)	env. 14 mois	près de 21 mois	Cours d'appel: 5.984	Cour Suprême: 438
Espagne	pas de chiffres disponibles	1) statuant en appel: 12 à 24 mois 2) statuant en cassation: 36 à 48 mois	Audience Nationale et Juridictions supérieures: 328.797 affaires en instance	dernier ressort: 14.855 affaires en instance
Finlande	Tribunaux administratifs régionaux: 6 mois	Cour administrative suprême: 10 mois	Tribunaux administratifs régionaux: 9.014	Cour administrative suprême: 4.054
France ¹⁵	première instance: env. 24 mois/ cours d'appel: env. 38 mois	Conseil d'Etat: env. 15 mois	première instance: 207.920/ Cours d'appel: 29.334	Conseil d'Etat: 8.203

¹⁵ Pour les chiffres relatifs à l'année 1999, consulter l'Annexe A.

Pays	<u>Durée moyenne des instances jugées par les juridictions administratives en premier ressort en 1998</u>	<u>Durée moyenne des instances jugées par les juridictions administratives en dernier ressort en 1998</u>	<u>Dossiers en instance à la fin de l'année 1998 au premier degré</u>	<u>Dossiers en instance à la fin de l'année 1998 au dernier degré</u>
Grèce	Tribunaux administratifs de première instance: 18 mois	Conseil d'Etat: 24 - 29 mois	Tribunaux administratifs de première instance: 88.007 affaires en instance	Conseil d'Etat: 29.104 affaires en instance
Italie	impossible de donner des chiffres (il faudrait 16 ans pour liquider le travail en retard) - de ce fait, les sursis à exécution et autres mesures provisoires sont importantes	pas de chiffres disponibles, cependant la durée moyenne augmente d'une façon générale	Tribunaux administratifs régionaux: 856.000	Conseil d'Etat: 32.900

Pays	<u>Durée moyenne des instances jugées par les juridictions administratives en premier ressort en 1998</u>	<u>Durée moyenne des instances jugées par les juridictions administratives en dernier ressort en 1998</u>	<u>Dossiers en instance à la fin de l'année 1998 au premier degré</u>	<u>Dossiers en instance à la fin de l'année 1998 au dernier degré</u>
Pays-Bas	1) jugements sans audience: 4 mois 2) décisions relatives aux demandes de mesures provisoires: 5 mois 3) jugements avec audience: - 11%: < 12 mois - 42%: 12-24 mois - 32%: 24-36 mois - 15%: plus de 36 mois	- 43% des instances: < 12 mois - 56% des instances: 12-24 mois - 1 % des instances: 24-36 mois	484	37
Portugal	Tribunaux administratifs de district : 15 à 20 mois/ Tribunaux administratifs centraux: 3-9 mois	Cour administrative suprême: 18-27 mois	Tribunaux administratifs de district : 5.498/ Tribunaux administratifs centraux : 1.603	Cour administrative suprême : 2.482

Pays	<u>Durée moyenne des instances jugées par les tribunaux administratifs du premier degré en 1998</u>	<u>Durée moyenne des instances jugées par les juridictions administratives en dernier ressort en 1998</u>	<u>Dossiers en instance à la fin de l'année 1998 au premier degré</u>	<u>Dossiers en instance à la fin de l'année 1998 au dernier degré</u>
Royaume-Uni	High Court: 75% des recours déclarés recevables en 10 mois et 95% en 16 mois	Court of Appeal: 90% des recours déclarés recevables en 12 mois et 50% en 7 mois	166 dossiers au total (y compris les demandes de recours)	114 dossiers au total
Suède	Tribunaux administratifs de première instance: - contentieux fiscal: 18,6 mois - sécurité sociale: 9,1 mois - assistance sociale: 3,3 mois	Juridiction administrative suprême: 12,7 mois	47.420 affaires en instance	8.603 affaires en instance

Observation sur les statistiques relatives à la durée moyenne des instances :

Il convient de prendre en considération que les statistiques donnant des chiffres concernant les litiges qui ont été *tranchés* dans une certaine période ne donnent qu'un tableau approximatif de la durée réelle pendant laquelle les litiges *en instance* devant la juridiction compétente sont déjà en attente de jugement. Lorsqu'il y a un grand nombre d'affaires qui sont examinées avec un haut degré de priorité, les décisions intervenues pendant une période déterminée (p.ex. un an) peuvent se rapporter à des litiges relativement récents, alors que la durée moyenne des instances (les litiges qui ont été tranchés et ceux qui ne l'ont pas encore été) peut très bien être plus longue.

4. Conclusions

Pour terminer, il convient de rappeler que l'article 6 de la Convention joue également un rôle important dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes en ce qui concerne le respect du principe d'une protection juridique efficace.

Il semble justifié de présumer qu'il y a aussi une obligation au regard du droit communautaire quant au respect des stipulations de l'article 6 de la Convention lorsque l'affaire relève du droit communautaire. C'est ainsi que la CJCE s'est référée à l'article 6 de la Convention à plusieurs reprises. Dans l'arrêt *Johnston*, Rs 222/84, Rec. 1986, 1651, al. 18, la Cour définit la protection devant les juridictions stipulée dans l'article 6 de la Convention comme l'un des principes fondamentaux du droit européen, et elle rappelle que, conformément à sa jurisprudence, les principes directeurs de la Convention européenne des droits de l'homme doivent être respectés dans la législation communautaire. Dans les pays dans lesquels la Juridiction administrative suprême ou le Conseil d'Etat est tenu de respecter les prescriptions de l'article 6 de la Convention dans toutes les instances, il ne se pose aucun problème. Mais cette jurisprudence conduirait à une obligation d'assurer que les actes administratifs qui sont pris dans le cadre de la transposition du droit communautaire puissent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction, dans le respect des stipulations de l'article 6 de la Convention. Ce sujet appelle de plus amples débats dans le contexte des obligations découlant de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes concernant la procédure devant les juridictions qui ont à juger de litiges relevant du droit communautaire.¹⁶

¹⁶ Cf. p.ex. CJCE dans l'affaire Peterbroeck, Rec. 1995, I-4599.

Annexe A

Chiffres disponibles pour l'année 1999:

Pays	Litiges introduits en premier ressort en 1999	Jugements rendus en premier ressort en 1999	Litiges introduits en dernier ressort en 1999	Jugements rendus en dernier ressort en 1999
Autriche	pas de chiffres disponibles	pas de chiffres disponibles	7.228 requêtes plus 2.490 demandes de sursis à exécution	11.025 jugements plus 2.547 décisions de sursis à exécution
France	première instance: 117.429/ cours d'appel: 16.056	première instance: 112.206/ cours d'appel: 11.390	Conseil d'Etat: 8.817	Conseil d'Etat: 7.581
Portugal	Tribunaux administratifs de district: 3.995/ Tribunaux administratifs centraux: 1.672	Tribunaux administratifs de district: 3.416/ Tribunaux administratifs centraux: 1.077	Cour administrative suprême: 1.468	Cour administrative suprême: 1.775

Pays	<u>Durée moyenne</u> des instances jugées par les juridictions administratives en premier ressort en 1999	<u>Durée moyenne</u> des instances jugées par les juridictions administratives en dernier ressort en 1999	<u>Dossiers en</u> <u>instance à la</u> <u>fin de l'année</u> <u>1999 en</u> <u>premier</u> <u>ressort</u>	<u>Dossiers</u> <u>en instance</u> <u>à la fin de</u> <u>l'année</u> <u>1999 en</u> <u>dernier</u> <u>ressort</u>
Autriche	pas de chiffres disponibles	pas de chiffres disponibles	pas de chiffres disponibles	nombre total des requêtes: 9.322 plus 603 demandes de sursis à exécution
France	pas de chiffres disponibles	pas de chiffres disponibles	première instance: 209.247/ cours d'appel: 33.798	Conseil d'Etat: 9.439
Portugal	pas de chiffres disponibles	pas de chiffres disponibles	Tribunaux administratifs de district: 6.077 Tribunaux administratifs centraux: 2.209	Cour administrative suprême: 2.175