

Colophon

Rédacteur en chef: Mr. Stéphane Tellier,
Assistant du Secrétaire général
Email: stephane.tellier@raadstv-consetat.be
Conseil d'Etat
Rue de la Science, 33
B-1040 Bruxelles

Editeur responsable: Mr. Yves Kreins
Secrétaire général
Email: yves.kreins@raadstv-consetat.be
Conseil d'Etat
Rue de la Science, 33
B-1040 Bruxelles

Cette publication a été réalisée grâce au soutien de l'Union européenne

La version électronique de la présente publication peut être consultée sur le site Internet de l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, « www.juradmin.eu ».

Liste des personnes de contact:

Pays	Nom	Email
Allemagne	M. Michael Groepper	groepper@bverwg.bund.de
Autriche	Mme. Annemarie Ginthör	Annemarie.ginthoer@vwgh.gv.at
Belgique	M. Tom De Waele	tom.dewaele@raadstv-consetat.be
Chypre	Mme. Anastasia Papanicolaou	npapanicolaou@sc.judicial.gov.cy
Danemark	M. Jon Stokholm	jonulrikstokholm@hoejesteret.dk
Espagne	Mr. Manuel Campos Sanchez Bordona	m.campos@ts.mju.es
Estonie	Mme. Sirje Kaljuma	Sirje.kaljuma@nc.ee
Finlande	Mme. Hannele Klemettinen	hannele.klemettinen@om.fi
France	Mme. Claire Landais	Claire.landais@conseil-etat.fr
Grande-Bretagne	Mr Justice Stanley Burnton	Mrjustice.stanleyburnton@courtservice.gsi.gov.uk
Grèce	Mme. Christina Sitara	s-epikr@otenet.gr
Hongrie	M. Nagy Gabor	nagy@legfelsobb.birosag.hu
Irlande	M. Nial Fennelly	nialfennelly@courts.ie
Italie	M. Giuseppe Barbagallo	annamaria.tiberi@libero.it
Lettonie	M. Indra Luse	Indra.luse@at.gov.lv
Lituanie	Mme. Goda Ambrasaitė	gambrasaitė@vat.lt
Luxembourg – Cour Administrative	M. Marion Lanners	marion.lanners@ja.etat.lu
Luxembourg – Conseil d'Etat	M. Marc Besch	marc.besch@ce.etat.lu
Malte	Mr. Justice David Scicluna	david.scicluna@gov.mt
Pays-Bas	M. Johan van Haersolte	j.haersolte@raadvanstate.nl
Pologne	Mme. Marta Kulikowska	mkulikowska@nsa.gov.pl
Portugal	M. Rosendo Dias José	correio@lisboa.sta.mj.pt
Slovaquie	Mme. Helena Zavadská	rupcova@supcourt.gov.sk
Slovénie	Mme. Nevenka Rihar	Nevenka.rihar@sodisce.si
Suède	M. Schader Goran	goran.schader@reg.dom.se
Tchéquie	M. Filip Krepelka	Filip.krepelka@nssoud.cz

Table des matières

COLOPHON	1
TABLE DES MATIERES	2
1. EDITORIAL DU SECRETAIRE GENERAL.....	5
2. VISITE DE TRAVAIL DE MME LAFFRANQUE A LA COUR FEDERALE ADMINISTRATIVE D'ALLEMAGNE	7
3. LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE : COMPTE RENDU DE LA REUNION DE TREVES DU 12 DECEMBRE 2005	11
1. LE QUESTIONNAIRE.....	11
2. LA REUNION A TREVES	12
3. LE SUIVI.....	16
4. LES ANNEXES.....	17
ANNEXE 1: SYNTHÈSE DU QUESTIONNAIRE	17
ANNEXE 2: CONVERGENCES ET DIFFÉRENCES	18
ANNEXE 3: LES ORGANES ET LES MAGISTRATS CHARGÉS DE JUGER LES ACTES DE L'ADMINISTRATION	21
ANNEXE 4: LE DROIT À L'EFFECTIVITÉ DE LA DÉCISION ET LE DROIT À LA CÉLÉRITÉ DE LA JUSTICE.....	24
ANNEXE 5: INFLUENCE DU DROIT COMMUNAUTAIRE ET DU DROIT EUROPÉEN DES DROITS DE L'HOMME.....	28

1. Editorial du Secrétaire général

Aucune étude globale n'existe actuellement sur la Justice administrative dans les 25 Etats membres de l'Union européenne. C'est pourquoi le conseil d'administration de notre association a décidé de participer à une recherche sur ce sujet en partenariat avec la Mission de recherche Droit et Justice qui est un groupement d'intérêt public français, dont le directeur est M. Yann Aguila , maître des requêtes au Conseil d'Etat de France.

La recherche est conduite par trois Professeurs de l'Université de Limoges : Hélène Pauliat (Doyen de la Faculté de Droit), Joël Andriantsimbazovina (Professeur de droit public) et Gilles Dumont (Professeur de droit public), aidés d'une douzaine d'assistants et de collaborateurs. Un comité de pilotage, présidé par M. Jean Louis Dewost (Président de section au Conseil d'Etat de France et ancien directeur du service juridique de la Commission européenne) assure le suivi et la coordination générale du projet. Il est composé paritairement de représentants de l'association et de la Mission de recherche¹.

Dans un premier temps, l'équipe d'universitaires français a rédigé, sous le contrôle du comité de pilotage, un questionnaire en français et en anglais (voir Bulletin d'information n°14 et site de l'association) qui a été envoyé aux représentants des 25 juridictions membres de l'association². Le questionnaire et les réponses peuvent être consultés sur le site internet de l'association.

Un séminaire a été organisé à l'ERA de Trèves le 12 décembre 2005 afin de permettre aux 25 correspondants de discuter des réponses au questionnaire, d'échanger leurs idées et de donner à l'équipe universitaire l'occasion de présenter une première synthèse des réponses et de clarifier directement avec les participants toutes les questions qui se posaient après une première lecture des réponses au questionnaire.

¹ L'association est représentée par MM. Kreins (secrétaire général de l'association) ,Campos (Juge à la Cour suprême d'Espagne), Fennelly (juge à la Cour suprême d'Irlande), Herbert (Juge à la Cour administrative fédérale d'Allemagne), Konijnenbelt (Conseiller d'Etat au Conseil d'Etat des Pays-Bas) et Pek (Juge à la Cour administrative suprême de Pologne). La mission de recherche est représentée par MM. Aguila (Directeur de la Mission), Stirn (Président-adjoint de la section du contentieux au Conseil d'Etat de France), Kintz (Président du Tribunal administratif de Toulouse),Fairgrieve (Correspondant du British Institute of international and comparative Law, Maître de conférences à l'Université de Paris), Mme Pauliat (Doyen de la Faculté de droit de Limoges) et MM. Andriantsimbazovina et Dumont (Professeurs à la Faculté de droit de Limoges).

² Les correspondants nationaux sont: Alberto Augusto Andrade de Oliveira (Portugal),Vassilis Androulakis (Grèce), Susanne Billum (Suède), Jautrite Briede (Lettonie), Stanley Burnton (Royaume Uni), Manuel Campos Sanchez-Bordona (Espagne), Roberto Chieppa (Italie), Takis Eliades (Chypre), Marseanne Farrugia (Malte), Nial Fennelly (Irlande), Marc Feyereisen (Luxembourg), Annemarie Ginhör (Autriche), Georg Herbert (Allemagne), Andrzej Kisielewicz (Pologne), Gorazd Köbler (Slovénie), Julia Laffranque (Estonie), Claire Landais (France), Paul Lewalle (Belgique), Gabor Nagy (Hongrie), Rimvydas Norkus (Lituanie),Pavla Prochazkova (République tchèque), Jon Stockholm (Danemark), Johan C. van Haersolte (Pays-Bas) and Pekka Vihervuori (Finlande). La Slovaquie n'a pas répondu au questionnaire.

Les travaux du séminaire permettront de préparer un grand Colloque de restitution qui devrait se tenir à Paris en 2007 et faire l'objet d'une publication aux P.U.F. (Presses universitaires de France) en français et si possible en anglais.

Cette recherche menée en commun avec la mission de recherche Droit et Justice et notre Association sur la Justice administrative en Europe constitue un exemple de partenariat particulièrement heureux, car les deux partenaires se complètent parfaitement : la mission de recherche avec une équipe d'universitaires français et l'association avec ses correspondants dans chaque juridiction administrative suprême. Je suis persuadé que cette alchimie entre théoriciens et praticiens portera ses fruits.

Le présent bulletin d'information est donc principalement consacré à ce séminaire qui a pu bénéficier du soutien de TAIEX (Commission européenne - direction générale Elargissement) et de l'aide de l'ERA.

A côté de cet ambitieux projet, notre association poursuit bien entendu ses autres activités. L'une de celles-ci me paraît encore trop méconnue : il s'agit des visites de travail d'un ou plusieurs juges auprès d'une autre juridiction-membre. Ces visites de travail peuvent être largement financées par TAIEX (Commission européenne - Direction générale Elargissement) lorsque des juges de juridictions d'un nouvel Etatmembre effectuent une visite de travail auprès d'une juridiction d'un ancien Etatmembre. A titre d'exemple, le présent Bulletin d'information publie le compte-rendu de la visite de Madame Julia Laffranque, Juge à la Cour suprême d'Estonie, à la Cour administrative fédérale d'Allemagne. La lecture du compte-rendu de cette rencontre fructueuse incitera, je l'espère, d'autres membres à suivre cet exemple.

Enfin, il y a lieu de signaler que notre Association est parmi les premiers à bénéficier du nouveau nom de domaine .eu. Dorénavant, nous disposons de notre propre site internet qui n'est plus hébergé sur le site du Conseil d'Etat de Belgique. Notre nouvelle adresse est "www.juradmin.eu".

Yves Kreins

Secrétaire général

2. Visite de travail de Mme Laffranque à la Cour fédérale administrative d'Allemagne

Impressions d'une visite d'étude à la Cour fédérale administrative d'Allemagne.

Du 17 au 25 octobre 2005, j'ai eu la chance de découvrir la Cour fédérale administrative d'Allemagne de l'intérieur. Cette visite a été rendue possible grâce à l'étroite collaboration des institutions membres de l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne et au financement de l'unité d'assistance technique et d'échange d'information de la commission européenne (TAIEX).

Le programme de ma visite de travail, qui était extrêmement bien préparé, principalement grâce à Monsieur le juge Groepper, me permit de participer non seulement aux audiences et aux sessions de la Cour mais aussi aux délibérations de deux chambres différentes, ainsi que d'avoir une vue générale du travail de la Cour et de visiter les structures d'appui telles que la bibliothèque, le greffe, etc...

J'ai été relativement surprise de constater que la chambre administrative de la Cour suprême d'Estonie et la Cour fédérale administrative d'Allemagne partagent assez bien de similitudes.

Sans violer le secret des délibérations et bien que les chambres de la Cour administrative fédérale d'Allemagne diffèrent chacune dans leurs méthodes de délibération, tout comme les différentes chambres de la Cour suprême d'Estonie, l'approche générale dans l'interprétation des lois et l'évaluation des principes généraux de droit sont très proches de nos manières d'analyser la loi lorsque nous délibérons au sein de ma chambre en Estonie.

De même, s'agissant de la prise de décision, la Cour fédérale administrative d'Allemagne met l'accent sur la qualité plutôt que sur la quantité, chaque juge rédigeant approximativement 10 jugements par an. Cela est très proche de l'approche et des chiffres de la Chambre administrative de la Cour suprême d'Estonie.

Il y a quelques similitudes mais également quelques différences concernant la recevabilité des affaires. Nous avons dans notre cour un système d'autorisation d'appel, ce qui signifie que trois juges de la cour décident s'il y a des raisons de prendre l'affaire en considération, tandis qu'en Allemagne, chaque chambre de la Cour administrative fédérale prend cette décision en statuant à trois juges sur les 5 à 7 membres de la chambre. Mais comme en Estonie, le juge qui décide de la recevabilité continue à traiter l'affaire et rédige l'arrêt au fond. En Estonie, nous ne donnons pas les raisons pour lesquelles nous estimons ne pas devoir donner suite au « droit à l'appel », nous nous référons simplement à la disposition relevant du droit procédural qui reprend les différents cas de rejet. Par contre, en Allemagne, la justification est donnée aussi bien lorsque le recours est recevable que lorsqu'il ne l'est pas. Cela est fait, entre autres, dans le but de garantir des possibilités de recours devant la Cour fédérale constitutionnelle d'Allemagne.

Une autre similitude réside dans le fait que les deux cours traitent d'affaires concernant la privatisation. En Estonie, cela est dû aux réformes qui eurent lieu après l'indépendance du pays. En Allemagne, les affaires concernent l'ancienne république démocratique allemande, les nouveaux Länder. Ces affaires sont, dans les deux cas, très compliquées et prennent beaucoup de temps. L'Allemagne a même abandonné les trois niveaux d'instance et les cas de privatisation sont jugés par la Cour fédérale administrative en seconde et dernière instance.

Cela m'amène à relever d'autres différences encore entre nos systèmes. Par exemple, la chambre administrative de la Cour suprême d'Estonie n'est qu'une cour de cassation, mais la Cour fédérale administrative d'Allemagne dispose également d'une compétence de première instance concernant par exemple la planification des autoroutes, les aéroports, etc... dans les nouveaux Länder. Il était intéressant de voir les juges de la cour suprême impliqués dans le travail de première instance, analysant les faits et visitant par exemple le lieu d'implantation d'une possible extension d'un aéroport.

Une autre grande différence concernant les compétences est qu'en Allemagne, les cours administratives ne traitent ni des recours contre le conseil de la concurrence, domaine relatif aux aides d'Etat, ni de la responsabilité de l'Etat. Il existe également des juridictions spéciales dans le domaine de l'aide sociale et les affaires fiscales, ce dernier cas étant traité par les cours des finances. En Estonie, les cinq membres de la chambre administrative de la Cour suprême décident de toutes les affaires administratives « normales », y compris par exemple les affaires traitant de droit de l'environnement et de droit de la fonction publique, du droit de la citoyenneté et des étrangers etc... en plus de ce qui est mentionné ci-dessus (concurrence, affaires fiscales). Ces dernières années, il y a eu des discussions sur le point de savoir s'il fallait créer une juridiction séparée pour les affaires de finances publiques, mais cela n'a pas été jugé approprié pour un petit pays comme l'Estonie. Sur ce point, il est intéressant de noter qu'en Allemagne, il y a actuellement des débats sur la « fusion » de différentes juridictions concernant le droit public et en vue de regrouper par exemple les cours des finances et les cours administratives.

En Estonie, nous n'avons d'audience que si l'une des parties le souhaite, alors qu'en Allemagne c'est l'inverse, à savoir que si les parties au litige en conviennent, il peut n'y avoir qu'une procédure écrite. Cependant, les audiences sont structurées plus ou moins de la même manière dans les deux pays, le point commun majeur étant qu'une audience est en fait une « discussion légale ». A ma grande stupéfaction, l'audience devant la Cour fédérale administrative d'Allemagne était encore plus informelle que je ne l'aurais imaginé. Par exemple, les représentants des parties s'adressent à la cour en étant assis, les juges donnent des directives et posent des questions très précises à propos de l'affaire traitée, etc...

Malheureusement, il est impossible de décrire en si peu de pages toutes les impressions d'une semaine. En conclusion, j'aimerais mettre l'accent sur l'ouverture de la Cour fédérale administrative d'Allemagne, dont le travail de presse est faite par un juge responsable des relations avec les médias. Les juges font souvent visiter eux-mêmes la Cour (qui est évidemment magnifique, mais espérons que beaucoup d'entre vous pourrez la visiter également lors du colloque de l'Association de mai 2006 à Leipzig). Il existe une société appelée « Art et justice/judiciaire » qui organise des concerts dans le bâtiment de la cour, même une journée portes ouvertes est organisée. J'ai eu beaucoup de chance de pouvoir vivre cette expérience durant mon séjour à Leipzig et j'ai été épatée de la manière dont les juges parlent aux gens et dont le président ouvre sa porte à tout visiteur et répond à ses questions. L'atmosphère, le bâtiment de la Cour, les gens qui y travaillent, l'excellente bibliothèque, les juges, tout est important pour montrer que la justice est et donne l'apparence d'être rendue correctement et en conformité avec les principes de la règle de droit. Cela est certainement le cas de la Cour fédérale administrative d'Allemagne et je souhaite à mes collègues allemands bonne chance dans la poursuite de leurs travaux. J'espère aussi que ce que j'ai appris également dans le domaine du droit européen et concernant les questions préjudicielles à la Cour européenne de Justice, me sera très utile lors de mon retour en Estonie et que les collègues allemands pourront visiter la chambre administrative de la Cour suprême d'Estonie durant l'une de leurs prochaines « missions » dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne.

Dr jur Julia Laffranque,

Juge à la Cour suprême d'Estonie.

3. La justice administrative en Europe : compte rendu de la réunion de Trèves du 12 décembre 2005

1. Le questionnaire

Le questionnaire relatif à l'inventaire et à la typologie du contrôle de l'administration par la justice dans les 25 États membres de l'UE comporte quelque 76 questions¹. Il vise à connaître le plus précisément possible les modes, les organes et les moyens de contrôle des actes administratifs dans les 25 États membres. Le questionnaire est divisé en quatre grandes parties (**Voir annexe 1**), la première portant sur l'identité de la personne qui contrôle les actes administratifs, la deuxième sur la manière dont les actes et l'action de l'administration sont contrôlés par les juridictions, la troisième sur la possibilité, ou non, pour des instances non juridictionnelles de régler les litiges administratifs et la quatrième sur l'existence de données statistiques concernant l'administration de la justice dans les États membres. Ces grands volets sont à chaque fois précédés d'une série de « questions préliminaires » cherchant à accéder à des informations de base sur les grandes dates significatives de l'évolution du contrôle des décisions et actes de l'administration, à savoir si le contrôle par les juridictions rentre dans une logique de soumission des autorités administratives aux règles de droit ou s'il s'agit d'un simple contrôle du bon fonctionnement de l'administration, à connaître la définition de l'administration et à savoir s'il existe une classification des actes de l'administration dans l'ordre juridique en question.

La première partie, qui s'attache à savoir qui contrôle les actes et l'action de l'administration, se divise en six rubriques différentes. La première de celles-ci comprend des questions sur les organes compétents dans le domaine du contrôle des actes administratifs. Cette rubrique donne aux correspondants nationaux la possibilité de décrire l'organisation du système juridictionnel de leur pays et, en particulier, d'expliquer de quelles juridictions relève le traitement des litiges relatifs aux actes administratifs. La deuxième rubrique concerne les dispositions auxquelles doivent se soumettre les organes compétents et demande si celles-ci sont prévues par des textes juridiques ou la jurisprudence. La troisième rubrique a trait à l'organisation interne et à la composition des organes compétents. Elle est suivie d'une quatrième rubrique qui pose des questions sur le recrutement, la formation et l'avancement et la promotion des juges qui siègent dans ces juridictions. La cinquième rubrique examine en détail les fonctions des organes compétents dans le domaine administratif, en posant notamment des questions sur les différents moyens à disposition du juge contre les actes et l'action de l'administration en litige, sur l'existence ou pas d'une forme quelconque de mécanisme de questions préjudicielles dans le droit national et sur les fonctions de l'organe compétent, à savoir soit uniquement des fonctions juridictionnelles ou, parallèlement, des fonctions de conseil du pouvoir exécutif ou législatif. Enfin, la sixième rubrique aborde la répartition des fonctions et les rapports entre les différentes instances juridictionnelles compétentes pour le traitement des litiges administratifs au sein du système juridique national.

¹ Le questionnaire complet a été publié dans le bulletin d'information n° 14 et peut être consulté sur le site internet de l'Association.

La deuxième partie concerne la manière dont les actes et l'action de l'administration sont contrôlés par les juridictions. Volet qui se divise lui aussi en six rubriques. La première d'entre elles porte sur le vaste sujet de l'accès au juge, posant notamment des questions sur les dispositions nationales relatives à l'admissibilité, aux délais pour l'introduction de recours, à la présentation des conclusions, à la représentation juridique, à l'aide juridique et aux sanctions pour recours abusifs. La deuxième rubrique a trait au procès en tant que tel, avec entre autres des questions sur les principes fondamentaux qui régissent le procès, les droits des intervenants, les points liés à l'administration de la preuve et les règles régissant le délibéré des juges. La troisième rubrique traite le jugement et comporte des questions sur la façon dont le jugement est motivé, sur les critères et les méthodes de contrôle utilisés par le juge, sur la manière dont les frais et dépens du procès sont répartis, sur l'autorisation ou pas des opinions séparées si le jugement est rendu par une formation collégiale et sur le caractère oral ou écrit du jugement rendu. La quatrième rubrique pose des questions sur les effets et l'exécution du jugement, en s'attardant en particulier sur des questions telles que l'autorité de la chose jugée, l'autorité du précédent, les effets du jugement dans le temps et les pouvoirs du juge afin de garantir la conformité. La cinquième rubrique se penche sur les voies de recours, avec des questions, en particulier, sur l'interaction entre les différents niveaux de juridiction et l'existence ou pas d'un système d'appel. Enfin, la sixième rubrique porte sur le thème des procédures d'urgence et de référés.

La troisième partie du questionnaire s'ouvre sur la question suivante : les litiges administratifs peuvent-ils être réglés par des instances non juridictionnelles, telles que des organes indépendants, des agences, des médiateurs ou toute autre autorité de régulation ? Ou encore le règlement des litiges administratifs doit-il obligatoirement passer par les juridictions ? La quatrième partie du questionnaire, quant à elle, porte sur les informations statistiques dans le domaine de l'administration de la justice dans les États membres. Une première rubrique demande des informations sur les moyens financiers mis à disposition de la justice dans le contrôle de l'administration, la suivante étudie les statistiques sur le volume et la longueur des procédures, ainsi que les principaux domaines donnant lieu à des litiges administratifs, et la troisième porte sur l'économie de la justice administrative.

2. La réunion à Trèves

La réunion de Trèves du 12 décembre 2005, organisée avec le concours financier généreux de TAIEX, a réuni les principaux acteurs du projet pour discuter des avancées réalisées. Elle constituait en outre l'occasion idéale pour l'équipe de chercheurs universitaires de poser des questions au sujet des réponses au questionnaire aux représentants des organes juridictionnels nationaux au nom desquels ce questionnaire a dû être complété. Présidée par Yves Kreins et Yann Aguila, cette réunion a rassemblé plus de vingt correspondants nationaux ou leurs suppléants², ainsi que deux

² Les représentants des Conseils d'État des États membres ou des juges administratifs suprêmes présents à la réunion étaient: Goda Ambrasaitė (Lituanie), Vassilis Androulakis (Grèce), Alberto Augusto Andrade de Oliveira (Portugal), Giuseppe Barbagallo (Italie), Jautrite Briede (Lettonie), Susanne Billum (Suède), Stanley Burnton (Royaume-Uni), Manuel Campos Sanchez-Bordona (Espagne), Marseanne Faruggia (Malte), Nial Fennelly

observateurs de la Turquie³, des représentants du Secrétariat général de l'Association⁴ et un représentant de l'Académie de droit européen⁵. Le juge C.W.A. Timmermans de la Cour de justice européenne à Luxembourg a également assisté au séminaire. Les séances ont été placées sous la direction d'experts universitaires de l'OMIJ qui ont fait le déplacement à Trèves expressément pour l'occasion⁶. Dans le courant de la journée, l'équipe de chercheurs a communiqué aux participants des informations et des aperçus intéressants tirés des résultats préliminaires de leur examen des rapports nationaux. L'équipe a également profité de l'occasion pour ouvrir un échange de vues animé et utile avec les représentants des institutions nationales en charge de la rédaction des rapports. Étendue sur une journée entière, la réunion a été précédée par un dîner au cours duquel les diverses parties au projet ont pu faire plus ample connaissance dans un cadre informel agréable.

Une fois l'introduction et l'exposé d'Yves Kreins et de Yann Aguila terminés, le professeur Joël Andriantsimbazovina est passé à la présentation de quelques résultats quantitatifs et qualitatifs préliminaires du projet, avant d'expliquer la méthodologie utilisée pour l'examen des questionnaires et d'indiquer quelques convergences et divergences initiales entre les divers systèmes de justice administrative des États membres révélées par une première lecture des rapports. Sur les 24 questionnaires complétés reçus, 9 étaient en français et 15 en anglais. Selon le professeur Andriantsimbazovina, les rapports sont de qualité et représentent une solide base pour la préparation d'une synthèse globale du contrôle administratif dans les États membres. Dans un premier temps, les réponses ont été traduites de l'anglais en français par les membres de l'équipe de chercheurs de sorte que tous puissent les exploiter. À moyen terme, les rapports français devraient être traduits en anglais par des professionnels de la traduction. L'équipe de chercheurs est également occupée à préparer un glossaire normalisé de termes, d'expressions et de notions juridiques afin de faciliter la compréhension mutuelle dans les deux langues de travail du projet⁷. L'objectif est que ce glossaire vienne compléter le glossaire actuellement en cours de préparation au sein de l'Association, voire qu'ils fusionnent à terme. Les questionnaires complétés ont ensuite fait l'objet d'une première lecture attentive, à la suite de quoi un tableau standard permettant de comparer les réponses nationales sur les divers sujets a été créé. En moyenne, chaque membre de l'équipe de chercheurs est chargé de

(Irlande), Marc Feyereisen (Luxembourg), Georg Herbert (Allemagne), J. Kleijne (Pays-Bas), Willem Konijnenbelt (Pays-Bas), Julia Laffranque (Estonie), Claire Landais (France), Paul Lewalle (Belgique), Pavel Molek (République tchèque), Gabor Nagy (Hongrie), Rimvydas Norkus (Lituanie), Vaclav Novotny (République tchèque), Ryszard Pek (Pologne), Wolfgang Pesendorfer (Autriche), Pekka Vihervuori (Finlande), Marek Zirk-Sadowski (Pologne).

³ Mehmet Cakmak et Orhun Yet du Conseil d'État à Ankara.

⁴ Christophe Stassart et Stéphane Tellier.

⁵ Richard Crowe.

⁶ À savoir: Joël Andriantsimbazovina, Gilles Dumont, Clotilde Deffigier, Caroline Capelle et Cédric Groulier.

⁷ Une présentation succincte sur l'état d'avancement de ce glossaire a été donnée par Caroline Capelle et Cédric Groulier après le discours du professeur Andriantsimbazovina.

compléter le tableau de deux États membres. Ces tableaux serviront ensuite à rédiger une synthèse globale.

Le professeur Andriantsimbazovina est alors passé à la présentation de quelques résultats préliminaires en termes de convergences et de divergences entre les divers systèmes nationaux de contrôle judiciaire de l'administration (**Voir annexe 2**). Pour ce qui est des structures, une distinction peut être faite entre les systèmes possédant un juge administratif suprême, ceux ayant une chambre administrative au sein d'une seule cour suprême et ceux disposant d'une seule cour suprême compétente aussi bien pour les actes administratifs que les autres. Sur le plan des convergences, il apparaît dès le départ qu'un consensus universel règne sur la nécessité d'exercer un contrôle judiciaire sur l'administration dans les États membres, contrôle fondé sur le principe de l'État de droit, bien qu'il puisse être formulé différemment, à savoir principe de légalité ou principe de soumission de l'administration au droit. On observe également dans nombre d'États membres une tendance à promouvoir l'extension d'un système autonome de justice administrative. Tendance qui se manifeste dans plusieurs États membres au niveau de l'élargissement du contrôle, qui cesse d'être un simple contrôle de la légalité, ainsi que dans le transfert des compétences juridictionnelles des tribunaux civils vers un système de juridictions administratives autonomes. On remarque également que la notion d'administration publique est généralement comprise au sens large, avec comme conséquence la possibilité pour la justice administrative de contrôler également les actions d'entités privées exerçant des prérogatives publiques. Il ressort dans l'ensemble que le contrôle judiciaire exercé sur l'administration est de plus en plus vaste. Des convergences peuvent également être observées dans les conditions assez larges qui régissent la recevabilité d'actions administratives.

En ce qui concerne les divergences, le professeur Andriantsimbazovina a en particulier fait remarquer la diversité des juridictions compétentes pour le contrôle des actes et de l'action de l'administration, certains pays possédant des systèmes spécialisés de tribunaux administratifs tandis que d'autres confèrent les pouvoirs de contrôle de l'administration exclusivement à des juridictions ordinaires. On remarque également de grandes disparités sur la question de la possibilité, ou non, pour les juges administratifs d'exercer des fonctions d'ordre consultatif et la manière de les exercer. Le professeur Andriantsimbazovina a conclu sa présentation par une sorte de discussion ouverte sur l'influence des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et du droit communautaire sur les systèmes nationaux de justice administrative (**Voir annexe 5**). Diverses interventions de l'auditoire ont souligné l'importance de la jurisprudence de Strasbourg, notamment pour le droit à un procès équitable, et son impact sur l'organisation des juridictions nationales. Il apparaît également que le droit communautaire influe considérablement sur certains secteurs spécifiques de la justice administrative au sein de nombreux États membres, tels que le droit en matière d'environnement et les marchés publics.

Le professeur Gilles Dumont a ensuite pris le relais. Il s'est penché sur les réponses relatives aux organes juridiques et aux juges (**Voir annexe 3**). Le professeur Dumont s'est servi de plusieurs graphiques pour illustrer les différentes formes de justice administrative dans les États membres. Les correspondants nationaux ont beaucoup participé au débat, il leur a été demandé d'expliquer plus

précisément les rôles exacts de certains tribunaux administratifs ou chambres administratives au sein de leurs systèmes nationaux. Le rôle de la cour constitutionnelle nationale vis-à-vis des tribunaux administratifs a suscité un débat particulièrement animé, différents correspondants nationaux expliquant ce qui se passe lorsque les mêmes actes administratifs sont remis en cause devant la cour constitutionnelle et les tribunaux administratifs. A également été soulevée la question concernant la manière de répartir exactement les compétences entre les tribunaux administratifs et les juridictions de l'ordre judiciaire dans les pays qui possèdent un système spécialisé de tribunaux administratifs, plusieurs correspondants nationaux fournissant des renseignements complémentaires sur la manière dont sont résolus les conflits de compétences dans leur propre système juridique. La discussion s'est ensuite portée sur l'organisation de la justice administrative et le nombre réel de niveaux pour ce qui est de la juridiction administrative. Les différents États membres présentent de grandes disparités sur ce point, ainsi qu'au niveau de l'approche de la division territoriale des compétences juridictionnelles entre tribunaux administratifs. Différences que l'on constate également dans l'ensemble de l'Europe au sujet des juges et du statut spécial que les juges administratifs possèdent, ou pas, par rapport aux juges de droit commun. Par ailleurs, il semble que certains États membres permettent qu'un juge administratif soit affecté à un poste dans l'administration pour ensuite reprendre ses fonctions judiciaires antérieures, tandis que cette pratique est interdite dans d'autres. De la même manière, le juge administratif peut, dans certains pays, jouer un rôle consultatif dans le cadre de l'élaboration des lois.

La séance de l'après-midi a pour sa part abordé les questions liées à l'efficacité de la justice administrative, en particulier le droit de porter une affaire devant la justice et la qualité de la justice (**Voir annexe 4**). Cette séance a été animée par Clotilde Deffigier de l'OMIJ. La question des conséquences dans le temps d'une décision de justice a suscité une vive discussion, au cours de laquelle les participants ont appris que certains États membres prévoyaient la possibilité d'atténuer les effets d'une annulation rétroactive d'un acte administratif. Quant à l'obligation pour l'administration de respecter les dispositions, il semble que la responsabilité civile de l'administration puisse être en principe invoquée dans plusieurs pays en cas de non-conformité avec des décisions judiciaires, mais ce problème ne se pose en général pas dans la pratique. Autre sujet qui a déclenché un vif débat : les procédures d'urgence. Ces dernières sont présentes dans tous les systèmes de justice administrative mais les conditions précises qui régissent leur octroi diffèrent suivant les États membres. Pour ce qui est du délai raisonnable, il a été démontré que les affaires administratives s'étalent en moyenne sur un à deux ans dans les États membres et que l'on ne dispose pas de formule magique permettant de déterminer ce qu'est un délai raisonnable ou pas. Toute donnée statistique supplémentaire sur ce point intéresserait grandement l'équipe de chercheurs. Enfin, les participants se sont une nouvelle fois penchés sur l'impact du droit européen et la fréquence avec laquelle des décisions européennes sont invoquées devant les juridictions nationales. La récusation à Strasbourg du Commissaire du gouvernement français aux délibérations du Conseil d'État a suscité un échange de vues particulièrement animé quant au rôle précis du Commissaire du gouvernement et d'institutions similaires qui existent dans les juridictions d'autres États membres.

Pour terminer, la discussion s'est portée sur la direction générale du projet. Un membre du public s'est déclaré en faveur d'un accent plus grand sur la question des motifs du contrôle judiciaire des actes administratifs, un thème qui n'a pas été suffisamment approfondi pendant le séminaire de Trèves.

Selon un autre, il pourrait également être intéressant d'établir un cas type hypothétique concernant, par exemple, la législation sur la planification et de demander ensuite aux correspondants nationaux d'apporter leur réponse, ce qui permettrait d'analyser l'approche adoptée par des juges de différents ordres juridiques vis-à-vis du même problème concret en matière de droit administratif. Yves Kreins a signalé que cette approche était précisément celle qui était adoptée pour le colloque bisannuel de l'Association prévu à Leipzig en mai 2006. M. Kreins a ensuite remercié l'équipe de chercheurs et les participants pour tous les efforts fournis et a fait part de son souhait de voir le projet avancer dans la bonne direction au cours de l'année à venir.

3. Le suivi

On peut voir dans la réunion de Trèves l'occasion idéale pour l'équipe de chercheurs universitaires de clarifier certains points avec les auteurs des rapports nationaux. Toutefois, faute de temps et vu le nombre de questions à traiter ce jour-là, il n'a pas été possible de clarifier tous les points ambigus à Trèves. Aussi le dialogue entre l'équipe de chercheurs et les correspondants nationaux doit-il se poursuivre au travers du forum électronique hébergé sur le site web de l'Association. Ce forum permet aux chercheurs de soumettre des questions supplémentaires sur le site, tout en permettant aux correspondants nationaux de répondre par écrit en fournissant des renseignements complémentaires sur leurs systèmes nationaux de justice administrative.

L'étape suivante du projet consistera en la finalisation, par l'équipe de chercheurs, d'une première synthèse globale des questionnaires complétés envoyés par les correspondants nationaux, et ceci sur la base du dialogue fructueux qui a été initié à Trèves et appelé à se poursuivre sur le forum électronique. Ce projet innovant et ambitieux est déjà bien entamé et toutes les personnes impliquées peuvent se tourner avec impatience vers le colloque de Paris en 2007, qui marquera l'apogée de la première phase d'un projet dont les résultats apporteront sans aucun doute une contribution essentielle et durable aux progrès de la justice administrative en Europe.

Richard CROWE,

E.R.A.

4. Les annexes

Annexe 1: Synthèse du questionnaire

Cette recherche s'appuie sur un questionnaire contenant 76 questions réparties de la façon suivante¹.

Questions préliminaires.

I – QUI CONTROLE LES ACTES ET L'ACTION DE L'ADMINISTRATION ?

- A. LES ORGANES COMPETENTS
- B. LE STATUT DES ORGANES COMPETENTS
- C. L'ORGANISATION INTERNE ET LA COMPOSITION DES ORGANES COMPETENTS
- D. LES JUGES
- E. LES FONCTIONS DES ORGANES COMPETENTS
- F. LA REPARTITION DES FONCTIONS ET LES RAPPORTS ENTRE LES ORGANES COMPETENTS

II – COMMENT LES ACTES ET L'ACTION DE L'ADMINISTRATION SONT-ILS CONTROLES PAR LES TRIBUNAUX ?

- A. L'ACCES AU JUGE
- B. LE PROCES
- C. LE JUGEMENT
- D. LES EFFETS ET L'EXECUTION DU JUGEMENT
- E. LES VOIES DE RECOURS
- F. LES PROCEDURES D'URGENCE ET LES REFERES

III – LES LITIGES ADMINISTRATIFS PEUVENT-ILS ETRE REGLES PAR DES INSTANCES NON JURIDICTIONNELLES ?

IV – ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET DONNEES STATISTIQUES.

- A. LES MOYENS MIS A DISPOSITION DE LA JUSTICE DANS LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION
- B. AUTRES STATISTIQUES ET INDICATIONS CHIFFREES
- C. L'ECONOMIE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

¹ Le questionnaire complet peut être consulté sur le site internet de l'Association ou dans le bulletin d'information n° 14.

Annexe 2: Convergences et différences

Par Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA

Professeur de droit public à l'Université de Limoges

Directeur de l'Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques

Un tableau schématique fait apparaître trois grandes catégories de système de contrôle juridictionnel de l'administration. Cette présentation mérite d'être affinée.

Système avec cour administrative suprême.	Système avec chambre administrative au sein d'une Cour unique	Cour unique avec les mêmes juges pour l'administration et les particuliers
Allemagne ; Autriche ; Belgique ; Finlande ; France ; Grèce ; Italie ; Lituanie ; Luxembourg ; Pays-Bas ; Pologne ; Portugal ; République Tchèque ; Suède	Estonie ; Espagne ; Hongrie ; Lettonie ; Slovaquie	Chypre ; Danemark ; Irlande ; Malte ; Royaume-Uni

D'ores et déjà de nombreux enseignements de convergences et de différences peuvent être tirés.

§1. CONVERGENCES

Les convergences apparaissent nettement en cinq points : L'existence et la nécessité d'un contrôle juridictionnel de l'administration, l'extension d'un système juridictionnel administratif autonome, celui-ci contrôle une administration publique entendue largement, le contrôle juridictionnel couvre l'ensemble des actes et des actions de l'administration sauf dans quelques cas marginaux, la justice administrative est une justice accessible.

A. L'existence et la nécessité du contrôle

Malgré la diversité des systèmes juridictionnels de contrôle de l'administration, notamment entre les pays de common law et les pays qui sont dotés de juridictions administratives chargées spécifiquement de contrôler l'administration, l'administration publique est soumise dans tous les Etats membres de l'Union européenne à un contrôle juridictionnel.

Ce contrôle est fondé sur le principe de l'Etat de Droit décliné dans diverses variantes : le principe de la Rule of Law, le principe de légalité, le principe de la soumission de l'administration au Droit, la protection des droits des individus face à la puissance publique.

B. L'extension d'un système juridictionnel administratif autonome

Une double extension apparaît.

Le contrôle juridictionnel de l'administration qui fut cantonné au contrôle de la légalité, c'est-à-dire à l'annulation des actes administratifs, a été étendu au contrôle de pleine juridiction, notamment l'engagement de la responsabilité de la puissance publique pour réparer le préjudice causé par l'administration (Grèce, Italie, Portugal).

Le contrôle juridictionnel de l'administration qui fut confié dans un premier temps aux juridictions civiles a été transféré progressivement vers des juridictions administratives autonomes (Estonie, Lettonie, Lituanie, République Tchèque).

Dans tous les cas, la justice administrative est solidement arrimée à des textes. Elle bénéficie d'un fondement constitutionnel quasi-général. Ses compétences et la procédure administrative contentieuse sont largement codifiées.

C. La justice administrative contrôle une administration publique entendue largement

L'administration publique n'est pas limitée aux personnes publiques. Elle comprend également les personnes privées qui sont habilitées à exercer des prérogatives de puissance publique (cette habilitation doit être faite par une loi spécifique dans certains Etats comme en Espagne), sauf en Pologne où les personnes privées ne sont pas autorisées à exercer une autorité publique.

D. La justice administrative exerce un contrôle étendu et approfondi sur l'administration

Le contrôle juridictionnel exercé sur les actes et les actions de l'administration est approfondi et étendu. Ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'il est exclu (actes de gouvernement, actes politiques). Le contentieux des contrats est confié aux juridictions de droit commun dans certains Etats (notamment la Lituanie, le Royaume-Uni et la Suède).

E. Une justice administrative accessible

Les conditions de recevabilité des requêtes ne sont pas drastiques ni sévères.

L'amende pour recours abusif n'est pas appliquée dans tous les systèmes même si les différents systèmes prévoient des mécanismes pour sanctionner les recours abusifs (Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, République Tchèque, Slovénie, Suède).

§2. DIFFERENCES

Trois grands points de différence dominant : le contrôle juridictionnel de l'administration peut être confié exclusivement aux juridictions de droit commun, il peut être exercé par des juridictions multiples et toutes les juridictions administratives n'exercent pas de fonctions consultatives.

A. Le contrôle juridictionnel de l'administration peut être confié exclusivement aux juridictions de droit commun

Il en est ainsi à Chypre, au Danemark, en Hongrie (un seul ordre judiciaire au sein duquel se trouvent des juges spécialisés en matière administrative), en Irlande, à Malte et au Royaume-Uni).

B. La diversité des juridictions compétentes pour contrôler les actes et l'action de l'administration

Comme il a été dit, le contentieux des contrats relève des juridictions de droit commun en Lituanie, au Royaume-Uni et en Suède.

Le contentieux de la responsabilité de l'administration, de la puissance publique, relève des juridictions judiciaires en Belgique.

Dans certains Etats, sous certaines conditions, la cour constitutionnelle peut connaître des actes de l'administration (notamment Allemagne, Autriche, Espagne, Pologne).

C. La disparité concernant les fonctions consultatives

L'exercice par les juridictions administratives d'une fonction consultative est interdit dans certains Etats, il est obligatoire dans d'autres, il est facultatif dans certains autres Etats.

Si dans certains Etats, les juridictions administratives peuvent exercer des fonctions consultatives, dans d'autres elles en sont dépourvues (notamment, Allemagne, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, Luxembourg, Pologne, Portugal) avec cependant quelques ambiguïtés (par exemple, en République Tchèque les membres de la juridiction administrative peuvent être experts auprès du gouvernement sur des questions juridiques).

Annexe 3: Les organes et les magistrats chargés de juger les actes de l'administration

par Gilles Dumont

Professeur de Droit public à l'Université de Limoges

I. Les organes chargés de juger les actes de l'administration.

L'étude, rapide à ce stade, des réponses aux questionnaires, fait apparaître une difficulté, tenant à la diversité tant des réponses elles-mêmes que, surtout, des conceptions sous-jacentes, en particulier quant à la notion même de juridiction et quant à celle d'administration. Les quelques pistes ici évoquées sont donc à prendre avec les plus grandes précautions.

A. Dualité ou unité du système juridictionnel.

La lecture des réponses au questionnaire fait apparaître qu'une large majorité des Etats (15 sur 25) sont dotés d'un ordre juridictionnel administratif spécifique. Cinq autres Etats disposent d'une chambre ou d'un organe spécifiquement chargé, au sein de la juridiction judiciaire, du jugement des actes de l'administration.

Cette situation doit cependant être immédiatement relativisée : la quasi totalité des juridictions administratives spécifiques ne disposent pas d'une compétence exclusive pour apprécier les actes de l'administration. Il y a donc une compétence concurrente avec la juridiction judiciaire, mais aussi avec d'autres juridictions, principalement constitutionnelles (et ce dans cinq Etats).

Lorsque la compétence des juridictions spécifiques est partagée avec les juridictions de l'ordre judiciaire, ces dernières prennent en charge des contentieux extrêmement diversifiés, empêchant qu'il soit, en l'état actuel de la recherche, possible de dresser une typologie des matières réservées à l'un ou l'autre ordre juridictionnel. En tout état de cause, et sous réserve d'approfondissements, il ne semble pas que le contentieux de l'indemnisation, contractuel ou extra-contractuel, soit, sauf exception (Belgique, Luxembourg) une matière réservée aux juridictions de l'ordre judiciaire.

La diversité des organes en charge du contrôle des actes de l'administration soulève la question des modalités de répartition des compétences juridictionnelles. Si cette question ne figurait pas dans le document envoyé aux correspondants, une dizaine de ces derniers y ont répondu. Parmi ces Etats, la répartition des compétences est très généralement effectuée par l'une des juridictions, et non par un organe juridictionnel spécifique (ce qui n'est le cas qu'en France, en Grèce et au Portugal).

B. Organisation des juges de l'administration

Dans la quasi totalité des Etats étudiés, la juridiction en charge de l'administration est diversifiée : à côté d'une juridiction administrative générale, partout présente, on rencontre de nombreuses juridictions spécialisées, dans des domaines très divers ; les juridictions fiscales (sept Etats) et sociales (cinq) sont toutefois prédominantes.

La diversité se retrouve également quant aux degrés juridictionnels. Cinq Etats ne connaissent qu'un seul degré de juridiction administrative, neuf un double degré de juridiction, huit un triple degré. Cette précision ne présente cependant qu'un intérêt très limité, dans la mesure où les degrés juridictionnels n'ont pas la même signification dans tous les Etats membres (« degré » pré-juridictionnel ; juridiction non dotée d'une plénitude de compétence, etc.). On peut toutefois noter que la pluralité des degrés n'a pas de relation directe avec l'importance démographique des Etats.

Le premier degré de juridiction est, dans la très grande majorité des Etats, un premier degré général : seuls quatre Etats ne disposent que d'un premier degré spécialisé.

La structure territoriale des juridictions doit être combinée avec le point précédent : quinze Etats disposent d'une juridiction structurée au niveau central ; onze de juridictions régionales, et dix de juridictions infra-régionales.

II. Les magistrats chargés de juger les actes de l'administration.

A. Le statut des magistrats

Si l'on excepte des hypothèses très particulières, telle la Belgique ou la Hongrie, la totalité des pays étudiés disposent, pour juger l'administration, de corps de magistrats professionnels. Cependant, cette apparente unanimité recouvre des réalités disparates : ainsi, les magistrats professionnels n'interviennent pas forcément seuls, ni à tous les degrés de juridiction. Lorsque des juges autres que magistrats professionnels interviennent, il peut s'agir de représentants politiques, ou encore de juristes non magistrats. Ces deux possibilités interfèrent en réalité avec l'organisation de la juridiction, soit que des organes politiques et/ou professionnels soient habilités à juger, en particulier en première instance, des actes de l'administration, soit que la présence de juges non professionnels s'explique par les modes de recrutement des magistrats professionnels.

Il faut ensuite remarquer que dans la quasi totalité des pays observés, les magistrats, même lorsqu'existe une juridiction administrative autonome, bénéficient d'un statut unique de la magistrature. Seuls font exception la France, la Grèce, l'Italie et le Luxembourg, où les magistrats administratifs disposent d'un statut spécifique, très proche toutefois du statut des autres magistrats.

L'accès aux fonctions de magistrats est relativement variée : le recrutement exclusivement par concours ou par examen professionnel ne se rencontre que dans dix pays ; dans les autres cas, la nomination des magistrats chargés de juger l'administration est effectuée par des organes politiques, soit de façon libre, soit, le plus souvent, fortement encadrée. La désignation libre par des organes politiques, qui ne concerne qu'une fraction des magistrats administratifs, ne se rencontre qu'en France, au Luxembourg et en Suède.

Quelle que soit la forme de la nomination, dans tous les pays, sans exception, les magistrats sont nommés pour la durée de leur carrière (soit à vie, soit jusqu'à l'âge légalement fixé pour la retraite).

La formation des magistrats, avant leur entrée en fonction, est, dans la quasi totalité des pays, une formation juridique générale, qui peut être doublée d'une formation juridictionnelle (principalement dans les Etats où n'existe pas d'organe juridictionnel spécifiquement dédié au contrôle de l'administration : l'exercice de ce contrôle étant alors le résultat d'une spécialisation juridictionnelle).

B. L'exercice par les magistrats de fonctions non juridictionnelles.

Le statut des magistrats en charge de l'administration, qui contribue à garantir leur indépendance, laisse entière la question de la possibilité pour ces magistrats d'exercer des fonctions en dehors des juridictions auxquelles ils appartiennent. A cet égard, les questions posées ne permettent pas de répondre totalement à l'interrogation soulevée par les relations susceptibles d'exister entre les fonctions juridictionnelles et administratives. Cependant, à l'occasion de la réponse à la question portant sur l'exercice de fonctions consultatives par les juridictions ou les magistrats, certains pays ont répondu à cette interrogation. Ainsi, en Allemagne, l'exercice de fonctions administratives est possible, mais uniquement s'il s'est déroulé antérieurement à l'accès aux fonctions juridictionnelles. La même situation est possible en France, mais les magistrats administratifs ont également la possibilité d'exercer des fonctions administratives en alternance de leurs fonctions juridictionnelles (mobilité). La même possibilité est ouverte en Hongrie et à Malte. La question du possible exercice simultané de fonctions administratives (autres que consultatives) reste posée.

S'agissant de l'exercice de fonctions consultatives, les réponses sont très contrastées. Dix pays prévoient l'obligation de consulter une (ou plusieurs) juridictions administratives dans le cadre de l'élaboration d'actes juridiques, essentiellement gouvernementaux ; seule l'Autriche réserve la consultation aux décisions portant sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions. Sept pays interdisent, explicitement, l'exercice de fonctions consultatives aux juridictions en charge de l'administration. Les autres, sans l'exclure, ne donnent pas aux juridictions chargées de contrôler l'administration de mission consultative spécifique.

Là encore, l'intérêt d'un tel questionnaire est de faire éclater les classifications répandues, entre systèmes de juridictions administratives spécifiques et systèmes de droit commun. Sauf dans certaines hypothèses, il semble difficile, surtout compte tenu des évolutions récentes et différenciées de nombre de juridictions, de raisonner encore selon de tels modèles. Dans bien des cas, les disparités, même entre systèmes juridiques à première vue assez proches (France et Italie ; Etats baltes), sont en réalité plus importantes, rendant plus qu'improbable la recherche, au demeurant sans doute assez stérile, d'une typologie des juridictions administratives en Europe.

En revanche, des synergies fortes semblent se dégager, indépendamment des formes que peut revêtir le contrôle, en particulier quant aux garanties constitutionnelles accordées aux requérants, soit directement, soit par le recours aux juridictions constitutionnelles.

Annexe 4: Le droit à l'effectivité de la décision et le droit à la célérité de la justice

Par Clotilde Deffigier

Maître de conférences à l'Université de Limoges.

En dépouillant les rapports sur les thèmes de l'urgence, de l'exécution des décisions de justice, de l'autorité de chose jugée, une notion transversale s'est imposée, celle du droit au juge. On ne peut ignorer, ni minorer l'idée de qualité de la justice, de prise en compte de l'utilité des décisions sur les bénéficiaires, les usagers. Le droit au juge est une notion très dynamique, qui implique un droit au juge administratif efficace.

- Le droit au juge administratif efficace présuppose que les jugements rendus soient dotés d'un effet spécifique et surtout impose la reconnaissance d'un droit à l'exécution des décisions de justice, quelles qu'en soient les modalités (V. Cour EDH 19 mars 1997 *Hornsby c/ Grèce* : le droit à un procès équitable suppose le droit à l'exécution des décisions de justice, dès lors qu'elles sont définitives et obligatoires, sinon l'article 6 de la Conv. EDH serait privé de tout effet utile).
- En outre le droit au juge efficace est fondé sur une justice suffisamment rapide qui intervient dans un délai raisonnable et qui peut, aussi, intervenir en urgence. Une certaine célérité de la justice est indispensable, tout en se gardant de la précipitation.
- L'aspect relatif à l'« économie de la justice », le droit au juge économe, en quelque sorte, peut être laissé de côté car il n'est globalement pas abordé dans les Etats. En effet, les Etats ne s'interrogent pas sur le fait de savoir si les condamnations prononcées par le juge administratif ont des conséquences lourdes sur les budgets publics. Il s'agit simplement d'une piste de réflexion pour l'avenir ; on peut penser que l'on est ici en présence d'un élément indispensable à une appréciation raisonnée de la qualité de la justice au sens large. Cependant il faut noter, en Espagne, que des études générales sur l'impact économique du droit et de la justice ont été menées mais elles ne concernent pas spécifiquement la justice administrative ; la France réfléchit également à la prise en compte de cet impératif.

I. Le droit à l'effectivité de la décision.

Seront abordés ici le thème de l'autorité des jugements et celui de la reconnaissance d'un droit à l'exécution des décisions.

A. L'affirmation traditionnelle d'une autorité relative.

L'autorité de la chose jugée est appréciée généralement comme ayant un effet relatif, en revanche les décisions d'annulation des actes administratifs ont un effet *erga omnes*, comme en Belgique par exemple. En outre il peut y avoir la possibilité d'extension de l'autorité de chose jugée à des tiers pour des cas strictement identiques. D'autres Etats, comme la Lettonie, soulignent que l'interprétation

d'une norme juridique dans un jugement de cassation est obligatoire pour la juridiction qui statue à nouveau.

On peut noter que, pour certains Etats, les effets des décisions juridictionnelles administratives peuvent parfois être modulés dans le temps, alors que d'autres Etats excluent a priori cette modalité, comme l'Autriche, la Pologne, la Lettonie, Chypre. A titre d'illustration, on peut signaler qu'en France, le Conseil d'Etat utilise les pouvoirs de modulation des effets des décisions d'annulation dans le temps (CE 11 mai 2004 Association AC). Au Portugal, le juge administratif peut décider qu'une déclaration d'illégalité ayant force obligatoire générale ne produira ses effets qu'à partir de l'expiration du délai d'appel. Enfin, en Belgique, le Conseil d'Etat dispose de la possibilité de moduler dans le temps les effets d'un jugement et de préciser au sein d'un jugement quels effets sont temporaires ou définitifs. Aux Pays-Bas, le juge peut donner un effet rétroactif à ses décisions, c'est également le cas en Tchéquie, en Grande-Bretagne ou en Finlande.

D'autres Etats, comme la Grande-Bretagne, ou l'Irlande, relèvent des systèmes de *common law* et non du système occidental romano-germanique. Ils retiennent quant à eux l'autorité du précédent, l'effet relatif des jugements entre parties au procès est consacré, mais une décision de la cour peut être citée comme précédent dans un procès principal engageant des questions similaires de fait ou de droit. En outre, le principe du « *stare decisis* », respect des décisions des tribunaux supérieurs, s'applique à toutes les décisions de la cour d'appel, de la chambre des lords et aux décisions de la *divisional court* de la cour administrative.

B. La recherche générale d'un effet utile des décisions juridictionnelles.

Le droit à l'exécution des décisions de justice est généralement reconnu dans la logique de l'arrêt Hornsby contre Grèce.

Dans les Etats, l'administration qui a été condamnée est tenue d'exécuter la décision de justice dans certains délais, les juges disposant ici, de manière générale, de mesures d'astreinte et d'injonction. C'est le cas au Portugal, où de surcroît, en cas d'inexécution, la responsabilité civile de l'administration et la responsabilité individuelle ou encore disciplinaire des agents peuvent être recherchées. Les Etats ne mettent généralement pas en place une exécution de substitution, confiée au juge.

Pour les pays qui ne disposent pas de ces procédures, comme l'Autriche, la responsabilité des autorités administratives et la responsabilité individuelle des agents peuvent être engagées. Cela donne lieu à des recours administratifs spéciaux et des recours en carence de l'administration devant la cour administrative suprême.

Dans certains Etats, comme la Grande-Bretagne ou l'Irlande, il n'existe pas de différence entre personnes publiques et privées s'agissant du domaine de l'exécution des décisions de justice. En Irlande, le système d'exécution des décisions est même laissé aux parties et aux particuliers. La cour peut cependant délivrer une injonction afin de limiter la répétition ou la durée du comportement illégal. Si la partie ne respecte pas l'ordre, elle peut être sanctionnée pour outrage à la cour (amendes, emprisonnement). Aux Pays-Bas, c'est également dans le cadre de la procédure civile que le juge peut prononcer des astreintes, ou des pénalités, à l'encontre des personnes publiques.

II. Le droit à la célérité de la justice.

Il s'agit ici de s'intéresser au délai raisonnable de jugement, à l'urgence à statuer, éléments indispensables à la reconnaissance d'un droit à une justice rapide. Ainsi le justiciable possède-t-il le droit d'obtenir des mesures adaptées à la situation (urgence), mais aussi un droit général d'obtenir une réponse juridictionnelle dans un délai raisonnable.

A. Le droit d'obtenir une réponse adaptée au regard du temps.

Un grand nombre d'Etats ont mis en place des mécanismes d'urgence spécialisés en matière électorale, en matière de marchés ou de référés, afin de répondre aux situations résultant du principe selon lequel les recours ne sont pas suspensifs. Les procédures de référés sont globalement conditionnées par l'urgence, un moyen sérieux faisant douter de leur illégalité et surtout un risque de préjudice grave difficilement réparable (Belgique, Portugal, Espagne). Au-delà des modalités parfois diverses, ce sont surtout les termes employés qui varient, les objectifs étant communs (Chypre : mesures provisoires ; Estonie : procédure de protection juridique provisoire ; Lettonie : procédure de suspension d'un acte ; Lituanie : mesures propres à sécuriser la demande des requérants ; Grande-Bretagne : procédures tenant au prononcé d'une injonction ; Tchèque : mesures préliminaires).

Pour les pays qui n'ont pas prévu de telles procédures, il existe cependant des mécanismes utiles. En Autriche, il n'y a pas de procédures d'urgence, mais le juge rapporteur peut accorder à un recours un effet suspensif, s'il risque de créer un préjudice difficilement réparable au requérant. En outre, la Cour constitutionnelle et la Cour administrative suprême traitent en priorité les questions urgentes. En Irlande, dans les cas d'urgence exceptionnelle, la High court peut abrégé les délais, même si cela requiert l'accord de l'organe administratif en cause.

Il est à remarquer que le juge des référés est plus souvent un juge unique, mais qu'il peut être collégial ; il peut généralement statuer au fond, mais il y a des exceptions aux Pays-Bas, le juge des référés n'est en principe pas compétent pour juger l'affaire au principal.

Outre les mesures d'urgence, il existe un droit à une réponse juridictionnelle dans un délai raisonnable.

B. Le droit à une réponse juridictionnelle dans un délai raisonnable.

Il s'agit pour certains Etats d'un impératif essentiel.

Au Portugal, le problème des délais est évoqué largement, la réforme du contentieux administratif en 2004 tente d'en tenir compte, par une augmentation du nombre de tribunaux administratifs, des compétences élargies, des moyens procéduraux plus vastes. La durée moyenne de la procédure est de 2 à 32 mois.

En Autriche, la création des chambres administratives indépendantes et le refus d'accueillir certains recours ont contribué à accélérer le délai de jugement (délai moyen de jugement des recours contre des décisions administratives : 22 mois). L'Espagne est également confrontée au problème ; un traitement privilégié d'un recours-type ou recours-test est prévu, ou encore l'extension des effets d'un

arrêt à des cas semblables. En Irlande, les affaires rendues tardivement, au-delà d'un délai de 2 mois, sont listées et les cours sont moins strictes dans le respect des délais imposés, soit expressément soit implicitement.

Le délai de jugement est par exemple de 1 à 2 an(s) aux Pays-Bas, de 1 an à 2 ans et demi à Chypre.

Mais dans ces Etats, il n'existe pas de moyens, ou de procédures particulières, afin de mettre réellement fin à la durée déraisonnable d'une procédure ou de garantir au requérant la réparation d'un préjudice résultant d'un délai excessif de jugement. L'Italie, sur le fondement de la loi Pinto du 24 mars 2001, promulguée en réponse à la jurisprudence de la Cour EDH, prévoit un mécanisme d'indemnisation mis en œuvre par la cour d'appel en cas de durée excessive des procédures. Cette procédure spécifique n'a pas empêché la Cour EDH de juger en 2004 que la réparation n'a pas été appropriée et suffisante (not. Cour EDH 10 novembre 2004 affaire Apicella c. Italie). En Espagne, ce cas de réparation est très rare ; en France un décret du 28 juillet 2005 donne compétence au Conseil d'Etat pour connaître de la responsabilité de l'Etat en cas de délais excessifs de jugement en matière administrative.

En conclusion, on peut noter que les Etats ont des préoccupations souvent communes en matière de droit au juge administratif efficace, mais les réponses, comme les procédures mises en place sont diverses. La qualité de la justice administrative semble avoir encore du mal à s'imposer, mais elle progresse sous l'influence certaine de la Conv. EDH et de la Cour EDH comme du droit et de la jurisprudence communautaires.

Annexe 5: Influence du droit communautaire et du droit européen des droits de l'homme

Par Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA

Professeur de droit public à l'Université de Limoges

Directeur de l'Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques

Le droit communautaire et la Convention européenne des droits de l'homme sont des sources incontestables du droit administratif des Etats membres de l'Union européenne.

L'influence du droit de la Convention européenne des droits de l'homme est évidente sur le droit du procès par exemple en France, au Luxembourg, au Pays-Bas ou au Portugal où la condamnation des ces Etats par la Cour européenne des droits de l'homme est à l'origine de réformes achevées (France, Luxembourg, Portugal) ou en cours (Pays-Bas pour tirer les conséquences de l'arrêt Kleyn de la Cour européenne des droits de l'homme ; en France pour tirer les conséquences de l'arrêt Kress de la Cour européenne des droits de l'homme).

L'influence du droit communautaire est visible dans de nombreux Etats. La prise en compte du droit communautaire a conduit à une définition large de l'administration publique en Italie ; elle est marquante dans certains domaines comme le droit économique (Grèce), l'environnement (Grèce et Pays-Bas) ; le droit disciplinaire (Portugal), les marchés publics (Italie). La reprise de l'acquis communautaire dans les Etats nouvellement adhérents aura certainement des répercussions. Il ne fait pas de doute que la primauté et l'effet direct du droit communautaire feront de celui-ci un facteur d'évolution du droit administratif de ces Etats.