

INTRODUCTION (Historique, Rôle de contrôle et classification des actes l'administration, Définition de l'administration)

Question 1. Dates significatives de l'évolution du contrôle des actes de l'administration

L'histoire de la justice administrative des Pays-Bas est présentée ci-après. Etant donné que les avis divergeaient sur une répartition acceptable des compétences entre le pouvoir judiciaire et l'administration, la question consistant à savoir s'il était souhaitable et pratique que les tribunaux disposent d'une compétence générale pour connaître des litiges entre les citoyens et les autorités résultant des actes et décisions de ces dernières a donné lieu à bon nombre de discussions aux Pays-Bas jusqu'au cours du 20^{ème} siècle. Cela a conduit à l'adoption de solutions *ad hoc* dans les cas où un contrôle juridictionnel s'avérait nécessaire. L'évolution de la justice administrative a, de ce fait, été marquée par une répartition au coup par coup des compétences entre les organes administratifs et judiciaires ce qui a engendré une véritable jungle au niveau des procédures de recours.

La solution choisie dans de nombreux domaines du droit administratif a été la révision administrative (*administratief beroep*), c'est-à-dire le droit de demander à une autorité administrative différente (supérieure) de revoir la décision contestée, l'autorité saisie pouvant remplacer la décision contestée par sa propre décision. Souvent, il était également possible d'exercer un droit de recours devant la Couronne, auquel cas la décision définitive appartenait à la Couronne. Pour assurer l'indépendance des décisions dans ces cas, la Couronne fondait sa décision sur un avis soumis par la Division du Contentieux administratif du Conseil d'Etat (*Adfeling geschillen van bestuur van de Raad van State*) à l'issue d'une procédure contradictoire régie par les dispositions de la Loi de 1861 sur le Conseil d'Etat. Si la Couronne décidait de ne pas suivre l'avis susmentionné, elle devait se conformer à certaines règles spécifiques (*la justice retenue*). Les « décisions contraires », comme on les appelait, étaient plutôt rares, moins de 0,5 %.

Dès l'adoption du principe de justice administrative indépendante (c'est-à-dire le contrôle juridictionnel des actes et décisions de l'administration) en 1887 (article 154 de la Constitution actuelle), des propositions ont été faites pour introduire un système général de justice administrative, mais celles-ci n'ont jamais abouti. A la place, des dispositions au coup par coup ont été mises en œuvre dans les domaines où la justice administrative était acceptée en raison de la nature extrêmement contraignante de certaines règles de loi et lorsque la compétence de l'autorité saisie n'était pas contestée (la nature spécialisée de l'autorité contribuait à donner confiance). Cette compartimentalisation de la justice administrative était renforcée par le développement sectoriel du droit matériel administratif, laissant très peu de place aux normes et à la doctrine.

Les décisions des tribunaux spécialisés chargés de statuer sur les recours en révision **en matière fiscale** ont tout d'abord été confiées à une juridiction fiscale distincte puis enfin aux Cours d'appel (*gerechtshoven*) et à la Cour Suprême (*Hoge Raad*) remplissant les fonctions d'une Cour de Cassation.¹

L'administration de la justice en matière de **contentieux social** a tout d'abord été confiée à des tribunaux spécialisés qui, par la suite, ont été intégrés, en vertu de la Loi de 1955 sur les Recours en matière de sécurité sociale, aux tribunaux répartis sur tout le territoire néerlandais. Depuis 1902, la *Centrale Raad van Beroep*² est l'instance d'appel qui intervient dans les domaines du droit de la sécurité sociale. Ce n'est que depuis le 1^{er} janvier 1994 que les litiges en matière d'aide sociale sont confiés à cette instance d'appel. Auparavant, les recours en matière de contentieux social relevaient de la Couronne et depuis 1863 de la Division du Contentieux administratif du Conseil d'Etat.

¹ Ci-après : HR.

² Ci-après : CRVB.

Les **affaires** concernant la situation juridique des **fonctionnaires** étaient entendues en première instance par les tribunaux des fonctionnaires dont les présidents étaient les mêmes que ceux des tribunaux des affaires de sécurité sociale. Les recours étaient portés devant le CRvB. Un tribunal chargé de l'approvisionnement alimentaire avait été constitué en 1941 et était chargé d'appliquer le **droit administratif économique**. Lorsque les autorités de réglementation ont été constituées dans les années 1950, sa compétence a été confiée à la Cour d'appel pour le contentieux administratif en matière économique (*College van Beroep voor het bedrijfsleven*³). La principale fonction du CBb a aujourd'hui changé passant de la supervision des autorités de réglementation à l'application de la législation relative à la réglementation, aux subventions et aux sanctions disciplinaires.

Comme en matière fiscale, la compétence administrative dans d'autres domaines du droit était parfois confiée aux tribunaux ordinaires (c'est-à-dire les tribunaux de première d'instance, les cours d'appel et la Cour de cassation comme le prévoyait la Loi sur l'organisation du pouvoir judiciaire depuis 1838).

Au fil du temps, la volonté d'accepter les nombreuses lacunes laissées par cette fragmentation s'est effritée. C'est la raison pour laquelle, une juridiction administrative supplémentaire a vu le jour dans les années 1960-1970. Même si elle a comblé les lacunes (encore une fois dans certaines limites), elle a laissé les compétences existantes intactes.

La Loi relative à la révision des décisions administratives (*Wet beroep administratieve beschikkingen*) de 1963 conférait encore une compétence à la Couronne. Toutefois la Loi de 1975 relative aux recours contre les décisions administratives a reconnu à la Section du contentieux du Conseil d'Etat, constituée la même année, une compétence à connaître ces recours. Comme la Loi relative à la révision des décisions administratives, la Loi relative aux recours contre les décisions administratives mentionnait seulement les décisions administratives individuelles (*beschikkingen*). A partir de 1975, il était devenu habituel dans les nouvelles lois de considérer comme applicables les règles de compétence énoncées par la Loi relative aux recours contre les décisions administratives et de ne pas prévoir de dispositions spéciale pour le contrôle juridictionnel. De ce fait, la Section du contentieux a rapidement évolué pour devenir le juge administratif suprême des Pays-Bas.

La Loi relative au droit administratif général⁴ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Cette loi réglemente la procédure administrative et, dans une plus large mesure, le droit administratif général et fondamental. Le système décrit en 1 s'applique depuis tel quel.

Question 2. Rôle de contrôle des actes de l'administration

La révision par les tribunaux des actes et décisions de l'administration vise à protéger les droits des requérants face à l'administration. Les autorités administratives doivent respecter non seulement les lois mais aussi le droit non écrit. La révision des actes et décisions des autorités administratives ne vise pas, toutefois, à garantir un contrôle général du fonctionnement légal de l'administration.

Question 3. Définition de l'administration

Le terme « autorité administrative » désigne (a) un organe d'une personne morale constitué en vertu du droit public (par exemple l'Etat, une province, une municipalité, un office des eaux) ou (b) une autre personne ou un autre organe investi de pouvoirs par une autorité publique (article 1:1, sous-section 1, Awb).

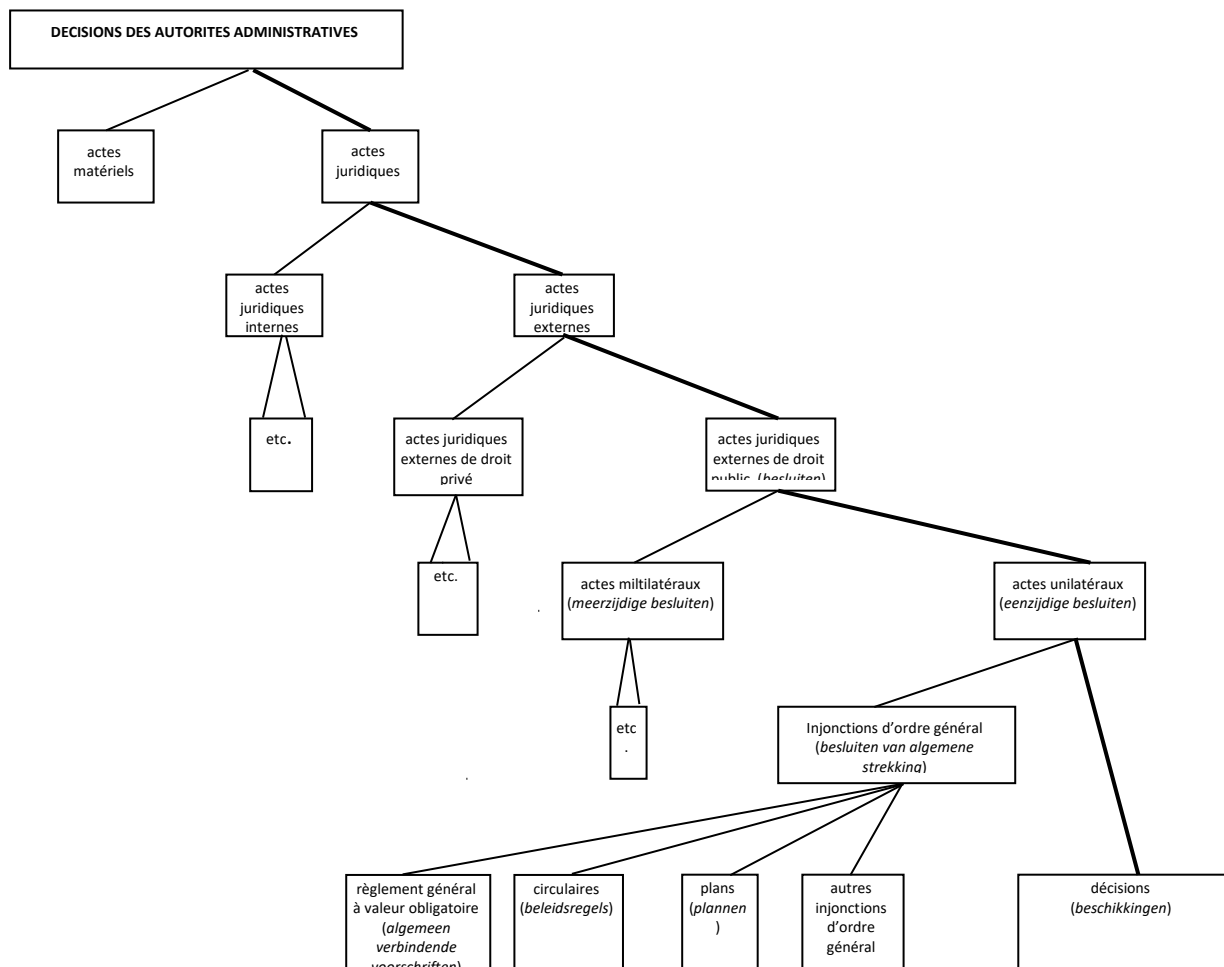
³ Ci-après : CBb

⁴ *Algemene wet bestuursrecht* (Loi générale en matière de droit administratif) ; ci-après Awb

Question 4. Classification des actes de l'administration

En droit néerlandais, les décisions des autorités administratives sont classées selon le schéma suivant. L'article 1:3 Awb définit les différents actes juridiques existant en droit public.

TABLEAU annexé à la question n° 4



Explication de certains termes utilisés dans le schéma ci-dessus :

- Les lois au sens matériel édictées par les autorités administratives.
- Les circulaires.
- Les actes d'une autorité administrative peuvent être contestés ou non en fonction de leur classification :
 - Les décisions, plans et autres actes administratifs de nature générale peuvent être contestés ;
 - les lois au sens matériel et les circulaires ne peuvent pas être contestées (article 8:2 Awb) ;
 - les « actes administratifs » multilatéraux ne peuvent être contestés que selon la doctrine de l'*acte détachable*.

I – ACTEURS DANS LE ROLE DE CONTROLE DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

Conformément aux dispositions de la Recommandation Rec(2004)20 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le contrôle juridictionnel des actes de l'administration, on entend par « actes de l'administration » : « les actes juridiques – à caractère tant individuel que normatif – et les actions matérielles de l'administration prises dans l'exercice de la puissance publique qui peuvent porter atteinte aux droits ou intérêts des personnes physiques ou morales ; les situations de refus ou d'omission d'agir dans le cas où l'autorité administrative est obligée de mettre en œuvre une procédure à la suite d'une demande ». Il convient également de se référer à la Résolution (77) 31 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration.

Explication introductive par l'auteur

Bien que d'après la Recommandation Rec(2004)20 les « actes de l'administration » incluent, au sens strict, les actes matériels de l'autorité administrative, je limiterai mes réponses aux « actes administratifs », c'est-à-dire aux actes juridiques (actes administratifs d'application générale ou décisions dans des affaires individuelles) en vertu du droit public (article 1:3, sous-section 1 Awb). Le terme « acte administratif » inclut un refus ou un manquement à prendre un « acte administratif » (article 6:2 Awb). Dans la grande majorité des cas, un recours ne peut ou ne pourra être déposé contre l'administration que dans le cas d'un « acte administratif » exprès.

Seules les juridictions civiles sont compétentes pour connaître des litiges impliquant une perte ou un dommage causé par des actes matériels de l'administration. Suite à une série de jugements rendus dans des affaires de marques de fabrique, les tribunaux administratifs sont compétents depuis la fin des années 1990 pour statuer sur les pertes ou dommages causés par des « actes administratifs ». A l'heure actuelle, les juridictions civiles estiment elles-aussi être compétentes.

Je vais vous exposer ci-après les règles régissant la procédure administrative telle qu'énoncée dans l'Awb. Je me référerai également parfois à certaines dispositions de loi spécifiques.

I-A – ORGANES COMPETENTS

Question 5. Organes non juridictionnels assurant le contrôle des actes de l'administration

La procédure commence par une objection qui sera (ou devra) être formulée devant l'autorité administrative concernée. L'acte administratif est alors examiné en tenant compte de l'objection (article 7:11, sous-section 1 Awb). L'autorité administrative pourra, le cas échéant, décider à l'issue d'un réexamen d'annuler l'acte administratif contesté et, si besoin est, de prendre une nouvelle décision sous forme d'un nouvel acte administratif (article 7:11, sous-section 2 Awb).

Dans un nombre limité de cas, aucune objection ne peut être formulée, mais un recours en révision peut être déposé devant une autorité administrative supérieure. Cette autorité administrative a les mêmes pouvoirs que ceux dont dispose une autorité ayant la compétence requise pour connaître d'une objection.⁵

⁵ Aucune objection ne peut être soulevée et aucun recours en révision ne peut être déposé dans des affaires concernant l'aménagement du territoire ou le droit de l'environnement. Dans ces cas spécifiques, un exercice de consultation s'impose pouvant donner lieu à un projet d'acte administratif. Les actes administratifs finaux peuvent être contestés devant les tribunaux administratifs.

Toute partie intéressée peut saisir une juridiction indépendante et lui demander de procéder à un contrôle juridictionnel d'une décision prise en tenant compte de l'objection soulevée ou du recours en révision administrative déposé. Voir la réponse à la question 6.

Question 6. Organisation juridictionnelle et juridictions compétentes en matière de litiges administratifs

En première instance

En règle générale, les sections de droit administratif des 11 tribunaux de district sont compétentes pour connaître des litiges dans tous les domaines du droit administratif (après l'achèvement des phases d'objection et de révision administrative).

Il y a, toutefois, deux exceptions à cette règle. La Section juridictionnelle administrative du Conseil d'Etat (*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*)⁶⁷ juge en premier et dernier ressort les affaires relevant du droit de l'aménagement du territoire, du droit de l'environnement et quelques autres affaires, par exemple celles relevant du droit électoral et du droit de l'éducation. Le CRvB juge en premier et dernier ressort les affaires relevant du droit à l'indemnisation des victimes de guerre ainsi qu'une catégorie particulière d'affaires concernant les retraites. Le CBb juge en premier et dernier ressort les recours en révision des décisions rendues par les Organisations publiques de l'économie (*Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO)*). Par ailleurs, le CBb est également compétent vis à vis des décisions fondées sur différentes lois socio-économiques, que ce soit en premier et dernier ressort ou en appel.

En appel

Les juridictions compétentes en matière d'appel sont pour :

- (a) le contentieux fiscal : les cours d'appel avec une possibilité de cassation devant le HR ;
- (b) le contentieux d'assurance sociale et les litiges impliquant des fonctionnaires (y compris ceux de l'ordre judiciaire) : le CRvB ;
- (c) les litiges économiques relevant du droit administratif: le CBb;⁸
- (d) les autres affaires: l'ABRvS.

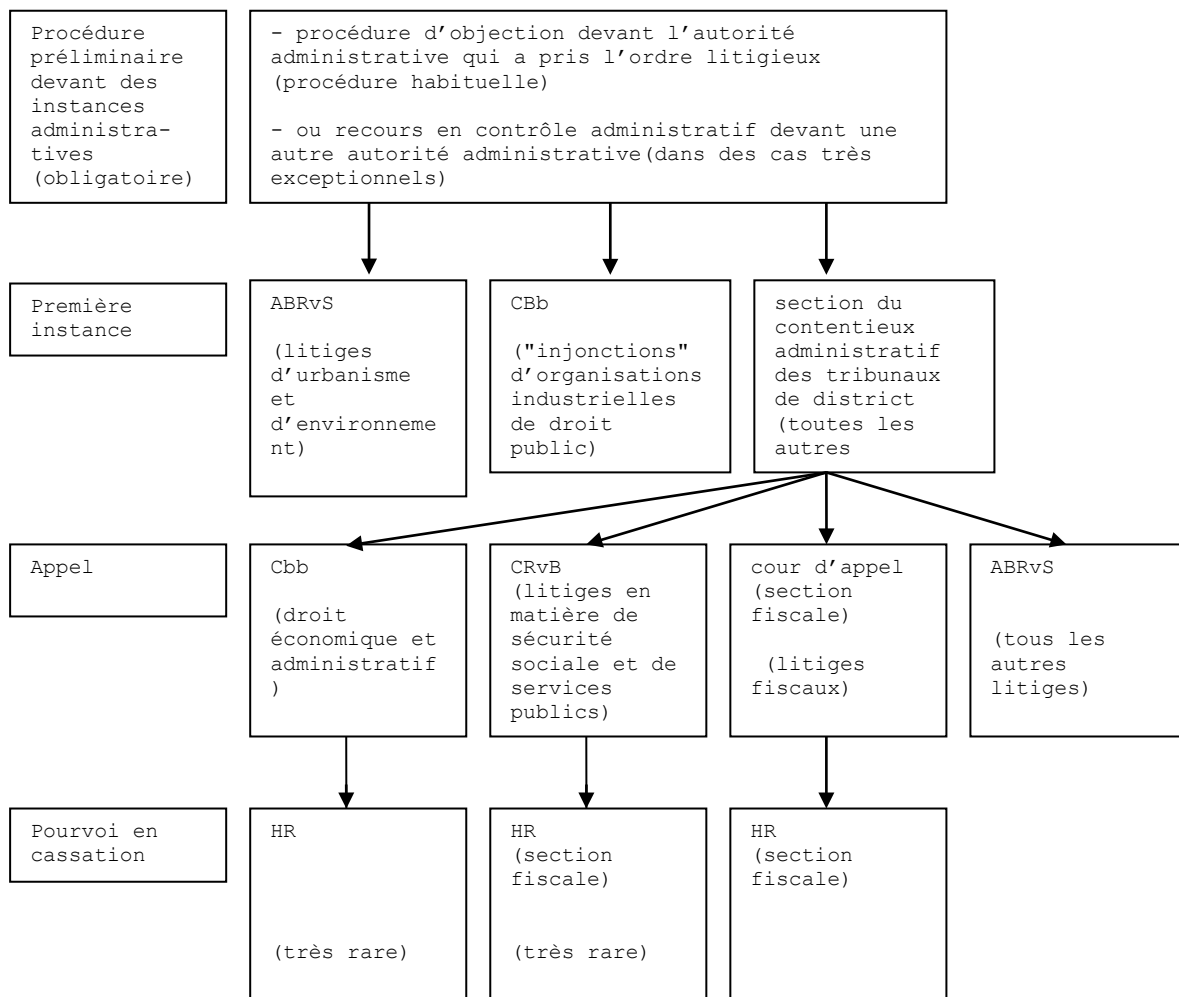
⁶ Ci-après : ABRvS.

⁷ En 1994, la Section juridictionnelle administrative a remplacé la Division du contentieux administratif (*Afdeling Geschillen van Bestuur*) et la Division judiciaire (*Afdeling Rechtspraak*)

⁸ Dans des cas exceptionnels relevant des catégories (b) et (c), un pourvoi en cassation peut être déposé auprès du HR, notamment pour l'interprétation de certains termes utilisés tant en droit fiscal qu'en droit civil (comme, par exemple, « payer » et « employé »).

TABLEAU annexé à la Question n° 6

La justice administrative aux Pays-Bas



I-B – STATUT DES ORGANES COMPETENTS

Question 7. Origine des règles déterminant les compétences des juridictions de droit commun en matière de contrôle des actes administratifs

Certaines des juridictions mentionnées dans la réponse à la question 6 sont des juridictions ordinaires, c'est-à-dire des tribunaux de district (section du droit administratif), des cours d'appel (section fiscale) et le HR (section fiscale). Cependant, leurs pouvoirs en matière de révision des actes de l'administration sont régis par des lois spécifiques indiquées dans la réponse à la question 8.

Question 8. Statut particulier des juridictions administratives

Le chapitre 8 de l'Awb s'applique toujours.

I-C – ORGANISATION INTERNE ET COMPOSITION DES ORGANES COMPETENTS

Question 9. Organisation des juridictions de droit commun assurant le contrôle des actes de l'administration

Les dispositions régissant l'organisation des sections de droit administratif des tribunaux de district figurent dans la Loi relative à l'organisation judiciaire. Ces dispositions portent sur les personnels de justice, les bureaux d'organisation des tribunaux et la procédure de prise de décisions. Un tribunal de district comprend les sections suivantes : administrative, civile et pénale. La section administrative est composée de chambres à trois juges et à juge unique. Les cours d'appel s'organisent autour de sections civile, pénale et fiscale. Elles comprennent également des chambres à trois juges et à juge unique. Le HR comprend des sections civile, pénale et fiscale. Dans le cas d'affaires particulières relevant des catégories (b) et (c), un pourvoi en cassation peut être déposé devant le HR (section fiscale) : voir la réponse à la question 6.

Question 10. Organisation des juridictions administratives

a) L'ABRvS dispose de quatre chambres : urbanisme, affaires de nature générale (essentiellement des recours) et recours en matière d'immigration et de demande d'asile. Les affaires peuvent être entendues, soit par une chambre à trois juges, soit par une chambre à cinq juges (*grote kamer*). Cette chambre à cinq juges est un nouvel instrument qui a été mis à la disposition des cours d'appel en 2013 afin d'améliorer l'évolution de l'unité légale. La chambre regroupe des juges venant de différentes cours d'appel. L'ABRvS disposait le 31 décembre 2016 d'un personnel de 190 juristes (à temps plein)⁹.

(b) Le CBb dispose de deux sections ayant chacune plus ou moins la même compétence. Les affaires peuvent être entendues, soit par un juge unique, soit par une chambre à trois juges, soit par une chambre à cinq juges. Le 31 décembre 2016, le CBb disposait d'un personnel de près de auditeurs de justice (*gerechtsauditeurs*) (à temps plein).

(c) Le CRvB dispose de trois sections, dotées chacune d'une chambre spécialisée à trois juges. Le 31 décembre 2016, le CRvB comptait auditeurs de justice et secrétaires juridiques (*gerechtsauditeurs et gerechtssecretarissen*) (à temps plein).

I-D – JUGES

Question 11. Statut des juges et magistrats qui contrôlent l'administration

(a) Les magistrats du siège (*rechters*) des tribunaux de district et les conseillers (*raadsheren*) des cours d'appel sont membres des juridictions ordinaires. Ils peuvent siéger dans les différentes sections d'un tribunal.

(b) Les conseillers (*raadsheren*) du CRvB et du CBb sont également membres des juridictions ordinaires.

(c) Les membres du HR forment une catégorie distincte.

(d) Les membres du ABRvS forment une catégorie distincte qui peut être subdivisée en trois sous-groupes :

(i) 42 Conseillers d'Etat dont les compétences se limitent à administrer la justice (*staatsraden, leden van de ABRvS*) ; ce sont tous des juristes. En règle générale, ils n'exercent pas un autre emploi à temps plein ;

(ii) 5 Conseillers d'Etat qui travaillent à temps plein et dont les compétences consistent à donner des conseils juridiques et à administrer la justice (*leden van de Raad van State*) ; ils sont tous juristes ;

⁹ ETP : Emploi à temps plein.

(iii) 8 Conseillers d'Etat extraordinaires (*staatsraden in buitengewone dienst*) qui exercent une autre activité ; 7 d'entre eux sont présidents ou conseillers du HR, du CRvB et du CBb. Ils font parfois partie d'une chambre à trois juges ou d'une chambre à cinq juges ; 1 Conseiller d'Etat extraordinaire est professeur de droit spécialisé dans la construction européenne. Il peut faire partie d'une chambre à trois juges lors d'une affaire ayant trait à un aspect du droit européen.

Les trois catégories de Conseillers d'Etat disposent des mêmes droits en tant que juges administratifs.

Question 12. Modalités de recrutement des juges en charge du contrôle de l'administration

Les juges des tribunaux de district sont sélectionnés par un comité chargé du recrutement des membres de l'ordre judiciaire (il en va différemment au sein de l'ABRvS). Ils sont nommés à vie par le tribunal. En ce qui concerne la formation de ces juges, voire la réponse à la question 13.

Les juges des tribunaux de district peuvent briguer des postes de conseillers près les Cours d'appel, le CRvB ou le CBb. D'une manière générale, seuls les juges administratifs peuvent être nommés auprès d'instances administratives d'appel. Les juges administratifs sans expérience en droit civil ou pénal ne peuvent pas, normalement, briguer un poste de juge à la cour d'appel. Par ailleurs, les juges fiscaux près la Cour d'appel ne peuvent pas être recrutés parmi les juges des tribunaux de district comme les sections fiscales puisque ces tribunaux de district n'ont été institués que récemment.

Tous les juges du CRvB ne sont pas choisis parmi ceux des tribunaux de district ; certains d'entre eux sont des avocats qui ont précédemment occupé différents postes, par exemple dans l'administration publique ou à l'Université. La plupart des juges du CBb ont précédemment été juges de tribunaux de district.

Les Conseillers d'Etat ont des cursus variés. Certains d'entre eux sont d'anciens professeurs, d'anciens juges ou conseillers, d'anciens mandataires, d'anciens fonctionnaires et 1 ou 2 d'entre eux sont d'anciens hommes politiques. Ils sont nommés à vie.

Question 13. Formation des juges

Les juristes qui ont deux à cinq ans d'expérience professionnelle, dont au moins deux en dehors de l'ordre judiciaire et qui ont passé avec succès les épreuves de sélection deviendront « juges en formation » (*rechter in opleiding ; rio*). Ils suivent un cursus de 4 ans. Les juristes ayant au moins cinq ans d'expérience professionnelle, dont deux ans en dehors de l'ordre judiciaire et qui ont passé avec succès les épreuves de sélection deviendront également juges en formation et suivront un cursus dont la durée va de quinze mois à trois ans.

Les deux cursus comprennent des stages de formation à l'accusation et à la procédure des cours d'appel. Les juges en formation apprennent à présider des audiences et à rédiger des jugements.

Question 14. Avancement et promotion des juges

Les membres de l'ordre judiciaire n'obtiennent un avancement que s'ils en font la demande et que s'ils répondent aux conditions requises. Il n'existe aucun poste de magistrat conférant automatiquement un avancement professionnel.

Les juges peuvent être nommés président d'un tribunal. Le président est, avec deux autres membres (un membre de l'ordre judiciaire et un membre n'en faisant pas partie), responsable du processus primaire, de la gestion, de l'organisation et du fonctionnement du tribunal.

Question 15. Mobilité dans la magistrature

Il n'existe pas de politique établie régissant la mobilité professionnelle. Certains juges restent membres permanents de « leur » tribunal tandis que d'autres optent pour un autre tribunal (supérieur ou non) faisant partie de l'ordre judiciaire ordinaire¹⁰; certains membres du pouvoir judiciaire quittent les tribunaux ordinaires pour exercer leurs fonctions au sein de tribunaux administratifs, ou inversement. Il n'existe pas de profil de carrière fixe dans le système néerlandais.

I-E – FONCTIONS DES ORGANES COMPETENTS

Question 16. Types de recours contre les actes de l'administration

(a) Le recours devant un tribunal administratif est en principe un recours en annulation. Son but est d'obtenir l'annulation complète ou partielle d'un acte d'une autorité administrative. Si un acte est annulé pour vice de procédure, l'autorité administrative devra généralement en adopter un nouveau¹¹. Si l'acte est annulé pour un motif substantif, deux alternatives se présentent :

- (1) l'autorité administrative a la possibilité de prendre un acte substantiellement nouveau ; dans ce cas, le tribunal administratif annule simplement l'acte existant¹² ou le tribunal ordonne qu'il soit remédié aux défauts de l'acte constatés par le tribunal¹³ ;
- (2) l'autorité administrative n'a plus aucune liberté d'action, dans la mesure où l'on sait clairement ce que doit être le nouvel acte : dans ce cas, le tribunal prend un nouvel acte qui remplace celui qu'il annule.

Dans les affaires de demandes de dommages et intérêts, d'amendes administratives et les affaires fiscales, la décision finale est généralement prise par le Tribunal lui-même.

(b) En tout état de cause, le tribunal administratif réexamine tous les aspects de l'acte contesté afin de déterminer sa légalité (c'est-à-dire le manque de compétence ou la violation d'une loi ou du droit non écrit). Si la loi reconnaît une certaine discrétion à l'autorité administrative, le tribunal administratif vérifie seulement que la compétence n'a pas été exercée d'une manière manifestement déraisonnable.

(c) La relation entre la cour d'appel et un tribunal de première instance peut ne pas être prise en considération. Il convient cependant de noter qu'un recours porte généralement sur tous les aspects du jugement (c'est-à-dire tous les éléments de fait ou de droit). Ce n'est qu'en matière de demande d'asile et de questions d'immigration que le champ de contrôle du tribunal est sévèrement restreint.

Question 17. Droit de poser des questions préjudicielles hors article 234 du Traité CE

Non.

¹⁰ Tribunaux de district, cours d'appels et le HR.

¹¹ S'il s'agit d'un défaut de procédure qui n'est pas préjudiciable à la partie concernée, le juge administratif peut remédier lui-même au défaut (article 6:22 Awb).

¹² Un tribunal administratif peut fixer à ces fins un délai à l'administration, le cas échéant, assorti du paiement d'une pénalité en cas de non-respect. Voir art. 8 :72, sous-article 6, Awb.

¹³ Article 8:51a Awb (*de bestuurlijke lus*).

Question 18. Fonctions consultatives des organes compétents

Seul le Conseil d'Etat exerce un rôle additionnel en plus de sa fonction juridictionnelle. Ce rôle additionnel consiste à donner des avis (demandés ou non) au législateur sur les projets de loi et à la Couronne sur les règlements d'administration publique (article 73, paragraphe 1, de la Constitution). Le Conseil d'Etat doit donner son avis sur les aspects législatifs suivants :

- les *projets de loi* ;
- les projets de règlement d'administration publique ;¹⁴
- les *propositions de loi* déposés par la Chambre des Représentants ;
- la ratification des traités ;
- les actes d'expropriation (mais ne portant pas sur le montant de l'indemnité).

De plus, le Conseil d'Etat ou l'une de ses sections *peut* être entendu sur toutes les questions jugées nécessaires par le gouvernement. Il s'agit notamment des documents de politique gouvernementale, des positions du gouvernement, des amendements à la législation et également du budget national (article 15a de la Loi relative au Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat est également l'organe indépendant chargé de vérifier le respect des accords budgétaires européens.

Question 19. Organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives des organes compétents

Les 5 Conseillers d'État dont les fonctions consistent à la fois à donner des avis sur la législation et à administrer la justice sont membres de la section consultative (*Afdeling advisering*) et membres de l'ABRVs. Un Conseiller d'État qui a participé en donnant son avis sur la légalité ou la constitutionnalité d'un projet de loi ou d'un règlement d'administration publique ne peut pas siéger par la suite en tant que membre de l'ABRVs chargé de statuer sur une affaire dans laquelle cette même question est à nouveau soulevée¹⁵. Bien que la loi relative au Conseil d'État n'énonce pas encore de disposition spécifique à cet effet, il s'agit d'une pratique établie. En fait, les situations « similaires » de ce genre sont extrêmement rares.

La Section juridictionnelle administrative est composée de 55 Conseillers d'État dont 5 donnent également des conseils en matière législative ; il est toujours possible de constituer une chambre en respectant la jurisprudence « Procola & Kleyn ».

I-F – REPARTITION DES FONCTIONS ET RAPPORTS ENTRE LES ORGANES COMPETENTS

Question 20. Rôle des juridictions suprêmes dans l'uniformisation et l'interprétation du droit

La première forme d'harmonisation et de coopération entre les cours d'appel dans le domaine du droit administratif se traduit par la consultation informelle qui a lieu au sein de la commission chargée de l'unité du droit (*Commissie rechtseenheid*) où tous les juges administratifs les plus importants sont représentés. Ils garantissent l'unité du droit entre les tribunaux administratifs les plus importants en supprimant et empêchant les différences juridictionnelles.

¹⁴ Ceci s'applique également aux Lois du Royaume (*Rijkswet*) et aux Règlements administration publique pour le Royaume (*Algemene maatregel van rijksbestuur*), par exemple la législation qui, disons simplement, s'applique non seulement aux Pays-Bas en Europe mais aussi aux régions caraïbes du Royaume (par exemple, les Antilles néerlandaises et Aruba).

¹⁵ Voir les jugements de l'ECTHR dans les affaires de Procola (jugements n° 14570/89), Kleyn et autres (jugement n° 39343/98, 39651/98, 43147/98, 46664/99) et Sacilor-Lormines (jugement n° 65411/01).

Les tribunaux administratifs les plus importants ont démontré qu'ils étaient parfaitement capables de prévenir les principales divergences de jurisprudence.

Par ailleurs, les membres des cours d'appel peuvent être membres de chambres à cinq juges (*grote kamer* ; voir la réponse à la question 10 a) et les présidents des cours d'appel peuvent se consulter de façon informelle.

Au niveau du personnel, ce sont les agents de liaison qui se consultent.

II – CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

II-A – ACCES AU JUGE

Question 21. Conditions préalables au recours juridictionnel

Cf réponse à la question 5.

Question 22. Droit de saisir le juge

Toute partie intéressée peut déposer un recours en révision ou interjeté un appel devant une juridiction administrative. Une partie intéressée est une personne dont les intérêts sont directement affectés par un acte administratif (article 1 :2, sous-section 1 AWB). Selon la jurisprudence, une telle personne doit avoir un intérêt :

- propre
- objectivement définissable
- actuel
- personnel
- et être directement affectée par l'acte contesté.

La jurisprudence néerlandaise est plus large que la jurisprudence allemande mais plus restreinte que la jurisprudence française.

Une partie intéressée peut être une personne physique ou morale. Les autorités administratives peuvent aussi être qualifiées de parties intéressées (article 1:2, sous-section 2, Awb). Les intérêts qui les concernent sont considérés comme leur étant propres. Les intérêts généraux et collectifs ne peuvent être défendus que par des entités morales (article 1 :2, sous-section 3, Awb).

Il est tout à fait possible dans le cadre d'une procédure administrative que le requérant et le défendeur fassent tous les deux partie de l'administration.

Les autorités administratives peuvent également former directement un recours contre d'autres autorités administratives dès lors qu'elles y ont un intérêt.

Depuis mi-2013, il est possible de déposer un appel incident (*incidenteel hoger beroep*). Toute partie impliquée dans l'affaire qui, au départ, n'avait pas l'intention d'interjeter appel peut encore le faire après le délai prévu d'appel, en réponse à un appel interjeté par une autre partie. Un appel peut se dégrader en raison d'un appel incident interjeté par une autre partie.

Question 23. Conditions de recevabilité des recours

Pour que le contenu d'un recours en révision ou un appel puisse être évalué par un tribunal administratif, il faut que les conditions suivantes soient remplies : A savoir :

- le recours en révision doit avoir été déposé dans les délais (article 6:7 et article 6:24, sous-section 1, Awb) ;
- les frais d'enregistrement auprès du tribunal doivent avoir été payés dans les délais (article 8:41, sous-section 1, Awb dans le cas d'une révision et article 8:109 dans le cas d'un recours) ;
- l'avis d'appel doit comporter (a) une description de la décision ou du jugement qui est contesté par le recours en révision ou l'appel et (b) indiquer les motifs du recours en révision ou de l'appel (article 6:5, sous-section 1, introduction et (c) et (d) et article 6:24, sous-section 1 Awb).

Les conditions de recevabilité sont les mêmes pour toutes les catégories de requérants.

Si l'une des conditions (autre que le dépôt dans les délais) n'a pas été remplie, le requérant doit avoir la possibilité de remédier à ce défaut. S'il ne le fait pas ou s'il ne le fait pas dans les délais, le recours en révision ou l'appel pourra être déclaré irrecevable.

Si un délai n'est pas respecté, la requête ne sera pas déclarée irrecevable si le requérant ne peut pas raisonnablement être considéré comme défaillant (article 6:11 et article 6:24, sous-section 1, AWB).

Une partie intéressée ne peut déposer un recours que contre un acte qui l'affecte directement. En d'autres termes, seule une personne dont les intérêts sont directement affectés par un acte peut être qualifiée de partie intéressée. Voir également la réponse à la question 22.

Question 24. Délais d'introduction des recours

Le délai habituel pour déposer un recours en révision ou un appel est de six semaines après la notification de l'acte (article 6 :7 Awb) ou du jugement (article 6 :7 et article 6 :24, sous-section 1, Awb). Un acte d'une autorité administrative et un jugement d'un tribunal administratif contiennent toujours une indication des voies de recours pouvant être exercées et des délais s'y rapportant (articles 3 :45 et 8 :77 ; sous-section 1, introduction et (f) Awb)

Ce délai ne peut pas être prorogé. Un recours pro forma est toutefois possible : dès qu'un recours en en révision ou qu'un appel a été déposé sur des moyens précisés ultérieurement, le tribunal fixe un délai au cours duquel ces moyens pourront être présentés.

Dans un nombre limité de cas, des dérogations au délai de six semaines sont possibles, par exemple deux ou quatre semaines en vertu de la loi électorale (*Kieswet*) et de la loi relative aux étrangers (*Vreemdelingenwet 2000*).

Si un acte est contesté sur le motif qu'il n'a pas été adopté dans les délais (« silence de l'administration »), l'objection ou le recours en révision n'est soumis à aucun délai (article 6 :12, sous-section 1, Awb). L'objection ou le recours en révision est toutefois irrecevable si elle a été soulevée ou s'il a été déposé de manière déraisonnablement tardive (article 6 :12, sous-section 3 ,Awb).

Question 25. Actes de l'administration qui échappent au contrôle du juge

Aucun recours en révision ne peut être déposé à l'encontre (a) d'actes faisant référence à une loi au sens matériel ou à une circulaire ou à l'annulation ou l'application d'une loi au sens matériel ou

d'une circulaire (article 8:2 Awb) ; (b) d'un acte préparant un acte juridique de droit privé (article 8:3 Awb) ; (c) d'un acte appartenant à l'une des catégories mentionnées à l'article 8:4 Awb; (d) de tout acte relatif à la liste négative indiquée à l'article 8:5 Awb. Cette liste énumère essentiellement les actes qui sont étroitement liés à d'autres actes irrévocables à l'encontre desquels un droit distinct de révision donnerait lieu à une procédure inutile et à d'autres actes pour lesquels la possibilité d'une révision par le juge administratif a été considérée inutile pour des raisons politiques ou autres.

Le droit administratif néerlandais ignore la théorie de *l'acte de gouvernement*.

Question 26. Procédures de filtrage

Les demandes de contrôle juridictionnel et les recours ne sont pas soumis en droit administratif à des procédures de filtrage distinctes. Toutefois, la Cour Suprême (*Hoge Raad*) dispose d'une sorte de procédure de filtrage, notamment en matière fiscale, consistant à exiger le recours à des moyens de cassation (*cassatiemiddelen*) qui doivent répondre à des exigences formelles très strictes.

Question 27. Forme de la requête

Une demande de contrôle juridictionnel ou un recours n'a pas à remplir des conditions spécifiques de présentation. Dans la pratique, ils peuvent même être déposés par fax.

Question 28. Utilisation d'Internet pour l'introduction des requêtes

Un projet de loi a été transmis au Parlement. Cette loi complètera l'Awb en y ajoutant des règles relatives à la communication électronique avec le juge administratif (*Wet verkeer met de bestuursrechter*). En attendant, les juges administratifs expérimentent les dossiers électroniques.

Question 29. Droits de greffe

A quelques exceptions près, tout dépôt d'une demande de contrôle juridictionnel ou d'un recours implique des frais d'enregistrement. Par exemple, les frais pour une demande déposée par une personne physique devant l'ABRvS s'élèvent à 168 euros pour une demande de contrôle juridictionnel et à 250 euros pour un recours. Lorsqu'une personne estime ne pas être en mesure de payer, elle peut invoquer l'insolvabilité. Des conditions strictes sont imposées pour pouvoir invoquer l'insolvabilité.

Question 30. Assistance obligatoire d'un avocat

L'assistance d'un conseiller juridique ou d'un avocat n'est pas obligatoire mais est très courante dans la pratique ; cette assistance ne fait pas grande différence dans le traitement de la demande. L'assistance d'un avocat (*advocaat*) n'est obligatoire qu'en cas de pourvoi en cassation devant le HR.

Question 31. Aide juridictionnelle

Une partie intéressée peut bénéficier de l'assistance d'un conseiller juridique ou d'un avocat en vertu du système d'aide juridictionnelle, si elle ne peut pas payer les frais de procédure administrative. Il est procédé à une étude des revenus. La désignation se fait généralement à la demande de l'un des cinq membres indépendants du Conseil de l'aide juridictionnelle (*Raden voor rechtsbijstand*). Dans un nombre limité de cas prévus par la loi, le conseiller juridique peut être désigné par un tribunal conformément au système d'aide juridictionnelle. Quiconque se voyant refuser la désignation d'un conseiller juridique peut contester cette décision devant les tribunaux administratifs.

Question 32. Sanctions contre les recours abusifs ou injustifiés

Ce n'est qu'en cas de recours manifestement déraisonnable au droit procédural (*kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht*) qu'un requérant dont le recours est reconnu fondé peut être condamné aux frais de procédure engagés par la partie adverse. Cette situation est extrêmement rare.

II-B – PROCES

Question 33. Principes fondamentaux du procès et leurs sources

Lors du procès, les audiences sont régies par le principe fondamental selon lequel les deux parties doivent être entendues (*audi alteram partem*). Ce principe résulte des articles 8:42 et 8:43 Awb. La section 8:42 prévoit qu'une autorité administrative peut présenter un mémoire en défense à l'issue du dépôt d'une demande de contrôle juridictionnel. La section 8:43 prévoit le dépôt d'une réplique écrite ainsi que d'une duplique. Par ailleurs, chacune des parties peut s'adresser au tribunal lors de l'audience. Il convient de noter que le principe fondamental exige que chaque affaire soit exposée verbalement lors de l'audience. Conformément aux dispositions de l'article 8:54 Awb, un jugement ne peut être rendu sans audience que si le tribunal de district n'est manifestement pas compétent ou si la demande de contrôle juridictionnel est manifestement irrecevable, manifestement dépourvue de fondement ou manifestement fondée. Cette disposition s'applique *mutatis mutandis* en appel¹⁶. En pratique, l'audience revêt une grande importance. Au cours de l'audience, les parties sont soigneusement interrogées par les juges. Ces dispositions législatives confirment le principe de l'égalité des armes.

L'audience se déroule en public (article 8:62, sous-section 1, Awb). Le tribunal de district peut, toutefois, décider que l'audience se déroulera entièrement ou partiellement à huis clos dans l'intérêt de l'ordre public ou moral, dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat, dans l'intérêt de la sauvegarde des intérêts des mineurs ou de la protection de la vie privée ou dans l'hypothèse où une audience publique porterait gravement préjudice à une bonne administration de la justice (article 8:62, sous-section 2, Awb). Le jugement est rendu par écrit (article 8:66, sous-section 1, Awb) et est rarement communiqué en audience publique et indique les motifs de la décision (article 8:77, sous-section 1, introduction et (b), Awb). Si le tribunal estime que la demande est fondée, il se doit d'indiquer les règles de droit écrites ou non écrites qui, selon lui, ont été enfreintes (article 8:77, sous-section 2, Awb). Les décisions sont notamment publiées en ligne (www.rechtspraak.nl).

A l'exception de la question mentionnée à l'article 34, l'influence de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁷ se traduit surtout par l'abolition en 1994 de l'appel devant la Couronne (*het administratieve beroep op de Kroon*) (voir supra, question 1)¹⁸, par la possibilité offerte aux parties de faire des commentaires au sujet des rapports préparés par les experts nommés par la Cour¹⁹ et par une application plus rigoureuse des délais en matière de durée des procédures. La procédure de cassation en matière de contentieux fiscal est la seule procédure devant un tribunal administratif au cours de laquelle un avocat général présente un avis juridique

¹⁶ La situation ne diffère qu'en cas de demande d'asile et dans les affaires d'immigration. La Section 8:54, sous-article 2, Awb et l'article 8:55 Awb ne s'appliquent pas (article 88, sous-article 1, de la Loi de l'an 2000 sur les étrangers (*Vreemdelingenwet 2000*)).

¹⁷ Ci-après : ECHR.

¹⁸ En raison de la décision rendue par l'ECtHR dans l'affaire Benthem (n° 8848/80).

¹⁹ Voir ECtHR 18 mars 1997, Mantovanelli (n° 8/1996/627/810).

avant que la Cour ne rende son jugement.²⁰ Les parties ont la possibilité de commenter cet avis juridique avant que le HR ne rende son jugement.

Question 34. Principe d'impartialité

L'indépendance du pouvoir judiciaire est garanti par l'article 117 de la Constitution. Le fait que tous les juges soient nommés à vie est un élément très important. Ils sont nommés par Décret royal. Les Conseillers d'Etat sont également nommés à vie par Décret royal (articles 2 et 3 de la Loi sur le Conseil d'Etat).

L'impartialité judiciaire est également garantie par les dispositions suivantes de l'Awb. Si des faits ou des circonstances sont de nature à porter préjudice à cette impartialité, tout juge doit se récuser lui-même (article 8:19, sous-section 1, Awb). La section 8:15 AWB prévoit qu'en se fondant sur ces faits ou circonstances, une partie peut demander la récusation de n'importe quel juge statuant sur l'affaire. Un juge, dont la récusation a été demandée pourra l'approuver (article 8:17 Awb). Sinon, cette demande de récusation devra être examinée par un panel de récusation (article 8:18 Awb). Enfin, les Conseillers d'Etat sont soumis à la règle (pas encore en vigueur) selon laquelle une personne qui a participé à l'élaboration d'un avis juridique sur la constitutionnalité ou la légalité d'une disposition ne peut siéger en tant que membre de l' ABRvS jugeant un « affaire similaire ». Voir ci-dessus la question 19.

Question 35. Moyens juridiques nouveaux en cours d'instance

Les arguments juridiques qui n'ont pas été exposés dans l'avis d'objection ou le recours en révision administrative peuvent être exposés dans la demande de contrôle juridictionnel. De nouveaux moyens peuvent aussi être exposés en appel. Ce droit comporte deux limites : (a) les arguments doivent se rapporter à une partie de l'acte administratif ayant précédemment été contesté (cela résulte de l'article 6:13 Awb), et (b) aucun nouvel argument important ne peut être exposé lors de l'audience ou à une date déraisonnablement tardive après l'audience. Les tribunaux ont estimé que cela serait contraire aux règles de bonne procédure.

Question 36. Personnes autorisées à intervenir en cours de procès

Au cours de l'audience principale, les parties peuvent s'adresser au tribunal. Elles peuvent également déposer des documents écrits. Les parties sont, en tout état de cause, le ou les requérants et l'autorité²¹ dont l'acte administratif fait l'objet d'un recours. Si le requérant conteste un acte adressé à un tiers (par exemple un détenteur de permis ou une personne titulaire d'une autorisation), le tiers est aussi partie au procès. Les autres parties intéressées qui ont soulevé une objection précédemment ou qui ont déposé une demande de contrôle juridictionnel peuvent également être entendues, à leur demande, en leur qualité de parties.

Des témoins et des experts peuvent également intervenir. Le tribunal peut aussi nommer des interprètes (article 8:60, sous-section 1, Awb).

²⁰ Un projet de loi est prévu en 2009-2010 qui devrait prévoir la présence d'un avocat général auprès de l'ABRvS, du CRvB et du CBB.

²¹ Selon le droit néerlandais de procédure administrative seules les autorités administratives sont membres de l'administration et par les personnes morales auxquelles elles appartiennent (Etat, municipalité, etc.).

Question 37. Rôle du ministère public en matière administrative

Un tel organe n'existe pas.

Question 38. Institutions comparables au commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat de France

Si la fonction d'avocat général existait depuis longtemps près le HR, elle a été introduite près l'ABRvS, le CRvB et le CBb en janvier 2013. Les présidents de ces tribunaux ont depuis 2013 la possibilité de demander à l'avocat général de leur fournir un avis juridique (article 8:12a Awb). Ce magistrat doit être indépendant et impartial et son avis juridique doit reposer sur une analyse des arguments juridiques. Cet avis juridique vise à examiner une question de droit dans un contexte plus large que celui du jugement devant être rendu. L'avis juridique peut contribuer à la qualité et à la transparence du développement du droit par les juridictions supérieures.

Question 39. Fin de procès avant jugement

La procédure peut s'achever prématurément si la demande de contrôle juridictionnel ou le recours est retirée avant que le tribunal n'ait rendu son jugement. Le décès d'une partie peut, mais pas nécessairement, signifier la fin de la procédure. Si l'acte administratif ne se réfère pas uniquement au défunt, la procédure peut être poursuivie par ses héritiers agissant au nom du défunt ou en leur nom propre.

Question 40. Rôle du greffe dans la communication des pièces de procédure

Cette question se rapporte à ce qui a été indiqué au début de la réponse 33. Lors d'un procès, l'audience principale est régie par le principe fondamental de l'audition des parties (*audi alteram partem*). En pratique, cette audition se fait en présence d'un greffier.

Question 41. Charge de la preuve

En première instance, les parties sont tenues de fournir la preuve de ce qu'elles avancent. Si le tribunal estime, toutefois, qu'il est nécessaire d'entendre un témoin ou un expert pour confirmer les faits, il convoquera le témoin en question ou nommera un expert (article 8:60, sous-section 1, Awb). Cela peut aussi avoir lieu lors de l'examen préliminaire (articles 8:46 et 8:47 Awb). C'est généralement dans le cas d'affaires relevant du droit de l'aménagement du territoire et du droit de l'environnement et dans des affaires de portée médicale que les tribunaux (par exemple l'ABRvS ou le CBb) nomment des experts indépendants.

Question 42. Modalités de l'audience

L'audience est présidée par le juge unique ou par le juge président la chambre à trois juges. Elle se déroule en public (article 8:62, sous-section 1, Awb). Le tribunal peut toutefois décider que l'audience aura lieu, en tout ou partie, à huis clos afin de préserver l'ordre public ou la morale, la sécurité de l'Etat, la sauvegarde des intérêts des mineurs ou garantir la protection de la vie privée des parties, ou dans l'hypothèse où une audience publique porterait gravement atteinte à la bonne administration de la justice (article 8:62, sous-section 2, Awb). Voir également la réponse à la question 33. Dans la pratique, cette situation est extrêmement rare.

Un partie peut être représentée ou assistée d'un conseiller juridique (article 8:24 Awb). Dès que les parties ont saisi une juridiction, elles sont interrogées en personne par le tribunal. Les témoins et experts peuvent être conviés par les parties ou être sommés d'assister à l'audience (article 8:60, sous-section 4, et section 8:63, sous-sections 2 et 3, Awb). Ils peuvent également témoigner sous serment mais cela est relativement rare. En pratique, les parties viennent souvent avec d'autres personnes qui désirent s'adresser au tribunal. Les témoins et les experts peuvent être aussi convoqués ou nommés par le juge administratif (article 8:60, sous-section 1, Awb). Voir aussi la réponse à la question 41.

L'audience se déroule dans une atmosphère plutôt informelle.

Question n°43. Délibéré

Lorsqu'une affaire est jugée par un panel de trois juges, les délibérations en chambre du conseil sont conduites par le juge président. La pratique est plutôt informelle. Dans de nombreuses chambres, l'ouverture des débats est généralement confiée au juge le plus jeune. Au ABRvS, l'un des deux membres de la chambre est toujours désigné juge rapporteur, en d'autres mots, il ouvre les débats et donne son avis juridique en premier au cours des délibérations en chambre du conseil. Le greffier prend part aux délibérations en chambre du conseil.

Aucun avis indépendant n'est donné lors de l'audience par un avocat général ou un membre du tribunal (*commissaire du gouvernement*). L'avocat général siégeant au HR, à l'ABRvS, au CRvB et au CBb soumet un avis écrit que les parties peuvent commenter par écrit. Il ne participe pas aux délibérations en chambre du conseil. Voir également la réponse à la question 33.

II-C – JUGEMENT

Question 44. Motivation du jugement

Les motifs du jugement sont généralement expliqués de manière détaillée (article 8:77, sous-section 1 Awb). D'une manière générale, le jugement doit répondre à chacun des points soulevés. Si différents arguments sont invoqués pour demander l'annulation d'un acte, ils doivent tous être examinés afin d'être sûr que lorsque le nouvel acte sera pris, il ne fera pas l'objet de recours inutiles.

Question 45. Normes de référence nationales et internationales

Les cadres de référence sont les normes nationales et internationales écrites et non écrites. Il s'agit notamment de la Constitution des Pays-Bas, des lois, des règles générales de droit et des règlements administratifs ainsi que des règles du droit communautaire (traités, droit communautaire dérivé, règles générales du droit communautaire) et des conventions internationales, notamment la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Question 46. Critères et méthodes de contrôle du juge

Le contrôle de la légalité, au sens étroit du terme, est effectué de manière rigoureuse (incompatibilité avec le droit écrit ou un principe général de droit). Si la loi reconnaît à l'autorité administrative un pouvoir discrétionnaire, le tribunal se limite à vérifier que l'autorité exerce ses pouvoirs de manière raisonnable (c'est-à-dire qu'il n'y a pas eu d'évaluation manifestement déraisonnable des intérêts ou une classification manifestement incorrecte). L'étendue du contrôle

juridictionnel dépend du degré de pouvoir discrétionnaire reconnu par le législateur à l'autorité administrative. Les prérogatives consistant à imposer des sanctions administratives de nature punitive ne sont jamais censées être discrétionnaires (article 6 de la CEDH).

NB : Il est fréquent qu'une autorité administrative disposant d'un pouvoir discrétionnaire ait adopté à ces fins des règles de conduite (*beleidsregels*). Le tribunal s'assure que ces règles ont été appliquées correctement.

Le HR ne statue pas sur les faits. Il annule les actes, les décisions, les délibérations et les injonctions sur le fondement a) du non-respect des exigences procédurales dont la violation entraîne expressément la nullité ou une nullité résultant de la nature de l'exigence procédurale n'ayant pas été respectée ou b) de la mauvaise application du droit, à l'exception de l'application de tout droit étranger (article 79, sous-section 1, de la loi relative à l'organisation judiciaire).

Question 47. Répartition des frais et dépens du procès

Le tribunal administratif dispose d'une compétence exclusive pour condamner une partie à supporter les coûts engagés par l'autre partie et pour instaurer certaines formes de réparation par voie judiciaire. Un système exhaustif de sanctions fixées est appliqué dans cette optique.²² Cela prévoit une contribution à certains coûts. Une personne morale peut être condamnée à ne supporter les coûts que si elle a utilisé de manière manifestement déraisonnable ses droits procéduraux. En pratique, une personne autre que l'autorité administrative est rarement condamnée à supporter les frais de l'autre partie. Il en résulte qu'un requérant court peu de risques à déposer une demande de contrôle juridictionnel ou un recours. S'il perd, il a pour seule obligation de supporter ses propres frais.

Question 48. Formation de jugement : un juge unique ou une formation collégiale

Les affaires sont généralement jugées par un juge unique dans les tribunaux de district. Les affaires compliquées sont renvoyées à un panel de trois juges. Les mêmes règles s'appliquent devant l'ABRvS, le CRvB et le CBb. En d'autres mots, les recours sont généralement jugés par des panels de trois juges, à moins que les affaires soient moins compliquées. Pour certaines affaires, l'ABRvS, le CRvB et le CBb statuent en audience collégiale à cinq juges (voir questions 10 et 43). La section fiscale du HR statue généralement en audience à trois juges (parfois cinq).

49. Divergences d'opinion

Le droit procédural néerlandais ne prévoit pas de possibilité d'opinion dissidente.

50. Publicité et notification du jugement

Presque tous les jugements sont rendus par écrit (article 8:66, sous-section 1, et article 8:77 Awb). Si le jugement est rendu verbalement, une copie est rédigée et envoyée aux parties (article 8:67, sous-sections 1 et ,3 Awb). Le dispositif du jugement (pas forcément les motifs du jugement) est lu en audience publique. Lorsqu'une audience se tient, les parties sont informées de la date à laquelle le jugement sera rendu. Le délai ne dépasse jamais plus de six semaines après la clôture de l'audience (article 8:66, sous-section 1, Awb). Ce délai peut être prorogé en cas de circonstances exceptionnelles (article 8:66, sous-section 2, Awb). En pratique, le prononcé en audience publique

²² Ceci est régi par le Décret sur les frais légaux (droit administratif) (*Besluit proceskosten bestuursrecht*).

est une formalité ; d'aucuns estiment qu'il est très important que les décisions soient mises en ligne (par l'intermédiaire de www.rechtspraak.nl or de www.raadvanstate.nl).

II-D– EFFETS ET EXECUTION DU JUGEMENT

Question 51. Autorité de la chose jugée. Autorité du précédent

Le jugement acquiert l'autorité de la chose jugée entre les parties, c'est-à-dire que seules les parties sont liées par le jugement rendu par le tribunal administratif. En revanche, l'annulation de l'acte a un effet *erga omnes*. La décision est toujours rendue au vu du cas d'espèce, bien que des décisions similaires puissent être rendues dans des affaires similaires. Dans cette optique, un jugement a une incidence sur d'autres affaires. Le droit procédural néerlandais ne reconnaît pas la doctrine *stare decisis*. Lorsqu'un juge supérieur modifie sa jurisprudence, il le fait en général *expressis verbis*.

Question 52. Pouvoirs du juge de limiter les effets du jugement

Les effets d'une décision de justice peuvent toujours être limités dans le temps. Par exemple, une décision restera valable jusqu'à ce qu'une nouvelle décision soit adoptée par l'autorité administrative. Le tribunal peut aussi limiter l'effet rétroactif de l'annulation d'une décision. Il s'agit d'une jurisprudence établie depuis longtemps qui ne résulte pas de la jurisprudence internationale.

Question 53. Garanties du droit à l'exécution des décisions de justice

L'exécution des décisions de justice est garantie aux Pays-Bas. Aucune procédure légale spéciale n'est nécessaire à cet effet. Le jugement – éventuellement certifié par le tribunal - est un acte ayant force exécutoire. Les autorités administratives, chargées par un tribunal administratif de prendre un nouvel acte, devront suivre le plus souvent la décision du tribunal ; toutefois, il est assez fréquent que ce nouvel acte soit adopté à une date postérieure à celle demandée par le tribunal. Dans certains cas, par exemple en cas de refus de l'autorité administrative de prendre un nouvel acte, le tribunal administratif indiquera dans sa décision un délai au cours duquel l'autorité administrative devra prendre certaines dispositions, par exemple prendre un nouvel acte (article 8:72, sous-section 5 Awb). Le tribunal administratif peut décider que l'autorité administrative devra payer une amende s'il elle ne prend l'acte en question (article 8:72, sous-section 7, Awb).

En matière de procédure civile, une sanction financière peut être infligée sans difficulté à l'organisme public dont dépend l'autorité administrative (c'est-à-dire l'Etat ou une province ou une municipalité). En pratique, ceci n'est pratiquement jamais nécessaire. Les fonctionnaires et administrateurs individuels ne peuvent pas être tenus civilement ou pénalement responsables de la non-exécution d'un jugement. D'ailleurs, une telle responsabilité n'est strictement pas jugée nécessaire.

Question 54. Mesures récentes contre le délai excessif de jugement

Tous les tribunaux essaient de juger les affaires aussi rapidement que possible. Voir également la réponse à la question 73.

II-E– VOIES DE RECOURS

Question 55. Répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes

Les tribunaux de première instance et les cours d'appel ont les mêmes fonctions en matière d'administration publique. Toutefois, une différence réside dans le fait qu'en appel l'acte contesté est seulement un sujet indirect de litige, puisque l'appel est interjeté contre le jugement du tribunal inférieur.

En tant que cour de cassation, le HR connaît seulement des pourvois en cassation (sur les points de droit). Il ne statue pas sur les faits. En matière fiscale, cependant, il peut, le cas échéant, déterminer le montant de l'impôt à payer.

Question 56. Voies de recours

L'appel contre le jugement rendu par un tribunal de district est interjeté devant l'ABRvS, le CRvB, le CBb ou une cour d'appel, en fonction du domaine de droit. Les pourvois en cassation contre un arrêt d'une cour d'appel doivent être formés devant le HR. Voir aussi la réponse aux questions 6 et 55. Le jugement écrit qui constitue l'objet de l'appel fournit des informations sur la personne autorisée à interjeter appel, sur les délais et sur l'instance administrative d'appel saisie (article 8:77, sous-section 1, Awb). Pour le contrôle juridictionnel, voir les réponses aux questions 16 et 46.

II-F– PROCEDURES D'URGENCE ET REFERES

Question 57. Procédures d'urgence et référés

Le requérant peut demander des mesures provisoires (article 8:81 AWB). Une telle demande est examinée par un juge unique du tribunal devant lequel la demande de contrôle juridiction ou l'appel est pendante. Si le litige est toujours au stade de l'objection ou de la révision administrative, la demande de mesures provisoires doit être formée devant le tribunal compétent en cas de demande de contrôle juridictionnel déposée dans les délais. Les mesures provisoires seront accordées si le requérant a un intérêt urgent. Lorsqu'un tribunal accorde des mesures provisoires, il exprime seulement un avis provisoire sur l'issue légale du litige qui lui est soumis. Des mesures provisoires sont souvent accordées lorsque l'acte contesté a des conséquences irréversibles, par exemple la délivrance d'un permis de construire, le refus d'autorisation de vente de feux d'artifice au public pendant les derniers jours de l'année.

Un juge qui se prononce en faveur des mesures provisoires ne doit pas, en principe, assister à l'audience de l'affaire au principal, même si la loi ne l'interdit pas.

Question 58. Conditions de la demande de procédure d'urgence et du référé

Les mesures provisoires peuvent revêtir différentes formes. La loi ne prévoit aucune restriction. Dans le cas d'actes qui imposent une obligation (par exemple, le retrait d'une autorisation ou d'un permis, une décision assortie de mesures d'exécution par l'autorité administrative, un acte assorti du paiement d'une pénalité ou d'une amende administrative), le requérant demande souvent une suspension partielle ou totale. De même, une règle dont le respect constitue une condition indispensable pour l'obtention d'un permis pourra être temporairement modifiée, suspendue ou temporairement étendue par le biais de mesures provisoires.

Lorsqu'une autorisation pour une activité ponctuelle exercée un court laps de temps (par exemple, une collecte pour une bonne cause se déroulant un jour particulier, une manifestation ou la vente de

feux d'artifice les derniers jours de décembre) est refusée, le tribunal peut parfois accorder l'autorisation pour que l'activité puisse finalement être exercée.

Le fait qu'un tribunal accorde ou non des mesures provisoires dépend de plusieurs facteurs. Par exemple, s'il y a de fortes chances que tout ou partie de l'acte contesté soit annulé ou en comparant les intérêts du requérant à obtenir les mesures demandées par rapport à ceux du défendeur. Les mesures provisoires doivent normalement rester valables jusqu'au prononcé de la décision au principal et pendant le délai de six semaines accordé pour interjeter appel, mais le tribunal peut prévoir une période plus courte. Si nécessaire, l'affaire peut être jugée en quelques semaines.

Aucun appel ne peut être interjeté contre une décision d'attribution de mesures provisoires. Toutefois, une partie intéressée peut toujours demander une modification ou l'annulation des mesures provisoires ou déposer une nouvelle requête.

Question 59. Différents types de référés

Conformément aux dispositions de l'AWB, il n'existe qu'une seule forme de procédure sommaire, à savoir lorsque le tribunal est manifestement incompétent ou que la requête est manifestement irrecevable, infondée ou fondée (article 8:54 Awb). Voir la réponse à la question 33.

III – REGLEMENT NON JURIDICTIONNEL DES LITIGES ADMINISTRATIFS

Question 60. Rôle de l'administration dans le règlement des litiges

Un rôle est prévu au stade de la procédure d'objection ou, lorsque cela est prévu par la loi, au stade de la révision administrative. Voir la réponse à la question 5.

Question 61. Organes indépendants non juridictionnels compétents en matière de litiges administratifs

De nombreuses juridictions administratives, y compris la chambre de l'environnement de l'ABRvS, ont essayé de régler des affaires par la voie de la médiation. Bien que toutes les évaluations finales ne soient pas encore connues, la médiation semble être une alternative intéressante dans certains cas. A l'heure actuelle, le CRvB et le CBb ont pris les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la médiation.

Le médiateur national (*Nationale Ombudsman*) et les médiateurs locaux ne peuvent pas régler les litiges. Le médiateur enquête sur les cas de mauvaise administration, donne son avis et fait des recommandations après avoir fait une première tentative de médiation (assez souvent couronnée de succès). Quelquefois il intervient avec succès lorsqu'une autorité administrative répond trop tardivement aux requêtes (ce qui malheureusement s'évère être un problème récurrent).

Question 62. Modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

En ce qui concerne la médiation, voir la réponse à la question 61. Un comité consultatif essaye parfois d'intervenir en tant que médiateur pendant la phase de l'objection, mais ce n'est pas très courant. L'arbitrage n'est utilisé que pour les litiges administratifs donnant lieu à des demandes de dommages et intérêts.

IV – ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET DONNEES STATISTIQUES

IV-A– MOYENS MIS A DISPOSITION DE LA JUSTICE DANS LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION

Question 63. Budget moyen affecté à la justice

Le « Budget de l'Etat pour la justice (2016) » s'élève à 1,16 milliard Euros²³, soit 0,44 du budget général²⁴. Aucun budget distinct n'est établi pour la justice administrative.

Question 64. Nombre de magistrats

Au 31 décembre 2016, le nombre de juges travaillant dans toutes les juridictions des Pays-Bas s'élevait à 2148 juges à temps plein.

Question 65. Pourcentage des magistrats affectés au contrôle de l'administration

Le nombre de juges affectés aux sections de droit administratif des tribunaux de district est inconnu. Le chiffre des juges affectés aux chambres fiscales des Cours d'appel est lui aussi inconnu.

Au 31 décembre 2016, l'ABRvS comptait 40 juges (à temps plein). Ce nombre inclut ceux qui jugent en première instance et ceux qui statuent en appel. A la même date, le CBb comptait 16,4 juges (à temps plein) en charge de la justice administrative. Le nombre des juges affectés au CRvB et au HR est inconnu.

Question 66. Assistants de justice

Les juges qui interviennent dans les sections de droit administratif des tribunaux de district sont secondés par des assistants (c'est-à-dire des personnels de justice autres que les greffiers) pendant les audiences et lors de la rédaction des jugements. Le nombre total de ces personnels de justice est inconnu.

Le personnel d'assistance près l'ABRvS (en première instance et en appel) est constitué au 31 décembre 2016 de 213 avocats (à temps plein). Le 31 décembre 2016, 8,8 auditeurs de justice à temps plein (*gerechtsauditeurs*) travaillaient près le CBb. Le nombre des auditeurs de justice près le CRvB et le HR est inconnu.

Question 67. Ressources documentaires

Toutes les juridictions disposent de bibliothèques qui conservent des copies papier de tous les documents utiles (y compris les manuels et les ouvrages de doctrine), des principales revues spécialisées ainsi que des rapports juridiques et des textes de loi.

Question 68. Moyens informatiques

Tous les tribunaux disposent d'un accès en ligne à des bases de données renfermant la jurisprudence. Ces bases de données sont mises à jour par les éditeurs et les juridictions elles-mêmes. Des CD-ROMs contenant les lois, règlements et rapports juridiques sont aussi disponibles par l'intermédiaire du réseau local. Il existe également « Porta iuris », qui comprend « Porta Europea », des portails électroniques permettant d'accéder à la jurisprudence nationale et européenne et à d'autres informations juridiques utiles.

²³ NB : Jaarverslag rechtspraak 2016: totaal kosten € 1.088.003.000; jaarverslag Raad van State BRS: € 50.238.000,00; jaarverslag HR (alleen cijfers gevonden uit 2014): € 25.796.843,00.

²⁴ Miljoenennota 2016 uitgaven: 262,1 miljard.

Les sections de droit administratif des tribunaux de district utilisent différents systèmes pour enregistrer les affaires. Ces systèmes sont gérés au niveau national. Les rapports juridiques sont aussi disponibles en ligne sur www.rechtspraak.nl et www.raadvanstate.nl. Ils contiennent tous les jugements depuis les premiers mois de 2000 et du 1^{er} avril 2002 respectivement.

La justice dispose également d'informations concernant la gestion des dispositifs numériques qui sont développés en majeure partie au niveau local. Word et Justword sont les programmes utilisés pour rédiger les jugements.

Question 69. Sites internet des juridictions et autres organes compétents

www.raadvanstate.nl est le site web utilisé par le Conseil d'Etat pour fournir des informations et communiquer avec le public. Les autres juridictions utilisent, à ces fins, le site web www.rechtspraak.nl.

IV-B– AUTRES STATISTIQUES ET INDICATIONS CHIFFREES

Question 70. Nombre de nouvelles requêtes chaque année

Année	2014	2015	2016
	ENSEMBLE DES PROCÉDURES	ENSEMBLE DES PROCÉDURES	ENSEMBLE DES PROCÉDURES
Tribunaux de district	108 980	99 290	111 700
Cours d'appel, section du droit fiscal	5 140	5 180	6 690
HR, division fiscale	1 020	800	910
CRvB + CBb	8 150	9 670	9 550
ABRvS	12 090	10 890	11 720

Question 71. Nombre de dossiers traités chaque année

N.D.

Question 72. Nombre de dossiers non traités

Année	2014	2015	2016
	ENSEMBLE DES PROCÉDURES	ENSEMBLE DES PROCÉDURES	ENSEMBLE DES PROCÉDURES
Tribunaux de district	49 890	46 540	51 340
Cours d'appel, section du droit fiscal	4 880	5 170	4 410
HR, division fiscale	760	630	620
CRvB + CBb	10 330	10 970	11 630
ABRvS	4 880	3 970	4 730

Question 73. Délai moyen de jugement

Année	2014	2015	2016
	ENSEMBLE DES PROCÉDURES	ENSEMBLE DES PROCÉDURES	ENSEMBLE DES PROCÉDURES
Tribunaux de district – norme 1 : 90 % ≤ 1 an	85 %	82 %	83 %
Tribunaux de district – norme 2 : 70 % ≤ 9 mois	70 %	68 %	68 %
C.A.*, droit fiscal - norme 1 : 90 % ≤ 18 mois	75 %	78 %	85 %
C.A., droit fiscal - norme 2 : 70 % ≤ 1 an	53 %	51 %	67 %
HR, division fiscale **	42	38	38
CBb**	69	59	56
CRvB **	68	64	65
ABRvS **	21	22	18
*C.A – Cour d'Appel			
** Délai en semaines			

Question 74. Pourcentage et taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration devant les juridictions inférieures

N.D.

Question 75. Volume des litiges par domaine

N.D.

IV-C– ECONOMIE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Question 76 Travaux et études sur l'influence des condamnations à des dommages et intérêts pour les finances publiques

Aucune étude de ce genre n'a semble-t-il été réalisée et il n'existe aucune indication permettant d'attester que des considérations de ce genre joueraient un rôle déterminant.