

**XXII^e Colloque de l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions
administratives suprêmes de l'Union européenne**

La prévention de l'arriéré dans la justice administrative

Rapport général

par Rusen Ergec

Professeur à l'Université du Luxembourg¹

Qu'il me soit permis d'emblée d'exprimer, au nom de la présidence luxembourgeoise de l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, l'honneur et le privilège de dresser le rapport général du XXII^e Colloque de l'ACA.

L'objet du Colloque consiste à analyser et à comparer les diverses procédures tendant à la prévention de l'arriéré devant ces juridictions tout en ayant égard à la **qualité** de l'administration de la justice administrative. La prévention de l'arriéré n'est pas seulement une composante essentielle d'une bonne administration de la justice. Elle est aussi un **impératif européen**. En effet, comme l'a souligné à maintes reprises la Cour européenne des droits de l'homme :

« (...) La Convention oblige les Etats contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs cours et tribunaux puissent remplir chacune de ses exigences (voir, parmi beaucoup d'autres, arrêt Duclos c. France du 17 décembre 1996, § 55) et, notamment,

¹ Nous tenons à remercier vivement Monsieur Georges Ravarani, Président de la Cour administrative de Luxembourg, pour ses précieux conseils et remarques ainsi que Monsieur Christian Deprez, auxiliaire scientifique à l'Université du Luxembourg, pour son aide dans la rédaction de la troisième partie du présent rapport.

garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive dans un délai raisonnable (voir, par exemple, Frydlender c. France du 27 juin 2000 (Grande Chambre), § 45) ».

L'expression « Conseils d'Etat et juridictions administratives suprêmes » recèle une **réalité multiforme** qu'il faudra garder présent à l'esprit. En effet, certains rapports, comme celui du Conseil d'Etat de Belgique ou du Conseil d'Etat de Turquie, dénie à ces conseils la qualité de juridiction administrative suprême. D'autres juridictions, qu'on peut qualifier de suprêmes comme celle de Malte, de Chypre et du Danemark, inspirées du système anglo-saxon, ne traitent pas à proprement parler du contentieux administratif, mais connaissent des recours mettant en cause un acte de l'administration en appliquant le droit et la procédure de droit commun.

C'est pourquoi, même si l'on risque de distordre la réalité, dans un souci de simplification, nous nous proposons, pour la suite de l'exposé, d'utiliser les expressions génériques de « juridiction administrative supérieure » ou « haute juridiction administrative ».

La complexité de la réalité à laquelle nous sommes confrontés se reflète également dans les paramètres de comparaison des divers mécanismes d'accélération des procédures.

La charge de travail des juridictions administratives supérieures peut, en effet, varier en fonction du **rôle** qui leur est dévolu.

Certaines, comme la Cour administrative d'*Autriche* statuent en premier et dernier ressort dans la majorité des cas. C'est également le cas du Conseil d'Etat de Belgique lorsqu'il connaît des recours en annulation des actes des autorités administratives, sauf au contentieux des étrangers. Il est évident qu'en pareille hypothèse, le risque d'encombrement du rôle peut être plus grand que pour les juridictions qui statuent en deuxième (*Luxembourg*) voire en troisième instance (Conseil d'Etat de *France*, Conseil d'Etat des *Pays-Bas*).

Un autre paramètre de comparaison réside dans la question de savoir si la juridiction administrative supérieure connaît à la fois des **questions de fait et de droit** ou si elle ne connaît que des questions de droit. Il est évident qu'une haute juridiction administrative qui statue comme juge de cassation contrôlant le respect de la loi et des règles procédurales a une charge de travail moins lourde que celle qui assume un contrôle de pleine juridiction recouvrant les points de fait et de droit.

On peut, à cet égard, distinguer plusieurs catégories.

Dans une première, on retrouve les hautes juridictions administratives dont la compétence porte essentiellement sur des **questions de droit** avec cependant certaines exceptions pour quelques-unes d'entre elles.

Tel est le cas de la Cour administrative fédérale *allemande*, du Conseil d'Etat de *France*, sauf lorsqu'il statue dans certains cas comme juge du premier et dernier ressort, de la Cour administrative suprême de *Pologne*, de la Haute cour de cassation et de justice de *Roumanie*, et des Cours suprêmes d'*Estonie*, de *Slovaquie*, de *Chypre* et de *Hongrie* et de la Cour administrative suprême de la *République tchèque*. La Cour administrative d'*Autriche* peut constituer une sous-catégorie en ce sens que les faits ne sont examinés que lorsqu'il est établi que l'administration n'a pas respecté les règles de la procédure administrative précontentieuse.

Dans une deuxième catégorie, on est en présence de juridictions administratives supérieures qui ne connaissent exclusivement des questions de droit que lorsqu'elles statuent sur les **recours en cassation** qui visent généralement les décisions des juridictions administratives supérieures rendues en dernier ressort.

Il s'agit du cas de la Cour administrative suprême du *Portugal*, des Conseils d'Etat de *Belgique* et de *Grèce*, et de la Cour administrative suprême de *Bulgarie*.

Dans une troisième catégorie, l'on retrouve les juridictions administratives supérieures qui statuent **à la fois sur des points de fait et de droit** en opérant le cas échéant à l'instar d'une instance d'appel dotée du pouvoir de réformer la décision juridictionnelle attaquée.

Tel est le cas du Conseil d'Etat d'*Italie*, de la Cour administrative suprême de *Finlande*, de la Cour suprême du *Danemark*, de la Cour suprême de *Slovénie*, de la Cour administrative suprême de *Suède*, de la Cour suprême de *Norvège*, de la Cour administrative suprême de *Lituanie*, de la Cour administrative du *Luxembourg*, de la Cour administrative de *Croatie* et de la Cour d'appel de *Malte*.

Enfin, certains pays ne connaissent qu'**une seule Cour suprême qui statue dans toutes les affaires**, quelle qu'en soit la nature.

C'est le cas du *Danemark* et de la *Norvège*. Le système *maltais* est doté d'une Cour suprême plurielle, réunissant en son sein la Cour constitutionnelle et la Cour d'appel, laquelle est chargée de la connaissance du contentieux administratif.

Il convient par ailleurs de noter que, dans l'analyse des diverses méthodes de prévention de l'arriéré, on ne saurait perdre de vue les exigences découlant de l'**article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme** et des libertés fondamentales (ci-après « CEDH ») relatif au droit à un procès équitable. Sans prétendre nullement à une analyse exhaustive de compatibilité avec la CEDH, on ne manquera pas d'évoquer, au cours de l'exposé, la jurisprudence de Strasbourg. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré :

« Il n'appartient pas à la Cour d'indiquer aux autorités nationales les mesures propres à permettre à leur système d'appel de répondre aux exigences de l'article 6. Sa tâche consiste seulement à rechercher si la voie suivie par elles en ce domaine aboutit à des résultats qui, dans les litiges dont on la saisit, cadrent avec les exigences de l'article 6 » (arrêts *Boner c. Royaume-Uni* du 28 octobre 1994, §43 ; et *Maxwell c. Royaume-Uni* du 28 octobre 1994, 40).

En outre, si l'article 6 de la CEDH n'astreint pas les Etats à créer des juridictions administratives supérieures d'appel ou de cassation, dès lors que de telles juridictions administratives supérieures existent, elles sont soumises au respect de l'article 6 qui consacre le principe du contradictoire et des droits de la défense.

Le droit à être jugé dans un délai raisonnable étant une exigence cardinale de l'article 6 de la CEDH, la Cour de Strasbourg se montre cependant sensible aux mesures tendant à prévenir l'arriéré (arrêt *Garcia Manibardo c. Espagne* du 15 février 2000, §38) tout en veillant à ce qu'elles ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit d'accès à un tribunal (*idem*, § 45). Par ailleurs, le statut spécifique des cours suprêmes, singulièrement de celles qui statuent en cassation, est dûment pris en compte au regard des mesures qui dérogent aux normes générales du procès équitable (arrêt *Ekbatani c. Suède* du 26 mai 1988, §31).

C'est sous le bénéfice de ces remarques générales qu'il convient à présent d'aborder l'étude des différentes méthodes consistant à prévenir ou à résorber l'arriéré avant de se pencher sur les critères de performance.

I. Les techniques pour endiguer l'afflux de recours

1. Représentation par un avocat

La représentation obligatoire par un avocat ou autre juriste qualifié peut se révéler, en principe, une méthode utile pour tempérer l'ardeur des justiciables dont les recours n'ont guère de chance de prospérer. Plus l'avocat est qualifié, plus il a la possibilité d'offrir un **filtre** efficace. Bien entendu, la déontologie de l'avocat joue ici un rôle important et il n'est pas du tout exclu qu'un manque de conscience professionnelle puisse, au contraire, contribuer à une multiplication de recours voués à l'échec.

En tout cas, l'intervention de l'avocat contribue normalement à une meilleure rédaction du recours et de l'articulation des griefs, ce qui facilite l'examen du recours par la juridiction compétente et accélère partant la procédure.

On rappellera que selon la jurisprudence de Strasbourg, l'obligation de passer par le ministère d'un avocat pour s'adresser à une haute juridiction se rencontre dans le système juridique de plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe et ne suscite pas d'objection sous l'angle de l'article 6 de la CEDH (arrêt *Gillow c. Royaume-Uni* du 24 novembre 1986, § 69).

En règle générale, l'administration est dispensée de recourir à un avocat et normalement se fait représenter par un de ses agents qualifiés. La représentation obligatoire, lorsqu'elle est prévue, ne vaut donc que pour les particuliers.

En République fédérale *allemande*, l'on exige la représentation par avocat ou professeur d'université ayant réussi l'épreuve exigée pour devenir juge. Un système analogue prévaut en *Slovénie*. L'*Autriche*, l'*Espagne*, le *Luxembourg* et le *Portugal* exigent la représentation par avocat à peine d'irrecevabilité de la requête. Il en est de même en *France* pour l'exercice du recours en annulation devant le Conseil d'Etat (les litiges à caractère patrimonial ou portant sur les relations contractuelles n'exigeant pas la représentation obligatoire par avocat). Selon la législation *maltaise*, l'intervention de l'avocat est obligatoire pour signer les actes de procédure mais pas pour la comparution, sauf si la Cour l'ordonne. La *Pologne* et la *Belgique* exigent le ministère d'un avocat pour les procédures de cassation. En *Slovaquie*, en *Grèce* et en *République tchèque*, la représentation obligatoire peut recevoir certaines exceptions.

Certains pays, comme la *Pologne* et le *Luxembourg*, acceptent la représentation par un conseiller fiscal pour les litiges fiscaux.

Devant la *Cour de justice de l'Union européenne* (ci-après « *CJUE* ») statuant au contentieux des questions préjudicielles, la représentation des parties suit les règles prévalant devant la juridiction nationale *a quo*.

Un second groupe de pays, minoritaires, admettent la possibilité d'introduire une action en personne sans l'assistance d'un juriste.

Il s'agit de la *Croatie*, de l'*Estonie*, de la *Lettonie*, de la *Lituanie*, de la *Finlande*, des *Pays-Bas*, de la *Turquie*, de *Chypre*, de la *Belgique*, du *Royaume-Uni* et de la *Bulgarie*. A noter que le système *chypriote* prévoit même l'assouplissement des règles procédurales lorsque le particulier agit seul.

C'est également le cas de la *Suède*. Cela est probablement dû au fait que le juge administratif suédois assume un rôle inquisitoire accusé en jouant un rôle actif dans l'instruction de la cause.

Dans l'ensemble, les qualifications professionnelles exigées ne sont pas trop strictes.

La *Belgique* admet même la représentation par des avocats stagiaires. D'autres se contentent de qualifications professionnelles ordinaires, à savoir une simple inscription sur le tableau de l'Ordre des avocats (*République fédérale allemande*, *Pologne*, *Estonie*, *Autriche*, *Hongrie*, *Portugal*, *Luxembourg*). Aux *Pays-Bas*, aucune qualification professionnelle précise n'est en principe requise.

On ne trouve de qualifications professionnelles sélectives que dans cinq pays: douze ans d'ancienneté (sans compter le stage) avec la possibilité de réduire l'ancienneté à 6 ans, moyennant un examen très sélectif, pour l'*Italie*; et cinq et deux ans d'expérience juridique professionnelle respectivement en *Bulgarie* et à *Chypre*. Au *Danemark*, n'ont accès au prétoire de la Cour suprême que les avocats ayant pratiqué régulièrement devant la Cour d'appel pendant cinq ans au moins. En *France*, le monopole de plaidoirie devant le Conseil d'Etat est réservé aux avocats au Conseil d'Etat, c'est-à-dire aux avocats appartenant à l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, spécialisés dans la représentation des parties devant ces deux cours suprêmes.

2. Limitations du droit de recours

Le droit de recours peut être limité par des normes législatives ou réglementaires ou même par des constructions jurisprudentielles. Il ne s'agit pas de traiter ici des limitations élémentaires de droit comme le délai de recours, les conditions relatives à l'intérêt au recours et à la qualité et la capacité d'ester en justice, conditions que l'on retrouve dans presque tous les systèmes nationaux.

La jurisprudence de Strasbourg sur le droit d'accès à un tribunal admet que pareil droit soit soumis à des conditions de recevabilité, voire d'autorisation, pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à la substance du droit. En ce qui concerne les juridictions supérieures, la Cour a admis la **conventionalité des systèmes d'autorisation d'appel** (arrêt *Ekbatani*, précité, § 31), de même qu'elle a reconnu qu'un formalisme plus accusé puisse présider à la recevabilité des recours en cassation, tout en censurant des applications excessivement formalistes ou incohérentes qui violent le droit d'accès au tribunal découlant de l'article 6 de la CEDH (arrêts *De Geouffre de la Pradelle c. France* du 16 décembre 1992, § 38 ; *Santos Pinto c. Portugal* du 20 mai 2008, §44 ; *Dattel c. Luxembourg* du 30 juillet 2009, §§ 36-47 ; *Erablière c. Belgique* du 24 février 2009, violation de l'article 6 par une décision Conseil d'Etat de Belgique déclarant irrecevable une requête qui, en ce qui concerne l'exposé obligatoire des faits dans la requête, se référait aux faits relatés dans l'acte attaqué annexé à la requête).

Un premier groupe de pays ne connaît pas de limite au droit de recours.

Il s'agit de la *France* où le droit de saisir le Conseil d'Etat a valeur constitutionnelle, de la *Slovaquie*, de l'*Italie*, de l'*Autriche*, du *Luxembourg*, des *Pays-Bas*, de la *Belgique*, de la *Lituanie*, de *Chypre* et de la *Roumanie*. Le droit d'introduire des pourvois devant la *CJUE* est absolu.

D'autres ont institué divers procédés de filtrage qu'il convient d'évoquer en commençant par les limitations les plus rigoureuses.

La technique la plus efficace pour endiguer les recours paraît être le système d'autorisation de recours ou d'appel (« *leave of appeal* »). On rappellera cependant que ce

système ne peut s'appliquer à celles des juridictions administratives supérieures qui statuent en principe en premier et dernier ressort.

La Cour administrative fédérale *allemande* applique de ce système. Tout recours à la Cour est assujéti à son autorisation. L'autorisation d'appel à la Cour administrative fédérale est accordée soit par cette dernière soit par l'une des hautes cours administratives si les conditions légales suivantes se trouvent réunies : a) l'importance fondamentale de l'affaire (affaires qui ne peuvent être tranchées sur la base de la jurisprudence existante; b) un risque de divergence de jurisprudence avec celle de la Cour administrative fédérale et de la Cour constitutionnelle fédérale ; c) des erreurs déterminantes de procédure. De l'avis de la Cour administrative fédérale allemande, cette technique offre un système de filtrage très effectif. En général, chaque année, la Cour n'accorde l'autorisation d'appel que pour 400 affaires sur 1600 (les affaires de première instance étant exceptées).

Un système analogue en *Suède* conduit à un filtrage rigoureux au terme duquel l'autorisation d'appel n'est accordée que dans 2% des cas.

La Constitution *norvégienne* prévoit que des limitations au droit d'appel peuvent être prévues par la loi. C'est ainsi que, le rôle de la Cour suprême étant limité à la cohérence et à l'unité de la jurisprudence, aucun appel ne peut être introduit si ce n'est avec l'autorisation du Comité d'appel de la Cour composé de 4 juges. Le « *leave of appeal* » n'est donné que dans des cas qui soulèvent des questions juridiques importantes. L'autorisation d'appel est refusée dans 85% des cas.

Le système *finlandais* institue quant à lui le système d'autorisation dans les matières limitativement énumérées par la loi. Il s'agit de la fiscalité, de l'immigration et de l'asile, ainsi que du contentieux relatif aux permis de bâtir et de certaines matières de sécurité sociale. Dans ces matières, l'autorisation n'est accordée que dans 17% des cas.

Le *Danemark* utilise aussi l'autorisation d'appel dont l'octroi est limité aux « questions de principe ».

Le système *portugais* se rapproche du système allemand dans la mesure où les recours sont limités au recours en uniformisation de la jurisprudence ainsi qu'aux recours en cassation fondés uniquement sur des questions de droit. Le but est de se limiter à "*l'examen d'une question qui, pour son intérêt juridique ou social, revêt une importance fondamentale ou lorsque l'examen du recours par la Cour s'avère clairement nécessaire à une meilleure application du droit.*" Il ne s'agit donc pas d'instituer un troisième degré de juridiction par rapport aux juridictions administratives d'appel. Le recours en cassation fait l'objet d'un filtrage par une chambre de trois juges.

Le système de filtrage devant la Cour suprême de *Lettonie* en ce qui concerne les pourvois en cassation abonde dans le même sens.

Il en est de même en *Slovénie*.

En *Belgique*, il existe une procédure sommaire de recevabilité des recours en cassation sans audience, sans débat contradictoire, et avec motivation succincte, la décision étant rendue par un conseiller unique. De surcroît, le pourvoi n'est pas suspensif. Enfin, l'irrecevabilité d'un recours manifestement inadmissible peut entraîner l'infliction d'une amende à charge du requérant.

La *France* connaît un système analogue devant le Conseil d'Etat. Une telle procédure sommaire ne suscite en principe pas d'objection de principe de la part de la Cour de Strasbourg (arrêt *Ekbatani c. Suède*, précité, § 31).

Devant la Cour suprême de *Hongrie*, le recours est uniquement admis pour des questions de procédure qui n'affectent pas le fond de l'affaire.

Le système *maltais* admet l'appel contre les décisions des juridictions de droit commun sans limites, tandis que l'appel contre les décisions des juridictions administratives *ad hoc* n'est recevable que si la loi organique le prévoit.

Le système *britannique* paraît être celui qui offre la plus grande latitude en matière d'autorisation de relever appel. Les juridictions compétentes pour ce faire sont à la fois celle qui a rendu la décision et celle devant

laquelle l'appel est formé. L'autorisation est donnée si le grief développé par l'appelant est défendable et si l'affaire présente un intérêt public, ces conditions étant interprétées restrictivement.

Dans un second groupe d'Etats, le recours est libre, sauf quelques restrictions énoncées de manière limitative par la loi.

Tel est le cas en *Bulgarie*, en *Grèce* et en *République tchèque* (concernant les pourvois en cassation). Dans ces deux derniers pays, les dispositions qui excluent l'appel ou le recours en cassation font l'objet d'une interprétation restrictive dans l'intérêt du justiciable. Toutefois, les dispositions légales qui transfèrent des litiges de la juridiction administrative supérieure vers les juridictions administratives inférieures sont interprétées avec le fil conducteur tendant à alléger la charge de travail de la juridiction administrative supérieure.

Une autre limitation peut se rapporter à l'importance de l'affaire mesurée en des termes **monétaires**, ce qui est en principe admis par la Cour de Strasbourg (arrêt *Santos Pinto c. Portugal*, précité, § 44), même si, en matière administrative, la valeur monétaire d'un litige est souvent difficile à évaluer.

C'est ainsi qu'en *Grèce*, le pourvoi en cassation est exclu en dessous d'un seuil monétaire (40.000 Euros ou 200.000 Euros pour les contrats, sauf si le recours soulève une question de droit importante ou si l'unité de la jurisprudence est en cause).

En *Espagne*, le recours en cassation devant la Chambre administrative de la Cour suprême est exclu lorsque le montant en cause n'excède pas 150.000 Euros.

En *Slovénie*, un seuil de 20.000 Euros est fixé.

Le dépôt d'une **caution** pour couvrir le coût de la procédure peut aussi s'avérer dissuasif (voy. Cour eur. D.H., arrêt *Z. et al. C. Royaume-Uni*, § 93 ; compar. *Annoni di Gussola et al.c. France* du 14 novembre 2000, § 50).

Selon le système *maltais*, en cas d'impossibilité de constituer une caution, l'autorisation d'appel n'est donnée qu'en cas de chance raisonnable de succès du recours.

Enfin, l'obligation d'**épuisement préalable des recours administratifs** organisés par la loi peut contribuer au règlement précontentieux des litiges et donc à désengorger les juridictions administratives supérieures.

Un tel système se retrouve *Belgique*, en *France* et au *Luxembourg*.

Il ressort de cet examen que les limitations les plus « efficaces » au droit d'accès aux juridictions administratives supérieures trouvent à s'appliquer surtout aux procédures de cassation précédées, en règle générale, par un examen de pleine juridiction par les juridictions inférieures.

3. Sanctions pour recours ou appel abusifs

Il s'agit là d'un procédé qui peut paraître radical, mettant à mal le droit fondamental d'accès à un tribunal (voy. cependant la décision d'irrecevabilité de la Commission européenne des droits de l'homme, requête N° 25308/94, *Veriter c. France* à propos d'amendes infligées par le Conseil d'Etat de France pour recours abusif).

Pourtant, une tendance moderne s'esquisse pour sanctionner les justiciables peu scrupuleux qui usent et abusent du service public de la justice administrative au risque de l'engorger.

Cette évolution vient de trouver un écho éclatant dans la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme. Depuis ses origines, la jurisprudence de Strasbourg répugnait à faire application de l'article 35, § 3, de la Convention qui permet à la Cour de déclarer irrecevables les requêtes qu'elle estime abusives. Dans une affaire où un fonctionnaire allemand faisait grief aux juridictions administratives supérieures de son pays d'avoir refusé de lui allouer le remboursement de la somme de 7,99 Euros pour l'achat de tablettes de magnésium que son médecin lui avait prescrites, la Cour n'a pas hésité à qualifier sa requête d'abusives pour la déclarer irrecevable. La décision s'appuie sur le caractère insignifiant de l'enjeu ne soulevant aucune question de principe et sur le fait que de telles procédures contribuent notablement à l'encombrement du rôle des juridictions internes et de la Cour elle-même (déc. du 16 février 2010, *Bock c. Allemagne* (req. N° 22051/07)).

Selon les rapports nationaux, les Etats se divisent en deux groupes plus ou moins d'égale importance quant à l'infliction de pénalité pour recours abusif.

Un premier groupe ne connaît pas de système de sanctions.

Il s'agit de la *Croatie*, de la *Pologne*, du *Royaume-Uni*, de la *Slovaquie*, du *Luxembourg*, de la *Roumanie*, de la *Bulgarie*, de la *Turquie*, de la *Lettonie*, de la *Suède*, de la *République tchèque*, de la *République fédérale allemande* et du *Danemark*. Pour ce dernier, on remarquera que le système de filtrage des recours rend inutile toute sanction, même si une sanction indirecte y est possible par le biais d'indemnités de procédure (une telle sanction indirecte existe aussi au *Luxembourg*).

Quant aux autres Etats, les sanctions revêtent diverses configurations.

En *Estonie*, elles peuvent être prononcées pour abus de droits procéduraux, ou déloyauté à l'égard de la Cour ou encore pour manœuvres dilatoires de mauvaise foi.

En *Espagne*, la Cour condamne généralement aux dépens et prononce rarement des amendes.

Aux *Pays-Bas*, seule la condamnation aux dépens pour appel abusif est envisageable.

La Cour *maltaise* peut doubler les indemnités de procédure à charge de l'appelant et au profit du défendeur pour appel « frivole ou vexatoire », soit à la demande du défendeur soit d'office, sans que l'appelant soit informé au préalable de la demande ni entendu sur la sanction.

En *Lituanie* des droits de timbre peuvent être réclamés à charge de l'appelant téméraire.

Au *Portugal*, les parties et leurs avocats (non seulement l'appelant en personne) qui agissent de mauvaise foi encourent une amende et une indemnisation à la demande de la ou des parties lésée(s) ou d'office, dans le respect, cependant, du principe du contradictoire.

La *Belgique* connaît l'amende « du chef d'un recours manifestement abusif » d'un montant maximum de 2500 euros prononcée à l'initiative de l'auditeur-rapporteur selon une procédure contradictoire (pour la procédure en cassation, voy. *supra*).

Dans le même registre, le recours abusif, injustifié ou frivole peut donner lieu en *Autriche* à une amende de 726 Euros maximum. Elle n'a cependant jamais été appliquée eu égard aux hésitations quant à sa compatibilité avec l'article 6 de la CEDH.

De même encore, en *Grèce*, une amende pécuniaire jusqu'à 700 Euros peut être infligée contre le requérant ou son avocat, lorsque le recours est manifestement infondé, lorsque, dans la conduite du procès, le requérant fait montre de manquement à la bonne foi, ou encore lorsque le recours a été introduit nonobstant une jurisprudence constante en sens contraire. La sanction est imposée d'office dans la décision définitive. Elle est motivée mais ne donne pas lieu à un débat contradictoire.

La *France* connaît un système similaire, mais son usage est « très parcimonieux ».

En *Slovénie*, la sanction motivée peut faire l'objet d'un recours.

A *Chypre*, c'est le conseil de la partie défaillante ou de mauvaise foi qui doit, personnellement, assumer les coûts supplémentaires de procédure. Devant la *CJUE*, les frais frustratoires ou vexatoires occasionnés même par la partie gagnante, peuvent être mis à sa charge.

II. Les techniques visant à accélérer le cours de l'instance

1. Procédures accélérées

Dans un premier groupe de pays, ces techniques sont inexistantes, sans préjudice, bien entendu, de la possibilité de réserver un traitement prioritaire à certains **dossiers urgents**.

C'est le cas de l'*Autriche*, de la *Finlande*, de la *République tchèque*, du *Danemark* et de la *Slovénie*.

En *République fédérale allemande*, l'inexistence de ces techniques est justifiée par la circonstance que la Cour administrative fédérale ne connaît en principe que des questions de droit.

Dans d'autres pays, l'absence de procédure accélérée est justifiée par le fait que le cours de la procédure échappe aux parties et aux juges : le législateur l'enserme dans des délais stricts à peine de forclusion et limite strictement le nombre de mémoires.

Tel est le cas du *Luxembourg*.

Un autre groupe de pays connaît des délais stricts dans **certaines matières**.

C'est le cas, en *Estonie*, pour l'extradition, et en *Slovaquie*, pour le droit d'asile. De même, en matière de réfugiés, le nombre de mémoires peut être limité à un par partie (*Luxembourg*).

Les *Pays-Bas* connaissent également une procédure accélérée obligatoire pour le contentieux des réfugiés et d'extradition.

En *France* également, le contentieux de renvoi et de séjour des étrangers, de même que le contentieux du droit au logement, sont enserrés dans des courts délais, même si ces délais ne sont pas de rigueur. Dans certains cas, comme le contentieux des élections municipales et cantonales, le dépassement du délai peut cependant entraîner un dessaisissement au profit du juge supérieur.

Certains pays connaissant une **procédure simplifiée ou sommaire**.

On peut citer le cas de la *Pologne*. Devant la Cour suprême administrative, la procédure accélérée connaît certaines dérogations aux principes de contradictoire et de la publicité de l'audience ainsi qu'à l'obligation de statuer en formation de trois juges. Le recours à cette procédure peut être décidée d'office par la Cour ou, sous certaines conditions, à la demande de l'une des parties si les autres n'objectent pas dans les 14 jours. Un juge unique statue alors en chambre du conseil.

Au *Royaume-Uni* et en *France* également, les procédures urgentes sont jugées par un juge unique qui statue dans le cadre d'une procédure exclusivement écrite en principe.

Dans d'autres pays, soit dans les matières énumérées par la loi, soit dans des cas jugés urgents ou justifiés (*Malte, Turquie, Pays-Bas*), on assiste à une abréviation des délais de procédure qui peut concerner les délais de recours, les délais de dépôt de pièces ou de mémoires et le délai imparti aux juges pour statuer.

Aux *Pays-Bas*, l'urgence est appréciée discrétionnairement par le juge et n'est reconnue que rarement. Le juge néerlandais a en effet égard à la qualité de l'administration de la justice, et la complexité du litige peut entraîner un refus de procédure accélérée.

En *Italie*, les délais sont abrégés de moitié dans des cas énumérés par la loi qui touchent aux questions jugées d'un intérêt public particulier (ex: marchés publics, nominations par le Conseil des ministres; décisions en matière de privatisation, etc.).

En matière électorale, des délais très courts peuvent être prévus (*Hongrie, Portugal, Lettonie, Lituanie*).

Il en est de même du contentieux des réfugiés et de l'extradition (*Portugal*) ou d'atteinte aux libertés fondamentales (*Portugal, Slovaquie, Lituanie*) ou voie de fait (*Bulgarie*) ou encore en matière de marchés publics ou de contentieux fiscal (*Suède*).

Aux *Pays-Bas*, un projet de loi prévoit des procédures accélérées pour les grands projets immobiliers stimulant l'emploi et l'économie. La *CJUE* connaît également des procédures accélérées pour les affaires urgentes avec la possibilité de raccourcir les délais de dépôt des mémoires.

Certains systèmes prévoient un traitement accéléré des requêtes manifestement irrecevables ou non fondés ou manifestement fondés (**affaires dites « simples »**)

En *République fédérale allemande*, les requêtes irrecevables peuvent être rejetées sans tenue d'audience.

Une procédure accélérée est également prévue pour les requêtes irrecevables en *Espagne*.

A *Chypre*, les affaires manifestement irrecevables ou non fondées ou encore dilatoires font l'objet d'une procédure accélérée, mais l'appelant est préalablement entendu.

Il en est de même en *Finlande*, et même sans que les parties soient entendues si cela s'avère nécessaire.

Une procédure similaire en chambre du conseil s'applique en *Autriche*.

De même, aux *Pays-Bas*, le juge rapporteur peut prononcer une décision de rejet sans entendre les parties. Mais le caractère manifestement irrecevable ou fondé ou non fondé du recours fait l'objet d'une interprétation restrictive eu égard au risque d'atteinte aux droits de la défense. De plus, la décision du juge rapporteur est susceptible d'opposition. Cette procédure sommaire est surtout appliquée au contentieux des étrangers.

En *Grèce*, c'est une chambre de cinq juges qui statue en conseil, étant entendu que le requérant peut, dans les six jours de la décision de rejet, exiger que l'affaire soit rediscutée en audience auquel cas on exige le dépôt d'une caution dissuasive.

En *Italie*, le Conseil d'Etat, au terme d'une procédure sommaire, rend une décision de rejet dont la motivation est concise et se réfère au point de fait ou de droit déterminant.

Une procédure similaire s'applique en *Slovaquie*.

En *Pologne*, la procédure sommaire en chambre du conseil ne s'applique qu'aux requêtes manifestement irrecevables.

En *Belgique*, depuis une loi de 2007, c'est le concept « de débats succincts » qui prévaut. Lorsqu'il apparaît que le recours en annulation est sans objet ou qu'il n'appelle que des débats succincts, le membre de l'auditorat chargé de l'affaire fait immédiatement rapport au président de la chambre saisie de l'affaire. Le président ordonne la comparution à bref délai des parties. Si le président partage les conclusions du rapport, l'affaire est immédiatement tranchée. Ni la loi ni l'arrêté d'exécution ne précisent les circonstances justifiant les débats succincts. Le gouvernement a présenté ce nouveau système comme « une pierre d'angle de l'accélération des procédures », pour permettre d'éviter deux procédures successives, l'une en suspension l'autre en annulation. Cela permettra de statuer en une seule instance rapide, à la fois sur la suspension et l'annulation.

On comparera ce système avec la procédure de voie de fait en vigueur en *Bulgarie*.

Qualifiée également de « très efficace » pour prévenir l'arriéré, une procédure analogue existe en *Italie*.

En *Autriche*, lorsqu'un recours est contraire à une jurisprudence constante, le juge rapporteur notifie au requérant que sa requête est contraire à une jurisprudence constante et lui laisse un court délai pour réagir: passé ce délai, il y a présomption de désistement.

Cette possibilité de régularisation, à peine de déchéance, est également prévue en *France*. C'est le président de la formation de jugement qui y est compétent pour, sans instruction préalable ni audience, rejeter les requêtes manifestement irrecevables ou étrangères à la compétence du juge administratif ou encore lorsqu'elles soulèvent des questions identiques à celles qui ont déjà été tranchées par une précédente décision.

Citons enfin la procédure sommaire *portugaise*, sans administration de la preuve et sans conclusions. Lorsque l'affaire est simple, notamment lorsque les faits sont attestés par des pièces et que les débats peuvent s'en tenir à ces faits, moyennant l'accord des parties, il est procédé à un jugement par juge unique. L'affaire est tranchée dans l'ordonnance de mise en état sans passer à la phase de l'instruction et des débats.

En *France* également une procédure similaire prévaut, mais sans l'accord préalable des parties, « lorsqu'il apparaît au vu de la requête que la solution de l'affaire est d'ores et déjà certaine », auquel cas c'est le président de la formation de jugement qui statue sans déssemparer.

Pour les requêtes ou pourvois manifestement irrecevables ainsi que pour les pourvois manifestement non fondés, la *CJUE* peut, après avoir entendu l'avocat général et sans tenue d'audience, statuer par voie de simple ordonnance motivée. Au contentieux préjudiciel, une procédure similaire est appliquée lorsque la réponse à la question préjudicielle ne suscite guère de difficultés eu égard notamment à l'existence d'une jurisprudence constante.

3. Taille des formations de jugement

Il ressort de l'examen des rapports nationaux que si, comme dans certains pays², le **juge unique** est de règle en première instance, les hautes juridictions administratives européennes ne statuent dans des formations de juge unique qu'exceptionnellement, soit à propos des incidents de procédure, soit lorsque l'affaire est simple.

Le *Royaume-Uni* semble faire exception à ce schéma général. C'est la règle du juge unique qui y prévaut devant les juridictions supérieures, à moins que l'affaire ne soulève des questions importantes ou complexes, auquel cas ce sont des formations de deux ou de trois juges qui prennent le relais.

En *République fédérale allemande*, devant la Cour administrative fédérale, tout arrêt est rendu par une formation de cinq magistrats. L'autorisation d'appel est décidée par une formation de trois juges et le juge unique ne peut connaître que des questions de fixation des indemnités de procédure.

En *Pologne*, au *Portugal* et en *Belgique*, la formation à juge unique est utilisée à la fois pour des incidents de procédure et pour les procédures sommaires à propos des questions simples.

Dans d'autres Etats, comme la *Slovaquie*, le juge unique ne statue que sur les incidents de procédure.

Devant le Conseil d'Etat *français*, les procédures de référé et d'ordonnance ou d'admission des pourvois en cassation relèvent du juge unique, mais le renvoi à une formation collégiale est possible.

En *Suède*, les affaires simples sont tranchées par un juge unique et l'autorisation d'appel relève de celui-ci.

Il en est de même aux *Pays-Bas*, où, pour les affaires simples et à l'initiative du président, la décision est rendue par un juge unique.

En *Slovénie*, le juge unique est de rigueur lorsque sont en cause des irrecevabilités de nature procédurale.

A *Malte*, la formation à trois juges est la règle générale, mais la grande majorité d'appels contre les décisions des juridictions administratives *ad hoc* sont jugés par un juge unique.

² Espagne, République tchèque

4. Motivation des décisions

Selon la Cour de Strasbourg, si l'article 6, § 1^{er} de la CEDH **oblige** les tribunaux à motiver leurs décisions, il n'exige pas pour autant une réponse détaillée à chaque argument. En revanche, la juridiction doit avoir réellement examiné les questions essentielles qui lui ont été soumises, et ce même si sa décision n'est que brièvement motivée (voir en dernier lieu arrêt *Albert c. Roumanie* du 16 février 2010).

La Cour ajoute que « *l'étendue de ce devoir peut varier selon la nature de la décision. Il faut, en outre, tenir compte notamment de la diversité des moyens qu'un plaideur peut soulever en justice et des différences dans les Etats contractants en matière de dispositions légales, coutumes, conceptions doctrinales, présentation et rédaction des jugements et arrêts. C'est pourquoi la question de savoir si un tribunal a manqué à son obligation de motiver découlant de l'article 6 § 1 ne peut s'analyser qu'à la lumière des circonstances de l'espèce* » (arrêt *Gorou c. Grèce* du 20 mars 2009 (Grande Chambre), §37). Ainsi, en ce qui concerne la procédure préalable d'examen et d'admission des pourvois en cassation par un organe institué au sein de la Cour de cassation, la Cour a admis qu'une juridiction suprême ne manque pas à son obligation de motivation lorsqu'elle se fonde uniquement sur une disposition légale spécifique pour écarter un pourvoi comme dépourvu de chances de succès, sans plus de précision [voir arrêt *Salé c. France* du 21 mars 2006, § 17, et *Burg et autres c. France* (déc.), n° 34763/02, 28 janvier 2003].

Il est des pays où la juridiction administrative supérieure est astreinte à une **obligation de motivation complète et circonstanciée**.

C'est le cas de la *Grèce*, du *Luxembourg*, de la *Bulgarie*, de la *Roumanie*, de la *Pologne*, de l'*Espagne*, de la *Croatie*, de la *Slovénie* et de l'*Allemagne*.

La Cour administrative suprême de *Pologne* a l'obligation de répondre à tous les moyens articulés dans le pourvoi en cassation (en application d'une résolution de l'assemblée plénière de la Cour). La *CJUE* se croit tenue de répondre à tous les moyens, sans nécessairement « *fournir un exposé qui suivrait exhaustivement et un par un tous les raisonnements articulés par les parties au litige* ».

Une motivation par simple référence à la décision dont appel est possible en *Estonie*, en *Suède*, en *Lituanie*, en *France* et en *Slovaquie*, ou encore en *Autriche*, tandis qu'en *Italie*, l'obligation de motivation est assouplie dans les procédures sommaires. En *Autriche*, l'obligation de motivation peut être modulée en fonction de la plus ou moins grande complexité de l'affaire.

Dans les Etats qui, comme la *Norvège* ou la *Suède*, connaissent un système d'autorisation d'appel, les décisions de refus sont motivées par simple référence aux dispositions légales pertinentes.

La *France* connaît aussi un système de motivation sommaire des refus d'admission des pourvois en cassation. Cette pratique est, selon nous, tout à fait conforme à la jurisprudence précitée de la Cour de Strasbourg.

Le Conseil d'Etat *belge*, quant à lui, n'examine pas nécessairement tous les moyens. Lorsque le moyen retenu entraîne l'annulation ou la cassation, on n'examine pas les autres moyens dans la mesure où ils ne conduiraient pas à une cassation ou une annulation plus étendue. Ainsi, l'annulation pour irrégularité interne a des effets plus étendus que l'irrégularité externe. Dans ce dernier cas, en effet, il suffit de refaire l'acte en observant les règles de procédure. Par contre, lorsque le rejet de la requête suppose que tous les moyens soient rejetés, on les examine tous.

La *France* applique également ce système prétorien d'économie de moyens au contentieux de l'annulation, sauf en ce qui concerne les matières d'urbanisme, conformément au vœu du législateur. En outre, les moyens dits « inopérants », ceux qui ne sont pas susceptibles d'exercer une influence sur la solution du litige, ne sont pas examinés. Ce système procure une importante économie de motivation dans le respect des droits de la défense.

La *Turquie* connaît en revanche un système inverse : l'annulation du chef de la légalité externe entraîne la dispense d'examiner les moyens sur la légalité interne.

5. Obligation de tenir une audience

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'absence de débats publics en deuxième ou troisième degrés peut se justifier par les caractéristiques de la procédure dont il s'agit, pourvu qu'il y ait eu audience publique en première instance. Ainsi, les procédures d'autorisation d'appel, ou consacrées exclusivement à des points de droit et non de fait, peuvent remplir les exigences de l'article 6 même si la cour d'appel ou de cassation n'a pas donné au requérant la faculté de s'exprimer en personne devant elle (voir entre autres, pour l'autorisation d'appel, l'arrêt *Monnell et Morris c. Royaume-Uni* du 2 mars 1987, §58 ; et l'arrêt *Sutter c. Suisse* du 22 février 1984, § 30, pour la cour de cassation).

Ici aussi une grande variété de situations est possible.

Certains pays ne connaissent **aucune dérogation à l'obligation de tenir une audience**.

C'est le cas du *Luxembourg* et de *Malte*.

Dans d'autres pays en revanche, la procédure est, en règle générale, **entièrement écrite**.

Tel est le cas de la *Finlande*, de *Chypre*, de *l'Autriche*, de la *Norvège* (uniquement pour les procédures d'autorisation d'appel), de *l'Espagne*, du *Portugal*, de la *Suède*, du *Royaume-Uni*.

La tenue d'une **audience** peut **exceptionnellement** s'imposer si une des parties ou les parties le demandent.

C'est le cas en *Turquie*, en *Estonie* et en *République tchèque*.

A l'inverse, la **décision** de suivre une procédure entièrement écrite **peut être prise par la haute juridiction administrative** lorsqu'elle considère que le dossier est complet.

En *Lettonie*, une telle décision peut être prise moyennant le consentement du requérant ou des parties intervenantes, et en *République fédérale allemande* et aux *Pays-Bas*, de l'accord de toutes les parties. La *CJUE* peut également se passer d'une audience lorsqu'aucune des parties n'a demandé la tenue d'une audience.

Par ailleurs, comme on l'a vu, les procédures écrites se retrouvent souvent dans les **procédures simplifiées ou de filtrage**³ ou dans les procédures de **cassation**.

En *Slovénie*, la procédure écrite est utilisée lorsque les faits ne sont pas contestés ou lorsque le recours est manifestement fondé.

Lorsqu'en revanche la haute juridiction administrative statue en premier et dernier ressort (*République tchèque*) ou connaît des questions de fait complexes, la tenue d'une audience s'impose (*Portugal*).

Enfin, dans le système *lituanien*, la loi énumère limitativement certaines affaires qui impliquent une dispense de tenir une audience : il s'agit notamment d'affaires où soit l'illégalité dénoncée est manifeste, soit de cas où les parties ne comparaissent pas.

6. Sanctions pour non-collaboration à la procédure

En *République fédérale allemande*, la partie qui ne comparaît pas à l'audience supporte les dépens additionnels.

Le *Royaume-Uni* connaît aussi un système de dépens additionnels à charge de la partie coupable de manœuvres dilatoires qui ont entraîné des coûts supplémentaires de procédure.

Toujours en *République fédérale allemande*, les parties qui refusent de révéler des faits qu'elles connaissent en supportent les conséquences consistant en l'interdiction d'alléguer de nouveaux faits ou moyens. Le contenu du document vanté par le requérant est présumé si la partie adverse ne le produit pas.

En *Norvège*, à *Malte*, et au *Portugal* également, la partie défaillante peut se voir mises à charge des indemnités de procédure accrues ou des dommages-intérêts.

En cas de refus par l'administration de déposer le dossier administratif, on peut envisager la possibilité d'une amende prononcée par la Cour, comme en *Pologne*.

Il en est de même en *Estonie*, en *Lituanie* et en *Roumanie* à l'égard de la partie qui provoque des remises d'audience ou abuse de moyens procéduraux, agit de façon déloyale ou de mauvaise foi ou encore omet de produire dans les délais impartis des pièces ou éléments demandés (un projet en ce sens est actuellement déposé devant le parlement *français*).

Certains systèmes décrètent une présomption d'abandon de la procédure en cas d'inertie de la part du requérant pendant une certaine période (*Italie*) ou lorsque les parties, en cas de certaines décisions ou actes avant dire droit, ne sollicitent pas la poursuite de la procédure (*Belgique*, après le dépôt du rapport de l'auditeur) ou

³ *Pologne, Belgique, Italie*

encore, lorsque la partie requérante ne comparait pas à l'audience (*Malte*) ou encore lorsque, comme au *Luxembourg*, la requête devient caduque si le requérant ne la signifie pas dans le mois à la partie adverse.

En cas de procédure engagée à titre conservatoire, si, dans les deux mois, le requérant n'active pas la procédure, le système *allemand* décrète une présomption de désistement.

A *Chypre*, si, passé le délai fixé pour le dépôt des mémoires, le requérant est défaillant, il encourt la forclusion et si c'est la partie défenderesse qui est défaillante pour le dépôt de son mémoire en réponse, le juge procède sur base des allégations du requérant.

En cas de refus, par l'administration, de déposer la totalité du dossier administratif, soit l'agent public responsable encourt une responsabilité pénale (*Italie*), soit les allégations du requérant sont réputés prouvés (*Italie, Grèce, Belgique, Slovénie*).

Devant le Conseil d'Etat *français*, si, malgré une mise en demeure, la partie défenderesse n'a produit aucun mémoire, elle est réputée avoir acquiescé aux faits allégués par le requérant.

Dans les systèmes qui connaissent des délais de rigueur pour l'échange de mémoires ou pièces, les documents soumis hors délais sont écartés des débats (*Luxembourg, Malte*).

7. Moyens d'ordre public – réouverture des débats

L'obligation pour le juge de soulever d'office les moyens d'ordre public renforce les mécanismes de sauvegarde du principe de légalité, mais accroît en même temps la charge de travail du juge et prolonge la procédure, les parties devant être entendues. C'est ainsi que, dans une décision récente, le **juge de l'Union européenne** de l'annulation s'est désormais reconnu obligé d'informer les parties de ce qu'il est susceptible de fonder sa décision sur un moyen relevé d'office et des les inviter à présenter des observations sur le moyen communiqué (*CJUE*, 2 décembre 2009, Commission c. Irlande, aff.C-89/08 P).

Dans certains systèmes, le juge administratif est **lié par les termes de la requête et ne peut soulever aucun moyen d'office**.

Tel est le cas de la *Slovaquie*, de la *Hongrie* et, semble-t-il, du *Danemark*.

D'autres rapports nationaux soulignent que le juge est **tenu de soulever les moyens d'ordre public** (ainsi *Luxembourg*).

Dans d'autres systèmes, enfin, l'**invocation des moyens d'ordre public est une faculté pour le juge**.

C'est le cas à *Chypre* et en *Autriche*.

En tout cas, lorsqu'un moyen d'ordre public est soulevé, la règle générale consiste à soumettre le moyen soulevé à la contradiction des parties par voie d'**observations additionnelles**, écrites ou orales.

Cette procédure s'applique dans les pays suivants: *Italie, Suède, Tchèque, Pays-Bas, Grèce, Royaume-Uni, Roumanie, Belgique, Portugal, Chypre, Malte, République fédérale allemande, Autriche, Lituanie, France, Luxembourg.*

Si, dans certains pays, le moyen d'ordre public peut être soulevé même au stade du délibéré⁴ ou après la clôture de l'instruction⁵, dans d'autres cela n'est plus possible une fois l'affaire est prise en délibéré.⁶

8. Abréviation des délais

La question de l'abréviation des délais ne se pose guère dans les systèmes où la fixation des délais de procédure est laissée à la discrétion de la juridiction, ceci sans préjudice des délais minimum que le législateur peut fixer dans certains cas, comme pour la tenue de l'audience.

C'est le cas en *République fédérale allemande* et en *Estonie*, p. ex.

Pour certains pays, tout pouvoir d'abrégé les délais est **exclu**, ceux-ci étant fixés exhaustivement par la loi.

C'est le cas en *Italie*, en *Bulgarie* et en *Roumanie*. Dans d'autres Etats, comme la *Belgique*, où cette faculté est reconnue, on l'applique rarement dans la pratique. Au *Danemark*, l'abréviation des délais est exclue en ce qui concerne les délais impartis à la défense.

Une autre méthode consiste dans la possibilité pour la juridiction administrative d'abrégé les délais moyennant l'**accord des parties**, ou à la demande des parties dans les **affaires urgentes**, voire **discrétionnairement**.

On retrouve ces systèmes, en ce qui concerne l'accord des parties, à *Chypre*, et en ce qui concerne la demande des parties dans les affaires urgentes, au *Luxembourg* et à *Malte*. Le système *anglais* offre une grande latitude au juge pour l'abréviation des délais.

⁴ *Luxembourg*

⁵ *France*

⁶ P. ex. en *Turquie*

Enfin, il convient de ne pas perdre de vue l'abréviation des délais prescrits dans certains pays par la loi pour les procédures d'urgence ou les procédures sommaires.

9. L'utilisation des moyens électroniques

La possibilité de communiquer les pièces de procédure par la voie électronique est reconnue dans certains pays.

C'est le cas en *République fédérale allemande* (moyennant signature électronique sécurisée), au *Royaume-Uni*, en *Croatie*, en *Finlande*, en *Roumanie*, en *Lettonie* et en *République tchèque*, tandis qu'on assiste à une timide percée de cette technique en *Belgique*, dans la procédure de cassation, à titre de projet pilote. Devant la *CJUE*, la communication d'actes de procédure par la voie électronique est admise pourvu que l'envoi soit suivi dans les dix jours par la transmission de l'original signé de l'acte en question.

On apprend que dans d'autres Etats où elle est reconnue, cette technique est **peu usitée**.

C'est le cas de *l'Espagne*.

D'autres systèmes n'admettent pas l'introduction par la voie électronique des recours ou appels, mais autorisent la communication des mémoires ou observations par la voie électronique.

C'est le système adopté en *Suède*.

D'autres Etats **n'admettent pas le recours au courrier électronique**.

Il s'agit des pays suivants: *Pologne, Chypre, Autriche, Norvège, Luxembourg, Malte, Danemark, Grèce et Turquie*.

Dans un troisième groupe, on trouve des Etats où la **communication électronique est en passe d'être installée**, même si l'on y recherche des mesures de sécurité appropriées pour identifier l'expéditeur.

Il s'agit de *l'Estonie*, de la *Slovaquie*, de la *Slovénie*, de la *Bulgarie*, de *l'Italie*, de la *France* et du *Portugal*. Aux *Pays-Bas* et en *Lituanie*, un projet de loi est actuellement en discussion. Dans l'attente d'une loi, la jurisprudence *française* a admis la possibilité d'envois électroniques pour autant qu'ils soient suivis d'un

document écrit propre à les authentifier. Enfin, en *Turquie*, le portail des avocats sur le site web des juridictions administratives, leur permet de consulter le dossier administratif.

10. Les délais de rigueur jalonnent-ils l'instance ?

Un premier groupe d'Etats appliquent un **système rigoureux de délais stricts** pour le dépôt de mémoires et pièces. Lorsque les délais assignés ne sont pas respectés, les pièces ou observations sont écartées des débats.

Ce système est appliqué devant la *CJUE* (sauf cas fortuit ou de force majeure), au *Luxembourg*, en *Lituanie* et en *Belgique*.

Dans ce dernier pays, l'instauration d'une telle rigueur au contentieux de l'annulation été présentée comme « une réforme fondamentale de la procédure »; « le fait d'écarter toute prorogation éventuelle accélérera la procédure et réduira la durée actuelle de traitement des dossiers », espère-t-on.

D'autres systèmes, tout en prescrivant des délais contraignants, ont néanmoins prévu la **possibilité de prolonger les délais** en cas d'empêchement justifié ou de force majeure.

C'est le cas du *Portugal* et de la *République tchèque* pour l'empêchement justifié et de la *Roumanie* et de l'*Espagne* en cas de force majeure.

En *Norvège* et aux *Pays-Bas*, des exemptions peuvent être accordées dans chaque cas individuel en fonction du cas concret (le *Danemark* semble rentrer dans ce cas de figure).

Un système analogue s'applique en *Pologne* et en *Suède* où l'on tient compte de l'importance des pièces ou observations que les parties se proposent de soumettre.

En *Estonie*, si les écrits de procédure ne respectent pas les exigences formelles, l'on va jusqu'à autoriser un nouveau délai pour remédier aux défauts.

En *Turquie*, la pratique consiste à prendre en compte les documents déposés même en phase de délibéré.

La *Croatie* ne connaît aucune limite au nombre de mémoires à déposer.

On connaît aussi des **systèmes flexibles par essence**, là où les délais de procédure sont fixés à la discrétion du tribunal et peuvent être modifiés à sa discrétion.

C'est le cas des pays suivants: *République fédérale allemande*, *Slovaquie*, *Bulgarie*, *Chypre*, *France*, *Royaume-Uni*.

Signalons enfin le système *grec* qui ne connaît pas à proprement parler d'échange de mémoires; chaque partie dépose au secrétariat de la juridiction, au plus tard six jours avant l'audience, ses écrits de procédure; le non-respect de ce délai n'entraîne pas d'irrecevabilité.

On l'a déjà dit, là où l'on applique des délais de rigueur, la sanction du défaut de dépôt ou du dépôt tardif des pièces élimine de la procédure les écrits mais n'empêche pas la poursuite de la procédure.

C'est le cas en *Italie* et en *Slovénie*. Ainsi, la partie adverse qui n'a pas déposé de mémoire en réponse peut comparaître et se défendre. En *Belgique*, le mémoire en réplique du requérant est alors remplacé par la possibilité qui lui est reconnue de déposer un mémoire ampliatif. En revanche, il semble qu'en *Hongrie* et au *Danemark*, le recours puisse être déclaré irrecevable.

On soulignera, enfin, les **délais imposés au juge pour statuer** dont le rôle en matière de prévention de l'arriéré ne doit pas être sous-estimé.

La *Turquie* oblige les magistrats à statuer dans les quinze jours de la prise en délibéré de l'affaire qui intervient à la dernière audience.

En *Bulgarie*, la Cour administrative suprême doit se prononcer dans un délai d'un mois à compter de l'audience qui met fin à l'examen du litige et même si ce délai est indicatif, il est observé dans la plupart des cas.

En *Hongrie*, la première audience doit être tenue dans les soixante jours de la requête.

11. Possibilité de déposer des observations additionnelles

Dans certains pays, **aucune limite n'est fixée par la loi quant au nombre de mémoires**.

Il s'agit de la *Slovaquie*, de la *France*, de l'*Allemagne*, de l'*Italie*, du *Royaume-Uni*, de la *Finlande*, de la *Roumanie*, de la *Grèce*, de la *République tchèque* et de la *Suède*.

Dans d'autres, **aucune dérogation** n'est en principe admise à la loi ou au règlement de procédure qui fixe le nombre de mémoires.

C'est le cas en *Espagne* et devant la *CJUE*.

D'autres systèmes n'admettent le dépôt d'écrits de procédure additionnels que dans des cas **limitativement énumérés dans la loi**.

C'est le cas du *Portugal*.

Dans une troisième catégorie de systèmes, le nombre de mémoires nécessaires à l'instruction de l'affaire est **fixé par le juge**.

Bien qu'en *Allemagne*, le juge puisse fixer un délai pour la soumission des observations finales, les observations tardives ne peuvent être écartées des débats que si le retard est dû à la négligence de la partie concernée et risque d'allonger le cours de la procédure. Les observations tardives admises doivent en outre être soumises à la contradiction des parties.

Au *Luxembourg*, le président peut ordonner le dépôt de mémoires supplémentaires « dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire », d'office ou à la demande des parties; les pièces peuvent être déposées jusqu'au rapport du magistrat rapporteur à l'audience.

De même, en *Pologne* et en *Slovénie*, des pièces additionnelles peuvent être déposées dans l'intérêt de l'instruction.

Au *Danemark*, la Cour a une politique assez libérale pour ce qui est des écrits et pièces de procédure additionnels.

En *France*, il est même autorisé aux parties de déposer après l'audience une note en délibéré.

Au *Royaume-Uni*, une telle pratique n'est autorisée que dans des circonstances spéciales.

En *Belgique*, lorsque le requérant entend soulever un moyen d'ordre public, il peut le faire à tous les stades de la procédure et donc déposer un mémoire additionnel développant le moyen.

12. Mémoire de synthèse

Les Etats qui **imposent un mémoire de synthèse** clôturant la procédure écrite sont en minorité.

En *Slovénie* et en *France*, le juge peut imposer le dépôt d'un mémoire de synthèse.

Au *Portugal*, la procédure impose l'obligation de formuler des synthèses dans les conclusions finales, mais cette obligation n'est assortie d'aucune sanction.

Au *Danemark*, un mémoire de synthèse doit obligatoirement être déposé au plus tard deux semaines avant l'audience.

Devant le Conseil d'Etat *belge* statuant en cassation, il est prévu que le mémoire en réplique ou ampliatif prenne la forme d'un mémoire de synthèse formulant l'ensemble des arguments de la partie requérante. Le Conseil statue au vu du mémoire de synthèse.

13. Possibilité d'invoquer de nouveaux moyens

Les parties sont **autorisées à invoquer de nouveaux moyens** en cours de procédure dans plusieurs pays.

C'est le cas en *Estonie*, en *Autriche*, en *République fédérale allemande*, au *Portugal*, au *Royaume-Uni* et aux *Pays-Bas*. Toutefois, en *Autriche*, de nouveaux faits ne peuvent être invoqués en instance d'appel.

Au *Luxembourg*, la possibilité d'invoquer de nouveaux moyens est la contrepartie du droit de l'administration de fournir de nouveaux motifs ou une substitution de motifs concernant l'acte incriminé.

En *Grèce*, le requérant peut avancer de nouveaux moyens par requête additionnelle au plus tard quinze jours avant l'audience.

En *France*, pour être recevables, les moyens nouveaux doivent relever de la ou des même(s) causes juridiques que celle(s) invoquée(s) dans le délai du recours.

Une seconde catégorie d'Etats **n'admet pas l'articulation de nouveaux moyens**.

La *Norvège*, la *Suède*, l'*Espagne* et le *Danemark* l'admettent cependant en cas de circonstances exceptionnelles, et la *Belgique* et *Chypre* s'il s'agit de moyens d'ordre public. Devant la *CJUE*, l'on admet des moyens nouveaux qui se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure.

En *Italie* et à *Malte*, l'interdiction d'invoquer de nouveaux moyens ne préjuge pas du droit des parties de développer et de préciser leurs moyens en cours de procédure.

Il est à noter qu'en **procédure de cassation**, certains pays interdisent au juge, appelé à contrôler un jugement, de connaître d'un moyen que le premier juge n'a pu examiner.

Il s'agit de la *Belgique*, de la *Bulgarie* et de la *Pologne* ainsi que de la *République tchèque* et de la *Lituanie*. En *Lettonie*, l'administration n'est pas autorisée à invoquer de nouveaux motifs à l'appui de son acte en cours d'instance.

Pour les juridictions administratives supérieures qui statuent **en instance d'appel** et non comme juridiction de cassation, la possibilité d'invoquer de nouveaux moyens par rapport à la première instance est admise.

C'est le cas en *Finlande*, en *Allemagne* et en *Norvège*. Aux *Pays-Bas*, un débat s'est noué devant la section du contentieux sur la portée de l'appel. Au sens strict, l'appel ne porte que sur le contrôle du jugement de première instance. Comme on rejuge le jugement, on n'admet pas d'autres moyens que ceux articulés devant le premier juge (telle est notamment la pratique de la *CJUE*). Si, par contre, on attribue à l'appel un sens large, une deuxième chance, un repêchage permettant de réexaminer la légalité de l'acte administratif, de nouveaux moyens peuvent être admis. Ces dernières années, la section du contentieux du Conseil d'Etat tend à privilégier la fonction de contrôle du jugement et exclut tous moyens nouveaux, même ceux fondés sur la CEDH.

Enfin, lorsqu'on distingue les moyens nouveaux des demandes nouvelles, l'on peut constater qu'au *Luxembourg*, à la différence des moyens nouveaux, toute demande nouvelle est exclue. A *Malte*, cette possibilité est exclue au motif qu'elle crée une surprise pour l'autre partie qui est privée d'un degré de juridiction.

14. Sanctions en cas de dépassement du délai raisonnable

Il ressort de l'arrêt *Kudla c. Pologne* du 26 octobre 2000 de la Cour européenne des droits de l'homme que les Etats contractants doivent instaurer dans l'ordre juridique interne des **recours efficaces à l'effet de faire sanctionner le dépassement du délai raisonnable** par leurs juridictions.

La sanction peut consister en la possibilité pour le justiciable de faire accélérer une procédure en cours ou, *a posteriori*, en l'obligation pour l'Etat d'indemniser le préjudice résultant du dépassement du délai raisonnable (arrêt *Kudla c. Pologne*, précité, §§ 150 et suiv.).

La majorité des systèmes nationaux sous examen ont opté pour la **compensation pécuniaire** du préjudice subi par le justiciable en raison du dépassement du délai raisonnable.

Si, dans un premier groupe d'Etats, la réparation est effectuée à l'initiative de l'administration⁷, elle est généralement prononcée par les juges. Cette conception est également celle du droit de l'Union européenne dans la mesure où les articles 268 et 340 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne peuvent servir de fondement à une demande d'indemnité en vertu d'un recours introduit contre l'Union européenne.

Aux *Pays-Bas*, la réparation du préjudice moral est prononcée par le juge administratif à la demande des parties lésées à tout moment de la procédure.

En *Croatie*, elle est l'œuvre de la Cour suprême.

En *République fédérale allemande*, une demande basée sur la violation de l'art. 19, § 4, de la Loi fondamentale sur le droit à ce que la cause soit jugée dans un délai raisonnable aboutit souvent.

En *Pologne*, c'est une chambre de trois juges de la Cour administrative suprême qui statue (mais la Cour européenne des droits de l'homme a jugé insuffisant le système de compensation financière, ce qui a suscité de nouvelles réformes législatives).

Dans d'autres systèmes, ce sont les juridictions civiles qui réparent le préjudice moral et matériel sur base de la responsabilité civile extracontractuelle de l'Etat (*Malte, Portugal, Belgique, Italie, Espagne, Luxembourg*).

En *France*, c'est le Conseil d'Etat qui statue en premier et dernier ressort, en ordonnant la réparation intégrale du préjudice.

Il semble qu'aux *Pays-Bas*, on ne répare que le préjudice moral, ce qui nous paraît insuffisant au regard aux exigences de la CEDH.

Dans un second groupe d'Etats, l'on retrouve des **procédures tendant à l'accélération du cours de la procédure**.

Ainsi, les affaires dont le traitement souffre de retards excessifs peuvent être traitées en priorité à la demande des parties (*Suède*, loi du 1^{er} janvier 2010, *République tchèque, Finlande, Slovaquie*).

Une demande d'accélération de la procédure peut aussi être introduite auprès du président (*Lettonie, Slovaquie*) ou auprès de la commission permanente d'inspection des juridictions administratives (*France*).

Saisie par les parties, la Cour suprême de *Croatie* peut ordonner qu'il soit statué sur l'affaire.

⁷ *Suède et Lettonie*

Un système analogue de demande de détermination des délais devant la juridiction supérieure, jugé effectif par le rapport national, existe en *Bulgarie*.

Il arrive aussi que la Cour suprême ordonne d'office l'accélération comme à *Chypre*.

En *Slovénie*, outre la réparation pécuniaire, le président de la Cour peut remplacer sur champ le juge-rapporteur défaillant.

On signalera aussi le recours d'*amparo* devant le juge constitutionnel *espagnol*.

Par ailleurs, certains rapports nationaux soulignent la possibilité de sanctions disciplinaires à l'égard du juge responsable du dépassement du délai raisonnable (*République tchèque, Espagne, Lettonie, Lituanie*).

Dans une minorité de pays, l'on ne retrouve **aucun recours spécifique** tendant à sanctionner le dépassement du délai raisonnable.

Il s'agit de la *Turquie*, de l'*Autriche*, du *Danemark*, du *Luxembourg*, de la *Roumanie* et de la *Grèce*.

Pareillement, le *Royaume-Uni* et la *Lituanie* ne signalent aucune mesure spécifique dans la mesure où l'arriéré n'y poserait pas de problèmes majeurs.

Certains d'entre eux, comme la *Slovaquie*, l'*Estonie* et le *Luxembourg*, soulignent cependant que le contentieux administratif n'y connaît pas de problème d'arriéré.

15. Appréciation du délai raisonnable

Il est utile de rappeler que, selon la Cour de Strasbourg, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure au titre de l'article 6 de la CEDH s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (voir parmi beaucoup d'autres l'arrêt *Leandro Da Silva c. Luxembourg* du 11 février 2010).

Bon nombre de rapports nationaux déclarent suivre cette jurisprudence pour apprécier si une procédure donnée dénote un dépassement du délai raisonnable (*Espagne, France, Lettonie, Estonie, République fédérale allemande, Pologne, Malte, Roumanie, Portugal, Italie, Norvège, Suède, Luxembourg, Belgique*). Il en est de même de la *CJUE*.

En *Belgique*, ce principe est érigé en principe général de droit et s'applique à l'administration active également.

Plusieurs rapports nationaux évoquent la condamnation de leur pays par la Cour européenne des droits de l'homme pour dépassement du délai raisonnable au contentieux administratif.

C'est le cas des pays suivants: *Pologne, Autriche, Chypre, Danemark, Belgique* [durée de six ans devant le Conseil d'Etat belge compte notamment tenu des retards excessifs dans le dépôt par l'auditeur de son rapport]).

La Cour administrative suprême *suédoise* a relevé le dépassement du délai dans une affaire ayant duré six ans dont trois devant elle; en guise de réparation, elle a réduit la charge spéciale de moitié.

Une procédure administrative ayant en tout duré plus de trois ans a été considérée comme un dépassement du délai raisonnable par la Cour constitutionnelle *tchèque*.

Le Conseil d'Etat de *France* a censuré un délai de sept ans et six mois pour une action indemnitaire introduite devant un tribunal administratif et une durée de deux ans et un mois pour un action tendant à l'annulation du refus de communication d'un dossier médical introduite devant un tribunal administratif, le délai étant jugé excessif au regard de la simplicité de l'affaire.

Dans d'autres pays, comme la *Grèce*, la question n'a pas encore été soulevée devant les juridictions nationales.

Aux *Pays-Bas*, on distingue entre les affaires soulevant des accusations en matière pénale et les autres. Pour les amendes administratives, le délai court dès la notification du reproche d'avoir commis une infraction, donc bien avant la saisine de la juridiction de première instance (solution analogue au *Luxembourg*). Dans ces hypothèses, la jurisprudence estime qu'il y a dépassement si la procédure dure plus de deux ans en première instance et, en cas d'appel, de quatre ans. Dans les autres affaires, la section du contentieux du Conseil d'Etat estime excessive une durée totale de cinq ans au maximum : un an pour la réclamation administrative, deux ans en première instance et deux ans en degré d'appel. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt *Koua Poirrez* du 30 septembre 2003), la durée de la procédure préjudicielle éventuelle devant la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas prise en considération. A l'inverse, la durée de l'instance devant la Cour constitutionnelle nationale, saisie à titre préjudiciel, est prise en compte pour le calcul du délai total (arrêt *Bock*, précité, § 37).

On notera enfin, qu'en *Croatie*, un délai préfix de trois ans à dater de la saisine de l'autorité administrative compétente détermine le caractère raisonnable de la durée de la procédure.

III. Critères de performance

1. Existence de critères quantitatifs et qualitatifs tendant à mesurer la performance de l'activité juridictionnelle. Valeur juridique de ces critères et organes dont ils émanent.

D'une manière générale, la question de la performance de l'activité juridictionnelle touche à deux impératifs qui peuvent être contradictoires et qui doivent être respectés : la nécessité de mettre en place des outils pour apprécier l'**effectivité** de la justice administrative et la présence non moins nécessaire de pare-fous destinés à garantir l'**indépendance** de la justice.

Ces principes à l'esprit, on peut noter que :

- d'une part, si une appréciation directe ou indirecte de la performance quantitative au regard de l'arriéré est généralement possible, la mesure de l'appréciation qualitative de cette performance est plus délicate puisqu'il convient d'éviter qu'une quelconque immixtion soit exercée – et encore moins un contrôle de valeur des décisions rendues (dévolu aux juridictions supérieures, le cas échéant) – par une autorité externe;

- d'autre part, dans plus de la moitié des pays en question, la présence d'un critère d'évaluation – lorsqu'il existe – n'est pas prévu par une règle à valeur contraignante, mais à l'occasion d'un processus de suivi administratif interne.

De manière plus précise, l'analyse du rapport témoigne toutefois de pratiques diverses :

a) Pratiques diverses relatives à la mise en place de critères de performance

Certains pays disposent d'une **base textuelle précise** exposant ces critères.

C'est ainsi qu'en *Bulgarie*, les critères relatifs à la procédure d'« attestation des magistrats » sont fixés par la loi.

De même, en *Turquie*, la « loi sur les juges et les procureurs » établit des critères généraux et spécifiques pour évaluer la performance des magistrats.

En *France*, une loi organique relative aux lois de finances prévoit des indicateurs sous forme d'objectifs.

En *Belgique*, un projet d'arrêté royal prévoit également d'énumérer des critères d'évaluation qui auront valeur réglementaire.

En *Slovénie*, un article relatif au règlement des cours fixe des critères quantitatifs dans certaines procédures.

En *Roumanie* enfin, un règlement arrête des critères quantitatifs et qualitatifs, conformément à une loi de 2004.

D'autres pays, s'ils n'ont pas de normes textuelles exposant ces critères, ont toutefois une **base normative** pouvant permettre la mise en place d'une mesure de la performance, et donc de critères.

C'est ainsi qu'en *Allemagne*, un texte à valeur constitutionnelle (article 19§4 de la Loi Fondamentale) expose la nécessité d'une « protection juridique effective » impliquant la responsabilité des juridictions dans l'examen efficace des aspects de fait et de droit des affaires, dans le délai le plus court possible.

En *Italie*, c'est le « Conseil de la présidence de la justice administrative » qui détermine, sur le fondement de la loi, le nombre de cas que chaque juridiction doit juger mensuellement.

Dans la majorité des pays, de tels critères sont l'œuvre d'une **pratique administrative interne**, à l'occasion de rapports, ou établis par voie de statistiques, dans une simple perspective de planification et d'organisation, sans portée contraignante.

Au *Royaume-Uni*, par exemple, si certains objectifs sont définis par les services des tribunaux, ceux-ci ne servent pas à mesurer en soit l'activité juridictionnelle pas plus qu'ils ne lient le juge.

En *Allemagne*, le principe d'effectivité a été étoffé à la fois de manière formelle (à l'occasion de jugement rendus précisant les délais raisonnables) et informelle, par le biais de groupes de travail de diverses juridictions fédérales ayant conduit à des évaluations très poussées et variées afin d'établir des statistiques.

Pour l'ensemble des autres pays, constituant la grande majorité, on obtient des critères de mesures à l'occasion de procédures formalisées, de **rapports internes** ou de **statistiques**, à portée administrative.

C'est le cas de l'*Autriche*, de *Chypre*, de l'*Espagne*, de l'*Estonie*, de la *Finlande*, de la *Grèce*, de la *Hongrie*, de la *Lettonie*, de la de la *Norvège*, de la *Pologne*, de la *Slovaquie*, de la *Suède*, de la *France* – en plus d'une base légale précitée – et de la *Lituanie*. C'est également le choix opéré par la *CJUE*, qui établit un rapport annuel présentant de manière synthétique les activités de la Cour, au sein d'un rapport dans lequel apparaissent les données statistiques. Outre ce rapport, la Président de la *CJUE* a résumé dans un guide pratique les critères organisationnels relatif aux affaires pendantes pour ce qui est du traitement interne de ces affaires et de leur échéancier.

D'autres les obtiennent à l'occasion de **procédures internes informelles non précisément chiffrées** mais traduisant une volonté de limiter l'encombrement des juridictions.

Parmi ces pays, on retrouve le *Luxembourg*, le *Danemark*, le *Portugal*, la *République tchèque*.

Certains pays enfin ne disposent d'**aucun critère**.

C'est le cas de *Malte* ou de la *Belgique* (tout au moins jusqu'à l'adoption du projet d'arrêté royal en cours).

b) Pratiques diverses relatives à la mise en œuvre de tels critères

Afin de pouvoir mettre en œuvre ces critères, tout en préservant l'indépendance de la justice administrative, les Etats ont adopté diverses approches :

En ce qui concerne les pays – majoritaires – dans lesquels la mise en place de ces critères répond à une **démarche de planification et d'organisation administrative**, la mise en œuvre des critères sera en général effectuée soit **par les juridictions elles-mêmes** ou **par la haute juridiction administrative** de leur ordre.

C'est le cas dans les pays suivants: *Autriche, Chypre, Danemark, Finlande, Lettonie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Suède, France, Lituanie*. C'est également le cas pour la *CJUE*. En *Allemagne*, le critère de performance quantitative appliqué par les juridictions ne sert pas seulement à l'évaluation des juges, mais est également utilisé par les ministères de la justice des *Länder* en vue de mettre en œuvre une planification de ressources humaines fondée sur des statistiques.

Dans d'autres, ces critères sont l'œuvre d'**organes spécifiques**.

Ainsi, en *Espagne*, le « Conseil général du pouvoir judiciaire », en *Grèce*, une « commission composée de conseillers de diverses formations », en *Hongrie*, un « conseil national de la justice », en *Norvège*, « l'administration des cours », en *Slovénie*, le « conseil judiciaire ».

Dans d'autres encore, ils émanent du **ministère de la Justice**.

Tel est le cas en *République tchèque* et en *Slovaquie*.

Dans les autres pays – minoritaires – où les **critères de performance reposent sur une base textuelle** ou tout au moins normative, on trouve également une grande variété d'approches.

La première approche consiste à confier cette évaluation aux **magistrats eux-mêmes**, ou à des **organes les représentant**.

C'est ainsi qu'en *Belgique*, les critères devant être mis en place suite à l'adoption de l'arrêté royal en projet devront être mis en œuvre par les magistrats eux-mêmes.

En *Bulgarie*, la méthode concernant « l'attestation des juges » sera définie et mise en œuvre par le Conseil National de la magistrature, de même qu'en *Turquie*, les critères fixés dans la loi sont mis en œuvre par le « Conseil supérieur des juges et des procureurs ».

La deuxième approche est de **ne pas prévoir de mise en œuvre concrète**.

L'*Italie* peut en être un exemple : si le « Conseil de la présidence la justice administrative » peut définir le nombre de cas que chaque cour administrative doit juger chaque mois en vertu de la loi, il n'est pas fait mention d'une mise en œuvre concrète.

La troisième approche consiste à fixer par voie de vote un **engagement prévisionnel des objectifs** définis lors de la mise en place de ces critères, et d'en rendre compte en fin de période devant l'assemblée parlementaire.

En *France*, un tel système est appliqué.

Pour l'ensemble de cette mise en œuvre, que les critères soient d'ordre quantitatif ou qualitatif, il n'y a à proprement parler **aucun procédé contraignant**, bien que dans un certain nombre de pays, l'évaluation des juges puisse influencer directement sur leur carrière.⁸

c) Pratiques diverses quant aux critères retenus

Pour l'essentiel, en ce qui concerne les pays qui ont mis en place des critères d'évaluation, on constate que si, à ce jour, la mise en place d'une évaluation quantitative de performance est un peu plus répandue (surtout lorsqu'on la conçoit dans une perspective de planification interne et administrative), l'**évaluation qualitative**, quant à elle, (plus susceptible d'entamer l'indépendance de la justice) reste un peu minoritaire, mais tend à se développer.

Un grand nombre de pays ne connaissent que des critères quantitatifs d'évaluation.

Il s'agit de l'*Autriche*, de *Chypre*, du *Danemark*, de l'*Espagne*, de l'*Estonie*, de l'*Italie*, du *Luxembourg*, de la *Norvège*, de la *Pologne*, de la *République tchèque*, de la *Slovénie* avant une réforme en cours, de la *Suède*, du *Royaume-Uni* et, au niveau européen, de la *CJUE*. Deux pays sont en voie de réforme, et sont sur le point d'intégrer dans leur droit interne des critères à portée qualitative; il s'agit de la *Belgique* et de la *République tchèque*.

Malgré la dose de subjectivité de la démarche, certains pays évaluent la qualité des décisions.

C'est ainsi que la *Bulgarie*, la *Grèce*, la *Hongrie*, la *Lettonie*, le *Portugal*, la *Turquie*, les *Pays-Bas*, la *Roumanie*, la *Turquie*, la *France*, l'*Allemagne* et la *Lituanie* disposent de critères d'évaluation de nature qualitative.

⁸ *Portugal, Bulgarie et Allemagne*

2. Données statistiques sur la durée moyenne d'une instance devant la haute juridiction administrative et durée moyenne d'une procédure depuis la première instance jusqu'à la décision définitive de la haute juridiction administrative.

Dans la plupart des pays ayant contribué au présent rapport, des statistiques sont disponibles.

Toutefois, à titre liminaire, il convient de préciser que les délais, même lorsqu'ils sont communiqués, sont à analyser avec circonspection si l'on souhaite en extraire des conclusions utiles. En effet, les chiffres doivent faire l'objet d'une seconde lecture en tenant compte des facteurs suivants :

- Absence d'uniformité des procédures comparées et internes :

Il faut tout d'abord tenir compte des divergences sensibles d'organisation judiciaire, ainsi qu'on l'a déjà invoqué dans l'introduction. En effet, si dans la grande majorité des pays il y a une distinction entre les ordres administratifs et judiciaires, d'autres ne la connaissent pas. De même, dans certains pays, une haute juridiction administrative intervient en première instance ainsi qu'en matière de révision ou de cassation alors que dans d'autres il n'existe pas en règle de cour supérieure statuant systématiquement en degré d'appel. Par ailleurs, certains pays sont organisés sous la forme fédérale.

Il faut ensuite tenir compte des disparités de procédures internes. Le délai moyen de procédure peut tenir compte de délais très divers selon les matières ou selon le type de procédure orale ou écrite, en révision, en première instance ou en appel sur autorisation, selon que l'on se trouve en procédure d'urgence ou non ...

- Absence d'uniformité et parfois manque de précisions ou de pertinence des données disponibles, au regard des questions posées :

Les statistiques ou données chiffrées, quand elles existent, ne distinguent souvent pas entre les diverses procédures, ni parfois même entre les procédures judiciaires ou administratives. Par conséquent, le délai moyen peut s'avérer trompeur, d'autant que les données relevées dans les diverses juridictions ne seront pas forcément de même nature en raison des divergences d'approches relatives au contrôle de la performance, et de la diversité même des systèmes.

Ces réserves mises à part, la majorité des Etats, lorsque des données ou indications existent, ont transmis des données suivantes, soit en se basant directement sur les statistiques, soit en faisant des recoupements, soit par voie d'évaluation.

	<i>Instance devant la haute juridiction administrative (en mois)</i>	<i>De la première instance jusqu'à la décision définitive de la haute juridiction administrative (en mois)</i>	<i>Méthode d'évaluation - Réserves - Remarques</i>
<i>CJUE</i>	En 2009, la durée moyenne des procédures préjudicielles et des recours directs s'élevait à 17,1 mois et celle des pourvois à 15,4 mois	n/a	
<i>Allemagne</i>	1/ Procédure de révision (revue des points de droit) 13 mois ; 2/ "complaints leave of appeal (appel sur décision) 4 mois ; 3/ Jugements rendus en 1ère instance 11- 19 mois.	1/ Procédures principales (30,8 mois en première et deuxième instance + Appel éventuel max 13 mois, voir supra) donc 43,8 mois.	Cela ne concerne pas toutes les procédures (par exemple, les affaires urgentes sont traitées en moyenne entre 1.9-3 mois, première et deuxième instances comprises). Chiffres approximatifs compte tenu du fait qu'il s'agit d'un Etat fédéral (voir rapport)
<i>Autriche</i>	+/- 20 mois	n/a	Tendance sur 5 ans : légère diminution
<i>Belgique</i>	Durée de traitement d'un dossier de cassation 6,7 mois , (dont 71% rendus dans les 6 mois)	33 mois	Il n'y a pas en Belgique de haute juridiction administrative ayant vocation à dominer l'ordre des juridictions administratives. Tendance récente à l'allongement des dossiers due à de nouvelles procédures et formes de contentieux
<i>Bulgarie</i>	n/a	n/a	La haute juridiction administrative s'occupe également des litiges de première instance.
<i>Chypre</i>	De 30 à 36 mois	Entre 42 et 48 mois	
<i>Croatie</i>	36 mois	n/a	
<i>Danemark</i>		20,7 mois	Les statistiques ne distinguent pas entre procédures civiles ou administratives
<i>Espagne</i>	20 mois	29 mois en première instance + 20 en cassation = 49 mois	
<i>Estonie</i>	n/a	11,5 mois	Aucune donnée pour une instance précise
<i>Finlande</i>	(Entre 5 et 16 mois selon l'instance), moyenne de 10,2 mois mais ne concerne pas uniquement la haute juridiction administrative.	n/a	Aucune statistique sur la durée totale d'une instance entre la première instance et la décision définitive de la Cour ; délais variant selon la nature des affaires.
<i>France</i>	11 mois (2009)	42,5 mois	Délai relativement stable sur 3 ans, bien qu'on constate une légère diminution des délais. Le délai de 42,5 mois peut être déduit des statistiques à chaque niveau d'instance.
<i>Grèce</i>	n/a	n/a	
<i>Hongrie</i>	(depuis 2009 l'affaire doit être jugée en 4 mois) et jusqu'à présent de 10 à 12 mois	6 mois + 10 à 12 mois = entre 16 et 18 mois	
<i>Italie</i>	Procédure normale : 30 mois, procédure accélérée <12 mois	Procédure normale : 48 mois, procédure accélérée : 30 mois	
<i>Lettonie</i>	De 2 à 6 mois	40 mois	
<i>Lituanie</i>	10 mois en 2009	15 mois	Allongement des délais sur les dernières années. Durée entre la première instance et la dernière par voie d'évaluation.
<i>Luxembourg</i>	n/a	n/a	
<i>Malte</i>	n/a	n/a	
<i>Norvège</i>	6 mois	n/a	
<i>Pays-Bas</i>	Données statistiques sur la durée moyenne d'une instance devant la "section du contentieux" du Conseil d'Etat : entre 3 et 11 mois en 2008 en fonction des chambres.	n/a	
<i>Pologne</i>	12 mois	Entre 3 et 5 mois	
<i>Portugal</i>	7 mois	24 mois en 1ère instance + 7 mois = +/- 30 mois	
<i>République Tchèque</i>	6 mois	10 mois en 1ère instance + 6 mois = 16 mois	
<i>Roumanie</i>	88% < 6 mois 12% > 6 mois	n/a	
<i>Slovaquie</i>	Maximum 48 mois	de 6 à 24 mois en première instance + maximum 48 mois donc durée maximum envisageable 96 mois	Pas de possibilité de définir une durée moyenne ou minimale, seulement maximale.
<i>Slovénie</i>	10 mois en cause d'appel, 12 mois pour la cassation.	12 mois en première instance + 10 mois en appel ou 12 mois en cassation = +/-20 mois.	
<i>Suède</i>	n/a	n/a	
<i>Turquie</i>	n/a	n/a	
<i>Royaume-Uni</i>	n/a	n/a	

Le délai de procédure au niveau des juridictions suprêmes peut aller de 2 mois⁹ à 48 mois¹⁰. L'écart de délai s'explique bien évidemment par la variété de rôles que peut remplir la haute juridiction administrative, de même que la variété des situations internes. On peut toutefois constater que la moyenne relevée est d'un peu plus d'une année devant la juridiction administrative supérieure.

S'agissant de la durée totale entre la première instance et la haute juridiction administrative, le risque d'erreur est encore plus important, mais l'on peut tout de même en conclure que la durée moyenne est supérieure à deux ans.

Si on prête un regard aux évolutions, lorsque les chiffres ont été communiqués sur plus d'une année, on peut constater une augmentation des délais qui est due à l'augmentation du nombre des litiges dans certains pays¹¹, ou au contraire une diminution, bien que légère.¹²

3. Différences notables dans la durée des procédures ou selon la nature de l'affaire

Nous pouvons noter que, dans la plupart des pays ayant communiqué des informations, il existe effectivement des variations dans les délais. Afin d'appréhender au mieux la réalité, il convient, là encore, de mettre les chiffres obtenus en relation avec la diversité des procédures administratives, ainsi qu'avec le contenu des données recueillies (certains Etats disposent de telles informations au niveau de la haute juridiction administrative, d'autres au niveau de l'ensemble des degrés de juridiction par exemple, et enfin certains ne font pas la distinction).

De même, dans de nombreuses hypothèses, la nature de l'affaire et la procédure sont liées. En effet, il existe des procédures spécifiques liées à certaines matières¹³, alors que dans d'autres, il y a des règles de procédure administrative influant sur les délais mais pouvant être liées à des matières diverses¹⁴, et enfin la nature même de certaines matières entraîne de fait

⁹ qui est un minimum en *Lettonie* par exemple

¹⁰ qui est un maximum en *Slovaquie*

¹¹ *Belgique, Lituanie*

¹² *France, Autriche*

¹³ par exemple, procédures accélérées en matière d'admission et d'expulsion d'étrangers aux *Pays-Bas*, de protection internationale au Luxembourg, d'asile en *Slovénie* etc.

¹⁴ appels intérimaires lituaniens, sursis à exécution *grecs*.

une variation des délais à la hausse ou à la baisse, sans qu'il soit fait état d'une quelconque spécificité procédurale.¹⁵

D'un point de vue méthodologique, afin de pouvoir obtenir une vision synthétique et néanmoins complète, nous intégrerons les remarques liées aux chiffres sous forme de réserve dans le tableau ci-après :

	<i>Variation en fonction de la nature de l'affaire</i>	<i>Variation en fonction de la procédure</i>	<i>Méthode d'évaluation - Réserves - Remarques</i>
<i>CJUE</i>	Non	Non	
<i>Allemagne</i>	Oui. Allongement de procédure en matière de droit de l'environnement, de droit du service public et de l'administration des affaires économiques. Diminution : Droit d'asile et de la sécurité sociale	Oui. Les jugements dans lesquels la cour se prononce en première instance prennent plus de temps que ceux concernant le contrôle des points de droit (12 à 13 mois), alors qu'une procédure d'appel sur autorisation sera jugée en 4 mois. Les procédures ou questions préjudicielles rallongent les délais.	Ces données concernent seulement la haute cour administrative et non les cours fédérales administratives.
<i>Autriche</i>	Oui, selon la complexité des questions	n/a	
<i>Belgique</i>	Oui. Allongement en matière d'urbanisme et d'aménagement du	Oui, procédures accélérées pour cas d'irrecevabilité ou vice de légalité externe ne prêtant pas à discussions.	On constate une augmentation générale des durées du fait de la complexité croissante

¹⁵ droit de l'environnement en *Allemagne*, vices de légalité externe en *Belgique*

	territoire, contentieux des affaires sociales, santé publique. Diminution : contentieux de la fonction publique.		des affaires, de l'étendue accrue du contrôle de légalité et enfin de la multiplication des autorités et de leurs interventions.
<i>Bulgarie</i>	Non	Oui selon le type de procédure uniquement (juge du fond, juge du droit, première instance ou non...)	
<i>Chypre</i>	Oui, selon la complexité des faits	n/a	
<i>Croatie</i>	Non	Oui (affaires irrecevables)	
<i>Danemark</i>	Oui si nature de l'affaire nécessite expertise ou investigation par ex.	Oui si question préjudicielle par ex.	
<i>Espagne</i>	Oui. En matière de droit fondamentaux par ex.	Oui, car il existe une procédure rapide.	
<i>Estonie</i>	Oui. En fiscalité, les affaires prennent en moyenne 344 jours pour une moyenne en toute matière de 122,5 jours.	n/a	Provient de statistiques des cours de première instance.
<i>Finlande</i>	Oui. Variation de 5 à 16 mois selon	n/a	

	la nature des affaires.		
<i>France</i>	n/a	Oui, grande variété de délais ou de procédures. Allongement lorsque la situation du requérant ou de l'administration est particulière. Diminution en cas de procédures d'urgence, jugées en 72 heures.	
<i>Grèce</i>	n/a	Oui, pourvoi en cassation 5 ans, alors que recours en excès de pouvoir 3 ans en moyenne, et quelques jours pour les sursis à exécution.	
<i>Hongrie</i>	Oui, selon la nature des affaires.	n/a	
<i>Italie</i>	Non	Oui, si l'affaire se prête à une procédure accélérée.	
<i>Lettonie</i>	Oui, si l'affaire est particulièrement compliquée.	Oui, si les sénateurs n'ont pas d'opinion unanime, souvent cela dépend de la complexité des cas.	
<i>Lituanie</i>	n/a	Oui, car il existe des différences de procédures pouvant aller jusqu'à 9 mois.	
<i>Luxembourg</i>	Exceptionnellement, oui : en matière de protection internationale (étrangers).	Oui, procédure différenciée en matière de protection internationale.	

<i>Malte</i>	n/a	n/a	
<i>Norvège</i>	n/a	n/a	
<i>Pays-Bas</i>	Oui, admission et expulsion des étrangers.	Oui, procédure accélérée en matière d'admission et d'expulsion des étrangers.	
<i>Pologne</i>	Exceptionnellement Oui, lorsque l'affaire nécessite une analyse approfondie du fait de sa complexité.	En principe non car les affaires sont réparties en fonction du calendrier de la Cour.	
<i>Portugal</i>	n/a	n/a	
<i>République Tchèque</i>	Oui, selon la complexité des cas.	Oui selon les formations de jugement.	
<i>Roumanie</i>	Oui.	n/a	
<i>Slovaquie</i>	Oui.	n/a	
<i>Slovénie</i>	Oui, en matière d'asile.	Oui, en matière d'asile.	
<i>Suède</i>	Oui, allongement en matière de fiscalité d'assurance sociale, de permis de construire.	Oui. Allongement en cas de question préjudicielle. Diminution grâce à la nouvelle procédure, déterminant et accélérant la procédure lorsqu'une affaire est plus facile.	
<i>Turquie</i>	n/a	n/a	
<i>Royaume-Uni</i>	Oui, selon la complexité des	n/a	

	affaires.		
--	-----------	--	--

Du point de vue de la nature des affaires, au minimum 2/3 des Etats contributeurs (29 au total), font part de l'existence de variation de délais de procédure (pour les dix autres Etats, certains n'en ont pas fait expressément mention et seules l'Italie et la Bulgarie déclarent qu'il n'existe que des variations en fonction de la procédure). Les allongements sont essentiellement dus à la complexité variable des affaires, ou des domaines (sécurité sociale, fiscalité, environnement ...), et les diminutions concernent souvent des domaines touchant aux droits fondamentaux et au droit des étrangers, qui doivent souvent faire l'objet d'un examen prioritaire.

Du point de vue des procédures, au moins une majorité des Etats disposent de procédures accélérées, liées ou non à la nature des affaires (voir tableau). En ce qui les concerne, on peut noter que dans beaucoup d'Etats, il existe des procédures d'urgence¹⁶, et que les variations peuvent être également provenir de la présence de jugements intérimaires¹⁷ ou de l'existence d'une procédure interne prévoyant d'identifier et de traiter en priorité les affaires jugées simples¹⁸, ou enfin d'hypothèses dans lesquelles le point soumis à examen ne concerne que la seule légalité externe, peu discutable.¹⁹ Il est également à noter que la durée des procédures va varier selon l'étendue du contrôle du juge (examen de fond ou de droit, jugement de révision ou non...) et de l'intervention d'une question soumise à l'analyse d'un autre ordre juridictionnel (c'est le cas par exemple des questions préjudicielles).

S'agissant de l'intensité de ces variations, on peut constater qu'elles sont parfois jugées importantes²⁰ ou mineures²¹, l'appréciation pouvant varier selon qu'on la met en perspective avec des réalités et modes d'organisation nationaux, ou dans le cadre d'une appréciation comparée.

La *CJUE* marque ici sa spécificité, dans la mesure où il n'y a pratiquement aucune différence dans la durée des procédures.

¹⁶ France, Pays-Bas, Italie, Espagne, Belgique

¹⁷ relatifs à un sursis à exécution par exemple ex : Grèce

¹⁸ Suède

¹⁹ Belgique

²⁰ En France par exemple

²¹ en Lituanie par exemple

4. Décisions pilotes en vue de prévenir un afflux de recours à la suite de contradictions dans la jurisprudence

On notera d'emblée que, comme le souligne le rapport belge, même si elles prolongent la procédure, les questions préjudicielles posées à la *CJUE* et, là où cette procédure existe, à la Cour constitutionnelle, peuvent aussi contribuer à prévenir une avalanche de recours.

Cela étant, une minorité de pays (mais une minorité importante) ne connaît pas de système de **question préjudicielle à la haute juridiction administrative**.

Il s'agit de la *Lituanie*, du *Danemark*, de *Chypre*, de l'*Espagne*, de l'*Estonie*, de la *Lettonie*, de *Malte*, de la *Norvège*, de l'*Italie*, de la *Slovaquie*, de la *Slovénie*, de la *Suède* et de la *Turquie*. Bien évidemment, il n'existe pas non plus de telle procédure au niveau de la *CJUE*.

On signalera cependant certaines pratiques informelles, comme en *Italie*, consistant à réserver la priorité à l'examen d'affaires qui risquent de susciter un afflux futur de recours ou, comme en *Roumanie*, à nouer un dialogue entre la juridiction administrative supérieure et les juridictions administratives inférieures.

Dans le même registre, au *Royaume-Uni*, un dialogue informel entre les présidents de la juridiction inférieure et supérieure peut faciliter l'introduction d'un appel dans une affaire qui pose des questions de principe.

Dans un second groupe de pays, l'on retrouve, sous diverses configurations, des procédures qui évoquent le renvoi préjudiciel à la haute juridiction administrative.

Ainsi, au *Portugal*, lorsque, devant le juge du fond, se pose une question nouvelle et importante, susceptible de se poser dans des affaires répétitives, la Cour administrative suprême peut être saisie par voie de question préjudicielle à laquelle une réponse interprétative et obligatoire est due dans les trois mois.

En *Hongrie*, il est prévu une procédure souple et rapide de demande d'avis par toute juridiction administrative auprès de la Cour suprême fonctionne par simple échange de courriels électroniques.

En *France*, en application d'une loi de 1987, les juridictions administratives peuvent, « avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges », soumettre au Conseil d'Etat une demande d'avis sur cette question.

En *République fédérale allemande*, il existait une pratique de demande d'avis auprès des juridictions administratives de seconde instance sur l'interprétation de certaines questions de droit fédéral. Mais cette procédure s'est révélée dénuée d'intérêt pratique et elle a été abandonnée en 1997.

5. Ratio entre le nombre de magistrats de la haute juridiction administrative et le nombre d'affaires traitées sur une année.

La question du ratio en question doit tenir compte de plusieurs éléments, consubstantiels aux formes de procédures internes elles-mêmes et donc nécessitant une analyse approfondie de ces dernières. En effet, la collégialité prévalant dans certaines juridictions ou procédures conduit à définir à combien d'affaires ont « participé » les magistrats, plus que de savoir combien ils en ont « tranchées ». De ce fait, si l'on compare cette situation à celles dans lesquelles un seul magistrat prononce la décision, les résultats obtenus risquent d'être biaisés. De plus, ce qui n'est pas neutre, les magistrats – en fonction des juridictions ou au sein même des juridictions – peuvent statuer dans le cadre de missions très diverses (jugement avant dire droit, juge de fond ou du droit, juge de première instance ou de révision, dans le cadre d'un jugement ou d'un rapport...) et donc dans le cadre de procédures variées. Enfin, certains Etats ne disposent que de données relatives à la haute juridiction administrative, alors que d'autres ont puisé ces données sur l'ensemble des juridictions. Toutefois, le tableau suivant tente de dégager certaines tendances :

	<i>Ratio entre le nombre de magistrats de la haute juridiction administrative et le nombre d'affaires tranchées sur une année</i>	<i>Méthode d'évaluation - Réserves – Remarques</i>
<i>CJUE</i>	En moyenne, un président de chambre a participé, en 2009, à environ 90 décisions à caractère juridictionnel. Les autres juges, juges ont, en moyenne, participé environ 70 décisions de telle nature.	
<i>Allemagne</i>	Chaque juge tranche 35 affaires.	Il y a entre 180 et 200 décisions rendues chaque année. Les décisions sont rendues par

		un panel de juge.
<i>Autriche</i>	En 2008, le ratio était de 178 à 195 affaires tranchées par magistrat.	
<i>Belgique</i>	Pour la période 2008-2009, on obtient un ratio de 39 arrêts finaux.	Compte tenu des réformes en cours et des autres tâches dans lesquelles sont établis des rapports et arrêts intermédiaires non pris en compte dans le calcul, pas plus que le contentieux des étrangers ni la cassation administrative, les chiffres sont à prendre avec prudence
<i>Bulgarie</i>	n/a	
<i>Chypre</i>	Un magistrat tranche 70 cas en moyenne par année.	Ce chiffre n'inclut pas les affaires pour lesquelles les parties ont trouvé un arrangement ou qui ont été radiées du rôle. Si l'on en tient compte, le chiffre monte à 140. Il convient de signaler que les compétences d'un juge administratif s'étendent également au droit constitutionnel, à l'appel en matière criminelle, aux contentieux électoraux etc.
<i>Croatie</i>	Chaque juge tranche en moyenne 270 affaires par an	
<i>Danemark</i>	Il n'y a pas de ratio car le nombre de juges, donc leur capacité est fixée par la loi.	
<i>Espagne</i>	En 2008, un magistrat résolvait en moyenne	Ce chiffre ne distingue pas entre jugements définitifs et ordonnances

	environ 278 affaires.	d'irrecevabilité.
<i>Estonie</i>	En 2009, un magistrat tranchait en moyenne un peu moins de 25 affaires par année (par décisions motivées) et 107 affaires d'autorisation d'appel (sans motivation publique).	
<i>Finlande</i>	Un magistrat participe à environ 900 affaires.	Il s'agit du nombre de décisions collégiales auxquelles le juge a participé.
<i>France</i>	Un magistrat tranche en moyenne 80 affaires par an.	
<i>Grèce</i>	Un magistrat tranche en moyenne entre 50 et 55 affaires par an.	
<i>Hongrie</i>	Un magistrat tranche en moyenne 120 affaires par an.	
<i>Italie</i>	Un magistrat traite environ 200 cas par an.	Parallèlement, un juge tranche 120 mesures intérimaires.
<i>Lettonie</i>	Un magistrat tranche environ 130 cas par an.	
<i>Lituanie</i>	1 juge prend part à 1154 jugements en tant que membre de la chambre et effectue des rapports sur 600 affaires.	Il est à noter que le nombre de cas tranchés est en augmentation d'un tiers en 2009 du fait de l'accroissement des procédures.

<i>Luxembourg</i>	Au cours de l'année 2009, un magistrat rend en moyenne 69 jugements.	On note une diminution par rapport à l'année précédente.
<i>Malte</i>	n/a	
<i>Norvège</i>	n/a	
<i>Pays-Bas</i>	En 2009, chaque magistrat traite environ 200 recours.	
<i>Pologne</i>	En 2009, chaque magistrat traite environ 150 affaires.	
<i>Portugal</i>	En 2008, chaque magistrat traite environ 49 affaires.	
<i>République Tchèque</i>	En 2008, le ratio était de 130 jugements par juge.	
<i>Roumanie</i>	la moyenne est environ de 32 affaires par juge.	
<i>Slovaquie</i>	n/a	Aucune statistique, mais on peut noter qu'en dépit d'une diminution de 2 juges, les affaires en cours ont pu être traitées.
<i>Slovénie</i>	Un magistrat rend environ 158 décisions.	
<i>Suède</i>	Le ratio est de un magistrat pour 562 affaires	

	traitées.	
<i>Turquie</i>	On peut déduire qu'un Maître des requêtes tranche environ 478 affaires.	
<i>Royaume-Uni</i>	n/a	

La grande disparité des résultats²² ne peut s'expliquer – tel que précisé en introduction – que par la diversité des éléments pris en compte et les particularités des ordres juridictionnels internes. On peut toutefois noter quelques spécificités : dans certains Etats, la mission purement contentieuse se double d'une mission de conseil, et donc la rédaction d'avis (en plus des jugements au sens strict) a parfois été prise en compte.

S'agissant des chiffres : dans 17 Etats sur 29, les magistrats se prononcent sur moins de 200 affaires annuellement, soit moins de 4 par semaine. Pour les autres juridictions, les magistrats traitent plus de 200 affaires annuellement, et l'on peut alors constater une grande variété des chiffres relatifs au nombre de décisions rendues. Une analyse plus pointue des divers systèmes juridictionnels et des statistiques devrait en conséquence permettre de mieux apprécier les réalités sous-jacentes. Au niveau européen, la *CJUE* se situe quant à elle dans cette dernière catégorie.

²² de 25 cas par juge et par an en *Estonie*, à 1154 en *Lituanie*, si l'on prend en exemple les pays baltes, de tailles comparables

6. Ratio entre le nombre de juges et le nombre de collaborateurs.

Les résultats relatifs au ratio du nombre d'assistant par juge sont assez précis. Toutefois il subsiste des incertitudes dans la mesure où la notion de collaborateur n'est pas uniforme, selon que l'on intègre sous ce vocable les collaborateurs juridiques au sens strict (clercs, juristes ou magistrats-assistants en fonction des pays), ou au contraire que l'on y intègre l'ensemble du support administratif ou technique.

Cette remarque mis à part, nous vous prions de bien vouloir trouver ci-dessous le tableau récapitulatif relatif à ce ratio :

	<i>Ratio entre le nombre de magistrats et le nombre de collaborateurs</i>
<i>C.J.U.E.</i>	Un juge dispose en moyenne de trois collaborateurs juridiques et de trois assistants administratifs.
<i>Allemagne</i>	1 assistant pour 5 à 6 juges.
<i>Autriche</i>	Il y a un peu moins de 1 assistant pour 3 magistrats.
<i>Belgique</i>	Il y a 2,2 agents administratifs par magistrat, mais ce chiffre diminuera compte tenu des réformes en cours concernant le contentieux des étrangers.
<i>Bulgarie</i>	Un peu plus de 4 pour un magistrat.
<i>Chypre</i>	Officiellement, il ya un assistant par juge, mais en réalité, le ratio est un peu inférieur.
<i>Croatie</i>	Un assistant par juge
<i>Danemark</i>	Il n'y a pas de ratio fixe.
<i>Espagne</i>	il y a un peu moins de 1 assistant par juge.
<i>Estonie</i>	Il y a un peu moins de 2 clercs par juge.
<i>Finlande</i>	il y a environ 4 collaborateurs pour 1 juge, 2 référendaires et deux employés.
47 <i>France</i>	Il y a, en moyenne sur les trois degrés de juridiction, un peu moins de 1 collaborateur par magistrat.

L'amplitude est assez importante : en fonction des organisations administratives et des usages en vigueur au sein des diverses juridictions, on constate la présence d'assistants ou, à l'inverse, celle-ci n'est pas prévue. De même, dans la première hypothèse, le nombre d'assistants varie selon un ordre de grandeur de 1 à 20. A l'examen de ce tableau, nous pouvons tout de même distinguer plusieurs groupes de pays.

Au sein du premier groupe de pays, les magistrats ne sont aidés d'aucun collaborateur. Lorsque ce n'est pas précisé, on peut raisonnablement supposer que les Etats en question retiennent une appréciation restrictive du collaborateur (juristes spécialisés tels que le sont les magistrats-assistants, les clercs, les référendaires etc.), puisqu'en général il y a toujours du personnel affecté aux diverses juridictions. Ce premier groupe regroupe 4 pays, soit 14% des Etats interrogés.

Il s'agit des pays suivants: *Grèce, Italie, Luxembourg, Turquie.*

Dans le deuxième groupe de pays (le plus important), on peut constater qu'il y a moins d'un collaborateur par magistrat.

C'est le cas en *Allemagne*, en *Autriche*, à *Chypre* – même si officiellement chaque juge devrait y être épaulé d'un assistant –, en *Espagne*, en *France*, en *Hongrie*, en *Norvège*, au *Portugal*, en *Roumanie*, en *Slovaquie* et en *Suède*.

Au sein du troisième groupe de pays, les magistrats sont aidés de un à deux assistants. Cela concerne 8 pays.

C'est le cas dans les pays suivants: *Belgique* (où il s'agit d'agents administratifs), *Estonie*, *Lettonie*, *Lituanie*, *Malte*, *Pologne*, *République tchèque*, *Slovénie*.

Enfin, dans un nombre restreint de pays, les magistrats disposent de plus de deux collaborateurs.

Il s'agit de la *Bulgarie*, de la *Finlande* (si l'on considère qu'il y a entre deux et quatre collaborateurs en fonction de la prise en compte des seuls collaborateurs au sens strict ou de l'ensemble incluant les agents administratifs), des *Pays-Bas* et de la *Turquie*. Les juges statuant à la *CJUE* disposent, quant à eux, de 3 collaborateurs juridiques, et de 3 assistants.

7. Présence de magistrats spécialisés ne traitant que d'une catégorie déterminée d'affaires, et origine de cette spécialisation.

On constate dans les faits la présence de magistrats spécialisés dans la plupart des pays, sans toutefois que cela ne résulte d'une règle. Il s'agit d'un constat tiré du fait que les magistrats se spécialisent en fonction des affaires dont ils ont la charge, et qu'en raison de la séparation organique des chambres souvent pratiquée, ces derniers développent une pratique adaptée et une connaissance poussée de certains sujets.

Toutefois, dans ces hypothèses, il est généralement prévu qu'un magistrat puisse changer ou être affecté d'une chambre à l'autre de manière non temporaire, ce qui nous conduit à conclure, dans le cadre de ce rapport, que l'on ne peut considérer être là en présence d'une spécialisation liée à une formation spécifique (non requise) ni à l'expérience (dans les hypothèses où une mobilité est possible).

Cette interprétation peut être discutée, mais pour les besoins du présent rapport, elle a le mérite de la simplicité et permet mieux à notre sens de rendre compte de la présence de spécialisation, en distinguant ces hypothèses de celles où les Etats prévoient, en règle, la spécialisation des magistrats, ou lorsque la spécialisation est exigée en raison de la technicité résultant de certains domaines en particulier.

	<i>Existence de magistrats spécialisés et origine de cette spécialisation.</i>	<i>Remarques</i>
<i>CJUE</i>	Non : cette spécialisation n'existe ni par le biais d'une procédure interne, ni par le biais d'une pratique administrative.	
<i>Allemagne</i>	Oui. La loi prévoit des formations spécialisées en matière de contentieux relatif à l'accès aux documents administratifs (article 198 de la loi sur les juridictions administratives), de contentieux de la sécurité sociale et des réfugiés (article 188 de la loi sur les juridictions administratives et article 83 de la loi sur la procédure d'asile).	Par ailleurs, un degré plutôt élevé de spécialisation s'est développé dans la mesure où le comité de la Cour chargé de distribuer les affaires veille à attribuer aux différentes formations des catégories déterminées d'affaires.
<i>Autriche</i>	Oui. Dans chaque formation de jugement définie conformément au règlement fédéral, au moins un juge doit être qualifié pour exercer des fonctions judiciaires. Les formations traitant des affaires fiscales, au moins un membre doit être qualifié pour exercer de hautes fonctions dans l'administration fiscale. Dans les autres formations, les membres doivent être qualifiés pour exercer des fonctions dans l'administration générale. Chaque panel comprend un président et un nombre de juges exigé par la loi.	
<i>Belgique</i> 50	Non : la spécialisation n'est pas prévue par un texte. Au sein des deux grandes sections (auditorat et conseil), les magistrats se spécialisent en fonction des affaires dont ils ont la charge, mais il peut y avoir des changements d'attribution en fonction des nécessités du service ou des volontés individuelles.	On peut préciser qu'entre auditorat et conseil, il y a à l'origine une première spécialité de source législative entre l'affectation à la législation ou au contentieux (pas de transferts de magistrats de l'un à l'autre).
	Non, car si la loi a établi des divisions	

Du fait de cette méthode d'évaluation et en fonction des résultats ci-dessus, on peut dégager les tendances suivantes :

Au sein de 8 Etats sur 29 – soit 27,5% des Etats – on peut constater la présence de magistrats spécialisés, que ce soit du fait de la qualification théorique requise, ou en raison de l'appartenance plus ou moins permanente des magistrats à une chambre traitant d'affaires spécialisées.

Il s'agit des pays suivants: *Allemagne, Autriche, Finlande, Grèce, Pays-Bas, Pologne, Slovénie, Royaume-Uni.*

Au sein de 20 Etats, soit plus de deux tiers des Etats, il n'y a pas, à proprement parler, de spécialisation de magistrats exigée par des textes, et – alors même que dans la plupart de ces pays on constate une spécialisation des chambres (et donc nécessairement d'un cas à l'autre, une spécialisation inhérente de ceux qui y siègent) – la faculté d'une mobilité ou les possibles mutations prévues par les règles internes empêchent de parler de « spécialisation », bien qu'il convienne d'admettre qu'en fonction d'analyses plus spécifiques, la méthodologie adoptée puisse être discutée.

Ceci étant dit, en ce qui concerne ce deuxième groupe de pays, il peut sembler logique, mais il est néanmoins patent, de constater que l'absence de magistrats spécialisés concerne l'ensemble des pays à dimension réduite²³ et que, pour l'ensemble du groupe, la spécialisation, si elle est présente, est plus une donnée mouvante résultant à la fois de réalités structurelles (division par chambres spécialisées), et de réalités pratiques (les attributions d'affaires, les mutations ... étant en effet effectuées par voie de décisions internes en fonction de règles internes, mais également selon le nombre et la nature des affaires en cours à traiter).

²³ *Pays baltes, Chypre, Malte, Luxembourg*