



**Centre de documentation
Service de Recherches Juridiques**

Paris, le **25 octobre 2005**

Affaire suivie par : G Delaloy / MG Bonfils

**Note à l'attention de Claire LANDAIS,
responsable du Centre de documentation du Conseil d'Etat**

Objet : La justice administrative en Europe.

Références : Questionnaire relatif à l'inventaire et à la typologie du contrôle de l'administration dans les 25 Etats membres de l'Union européenne, transmis le 7 juin 2005 par l'ACEJASUE.

Le présent questionnaire vise à connaître le plus précisément possible les modes, les organes et les moyens de contrôle des actes et de l'action de l'administration dans les 25 Etats membres de l'Union européenne.

Compte tenu de la diversité des systèmes juridiques de ces Etats membres, les questions posées tentent d'englober les différentes situations tout en essayant d'obtenir des réponses précises dans les cas particuliers.

Des explications complémentaires peuvent être présentées en italique en dessous d'une question. Celles-ci intègrent des éléments figurant dans la Recommandation R (2004) 20 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Le texte figure en annexe.

Dans la mesure du possible, il est souhaitable que les réponses aux questions soulignent systématiquement la différence entre les juridictions subordonnées et les juridictions suprêmes.

Ouverture

1. Pouvez-vous donner les grandes dates significatives de l'évolution du contrôle des actes et de l'action de l'administration dans votre pays ? [20 lignes max.]

Si le principe de séparation des autorités administrative et judiciaire trouve son origine dans l'édit de Saint-Germain-en-Laye de février 1641, il a été consacré, dans son acception moderne, par la loi révolutionnaire des 16 et 24 août 1790. La création, en l'an VIII (1799), des conseils de préfecture et du Conseil d'Etat, héritier du conseil du roi, a complété l'acte de naissance de la justice administrative française.

Grâce au caractère spécial reconnu aux règles applicables à l'administration par l'arrêt Blanco du Tribunal des conflits du 8 février 1873 et en vertu de la loi du 24 mai 1872 qui a permis au Conseil d'Etat de devenir un juge administratif à part entière décidant lui-même, selon le système dit de la « justice déléguée », alors que la décision finale revenait jusqu'alors au pouvoir exécutif, le droit administratif va se développer, et par conséquent le contrôle de l'administration se renforcer.

Depuis le début du XIX^{ème} siècle, les pouvoirs du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel, créées en 1987, et des tribunaux administratifs, qui ont succédé en 1953 aux conseils de préfecture comme juges de droit commun en premier ressort des litiges administratifs, n'ont cessé de s'affirmer à l'initiative du législateur ou du juge administratif lui-même, afin que s'exerce un contrôle toujours plus étendu et efficace des actes et de l'action de l'administration.

2. Le contrôle des actes et de l'action de l'administration rentre-t-il dans une logique de soumission de l'administration aux règles de droit et dans l'optique de la protection des droits des particuliers, autrement dit de l'Etat de droit ? Ou s'agit-il d'un simple contrôle du bon fonctionnement de l'administration ? [Une page maximum].

Malgré le développement d'un contrôle coût - avantage de l'action de l'administration, le juge ne se prononce pas sur l'opportunité des choix effectués par l'administration. En ce sens, il n'exerce pas de contrôle du « bon fonctionnement » de l'administration. Il vérifie en revanche que ce fonctionnement est conforme à la légalité, c'est à dire que l'administration a agi conformément à l'ensemble des normes écrites et non écrites qui s'imposent à elle selon la hiérarchie des normes que consacre le droit public français.

Il peut être amené à annuler et même modifier une décision administrative contestée. Il peut également condamner l'administration à indemniser la victime d'un préjudice causé par ses décisions ou agissements. S'il a parfois à statuer sur des recours mettant en jeu la

responsabilité de la puissance publique pour dysfonctionnement des services administratifs, le contrôle juridictionnel n'intervient qu'en cas d'atteinte alléguée à un droit. Le juge administratif est donc toujours conduit à mettre en balance un droit individuel avec l'intérêt public et son contrôle vise à assurer l'équilibre entre les prérogatives reconnues à l'administration et les sujétions pesant sur elle. Le droit administratif a pour but de concilier les pouvoirs accordés à l'administration pour l'accomplissement de ses missions avec le respect des droits et libertés reconnus aux particuliers afin de rétablir les rapports structurellement inégalitaires entre l'administration et les administrés.

Cette garantie des droits est également assurée par un partage de compétences entre les deux ordres de juridictions : alors que le juge administratif est le gardien des libertés publiques, le juge judiciaire s'est vu reconnaître une compétence spéciale pour trancher les litiges mettant en cause l'action administrative, dès lors que certains droits individuels, tel, par exemple, que le droit de propriété, sont en cause.

L'ensemble du système de contrôle juridictionnel de l'action de l'administration tend donc à la protection des droits des administrés à travers la soumission de l'administration aux règles de droit.

3. Quelle est la définition de l'administration dans votre pays ? Cette définition englobe-t-elle toutes les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé qui exercent des prérogatives de puissance publique ? [10 lignes max.]

Le terme d'administration peut, en France, désigner alternativement un organe ou une activité. Dans son acception organique, l'administration englobe l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics qui en dépendent.

Dans son acception fonctionnelle, l'administration se compose également des personnes morales de droit privé chargées de l'exécution d'un service public administratif, qu'elles exercent ou non des prérogatives de puissance publique, par opposition à celles chargées de l'exécution d'un service public industriel et commercial qui restent soumises au droit privé et au contrôle du juge judiciaire.

4. Existe-t-il une classification des actes de l'administration dans votre pays ? [5 lignes max.]

La classification habituelle distingue les actes individuels et les actes normatifs généraux. Elle sépare les actes unilatéraux et les contrats passés par l'administration.

Les actes de l'administration sont de deux types : les actes unilatéraux et les contrats.

S'agissant des actes unilatéraux, ils ont ou non un caractère décisoire, suivant qu'ils modifient ou pas l'ordonnancement juridique en produisant des effets de droit susceptibles de faire grief. Parmi les décisions, on distingue les actes réglementaires, dont la portée est générale et impersonnelle, des actes individuels dont les destinataires sont nominativement identifiés.

En matière contractuelle, la classification s'articule autour de la nature administrative ou de droit privé du contrat auquel l'administration est partie.

I – Qui contrôle les actes et l'action de l'administration ?

Le terme « actes et action de l'administration » peut être entendu au sens de la Recommandation R (2004) 20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le contrôle juridictionnel des actes de l'administration. Il s'agit donc « des actes juridiques – à caractère tant individuel que normatif – et des 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 ; des 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 est aussi possible de se référer à la Recommandation R (77) 31 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration.

A – Les organes compétents.

5. Le contrôle de l'administration est-il assuré par des organes généraux liés à l'administration qui pourraient s'apparenter à des juridictions ? [En cas de réponse positive, se reporter aux questions n°21 et 61] [5 lignes max.]

Le contrôle de l'administration est assuré par des juridictions administratives indépendantes de l'administration (séparation des fonctions administrative et judiciaire) et distinctes des juridictions judiciaires (dualisme juridictionnel). Un contrôle peut également être assuré par des organismes administratifs, mais les décisions de ces organismes font alors elles-mêmes l'objet d'un contrôle juridictionnel.

6. Pouvez vous décrire l'organisation juridictionnelle dans votre pays en indiquant quelles juridictions connaissent des litiges administratifs ? Dans la mesure du possible, le faire en fonction du schéma ci-après. [15-20 lignes max. + tableau]

Lorsque le contrôle de l'administration est exercé par toutes juridictions, indiquer si ce contrôle est réservé à des juridictions spécialisées dans les litiges administratifs. Dans le cas où le contrôle de l'administration est assuré par plusieurs types de juridictions, présenter un tableau sommaire des juridictions chargées de ce contrôle.

Dans le cas où le contrôle des actes et de l'action de l'administration est assuré par toutes juridictions, préciser s'il est réservé à une juridiction suprême ou s'il peut être exercé par les juridictions inférieures. Dans l'un ou/et l'autre cas, indiquer si le contrôle est affecté à des chambres spécialisées dans les affaires de l'administration.

Dans le cas où le contrôle des actes et de l'action de l'administration est assuré par des juridictions administratives, décrire sommairement l'organisation juridictionnelle en indiquant si le contrôle est dévolu exclusivement à des juridictions administratives générales ou s'il est en partie dévolu à des juridictions administratives chargées de résoudre des litiges spécifiques (par exemple : pension, impôts, étrangers, professions).

S'il existe une cour constitutionnelle dans votre pays, préciser si cette cour connaît des actes et de l'action de l'administration.

Il existe deux ordres de juridictions : l'ordre judiciaire et l'ordre administratif, composés chacun de juridictions de droit commun et de juridictions spécialisées.

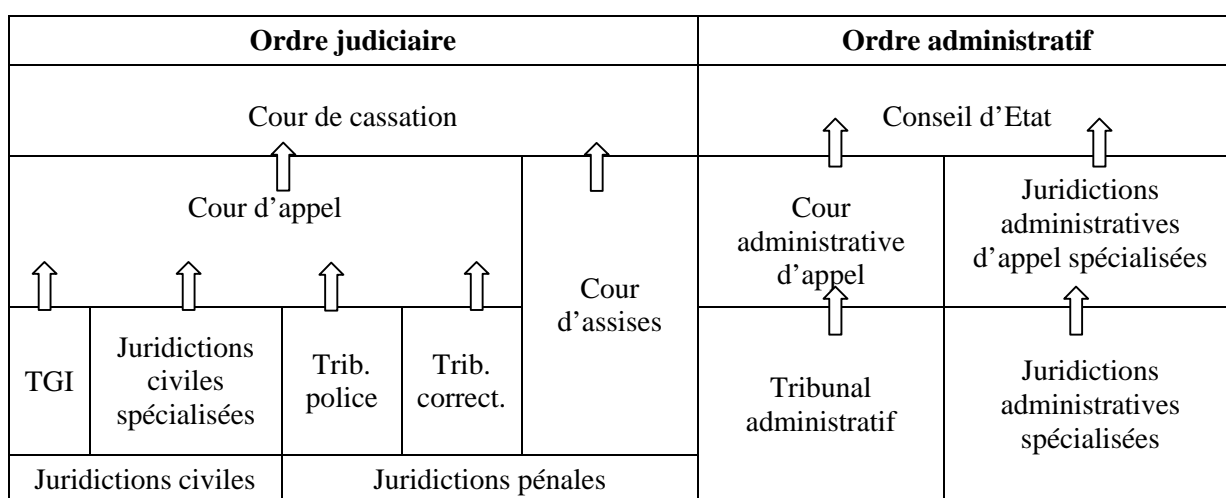
Les juridictions judiciaires comprennent les juridictions civiles et les juridictions pénales. En première instance, la juridiction civile de droit commun est le tribunal de grande instance (TGI) ; les juridictions civiles spécialisées sont, notamment : le tribunal d'instance, le tribunal de commerce, le conseil de prud'hommes, le tribunal des affaires de sécurité sociale, le tribunal des baux ruraux. Les juridictions pénales sont : le tribunal de police, le tribunal correctionnel et la cour d'assises. L'appel des jugements des juridictions civiles et pénales est porté devant la cour d'appel sauf l'appel des arrêts de cour d'assises qui relève d'une autre cour d'assises. Les arrêts des cours d'appel peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant la Cour de cassation, juridiction suprême de l'ordre judiciaire.

Le tribunal administratif est la juridiction administrative de droit commun en première instance. Les juridictions administratives spécialisées sont très nombreuses et diverses, comme par exemple les juridictions financières (chambres régionales des comptes et Cour des comptes), les juridictions d'aide sociale (commissions départementales et commission centrale d'aide sociale), les juridictions disciplinaires (Cour de discipline budgétaire et

financière, Conseil supérieur de la magistrature, juridictions ordinaires, juridictions universitaires...). L'appel de leurs jugements est, en principe, porté devant les cours administratives d'appel, dont les arrêts relèvent, en cassation, du Conseil d'Etat. Outre son rôle de cassation, au titre duquel il n'exerce, comme la Cour de cassation, qu'un contrôle de la correcte application des règles de procédure et de droit par les décisions juridictionnelles contestées devant lui, le Conseil d'Etat est également, dans certains contentieux tels que celui des actes réglementaires des ministres, juge en premier et dernier ressort.

Les conflits de compétence entre les deux ordres de juridictions sont tranchés par le Tribunal des conflits, composé de façon paritaire de membres de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

Le Conseil constitutionnel veille à la conformité des lois à la Constitution ; il ne connaît pas des actes ou de l'action de l'administration.



B – Le statut des organes compétents.

7. Dans le cas où le contrôle des actes et de l'action de l'administration est dévolu aux juridictions de droit commun, les compétences de celles-ci pour connaître des litiges administratifs sont-elles prévues par les textes (Constitution, loi) ou par la jurisprudence ?

./.

8. Dans le cas où le contrôle est assuré par des juridictions administratives, celles-ci disposent-elles d'un statut particulier concernant leur existence, leurs compétences et leurs fonctions ? Ce statut résulte-t-il d'un texte ou de la jurisprudence? [10 lignes max.]

La juridiction administrative ne fait l'objet d'aucune disposition de la Constitution qui ne parle que des juridictions judiciaires. Toutefois, le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle à l'existence et à l'indépendance des juridictions administratives (par une décision du 23 janvier 1987). Il a également reconnu une réserve de compétence à chaque ordre juridictionnel.

Les attributions contentieuses des juridictions administratives sont précisées par la loi dans le code de justice administrative. Les questions délicates de frontière entre les deux ordres de juridiction sont tranchées par le Tribunal des conflits.

C – L'organisation interne et la composition des organes compétents.

9. Si le contrôle est assuré par les juridictions de droit commun, décrire leur organisation interne et préciser si elles comportent des chambres spécialisées et comment celles-ci sont composées. [10-15 lignes]

./.

10. Si le contrôle est assuré par des juridictions administratives, présenter l'organisation interne de celles-ci. Distinguer la juridiction suprême et les juridictions inférieures. Pouvez-vous fournir un tableau et un schéma ? [15 lignes max. + tableau et schéma]

Les tribunaux administratifs (au nombre de 37) et les cours administratives d'appel (au nombre de 8) sont organisés en chambres dont le nombre et la spécialisation varient suivant les effectifs de la juridiction et les choix d'organisation interne pris par le chef de juridiction. Pour sa part, le Conseil d'Etat compte une seule section (la Section du contentieux) en charge d'une mission juridictionnelle (les autres sections, dites « administratives », assurent la fonction consultative du Conseil d'Etat). La Section du contentieux est composée de 10 sous-sections spécialisées dans certaines matières contentieuses. La formation de jugement de droit commun est la réunion de deux de ces sous-sections (9 membres) ; si l'affaire est plus délicate ou plus sensible, elle peut être jugée en section du contentieux (réunion des présidents de sous-sections, du président de la section et de ses présidents adjoints ; 17 membres) ou en Assemblée du contentieux (réunion des présidents de section présidée par le Vice-président du Conseil d'Etat ; 13 membres).

D. Les juges.

11. Les magistrats qui contrôlent l'administration appartiennent-ils à une catégorie particulière? Préciser s'il existe différentes catégories de magistrats ou/et de juges en fonction du type de contrôle de l'administration. [10 lignes max.]

Les membres des juridictions administratives n'ont traditionnellement pas la qualité de « magistrats » au sens de la Constitution française, qualité réservée aux membres de l'ordre judiciaire. Ils relèvent en effet du statut général de la fonction publique. C'est pourquoi les textes applicables aux membres des juridictions administratives n'ont pendant longtemps comporté aucune règle originale par rapport à celles applicables aux autres corps de fonctionnaires. Toutefois, cette situation a connu au cours des années quatre-vingt une évolution qui a conforté l'indépendance statutaire des membres des juridictions administratives, si bien que la tendance majoritaire est aujourd'hui de les assimiler à des magistrats ; c'est d'ailleurs ainsi que certains textes les désignent et toutes les règles régissant le déroulement de leur carrière leur assurent, de facto, une parfaite indépendance.

Alors que les magistrats de l'ordre judiciaire sont regroupés en un seul et même corps, les juges administratifs appartiennent à deux corps différents : celui des membres du Conseil d'Etat et celui des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Toutefois, si les règles qui leur étaient applicables ont été longtemps contenues dans des textes différents, les membres du Conseil d'Etat comme ceux des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont désormais soumis aux dispositions du code de justice administrative.

12. Comment les juges en charge du contrôle de l'administration sont-ils recrutés ? [10 lignes max.]

Préciser si le recrutement se fait par la voie d'un concours, régulier ou exceptionnel, ou par une sélection professionnelle. Distinguer le cas échéant selon les juridictions.

Les modalités de recrutement des magistrats administratifs sont de deux types : le recrutement « normal » par concours d'entrée à une école et le recrutement latéral.

Depuis 1945, les auditeurs (premier grade dans le corps des membres du Conseil d'Etat) sont recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration, tout comme les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le recrutement par voie de concours se combine avec le « tour extérieur » qui permet au gouvernement de nommer au sein des juridictions administrative un pourcentage limité de membres choisis par lui. Les proportions entre les deux voies d'accès varient selon la juridiction, le tour extérieur étant plus restreint au sein de la juridiction suprême. Une partie des nominations extérieures au Conseil d'Etat est réservée aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Les nominations au tour extérieur sont justifiées par le souci de recruter des personnes ayant acquis une expérience professionnelle dans d'autres corps de fonctionnaires – militaires, diplomates, préfets... – ou dans d'autres professions – universitaires, avocats ... – et pouvant de ce fait apporter aux juridictions administratives des compétences précieuses. Elles sont prononcées sur proposition ou après avis du vice-président du Conseil d'Etat.

Dans les juridictions de premier ressort et d'appel, outre le tour extérieur proprement dit, système permanent de recrutement latéral, il existe une autre forme de recrutement latéral que l'on qualifie de « recrutement complémentaire », par voie de concours. Envisagé comme un mode de recrutement exceptionnel et organisé à titre temporaire, il est devenu normal et habituel et permet de répondre aux besoins liés à l'augmentation de l'activité contentieuse.

13. Quelle est la formation des juges en général ? [5 lignes]

Alors que, pour l'ordre judiciaire, l'Ecole nationale de la magistrature prépare exclusivement à l'exercice des fonctions de magistrat, l'Ecole nationale d'administration prépare indistinctement à la haute fonction publique.

L'histoire de la juridiction administrative, originairement confondue avec l'administration active, explique l'existence de ce creuset commun de formation des futurs administrateurs et des futurs magistrats de l'ordre administratif.

Les candidats au concours complémentaire de magistrat administratif doivent réussir des épreuves spécifiquement juridiques (contrairement à ce qu'il en est du concours de l'ENA, plus généraliste) et reçoivent une fois nommés une formation interne spécifique, que suivent également les magistrats nommés par la voie du tour extérieur.

14. Comment s'effectuent l'avancement et la promotion de ces juges ? [5 lignes]

Décrire sommairement le mode d'avancement à l'ancienneté ou au mérite.

Au Conseil d'Etat, les règles d'avancement sont proches du droit commun de la fonction publique pour ce qui concerne l'avancement d'échelon, elles s'en écartent au contraire beaucoup pour l'avancement de grade. Il existe deux échelons dans le grade de conseiller d'Etat, huit dans celui de maître des requêtes, quatre dans celui d'auditeur de première classe, sept dans celui d'auditeur de deuxième classe. L'avancement d'échelon se fait à l'ancienneté. L'avancement de grade déroge au droit commun dans la mesure où il n'est pas établi de tableau d'avancement. Toutes les promotions sont effectuées par décret, sur proposition du garde des Sceaux. Mais seuls peuvent être promus ceux dont les noms sont présentés par le vice-président du Conseil d'Etat délibérant avec les présidents de section. En outre, les présentations doivent être soumises pour avis à la commission consultative. Si,

théoriquement, les promotions au sein du Conseil d'Etat s'effectuent au choix, dans les faits les présentations sont faites dans l'ordre du tableau, c'est-à-dire en suivant la règle de l'ancienneté, ce qui permet d'assurer aux membres du Conseil d'Etat une réelle indépendance statutaire.

S'agissant du corps unique des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, celui-ci comporte trois grades : conseillers, premier conseiller, président. L'avancement d'échelon se fait à l'ancienneté, sauf pour l'accession aux trois derniers échelons du grade de président, laquelle se fait au choix, et après inscription sur une liste d'aptitude annuelle, établie sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. L'avancement de grade s'effectue au choix par inscription au tableau d'avancement, lequel est établi sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

15. Comment se fait la mobilité ? [5 lignes]

Les magistrats changent-ils de juridictions ? Vont-ils dans l'administration active ?

Les magistrats administratifs peuvent, s'ils le souhaitent, quitter temporairement leur juridiction pour accomplir la mobilité statutaire instituée pour les membres des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration. Cette mobilité peut s'exercer dans l'administration « active » comme dans le secteur privé.

Ils peuvent également exercer temporairement des fonctions à l'extérieur au moyen de la mise à disposition, du détachement, la délégation, la position hors cadres ou la disponibilité.

E – Les fonctions des organes compétents.

16. Quels sont les différents types de recours possibles contre les actes et l'action de l'administration dans votre pays ? [20 lignes]

Préciser si le juge peut annuler l'acte, le modifier ; s'il peut annuler un contrat passé entre l'administration et une personne privée. Indiquer également s'il peut accorder des dommages et intérêts à un requérant qui aurait subi un préjudice du fait de l'action dommageable de l'administration (une faute commise par elle).

Vous pouvez éventuellement vous inspirer des classifications suivantes.

Habituellement cette classification est fondée sur la distinction du contentieux de la légalité et du contentieux de pleine juridiction.

Le contentieux de la légalité comprend le contentieux de l'annulation des actes de l'administration et le contentieux de la déclaration (ce dernier a pour objet la détermination de la nature, de la validité et de la portée d'un acte). On y distingue le contrôle de la légalité des actes unilatéraux et le contrôle de la légalité des actes contractuels.

Le contentieux de pleine juridiction englobe non seulement l'annulation mais aussi la réparation des dommages causés par un acte ou par l'agissement de l'administration et la réformation d'une décision de l'administration. On peut ajouter aujourd'hui le pouvoir d'injonction (pouvoir de donner un ordre de faire ou de ne pas faire quelque chose à l'administration).

En matière de réparation, c'est-à-dire de responsabilité de la puissance publique, on distingue la responsabilité extracontractuelle et la responsabilité contractuelle.

Le droit administratif français connaît à la fois les recours de pleine juridiction et le contentieux de la légalité.

Le contentieux de la légalité comprend trois types de recours: le recours pour excès de pouvoir, le recours en appréciation de légalité et le recours en déclaration d'illégalité.

Le recours pour excès de pouvoir permet de demander l'annulation d'un acte administratif unilatéral en raison de l'illégalité dont il serait entaché, que cette illégalité résulte de l'incompétence de l'auteur de l'acte, d'un vice de forme, d'un détournement de pouvoir ou de la violation de la loi. Les contrats administratifs ne peuvent faire l'objet de ce type de

recours, sauf dans le cadre du déféré préfectoral qui permet au préfet d'obtenir l'annulation directe de tous les actes des collectivités locales.

Le recours en appréciation de légalité permet d'obtenir, sur renvoi d'une juridiction, l'appréciation par le juge administratif de la légalité d'un acte administratif, unilatéral ou contractuel sans pouvoir en tirer des conséquences directes.

La déclaration d'illégalité, qui ne peut être exercée que par voie d'exception, est dépourvue d'incidence sur l'acte visé et n'est dotée que d'une autorité relative de chose jugée.

Dans le contentieux de pleine juridiction, le juge dispose de pouvoirs beaucoup plus étendus que dans le contentieux de la légalité puisqu'il peut, au-delà de l'annulation, prononcer des condamnations et, plus généralement substituer sa propre décision à celle qui lui est déférée. Ce contentieux s'exerce dans des domaines très différents, principalement le contentieux de la responsabilité contractuelle et extracontractuelle, mais aussi dans quelques contentieux spéciaux, tels que les contentieux fiscal, électoral, des installations classées pour la protection de l'environnement, ou encore le contentieux des édifices menaçant ruine.

Il convient enfin de mentionner une troisième catégorie de contentieux: le contentieux de la répression qui correspond à l'exercice, non pas de recours contre un acte ou relatifs à un acte, mais de poursuites contre des personnes en vue du prononcé d'une sanction en cas d'atteinte à l'intégrité matérielle ou à l'affectation des dépendances du domaine public (contraventions de voirie). Relèvent également de ce type de contentieux, les poursuites exercées devant les juridictions disciplinaires.

17. Des mécanismes de questions préjudicielles existent-ils (hors article 234 Traité instituant la Communauté européenne) ? [5-10 lignes]

Il s'agit de procédure tendant à déterminer la nature, la validité et la portée d'un acte vers certains types d'organes (juge du droit commun, juge financier, juge constitutionnel ou organe non juridictionnel).

Le juge administratif, comme le juge judiciaire, dispose en principe de la plénitude de juridiction qui lui permet de statuer sur l'ensemble de la matière y compris sur les questions qui considérées isolément semblent relever d'une autre juridiction ou d'un autre ordre juridictionnel.

Toutefois, il peut arriver qu'une difficulté réelle dont la solution est nécessaire pour l'issue du procès justifie un renvoi de la question devant la juridiction judiciaire, notamment en matière de propriété et de droit des biens, de nationalité, d'état et de capacité des personnes, ou lorsqu'il s'agit de statuer sur l'existence, la validité et la portée d'une convention de droit privé. Le juge qui constate l'existence d'une question préjudicielle doit surseoir à statuer au fond, en attendant la décision de l'autorité compétente sur la question qu'il lui renvoie. Le juge administratif est lié par la décision de la juridiction à qui avait été posée la question préjudicielle et il doit s'y conformer.

Inversement, à l'occasion d'un litige dont il est saisi, le juge judiciaire pourra être amené à s'interroger sur la qualification à donner à tel ou tel acte, ou telle ou telle situation. Il devra alors surseoir à statuer et poser une question préjudicielle à la juridiction administrative. Il peut aussi arriver que la solution d'un procès porté devant une juridiction de l'ordre judiciaire pose la question de la régularité d'un acte administratif individuel, réglementaire ou même contractuel. Le juge civil devra alors inviter les parties à saisir le juge administratif d'un recours en appréciation de validité. Enfin, les juridictions civiles ne peuvent interpréter elles-mêmes que les actes réglementaires, alors que les juridictions répressives sont compétentes, en vertu du code pénal, pour apprécier la légalité et interpréter les actes administratifs, tant réglementaires qu'individuels.

18. Le ou les organes compétent(s) exercent-ils de simples fonctions juridictionnelles ou exercent-ils parallèlement des fonctions de conseil du pouvoir exécutif ou/et du pouvoir

législatif ? En cas de réponse positive, préciser les différents aspects des fonctions consultatives et si elles sont réservées à l'organe ou à la juridiction suprême. [5-10 lignes]

Outre leurs attributions juridictionnelles, les juridictions administratives exercent des fonctions consultatives.

Le Conseil d'Etat est chargé de conseiller le gouvernement. Il est obligatoirement saisi de tous les projets de loi, avant leur adoption par le Conseil des ministres et leur dépôt devant le Parlement, ainsi que des projets d'ordonnance avant leur adoption par le Conseil des ministres. Il est également saisi des projets de décrets dont le législateur a prévu qu'ils seraient pris en Conseil d'Etat et des décrets qui modifient des décrets pris en Conseil d'Etat. Enfin, le Conseil d'Etat est saisi de tous les projets d'actes communautaires qui sont adressés au gouvernement français par la Commission européenne afin qu'il indique si les dispositions envisagées relèveraient, si elles étaient prises par des autorités françaises, du domaine de la loi. Si tel est le cas, le projet d'acte est transmis au Parlement français pour avis.

Dans tous les autres cas, la consultation du Conseil d'Etat n'est pas obligatoire mais le gouvernement peut toujours lui soumettre un texte pour avis.

Par ailleurs, le gouvernement peut soumettre au Conseil d'Etat une question qui pose un problème juridique particulier afin qu'il l'éclaire.

Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel peuvent également être amenés à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets. Les questions relevant des attributions des préfets de région de la métropole sont soumises à la cour administratif d'appel, les autres au tribunal administratif.

19. Comment sont articulées les fonctions juridictionnelles et les fonctions consultatives ? [10-15 lignes]

Préciser si un même organe peut connaître successivement d'une question dans ses fonctions consultatives et au contentieux. Dans ce cas, préciser s'il s'agit d'une pratique normale ou si elle accompagnée de mécanismes destinés à éviter que les membres de l'organe qui ont connu la question en formation consultative siègent dans la formation contentieuse.

Préciser si la question de la compatibilité de l'exercice de cette double fonction juridictionnelle et consultative au droit à un procès équitable s'est déjà posée en droit interne ou devant la Cour européenne des droits de l'homme.

La dualité des attributions du Conseil d'Etat français entraîne une distinction entre deux types de formation : les sections administratives et la section contentieuse.

Cette double appartenance des membres les amène, lorsqu'ils sont concernés par une affaire contentieuse mettant en cause un texte dont ils ont eu à connaître en formation administrative, à s'abstenir spontanément de participer au jugement. Cette pratique du déport permet de prévenir toute violation du principe d'impartialité de la formation de jugement, tel qu'il est interprété par la jurisprudence européenne. La Cour européenne des droits de l'homme ne s'est jamais prononcée sur un moyen tiré de ce que le cumul de fonctions consultatives et contentieuses au sein des juridictions administratives françaises serait contraire à la convention.

F – La répartition des fonctions et les rapports entre les organes compétents.

20. Les juridictions suprêmes disposent-elles d'un instrument ou d'une procédure permettant d'assurer l'harmonisation et l'uniformisation de l'application et de l'interprétation du droit ? [10 lignes]

Préciser si les juridictions suprêmes peuvent mettre fin aux divergences de jurisprudence entre les juridictions inférieures en indiquant la ou les voies de recours et la ou les procédures appropriées. Certaines procédures

s'inspirent-elles de l'avis contentieux, qui existe en droit français (le Conseil d'Etat, sous certaines conditions, peut être saisi d'une demande d'avis émanant d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel) ?

L'article L. 113-1 du code de justice administrative prévoit que, lorsque les juges du fond sont saisis d'une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, ceux-ci peuvent, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, surseoir à statuer et transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. L'avis contentieux du Conseil d'Etat ne lie pas la juridiction qui l'a sollicité. Toutefois, il n'est pas dépourvu d'autorité dans la mesure où il présente la position qu'adoptera le juge suprême s'il est saisi, au contentieux, de la question. Ce mécanisme permet donc de prévenir en amont les divergences de jurisprudence entre juridictions subordonnées.

II – Comment les actes et l'action de l'administration sont-ils contrôlés par les tribunaux ?

A. L'accès au juge.

21. Quelle place est faite au préalable au recours juridictionnel dans votre système de contrôle de l'administration ? [Cette question complète les questions n°5 et n°60] [10-15 lignes]

Préciser si l'obtention d'une décision administrative préalable ou/et l'introduction d'un recours préalable devant l'administration constitue une condition de recevabilité du recours devant le juge. Indiquer si ces préalables au recours juridictionnel sont exigés dans tout type de litige ou s'ils le sont uniquement dans certains types de litiges.

Cette possibilité est envisagée par la Recommandation R (2004) 20, qui indique que les personnes physiques et morales peuvent être tenues d'épuiser les voies de recours interne avant d'avoir recours au contrôle juridictionnel, la durée de la procédure pour ces voies de recours ne devant pas être excessive (art. B.2.b).

Sauf en matière de travaux publics ou de référé, la juridiction administrative ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision. Telle est la règle de la « décision préalable », consacrée par le code de justice administrative (art. R.421-1) et destinée à lier le contentieux. Celle-ci joue non seulement dans le contentieux de l'excès de pouvoir, mais aussi dans le plein contentieux, et notamment celui de l'indemnité. Dans ce dernier cas, la décision préalable s'obtient par l'exercice d'une réclamation préalable auprès de l'autorité administrative. C'est le rejet, exprès ou implicite, de cette réclamation qui constitue la décision faisant l'objet du contentieux. La liaison du contentieux peut également intervenir en cours d'instance, en contentieux de l'indemnité comme en excès de pouvoir, par la volonté du défendeur de ne pas opposer cette irrecevabilité à titre principal.

22. Qui peut saisir le juge ? (les personnes physiques, les personnes morales comme les associations, les entreprises, etc.), les collectivités locales ou d'autres personnes ou autorités administratives. [10 lignes]

Préciser s'il existe dans votre pays des procédures opposant uniquement des collectivités infra-étatiques.

Toute personne physique qui a la capacité d'agir en justice peut saisir le juge administratif. Cette capacité est appréciée selon les règles du droit civil. Sont donc incapables d'agir en justice, les mineurs non émancipés, ainsi que les majeurs qui se trouvent placés « sous la sauvegarde de la justice » en raison de l'altération de leurs facultés mentales ou de condamnations pénales emportant leur interdiction légale. Toutefois, la jurisprudence administrative admet que certaines personnes, alors même qu'elles sont incapables selon le

code civil, ont la capacité d'exercer le recours pour excès de pouvoir contre des décisions qui affectent « le principe fondamental de la liberté individuelle ».

Les institutions et groupements de personnes peuvent également agir en justice dès lors qu'elles ont la personnalité morale. Les associations non déclarées ne peuvent pas faire valoir en justice des droits patrimoniaux mais leur « existence légale » leur confère une capacité qui leur permet d'exercer le recours pour excès de pouvoir contre les décisions portant atteinte aux intérêts collectifs qu'elles ont pris en charge.

23. Dans tous les cas préciser les conditions permettant au requérant de saisir le juge. [10-15 lignes]

La personne ou la structure qui souhaite contester un acte ou une opération de l'administration doit-elle démontrer qu'elle est intéressée à l'annulation de la décision, qu'elle dispose d'un intérêt particulier à cette annulation ? Doit-elle apporter la preuve d'une violation d'un de ses droits ?

L'on peut s'inspirer ici de la Recommandation R (2004) 20, en son article B, 2°) : « le contrôle juridictionnel devrait être ouvert au moins aux personnes physiques et morales dont les droits ou intérêts sont directement lésés par les actes de l'administration. Les Etats membres sont encouragés à examiner le point de savoir si l'accès au contrôle juridictionnel ne devrait pas être ouvert aussi aux associations ou autres sujets ou entités habilités à protéger des intérêts collectifs ou de la communauté ».

L'exigence d'un intérêt donnant qualité pour agir se situe au tout premier rang des conditions de recevabilité des recours. Réserve faite du cas exceptionnel où une autorité publique est investie d'un mandat légal l'habilitant à agir contre les mesures qu'elles estiment illégales (cas de déféré préfectoral), l'intérêt justifie l'exercice du recours. Cet intérêt, dont l'existence s'apprécie à la date du recours, peut être de diverse nature : moral ou matériel, individuel ou collectif. En tout état de cause, il doit être personnel, légitime et pertinent. La première de ces exigences fait obstacle à ce qu'une personne agisse sans mandat pour le compte d'une autre, ou invoque sa seule qualité de citoyen, de consommateur ou d' élu pour contester la légalité d'un acte. La nécessité d'un intérêt légitime s'oppose à ce qu'un recours vise à sauvegarder une situation irrégulière ou immorale. Il est enfin nécessaire que la qualité en laquelle agit le requérant soit en rapport avec la décision litigieuse. En outre l'intérêt doit être direct et certain, c'est à dire directement et certainement lésé par la décision attaquée.

En tant que personnes morales, les groupements sont recevables à se pourvoir contre les mesures affectant leurs intérêts propres (existence, patrimoine, activité, conditions de fonctionnement) ainsi qu'à demander la réparation des préjudices matériels et moraux qui leurs seraient causés. Mais ils peuvent également agir en justice pour défendre l'intérêt collectif de ceux qu'ils représentent, dès lors que la mesure réglementaire ou individuelle contestée porte atteinte à cet intérêt collectif.

24. L'introduction du recours devant le juge est-il soumis à des conditions de délais ? [10 lignes]

Préciser si l'information des justiciables concernant ces délais est une obligation et si le juge dispose d'un pouvoir d'élargissement du délai contentieux. Préciser également les différentes règles et techniques du délai contentieux : notamment les délais généraux (explicites, implicites), les délais particuliers (en fonction des contentieux, des distances) et le calcul du délai.

Le délai pour engager une procédure de contrôle juridictionnel doit être raisonnable (Recommandation R (2004) 20, art. B.2.c). Il faut tenter de préciser comment se calcule ce délai : est-ce à partir de la date de décision de l'administration, de la date de sa notification... ?

Les recours doivent être exercés dans un délai de deux mois à compter de la mesure officielle d'information de la décision litigieuse (art. R. 421-1 du code de justice administrative). L'exigence d'une mesure officielle d'information comporte des dérogations : en cas de décision implicite ou lorsque la connaissance de facto de la décision suffit au déclenchement du délai (théorie de la connaissance acquise).

S'agissant des décisions réglementaires, c'est par leur publication ou affichage que le délai est déclenché, à l'égard de tous intéressés. S'agissant des décisions individuelles, le délai est déclenché, à l'égard du destinataire, par la notification qui lui est faite de la décision ; et à condition que cette notification mentionne tant l'existence et la durée du délai, que les recours qui peuvent être exercés contre la décision (art. R. 421-5 du code de justice administrative).

Ce délai est un délai franc : ne sont comptés ni le jour du déclenchement du délai, ni celui auquel le délai cesse de courir.

Le délai de recours peut être interrompu par trois événements, que l'on peut additionner mais qui ne peuvent chacun jouer qu'une fois : l'existence d'un recours administratif gracieux ou hiérarchique ; l'exercice d'un recours devant une juridiction incompétente ; une demande d'aide juridictionnelle.

Le code de justice administrative prévoit des délais spéciaux d'une autre durée en matière d'élections politiques, d'élections du maire et des adjoints, en matière d'installations classées ou dans le contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière.

Le délai de recours peut aussi être plus long : délai de trois mois à Madmouzou, Papeete et Nouvelle-Calédonie et délai supplémentaire de distance : un mois supplémentaire pour les personnes demeurant dans un département ou un territoire d'outre-mer, lorsque la juridiction est en métropole (ou inversement) ; et deux mois supplémentaires pour ceux qui demeurent à l'étranger.

25. Certains actes et certaines actions de l'administration échappent-ils au contrôle du juge ? [10 lignes max.]

Préciser si certaines mesures considérées comme d'une importance trop limitée, ou au contraire, considérées comme touchant de près à la sphère de la haute administration ou de la politique sont soustraites au contrôle juridictionnel.

Deux catégories d'actes sont insusceptibles de recours : les actes de gouvernement et les mesures d'ordre intérieur.

Les actes de gouvernement sont des actes politiques en raison des matières dans lesquelles ils interviennent. Il s'agit d'une part des actes de droit interne qui se rattachent aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels, et d'autre part des actes de droit international qui se rattachent aux rapports de l'Etat français avec des Etats étrangers ou des organisations internationales.

Les mesures d'ordre intérieur comprennent essentiellement des mesures de gestion et de discipline interne des établissements militaires, pénitentiaires et scolaires, considérées comme d'une importance trop faible pour pouvoir être soumises au contrôle du juge administratif. Toutefois, le juge accepte de connaître de ces mesures qui auraient des effets sensibles sur les droits et libertés protégés ou sur une situation statutaire.

26. Existe-t-il une procédure de filtrage des recours ? Distinguez les hypothèses : juridictions de première instance, juridictions d'appel et juridictions suprêmes? [10-15 lignes]

En cas de réponse positive, préciser la nature de cette procédure (procédure d'admission au recours ou procédure de traitement accéléré), son déroulement (notamment si elle se tient avec ou sans audience), sa forme (notamment si elle est confiée à un juge unique ou à une formation collégiale), sa motivation (inexistante ou sommaire), le délai moyen pour rejeter ou accepter une telle procédure et enfin préciser si la compatibilité d'une telle procédure avec des conventions internationales et européennes a été examinée en droit interne ou devant la cour européenne des droits de l'homme.

Seuls les pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat font l'objet d'une procédure préalable d'admission (art. L. 822-1 du code de justice administrative). Cette procédure

permet d'écarter, au terme d'une procédure juridictionnelle, et sans instruction, les pourvois irrecevables ou ne reposant sur aucun moyen sérieux.

27. Comment formule-t-on formellement la requête ? Faut-il des formulaires spécifiques ou la forme de la requête est-elle libre ? [5-10 lignes]

La forme de la requête est libre mais elle doit être écrite et rédigée en français. Elle indique les éléments propres à identifier son auteur (nom, domicile) et l'objet du recours (exposé des faits, des moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge).

Il n'existe aucune obligation quant au format de la requête, ni quant à son volume, ni quant à l'utilisation de la dactylographie ou de procédés reprographiques. La seule exigence de la jurisprudence quant à la présentation matérielle concerne la signature des requêtes, soit par le requérant lui-même, soit par son mandataire.

Ces conditions de recevabilité peuvent être régularisées dans le délai de recours si la requête initiale n'y répond pas.

28. L'introduction des requêtes par internet est-elle envisagée ou est-elle déjà possible chez vous ? Préciser s'il existe des réflexions ou des projets concernant la téléprocédure ou la e-procédure (e-greffe) chez vous. [5-10 lignes]

La dématérialisation des procédures devant les juridictions administratives fait actuellement l'objet de deux expérimentations.

L'une a pour objectif de permettre aux différentes parties à un litige (soit environ un million de personnes) de suivre, en temps réel, l'avancement et l'état de leur affaire (soit à terme un stock de 300 000 dossiers répertoriés) à partir du réseau internet.

Quant aux téléprocédures, leur expérimentation a été rendue possible par le décret n°2005-222 du 10 mars 2005 relatif à l'expérimentation de l'introduction et de la communication des requêtes et mémoires et de la notification des décisions par voie électronique. Avec l'accord préalable des parties, les requêtes, les mémoires, les pièces et les décisions prises pour l'instruction des affaires sont notifiés aux parties ou à leur mandataire par voie électronique.

Le décret est complété par un arrêté du ministre de la justice qui précise, sur proposition du président de chaque juridiction, le périmètre de l'expérimentation ; il s'agit, pour le Conseil d'Etat, du contentieux fiscal.

Cette expérimentation est prévue jusqu'au 31 décembre 2009.

29. L'introduction de la requête est-elle soumise au paiement d'une somme d'argent (timbre, impôt, « droits de greffe ») ? [5 lignes]

Le droit de timbre a été supprimé pour les requêtes enregistrées depuis le 1^{er} janvier 2004.

30. La requête est-elle soumise au ministère d'avocat ou de conseil ? [5-10 lignes]

Préciser si l'assistance d'un avocat ou d'un conseil est une obligation ou une faculté en indiquant s'il y a une différence entre la pratique et les textes et si la situation est la même devant les juridictions inférieures et les juridictions suprêmes.

Devant les tribunaux administratifs (art. R. 431-2 du code de justice administrative), le ministère d'avocat est imposé dans les matières de plein contentieux, à savoir essentiellement les contentieux à objet pécuniaire ou de caractère contractuel. Les autres contentieux sont implicitement exclus de la règle de la représentation obligatoire. Devant les cours

administratives d'appel (art. R. 811-7 du code de justice administrative), l'obligation de ministère d'avocat est la règle (seules exceptions : contentieux d'excès de pouvoir en matière de fonction publique et contentieux des contraventions de grande voirie).

Devant les tribunaux comme devant les cours, l'Etat est dispensé d'avocat.

Le principe de la représentation obligatoire est plus étendu devant le Conseil d'Etat : il est ainsi la règle en cassation (sauf quelques exceptions : ex, le contentieux de l'aide sociale). En matière d'excès de pouvoir en premier et dernier ressort, le ministère d'avocat n'est pas obligatoire.

Si l'absence d'avocat est sanctionnée par l'irrecevabilité, le juge doit, en principe, demander la régularisation d'un défaut constaté en ce domaine.

31. Concernant les frais du procès, ceux-ci peuvent-ils être pris en charge par l'aide juridictionnelle ? [10 lignes]

Préciser les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle, notamment si cet accès est conditionné par les ressources du requérant, s'il est accordé par la juridiction ou par un organe indépendant de la juridiction, si le refus de l'aide juridictionnelle peut faire l'objet d'un recours.

Les frais du procès administratif peuvent être pris en charge par l'aide juridictionnelle, qui est accordée, sous condition de ressources, par les bureaux d'aide juridictionnelle établis au siège de chaque tribunal de grande instance et du Conseil d'Etat dès lors que la requête paraît sérieuse.

Les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle ne sont susceptibles de recours que devant le président du tribunal administratif, de la cour administrative d'appel ou du président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

La rétribution versée à l'auxiliaire de justice par l'Etat est, en cas d'aide totale, exclusive de toute autre rémunération, et, en cas d'aide partielle, variable selon la proportion de l'aide attribuée en fonction des ressources du requérant. Cette aide dispense son bénéficiaire de faire l'avance des frais de procédure.

32. Les recours abusifs et injustifiés sont-ils sanctionnés par une amende ? [5 lignes]

En vertu des articles R. 741-12 et R. 776-1 du code de justice administrative, le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il juge abusive une amende dont le montant est laissé à l'appréciation du juge en fonction de la nature et de la gravité de l'abus, sans toutefois pouvoir excéder 3 000 euros. Cette amende ne peut être prononcée qu'à l'occasion d'une procédure juridictionnelle. Dans les faits, elle demeure exceptionnelle.

B.Le procès.

33. Quels sont les principes fondamentaux qui régissent le procès ? Principe du contradictoire, principe des droits de la défense, place respective de l'écrit et de l'oral dans la procédure. Ces principes puisent-ils leurs sources en droit national (textes ou/et jurisprudence) ou en droit européen (Convention européenne des droits de l'homme notamment) ou les deux ? [15 lignes max.]

La Recommandation de 2004 indique que la procédure doit avoir un caractère contradictoire, que le procès doit être public sauf circonstances exceptionnelles, que la décision doit être rendue en public, qu'elle doit être motivée. Le principe d'égalité des armes entre les parties au procès doit également en principe être respecté.

Les règles de la procédure administrative contentieuse sont d'abord l'œuvre du juge administratif, à travers la consécration, d'une part, des règles générales de la procédure, comme celle de la régularité de la composition des juridictions, notamment au regard du principe d'impartialité, et, d'autre part, des principes généraux de procédure, dont certains

sont des principes généraux du droit, comme le caractère contradictoire de la procédure (les principes généraux ne peuvent être écartés que par la loi).

Ces principes s'enrichissent, depuis plusieurs années, de l'influence de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier de son article 6, et du droit communautaire. Ils sont aussi soumis à la protection du Conseil constitutionnel, qui a consacré au rang de principe de valeur constitutionnelle, tant le principe du respect des droits de la défense, que son corollaire, le principe du contradictoire.

La procédure contentieuse administrative est essentiellement écrite ; elle est par ailleurs inquisitoriale (le juge maîtrise le déroulement du procès et dirige l'instruction).

La formalisation de ces règles dans le code de justice administrative relève du pouvoir réglementaire, à qui il appartient à titre principal d'élaborer les règles de la procédure juridictionnelle administrative, le législateur fixant les règles de procédure garantissant les libertés.

34. Comment le principe d'impartialité est-il assuré chez vous ? [10-15 lignes]

Plusieurs recommandations du Conseil de l'Europe existent sur ce point, venant en sus de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour (par ex. Recommandation R (94) 12). Le principe est que le contrôle juridictionnel doit être exercé par un tribunal qui est établi par la loi et dont l'indépendance et l'impartialité sont garanties (Recommandation R (2004) 20). Préciser les causes, les raisons, les conditions et les procédures permettant d'empêcher un magistrat de siéger au nom du principe d'impartialité (causes éventuelles de récusation).

La prévention de la partialité incombe tant aux membres de la juridiction concernés, qui peuvent spontanément s'abstenir de siéger et demander à être remplacés (art. R. 721-1 du code de justice administrative), qu'à la partie à l'instance qui peut demander la récusation du magistrat s'il existe « une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité » (art. L. 721-1 du même code).

La demande de récusation doit intervenir avant la fin de l'audience, à l'initiative de la partie elle-même ou de son mandataire muni d'un pouvoir spécial. Cette demande, adressée au greffe de la juridiction, doit, à peine d'irrecevabilité, indiquer avec précision les motifs de la récusation et être accompagnée des pièces propres à la justifier. Le membre de la juridiction visé par la demande de récusation fait connaître ses observations avant qu'il ne soit statué sur cette demande.

La jurisprudence est venue préciser les situations pouvant remettre en cause l'impartialité d'un juge. C'est par exemple le cas, lorsqu'un organisme ou un agent ayant pris une position sur une question prend une décision, a fortiori un jugement, sur la même question ; il en est de même si un agent public a un intérêt particulier dans une affaire au sujet de laquelle il doit prendre une décision. Si un juge ne peut participer au jugement d'une décision dont il est l'auteur, l'auteur d'une plainte ne peut pas davantage participer au jugement rendu à la suite du dépôt de celle-ci.

35. Après le dépôt de sa requête, le requérant peut-il invoquer des moyens juridiques nouveaux en cours d'instance ? [5 lignes]

Distinguer, le cas échéant, selon les niveaux de juridiction (première instance, appel, recours devant une juridiction suprême).

Si tous les moyens doivent en principe être présentés dans le délai de recours, le requérant reste recevable à présenter des moyens nouveaux au-delà de ce délai dès lors qu'ils se rattachent à une « cause juridique » qui est au fondement d'un ou plusieurs moyens développés dans le délai du recours contentieux. Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, il existe deux « causes juridiques » : la légalité interne et la légalité externe.

Il existe certains régimes dérogatoires à ces règles, comme par exemple en matière d'impôts.

Constituent également une exception, les moyens d'ordre public qui, dès lors que la requête est recevable, peuvent être soulevés à tout moment de la procédure à raison de leur nature et de leur importance.

36. Quelles autres personnes peuvent intervenir en cours de procès ? [5 lignes]

L'intervention d'un tiers peut être volontaire ou contrainte.

Par le biais de l'intervention volontaire, un tiers peut appuyer les conclusions de l'une des parties originaires.

L'intervention forcée vise quant à elle à prévenir la succession dans le temps de procès que pourrait faire surgir la solution qui sera donnée à un litige en cours.

Elle vise donc à prévenir la tierce opposition qui permet à une personne de remettre en cause un jugement qui, prononcé dans une instance dans laquelle elle n'a été ni présente ni représentée, préjudicie à ses droits.

37. Existe-il un ministère public qui peut conclure en matière administrative ? [10 lignes]

Devant les juridictions administratives, c'est au commissaire du gouvernement qu'il revient de conclure. Il expose les questions que présente à juger chaque recours contentieux et fait connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion personnelle sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction.

Etant membre de la juridiction, il n'a pas, comme le ministère public devant les juridictions judiciaires, la qualité de partie à l'instance.

38. Existe-t-il chez vous une institution comparable au commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat de France qui se prononce par des conclusions publiques en toute indépendance et en toute impartialité sur une affaire ? [10 lignes]

./.

39. Comment le procès prend-il fin avant le jugement ? [5 lignes]

Préciser les raisons qui permettent de mettre fin au procès avant le jugement, par exemple le décès du requérant ou le désistement en cours d'instance.

Le procès peut prendre fin avant le jugement lorsqu'interviennent des incidents de procédure. Ils sont variés et peuvent être classés en trois catégories :

- l'acquiescement, c'est à dire la reconnaissance par le défendeur des prétentions du demandeur ;
- le désistement, c'est-à-dire l'acte par lequel le requérant renonce totalement ou partiellement à ses prétentions ;
- le non-lieu, qui résulte soit de la disparition de l'objet de la requête, soit d'une validation législative justifiée par un impérieux motif d'intérêt général, soit du décès du requérant ou de la dissolution de la personne morale requérante.

40. Le service du greffe procède-t-il lui-même à la communication des requêtes et des mémoires aux parties ? [5 lignes]

L'article R. 611-1 du code de justice administrative prévoit que la requête et les mémoires, déposés ou adressés au greffe, sont communiqués aux parties. Le greffe doit communiquer aux parties la requête et son ampliatif, ainsi que les premières observations des défendeurs, quel que soit leur contenu, avec les pièces jointes. Toutes les autres productions des parties ne sont obligatoirement communiquées que si elles contiennent des éléments nouveaux.

41. A qui incombe l'administration de la preuve ? Aux parties ou au juge ? [5-10 lignes]

En contentieux administratif comme dans les procès privés, la charge de la preuve pèse sur le demandeur. Toutefois, ce principe connaît des atténuations en contentieux administratif, notamment lorsque les éléments de preuve sont entre les mains de l'administration ou, en matière de responsabilité, dans les hypothèses de présomptions qui dispensent le requérant d'établir la faute qu'il allègue et obligent l'administration à prouver qu'elle n'a commis aucune faute.

Compte tenu du caractère inquisitorial de la procédure, le juge administratif, qui dispose d'importants pouvoirs d'instruction, contribue en réalité assez largement à l'établissement des faits. Au besoin, il peut imposer la communication de documents ou procéder lui-même à certaines investigations en examinant directement des actes ou documents, en visitant des lieux, en procédant à des auditions ou à des expertises.

42. Comment se déroule l'audience ? Est-elle publique ? Peut-elle se dérouler à huis clos et à quelles conditions ? Qui peut intervenir à l'audience et de quelles façons (par écrit, par oral) ? [10-15 lignes]

Le principe de publicité des débats est largement consacré au plan européen ; il existe cependant des hypothèses où le huis clos (sans spectateurs ni témoins) peut être demandé. Préciser la situation dans votre pays.

L'article L. 6 du code de justice administrative consacre le principe selon lequel « les débats ont lieu en audience publique ». Toutefois, le juge peut, à titre exceptionnel, décider le huis clos « si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige » (art. L. 731-1 code de justice administrative).

Les débats commencent de la même façon au Conseil d'Etat et dans les juridictions subordonnées par l'exposé du rapport établi par un membre de la formation de jugement ou par le magistrat jugeant seul qui précise dans quel état l'affaire se présente à juger (ce rapport consiste seulement dans le rappel des prétentions du requérant et le relevé des échanges de mémoires). Mais, alors qu'au Conseil d'Etat seuls les avocats des parties sont admis à présenter des observations orales, devant les juridictions inférieures, les parties peuvent présenter en personne ou par ministère d'avocat des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites (les observations orales ne peuvent contenir de moyens nouveaux mais doivent servir à étayer l'argumentation écrite). Les étrangers peuvent demander à être assistés d'un interprète et les personnes aphasiques peuvent se faire accompagner d'une personne qui s'exprimera à leur place. Le juge peut également entendre les agents de l'administration compétente ou demander des éclaircissements à toute personne présente dont l'une des parties souhaiterait l'audition.

Le commissaire du gouvernement prend la parole en dernier pour exposer les questions que présente l'affaire à juger et faire connaître son appréciation sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle le litige.

Si les parties ne peuvent pas prendre la parole à l'audience pour répondre au commissaire du gouvernement, elles ont toujours la faculté de produire une note en délibéré

afin de compléter leurs observations compte tenu des arguments que le commissaire du gouvernement a développés.

43. Quand et comment se déroule le délibéré ? Qui peut y participer ? [10-15 lignes]

Préciser les membres de la juridiction qui participent au délibéré, notamment si un membre qui a donné son avis en toute indépendance et publiquement peut y assister activement ou passivement. Préciser si les règles qui régissent le délibéré sont fixées par les textes ou par la jurisprudence et si elles ont été modifiées récemment, en particulier sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'affaire est « délibérée hors la présence des parties » (art. R. 741-1 du code de justice administrative). Seuls les membres de la formation de jugement assistent au délibéré et participent activement à la délibération en votant sur la solution à apporter au litige. En tant que membre de la formation de jugement, il est d'usage que le commissaire du gouvernement assiste au délibéré ; mais il n'y participe pas et, en particulier, il n'y prend pas la parole.

Peuvent en outre être présents lors du délibéré le greffier d'audience ou, dans le cas du Conseil d'État ou d'une juridiction spécialisée, le secrétaire ainsi que d'autres magistrats de la même juridiction ou de juridictions différentes en qualité d'auditeurs.

C. Le jugement.

44. De quelle façon est motivé le jugement ? De manière détaillée ou de manière plus succincte ? [5-10 lignes]

La Recommandation de 2004 indique que « le tribunal doit indiquer de manière suffisamment claire les motifs sur lesquels il fonde sa décision. Il n'a pas besoin de traiter toutes les questions soulevées, mais il lui faut répondre expressément et avec précision à tout argument qui, s'il était retenu, serait déterminant pour l'issue de l'affaire ». Exige-t-on une motivation détaillée pour permettre aux requérants de comprendre le sens et la portée de la décision ? Est-ce une considération qui est prise en compte ?

Le juge doit examiner chacun des moyens dont il est saisi et y répondre dans les motifs de sa décision dans le respect de deux principes : le principe d'évidence et l'économie des moyens.

Les décisions de justice doivent, en l'absence de dispositions législatives contraires, être toujours motivées. Les ordonnances du juge des référés n'échappent pas à ce principe. Mais, si le juge est tenu, en principe, de répondre à tous les moyens, exception faite de ceux qui sont inopérants, il n'est pas tenu de répondre à tous les arguments développés à l'appui de ces moyens ou de statuer sur la valeur probante de chacun des documents ou attestations produits à l'appui de la requête. La solution apparaîtra évidente dès lors qu'elle découle logiquement des motifs de la décision.

Le principe de l'économie des moyens permet au juge de ne retenir qu'un seul moyen pour prononcer l'annulation d'une décision administrative alors même que plusieurs des moyens soulevés dans la requête seraient fondés.

Il est certains cas pour lesquels la motivation peut demeurer très sommaire (décisions de non-admission des pourvois en cassation, ordonnances des juges de référés).

45. Quelles sont les normes de référence [normes internationales, normes européennes (droit de la CEDH, droit communautaire), constitution, loi, jurisprudence, intime conviction] ? [10 lignes]

Préciser les normes de référence les plus invoquées et utilisées, notamment si les normes communautaires et la Convention européenne des droits de l'homme font partie normalement des normes de juridicité des actes et actions de l'administration.

Le contrôle de la légalité d'un acte ou d'une action de l'administration s'opère en référence à un ensemble hiérarchisé et complexe de normes écrites ou non écrites et parmi lesquelles on trouve des règles de droit interne (Constitution et principes de valeur constitutionnelle, lois, principes généraux du droit, règlements administratifs) ainsi que des règles issues du droit communautaire (traités, droit communautaire dérivé, principes généraux du droit communautaire) et des conventions internationales, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En droit interne, la Constitution prime sur le droit international ; en revanche, ce dernier a la primauté sur la loi, même postérieure.

46. Quels sont les critères et les méthodes de contrôle du juge ? [15-20 lignes maximum]

Préciser si le juge se contente d'un contrôle global sur l'appréciation portée par l'autorité administrative sur les situations, s'il étend son contrôle jusqu'à rechercher, par exemple, si d'autres décisions administratives, plus respectueuses des droits des administrés, étaient envisageables. Préciser s'il peut comparer les avantages et les inconvénients de la décision. Indiquer également le contexte dans lequel ce contrôle peut avoir lieu. Préciser si un contrôle particulier est réservé aux actes traduisant l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration, la notion de pouvoir discrétionnaire étant ici entendue au sens de la recommandation R (80) 2 concernant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration (c'est-à-dire le pouvoir qui confère à une autorité administrative une certaine latitude d'appréciation quant à la décision à prendre, lui permettant de choisir entre plusieurs solutions juridiquement fondées celle qui lui paraît la plus opportune). Préciser ici s'il y a une différence entre le contrôle effectué par les juridictions inférieures et celui exercé par les juridictions suprêmes.

Tel qu'il est interprété et mis en œuvre par la juridiction administrative, le principe de légalité comporte des exigences variables. Notamment, il faut tenir compte du fait qu'il n'exclut pas que les autorités administratives disposent d'une liberté d'action illustrant ce qu'on appelle leur « pouvoir discrétionnaire ».

Lorsque l'administration dispose d'un choix entre l'édition d'une décision et l'abstention de toute décision ou entre deux ou plusieurs décisions de contenu différent mais tout autant conformes à la légalité, il n'appartient pas au juge de contrôler l'opportunité du choix opéré par l'administration.

Par ailleurs, l'assujettissement au principe de légalité est plus ou moins rigoureux selon le contrôle juridictionnel se présente comme un « contrôle normal » ou comme un « contrôle restreint ». Il sera restreint dans l'hypothèse où la décision dont il s'agit d'apprécier la légalité a été prise dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire quand doit être appréciée la légalité de la décision que l'administration a choisie comme la plus opportune. Dans ce cas, le juge administratif contrôlera si la décision n'est pas entachée d'erreur de fait, d'erreur de droit ou de détournement de pouvoir, mais le contrôle de la qualification juridique des faits consistera seulement à censurer les erreurs manifestes d'appréciation. Au contraire, dans les cas habituels où la décision de l'administration est guidée par des critères légaux et où le juge exerce donc un contrôle normal, toutes les erreurs dans la qualification juridique des faits seront censurées.

Dans certaines hypothèses, contrôle normal et contrôle restreint sont exercés selon des modalités particulières. Ainsi, le contrôle restreint ne comporte pas la recherche d'une erreur manifeste d'appréciation lorsque la décision résulte d'une appréciation souveraine de l'administration (exemple des jurys de concours).

Au contraire, le contrôle normal pourra être approfondi par application de la théorie du bilan qui permet de confronter les avantages d'une décision à ses inconvénients ; la décision ne sera légale que si elle est adéquatement proportionnée aux faits (exemple de l'appréciation de la légalité des déclarations d'utilité publique en matière d'expropriation).

47. Comment sont répartis les frais et dépens du procès ? [5 lignes]

Préciser par exemple si le juge a le pouvoir d'accorder des dispenses de frais de procédure.

Devant les juridictions administratives, les dépens, c'est-à-dire les frais résultant de l'exécution des mesures d'instruction ordonnées par le juge ou directement liés à leur exécution, et les frais irrépétibles sont en principe à la charge de la partie perdante.

Mais, le juge peut, en raison des circonstances particulières de l'affaire ou en raison de l'attitude désinvolte ou dilatoire de la partie au cours de l'instance, décider de faire supporter tout ou partie des frais et dépens à la partie qui l'emporte.

Enfin, lorsque la partie perdante est insolvable, l'Etat, responsable du bon fonctionnement de la justice administrative, doit se substituer au débiteur principal des dépens.

48. Le jugement est-il le plus souvent rendu par un juge unique (statuant seul) ou par une formation collégiale ? [5 lignes]

Préciser s'il y a une différence entre les juridictions inférieures et les juridictions suprêmes.

L'article L. 3 du code de justice administrative dispose que « les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement ordonné par la loi ».

Les jugements des juridictions subordonnées sont en principe rendus par une formation de trois membres, mais à tout moment la formation de jugement ou le président de la juridiction peuvent décider d'inscrire l'affaire au rôle de la juridiction statuant en formation plénière.

Au Conseil d'Etat, les formations de jugement de droit commun sont, soit les sous-sections réunies (avec un quorum de 5 membres), soit la sous-section jugeant seule des affaires ordinaires (avec un quorum de 3 membres). Toute affaire peut être renvoyée à deux autres formations, plus solennelles : la section du contentieux ou l'assemblée du contentieux.

Les dérogations apportées par la loi au principe de la collégialité, sont néanmoins courantes, notamment en première instance, et concernent principalement le juge des référés, le juge statuant seul sur les litiges limitativement énumérés par le code de justice administrative, le juge des contraventions de grande voirie, le président de formation de jugement statuant par ordonnance mettant fin au litige ou renvoyant à une juridiction administrative, le juge de la reconduite à la frontière.

49. Lorsque le jugement est rendu par une formation collégiale, les opinions séparées sont-elles autorisées ? [5 lignes]

Préciser s'il y a une différence entre les juridictions inférieures et les juridictions suprêmes.

Le principe du secret du délibéré a une double signification : non seulement il impose aux juges de délibérer hors la présence, tant du public, que des parties et de leurs avocats, mais il interdit aussi la divulgation, à quelque époque que ce soit et à qui que ce soit, de ce qu'ont été les discussions et de la façon dont chacun des magistrats s'est prononcé. Par suite, il entraîne l'irrégularité des jugements mentionnant qu'ils ont été rendus à l'unanimité des voix ou révélant l'opinion individuelle de chacun des juges.

50. Le jugement est-il prononcé oralement ou par écrit ? [5 lignes]

Préciser s'il est rendu publiquement et s'il est notifié aux parties en indiquant le délai de notification.

L'article L. 10 du code de justice administrative pose le principe selon lequel « les jugements sont publics ». Cette publicité est assurée par la lecture publique de la décision, qui, pour des raisons pratiques, ne s'opère plus par la voie orale mais par l'affichage de la décision. Celle-ci est, par ailleurs, notifiée aux parties.

Aucun délai n'est donné au greffier pour procéder aux notifications, sauf si la décision concerne une mesure d'urgence, auquel cas elle doit être notifiée sans délai. En moyenne, la notification intervient en deux ou trois semaines.

D. Les effets et l'exécution du jugement.

51. Quelle est l'autorité du jugement ? Autorité de la chose jugée, autorité du précédent ? [5 lignes]

Préciser si l'autorité dépend de la nature des actes contestés, si elle s'impose uniquement aux parties à l'instance ou si elle vaut à l'égard de tous, si la solution est limitée à l'instance en cours ou si elle peut être étendue à d'autres instances dans lesquelles se posent des problèmes juridiques similaires.

L'autorité de la chose jugée est en principe relative : elle dépend des éléments du litige, déterminés par les parties, par son objet et par sa cause. Ceci est vrai pour les décisions de plein contentieux comme pour les décisions sur recours pour excès de pouvoir.

Dans certains cas la chose jugée est revêtue de l'autorité absolue. Il en est ainsi des jugements prononçant une annulation pour excès de pouvoir dont l'autorité ne se limite pas aux parties aux litiges mais, l'acte annulé étant censé n'avoir jamais existé, produit des effets à l'égard de tous.

52. Le juge peut-il limiter dans le temps les effets du jugement qu'il rend ? [5 lignes]

Si oui préciser l'étendue de la limitation : pour l'avenir, dans le passé. Préciser également si cette solution résulte du droit interne ou si elle a été adoptée sous l'influence de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ou/et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu, mais le Conseil d'Etat a récemment (décision du 11 mai 2004) précisé que le juge peut décider de faire exception à ce principe, dans des cas exceptionnels où le caractère rétroactif de l'annulation emporterait des conséquences, sur des intérêts publics et privés, allant nettement au-delà de ce que justifie le respect du principe de légalité. Il peut alors décider que l'annulation ne prend effet qu'à compter de sa décision ou même qu'elle prendra effet à une date ultérieure afin de laisser le temps à l'administration d'adopter les mesures nécessaires pour éviter un vide juridique.

53. Le droit à l'exécution des décisions de justice est-il assuré dans votre pays ? Préciser s'il l'est de manière informelle ou s'il l'est par une procédure juridictionnelle particulière? Préciser également si une distinction est faite entre l'exécution du jugement par l'administration et l'exécution du jugement par les particuliers. Indiquer si le juge dispose d'un pouvoir d'injonction, le cas échéant complété par l'astreinte pour obtenir l'exécution du jugement. [10 lignes max.]

Les recommandations du Conseil de l'Europe effectuent une différence selon que l'exécution doit être le fait des personnes privées ou de l'administration. S'agissant des personnes privées, la recommandation R (2003) 16 sur l'exécution des décisions juridictionnelles et administratives dans le domaine du droit administratif précise qu'il est possible de recourir, si besoin est, à l'exécution forcée de la décision, dès lors qu'un certain nombre de droits restent garantis, et sous certaines conditions particulières. S'agissant de l'exécution des décisions par l'administration, « les Etats membres devraient s'assurer que les autorités administratives exécutent dans un délai raisonnable les décisions juridictionnelles. Afin que ces décisions puissent déployer pleinement leurs effets, les autorités administratives devraient en tirer toutes les conséquences qui s'imposent au regard de la loi. Ainsi, en cas d'inexécution par les autorités administratives d'une décision juridictionnelle, une procédure adéquate devrait être prévue afin de permettre d'obtenir l'exécution de cette décision, notamment au moyen d'une injonction ou d'une astreinte. La responsabilité des autorités administratives devrait pouvoir être engagée en cas d'inexécution fautive des décisions juridictionnelles. La responsabilité individuelle des agents publics chargés de l'exécution des décisions juridictionnelles pourrait éventuellement être engagée disciplinairement,

civilement ou pénalement en cas d'inexécution de celles-ci. Préciser si ces différentes hypothèses existent dans votre pays.

Pendant, longtemps le juge administratif s'est refusé à adresser des injonctions à l'administration, y compris pour l'exécution de ses décisions. Le seul recours du bénéficiaire de la décision était d'intenter un nouveau recours contre l'inertie de l'administration. La loi du 8 février 1995 confère désormais aux juridictions administratives la possibilité d'adresser à l'administration des injonctions de prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé ou de statuer à nouveau dans un délai déterminé. La juridiction doit être saisie de conclusions en ce sens. Sont soumis à ce pouvoir d'injonction les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public. S'agissant des particuliers, ces dispositions n'ont pas lieu d'être et le juge administratif s'est reconnu depuis longtemps un pouvoir d'injonction à leur égard.

Ce pouvoir d'injonction est assorti d'une possibilité d'astreinte. Celle-ci doit être demandée, sauf devant le Conseil d'Etat qui peut la prononcer d'office, et qui bénéficie par ailleurs de l'appui d'une cellule spécifiquement chargée de suivre l'exécution de ses décisions.

54. Existe-t-il une politique de lutte contre le délai excessif de jugement dans votre pays ? En ce cas, quelle forme prend-elle ? [10 lignes]

Dans tous les cas, préciser si des réformes récentes, de nature législative ou jurisprudentielle, ont été entamées ou sont envisagées pour permettre le respect du principe du droit à un procès dans un délai raisonnable, et si ces réformes permettent d'obtenir la réparation du préjudice résultant du délai excessif de jugement ou/et de mettre fin à la durée déraisonnable d'un procès.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a renforcé les moyens mis à la disposition de la juridiction administrative afin de réduire les délais de jugement. Des contrats d'objectifs ont été conclus entre le Conseil d'Etat et les cours administratives d'appel qui prévoient l'augmentation de 60 % du nombre de magistrats entre 2003 et 2007, le renforcement de l'effectif des greffes et des assistants de justice afin de voir doubler le nombre d'affaires jugées par an.

Un recours en responsabilité de la puissance publique pour dépassement du délai raisonnable, effectif au sens de la jurisprudence européenne, est par ailleurs ouvert au justiciable. Depuis le 1^{er} septembre 2005, il relève en premier et dernier ressort de la compétence du Conseil d'Etat.

E-Les voies de recours.

55. Comment les différentes fonctions ou/et compétences sont-elles réparties entre les juridictions inférieures et les juridictions suprêmes ? [15-20 lignes]

Préciser si tous les niveaux de juridiction assurent les mêmes fonctions ou si les fonctions varient selon le niveau de juridiction, notamment si certaines fonctions sont affectées particulièrement aux juridictions inférieures et si d'autres fonctions sont réservées aux juridictions suprêmes (par exemple, le contrôle du respect du droit, le contrôle des actes du chef de l'Etat, du chef du gouvernement et des ministres ainsi que le contentieux des élections).

La compétence au sein de l'ordre administratif est déterminée en fonction d'un double critère. Le critère matériel (domaine de la décision administrative contestée ou type de recours exercé contre elle) permet de désigner la catégorie de juridiction administrative compétente pour connaître d'un recours. Si plusieurs juridictions identiques sont envisageables, le critère territorial s'exerce.

Selon le critère matériel, la juridiction administrative de droit commun en premier ressort est le tribunal administratif. Si la juridiction administrative d'appel de droit commun demeure théoriquement le Conseil d'Etat, les cours administratives, qui ne bénéficient en droit que d'une compétence d'attribution, sont, dans les faits, le plus souvent compétentes.

Constituent notamment, des exceptions à cette répartition selon le critère matériel, les actes pris par un organe à compétence nationale, les litiges d'ordre individuel des fonctionnaires nommés par décret du président de la République, les recours en matière d'élections régionales et européennes, ainsi que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, les actes dont le champ d'application dépasse le ressort d'un seul tribunal ; ils ressortissent en premier et dernier ressort de la compétence du Conseil d'Etat. Celui-ci est le seul juge en matière de cassation.

Si aucune juridiction d'attribution n'est compétente en premier ressort en vertu d'un texte spécial, le tribunal administratif territorialement compétent est, en principe, celui dans le ressort duquel siège l'autorité dont l'acte ou l'action est attaqué, ou, par exception, notamment en matière contractuelle, en vertu d'une clause conventionnelle déterminée par les parties. La cour administrative d'appel territorialement compétente est celle dans le ressort de laquelle le tribunal administratif auteur du jugement attaqué a son siège.

56. Des voies de recours sont-elles prévues pour contester un jugement devant une juridiction supérieure ? Décrire ces voies de recours et leur mode de fonctionnement. [10 lignes, un tableau est possible]

Cette question renvoie à l'existence du double degré de juridiction. La Recommandation de 2004 l'envisage en indiquant que « la décision du tribunal qui contrôle un acte de l'administration devrait, au moins dans les cas importants, pouvoir être contestée devant une juridiction supérieure, sauf si une telle juridiction en a été saisie directement dans les cas prévus par la loi nationale ».

Préciser si la juridiction supérieure, dans cette hypothèse a le pouvoir de reprendre l'ensemble du litige, de contrôler à nouveau les faits et le droit ou si son pouvoir est limité au contrôle des questions de droit.

Une partie au procès de première instance non satisfaite par le jugement du tribunal administratif peut faire appel de ce jugement dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision. Sauf cas de dispense particulière, la requête en appel doit être présentée par ministère d'avocat. Les cours administratives d'appel sont le plus souvent juges d'appel des tribunaux administratifs. Toutefois, le Conseil d'État est juge d'appel pour les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales, les recours en appréciation de légalité ou encore pour les décisions prises par le juge des référés ordonnant des mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

Pour certains types de litiges, limitativement énumérés par le code de justice administrative, il n'existe pas d'appel et la seule possibilité de contestation du jugement est le pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. En tant que juge de cassation, le Conseil d'Etat ne rejuge pas l'affaire. Il se contente de vérifier le respect des règles de procédures et de veiller à la bonne application des règles de droit par les juridictions inférieures.

F. Les procédures d'urgence et les référés.

57. Existe-t-il des procédures d'urgence et de référés ? [10 lignes max.]

Une telle procédure permettrait au juge de statuer rapidement, pour éviter de créer pour le requérant une situation particulièrement délicate et un préjudice difficilement réparable, mais sans trancher l'affaire au fond. Préciser si le juge du référé est le même que le juge du fond, s'il statue seul ou en formation collégiale. Indiquer s'il y a une différence entre les référés devant les juridictions inférieures et devant les juridictions suprêmes.

Des procédures particulières permettent de demander au juge des référés, dans un délai plus ou moins rapide, des mesures provisoires ou conservatoires tendant à sauvegarder les droits du requérant.

La loi distingue nettement lorsque le juge des référés statue en urgence - l'urgence devant alors être établie par le demandeur pour que le juge prononce sous quelques jours une mesure provisoire (référé-suspension, référé-liberté ou référé conservatoire) - et lorsqu'il statue dans le cadre de référés que l'on peut qualifier d'ordinaires (référé-constat, référé-instruction ou référé-provision).

Le juge des référés est, au sein de chaque juridiction, un magistrat qui statue seul. Plus précisément, il s'agit du président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel ou un magistrat expérimenté qu'il désigne pour assurer les fonctions de juge des référés. Au Conseil d'Etat, sont juges des référés le président de la section du contentieux ainsi que les conseillers d'Etat qu'il désigne à cet effet.

58. Que peut-on demander au juge de l'urgence et du référé ? La constatation d'une situation, l'obligation imposée à l'administration de communiquer un document, la suspension de l'exécution d'un acte administratif, le paiement d'une provision ? [10 lignes max.]

Préciser si l'intervention du juge a un but uniquement conservatoire, par exemple pour permettre la sauvegarde de preuves ou de situations particulières, ou si elle a pour objectif pour protéger en urgence une liberté menacée, pour accorder en référé une partie d'une créance qui n'est pas sérieusement discutable.

Le référé-suspension permet d'obtenir, en cas d'urgence, la suspension de l'exécution d'une décision administrative jusqu'à ce qu'un juge ait statué sur la légalité de cette décision. Le requérant doit démontrer qu'il y a un doute sérieux sur cette légalité. Le juge des référés se prononce dans un délai variant de 48 h à un mois ou plus en fonction de l'urgence.

Le référé-liberté permet d'obtenir du juge des référés toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'administration aurait porté atteinte de manière grave et manifestement illégale. Le juge se prononce alors dans un délai de 48 h.

Le référé-conservatoire permet de demander au juge toute mesure utile avant même que l'administration ait pris une décision. La mesure demandée doit être nécessaire et ne doit pas aller à l'encontre d'une décision administrative existante. Le juge se prononce dans un délai variant de quelques jours à un mois.

Il existe d'autres types de référés pour lesquels la condition d'urgence n'est pas requise : le référé constat qui permet d'obtenir la désignation d'un expert pour constater rapidement des faits susceptibles d'être la cause d'un litige devant la juridiction ; le référé instruction qui permet d'ordonner une expertise ou toute autre mesure d'instruction, même en l'absence de toute décision administrative ; le référé provision qui permet de demander une avance sur une somme due par l'administration.

59. Existe-t-il différents types de référés ? Des référés de type général et des référés spécifiques à certains litiges ? [5-10 lignes]

Préciser si les procédures de référé sont identiques ou si elles sont différentes selon qu'elles interviennent à l'occasion d'un litige entre un particulier et l'administration, entre l'administration centrale et les collectivités territoriales, ou selon les domaines de l'action publique (comme la défense, l'environnement, les libertés, le droit d'asile, le droit des étrangers par exemple).

Outre les référés précédemment décrits, il existe des procédures d'urgence spécifiques à certains contentieux. En matière fiscale par exemple, le référé fiscal permet d'attaquer un refus opposé par l'administration à une demande de sursis de paiement formée en cas de contestation d'une imposition. Le référé audiovisuel permet au président du Conseil supérieur

de l'audiovisuel de demander au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat d'ordonner aux sociétés du secteur de l'audiovisuel de se conformer à leurs obligations.

En matière de contrats, la procédure de référé précontractuel permet de demander au juge de sanctionner les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence s'imposant en matière de passation des marchés publics et de délégation de service public. La procédure de contestation des arrêtés de reconduite à la frontière est une procédure d'urgence permettant aux étrangers de poursuivre et, le cas échéant, d'obtenir dans les plus brefs délais, l'annulation des arrêtés préfectoraux prescrivant leur reconduite à la frontière en raison de l'irrégularité de leur situation sur le territoire français.

Enfin, il existe également des régimes spéciaux de suspension des actes administratifs subordonnés à la seule condition d'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de l'acte en cause et institués au profit du préfet dans le cadre du contrôle des actes des collectivités locales ainsi que de diverses autorités publiques.

III – Les litiges administratifs peuvent-ils être réglés par des instances non juridictionnelles ?

60. Les litiges peuvent-ils être réglés par l'administration elle-même ? Comment cela se passe-t-il ? [5-10 lignes max.]

Cette question complète les questions n°5 et n°21.

Le droit administratif français a privilégié le contrôle de l'administration par le juge ; il a donc moins développé la procédure administrative non contentieuse. Mais l'encombrement des juridictions et une approche plus démocratique des relations entre l'administration et les citoyens ont conduit à une multiplication des procédures spéciales de recours administratifs, dont certains ont été érigés en préalable obligatoire à la saisine du juge. Les recours administratifs de droit commun sont le recours gracieux adressé à l'auteur de l'acte attaqué et le recours hiérarchique adressé au supérieur hiérarchique de l'auteur de l'acte attaqué. Les recours administratifs spéciaux sont prévus par les textes et concernent par exemple les réclamations préalables facultatives ou obligatoires en matière de contributions et recouvrement de créances publiques, d'ordres professionnels, de professions réglementées, de discipline des militaires.

61. Les litiges administratifs peuvent-ils être réglés par des organes indépendants (offices, agences, ombudsman, médiateurs, autorités de régulation) ? [5-10 lignes]

La Recommandation R (2001) 9 envisage les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées. La recommandation n° R (81) 7 sur les moyens de faciliter l'accès à la justice appelle dans son annexe à prendre des mesures pour faciliter le recours à la conciliation ou à la médiation ; la Recommandation n° R (86) 12 relative à certaines mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux, appelle à encourager, dans les cas appropriés, le règlement amiable des différends, soit en dehors de l'ordre juridictionnel, soit avant ou pendant la procédure juridictionnelle. Ces recommandations posent un certain nombre de principes, en particulier celui selon lequel ces modes alternatifs ne doivent pas interdire tout recours au juge, et celui selon lequel l'organe chargé de résoudre le litige doit présenter des garanties d'indépendance, d'impartialité et de compétence. Indiquer les procédures qui correspondent à ces objectifs dans votre pays.

Le médiateur de la République et ses délégués peuvent être saisis, pour règlement amiable, des différends entre l'administration et les particuliers. S'il ne dispose pas d'un pouvoir de décision, il peut formuler des recommandations à l'égard de l'administration.

Dans la même logique, des autorités administratives indépendantes disposent, dans certains secteurs d'activité particuliers, d'un pouvoir d'investigation et de la possibilité de

formuler des avis ou des recommandations aux pouvoirs publics. Certaines d'entre elles bénéficient d'un pouvoir de nature réglementaire, et beaucoup sont habilitées à prendre des décisions individuelles, créatrices de droits et d'obligations à l'égard des personnes qu'elles concernent, ainsi qu'à infliger des sanctions.

Une partie de l'activité de ces commissions s'apparente à une activité juridictionnelle : il en est notamment ainsi lorsque ces autorités usent, par le biais d'interdictions d'exercer ou d'amendes d'un montant parfois très élevé, de leur pouvoir de sanction, lequel est comparable à celui des juridictions. Les recours contre les décisions de ces autorités sont portés devant les juridictions administratives ou judiciaires.

62. Les litiges administratifs peuvent-ils être réglés au moyen de modes alternatifs de règlement des litiges? [10 lignes]

Préciser si l'accès à ces modes (arbitrage par exemple) est soumis ou non à des conditions dans les affaires administratives ? Préciser les formes de modes alternatifs de règlement des litiges (transaction, conciliation, médiation, etc...).

La conciliation, la transaction et l'arbitrage sont des modes de règlement des litiges qui ont moins de place dans le contentieux administratif que dans les litiges de droit privé. Mais la multiplication de contentieux portant sur des sommes peu importantes, comme en matière de refus du concours de la force publique, ou portant sur l'application de contrats, comme en matière de travaux publics, appelle un développement de ces modes de règlement des litiges.

La conciliation peut être d'origine conventionnelle ou légale. Certains contrats, essentiellement des marchés publics, peuvent prévoir qu'un différend éventuel sera soumis à une personnalité locale comme le préfet ou le directeur départemental de l'équipement ou encore à un organisme collégial comme le conseil de l'ordre des architectes. La phase de conciliation est alors un préalable obligatoire avant de saisir le juge.

L'article L.211-4 du code de justice administrative prévoit une compétence générale de conciliation au profit des tribunaux administratifs. Mais cette disposition est peu utilisée, compte tenu de la nature même du contentieux administratif et du fait qu'en matière contractuelle il existe déjà un mécanisme de règlement amiable des conflits auprès des comités de règlement amiable des marchés.

Le droit de transiger est reconnu aux personnes de droit public pour régler leurs litiges. La plupart du temps, les transactions qu'elles signent avec des personnes privées constituent des contrats de droit privé et échappent à la compétence du juge administratif. Le juge administratif vérifie toutefois si une transaction ne méconnaît pas une règle d'ordre public notamment lorsqu'on lui demande d'homologuer cette transaction.

Par contre, les personnes de droit public sont soumises à une interdiction de principe de recourir à l'arbitrage. Seule la loi peut lever cette interdiction dans certains cas (art. L.311-6 du code de justice administrative) et, lorsque ce recours à l'arbitrage est autorisé, il est facultatif. Les parties à un litige ne peuvent décider d'y recourir que par un compromis d'arbitrage et non par une clause compromissoire. En l'absence de dispositions particulières, les procédures d'arbitrage impliquant des personnes publiques obéissent aux règles du droit commun. La sentence arbitrale régulièrement prononcée a autorité de la chose jugée. Elle est susceptible d'appel devant la cour administrative d'appel.

IV – Administration de la justice et données statistiques.

Concernant les données, pouvez-vous fournir les grandes tendances par décennie depuis les trente dernières années ?

Si cela n'est pas possible, pouvez-vous prendre 2003 et 2004 comme années de référence ?

Une présentation par tableau et par niveau de juridiction est souhaitable.

A. Les moyens mis à disposition de la justice dans le contrôle de l'administration.

63. Quel est le budget moyen affecté à la justice ? Comparer par rapport au budget de l'Etat. Préciser pour la justice administrative lorsque celle-ci existe et est séparée de la justice de droit commun. [5 lignes max.]

Il s'agit d'une approche moyenne et globale, dans la mesure du possible, en termes de personnels et de frais de fonctionnement et d'équipement. Années de référence 2003-2004.

Années	Personnel	Fonctionnement	Subventions	Investissements	Total budget justice adm.	Total budget justice	Total budget général Etat
2003	122,67	25,58	0,27	4,75	153,27	5 037	273 812,1
2004	130,54	27,56	0,02	12,3	170,43	5 283,2	283 690,25

* Les montants sont exprimés en millions d'euros

Comme l'indique le tableau ci-dessus, pour les années de référence considérées, le budget moyen affecté à la justice est d'environ 5 milliards d'euros (5,04 en 2003 ; 5,28 en 2004), et représente 1,85% du budget de l'État (1,84% en 2003 ; 1,86% en 2004).

La justice administrative constitue une part relativement modeste du budget de la justice (3,04% en 2003 ; 3,23% en 2004), et encore plus faible du budget général (0,06%), même si son budget a progressé de 11,2% entre 2003 et 2004.

64. Préciser le nombre de magistrats. [5 lignes max.]

	TA et CAA		Conseil d'État	
	2003	2004	2003	2004
Effectifs en activité dans le corps	830	891	199	207

65. Quel est le pourcentage des magistrats affectés au contrôle de l'administration? [5 lignes max.]

	TA et CAA		Conseil d'État	
	2003	2004	2003	2004
Magistrats affectés au contrôle de l'administration	814 soit 98 %	874 soit 98 %	141 soit 71 %	146 soit 74 %

66. En dehors des agents du greffe, les juges bénéficient-ils du travail d'assistants qui les aident dans leur recherche et dans leur décision ? Préciser le nombre d'assistants, globalement et par juge, ainsi que leur formation (universitaire, barreau, autres ?). [5-10 lignes]

La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a permis aux juridictions administratives de recruter des assistants de justice à temps partiel parmi les étudiants en droit, qui apportent leur concours aux tâches juridictionnelles des magistrats.

Au sein des juridictions administratives subordonnées, on comptait 147 assistants de justice au 31 décembre 2003 et 185 au 31 décembre 2004. Il y a approximativement un assistant de justice par chambre. Au Conseil d'État, il y avait 15 assistants de justice en 2003 et 2004 dont 14 affectés à la section du contentieux. Contractuels, 64% des assistants de justice sont titulaires d'un 3^{ème} cycle universitaire (Bac+5).

Fin 2003, 34 assistants du contentieux (agents de greffe) aidaient les magistrats des juridictions de première instance et d'appel. Ils étaient 42 l'année suivante. Toutes les juridictions ne disposent pas d'assistants du contentieux. 49% d'entre eux sont diplômés d'un 2^{ème} cycle (Bac +3 ou +4) et 20% d'un 3^{ème} cycle universitaire.

La fonction d'assistant juridique (agents mis à disposition par d'autres administrations) tend à disparaître. Ils n'étaient plus que 10 au 31 décembre 2003 et 6 au 31 décembre 2004.

Par ailleurs, au Conseil d'Etat, 7 agents affectés au service de recherches juridiques assistent les magistrats dans les recherches nécessaires à l'instruction de leurs dossiers, et élaborent, à destination de l'ensemble des juridictions de l'ordre administratif, des outils de diffusion de l'information contentieuse (fascicules de jurisprudence, revues de presse juridique, veille juridique).

67. Avez-vous une bibliothèque et quel type d'ouvrages et de ressources documentaires peut-on y trouver ? [5-10 lignes max.]

Outre la documentation dématérialisée, la bibliothèque du Conseil d'Etat bénéficie d'un fonds riche d'environ 75000 ouvrages et quelques 250 abonnements à des périodiques, portant principalement sur les différents domaines du droit public. Un système de prêts entre bibliothèques permet de compléter les ressources documentaires dans les autres domaines, notamment en matière de droit privé.

Chaque juridiction bénéficie également de son propre service de documentation.

68. Disposez vous de moyens informatiques ? Selon quelle proportion ? Et pour quel type de tâche (gestion des dossiers, base de données, aide à la rédaction des décisions). [10 lignes]

Chaque agent du Conseil d'Etat bénéficie d'un poste informatique fixe, et chaque magistrat d'un ordinateur portable ; tous sont connectés à la fois au réseau interne et au réseau internet. L'ensemble des tâches de gestion, et une part croissante du travail juridictionnel (logiciels de gestion des dossiers, d'aide à la rédaction des décisions, bases de données juridiques internes et externes au Conseil d'Etat, développement des procédures dématérialisées) s'effectuent donc grâce à l'outil informatique.

Plusieurs postes en libre accès offrent une connexion permanente aux sites des principaux éditeurs juridiques privés français.

69. Les organes et les juridictions compétents disposent-ils d'un site internet pour se faire connaître et pour communiquer avec les justiciables ? [5-10 lignes max.]

Le Conseil d'Etat possède un site internet quotidiennement mis à jour pour la diffusion des principales décisions contentieuses rendues. Les études ainsi que les rapports publics du Conseil d'Etat font l'objet d'une mise en ligne sur ce site, qui offre également, sous la forme de fiches techniques, une aide pratique aux justiciables qui désirent saisir la justice administrative.

Chaque juridiction de l'ordre administratif possède une page internet, reliée au site internet du Conseil d'Etat, mais accessible à partir de tout moteur de recherche.

B. Autres statistiques et indications chiffrées.

Pouvez-vous prendre les années 2003 et 2004 comme années de référence ?

Distinguer les juridictions inférieures et les juridictions suprêmes, également les procédures d'urgence et les recours au fond. Une présentation par tableau est souhaitable.

70. Combien de nouvelles requêtes sont-elles enregistrées chaque année au greffe de la juridiction ou de l'instance chargée de les recevoir ? [5 lignes]

	Conseil d'Etat		Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Affaires enregistrées	9 905	12 074	15 640	14 347	128 422	149 008

71. Combien de dossiers sont-ils traités chaque année par la juridiction ou l'instance qui en est chargée ? [5 lignes]

	Conseil d'Etat		Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Affaires jugées	11 135	11 001	16 700	19 829	127 035	137 189

72. Pouvez-vous fournir les chiffres concernant les dossiers non traités (stock) actuellement dans la juridiction ou l'instance qui en est chargée ? [5 lignes]

	Conseil d'Etat		Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Affaires en stock (au 31/12)	8 993	10 122	40 058	35 031	197 913	209 439

73. Quel est le délai moyen de jugement ?

Préciser selon les niveaux de juridictions et indiquer s'il s'agit d'un délai théorique ou d'un délai réel, et de quelle manière ce délai se calcule.

	Conseil d'Etat		Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Délai moyen de jugement	10 mois et 15 jours	12 mois et 15 jours	2 ans et 5 mois	1 an et 9 mois	1 ans et 6 mois	1 an et 6 mois

74. Indiquer le pourcentage et le taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration devant les juridictions inférieures. [5 lignes]

	Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	2003	2004	2003	2004
Taux de satisfaction ¹	16,51 %	20,13 %	24,75 %	24,56 %

¹ Les données concernant le taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration n'étant pas disponibles, il nous est uniquement possible d'indiquer le taux des affaires faisant droit de façon totale ou partielle à la demande initiale, y compris les recours déposés par l'administration elle-même.

75. Pouvez-vous fournir le volume des litiges par domaine (droit d'asile, étrangers, impôts, urbanisme, etc...) ? [5-10 lignes max.]

Décisions rendues par matière :

Matière	Conseil d'Etat		Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Agriculture	176	258	419	584	2115	2388
Aide sociale	158	112	78	50	890	836
Armées	30	21	140	112	490	320
Collectivités territoriales	129	191	384	642	3315	3581
Comptabilité publique	30	7	27	19	23	26
Contentieux fiscal	539	788	5328	6312	26403	26115
Culture	16	5	5	4	25	25
Décorations	6	7	9	13	23	20
Domaine – voirie	78	97	261	262	1710	2056
Droits des personnes et libertés publiques	192	201	338	284	1947	2064
Économie	158	77	89	38	308	270
Éducation – recherche	191	116	136	192	1672	1518
Élections	57	217	46	56	544	1031
Environnement	146	101	231	292	1412	1466
Établissements publics	24	13	15	20	114	155
Étrangers	4014	3318	1550	1871	27430	30272
Expropriation	81	60	86	118	480	415
Fonctionnaires et agents publics	1206	1258	2243	2809	15792	17835
Juridictions	130	64	107	106	167	205
Logement	32	59	235	143	4332	4351
Marchés et contrats	169	126	743	754	4593	4949
Pensions	728	1181	460	397	3728	6900
Police	158	147	421	540	6572	7892
Postes et télécommunications	54	35	11	4	54	48
Professions	428	375	162	216	1122	1234
Radiodiffusion et télévision	55	53	0	1	22	23
Rapatriés	7	38	60	94	108	130
Santé publique	136	251	458	550	3882	3662
Sécurité sociale et mutuelles	102	89	246	404	621	373

Sports	29	35	17	24	112	141
Transports	50	40	19	150	211	89
Travail	177	171	387	493	2444	2644
Travaux publics	77	56	551	506	4459	3412
Urbanisme et aménagement	438	440	1369	1714	9240	9931
Divers	16	36	69	55	669	782

C. L'économie de la justice administrative.

76. Existe-t-il des études menées par des chercheurs ou des éléments de réflexion chez des praticiens qui démontreraient une préoccupation des juridictions en matière, par exemple, de condamnations à des dommages et intérêts : s'intéressent-elles à l'influence de condamnations très lourdes de l'administration sur les budgets publics ? Réfléchissent-elles aux conséquences de leurs décisions en termes de coûts pour les finances publiques ?

Les études et les recherches sur les problématiques de l'économie du droit se développent, mais elles semblent être principalement tournées vers la façon dont les agents économiques s'adaptent aux modifications de leur environnement juridique et les effets économiques des règles de droit dans les pays de tradition romano-germanique.

Si le juge tient compte des conséquences économiques et financières de ses décisions pour le justiciable, par exemple en modulant leurs effets dans le temps, les principes d'égalité et d'indépendance qui gouvernent son action l'empêchent de fixer le montant des réparations, qui doivent être justes et intégrales, en fonction de l'état des finances publiques. Il tend d'ailleurs à resserrer son contrôle sur les lois de validation et exclut qu'un simple motif financier puisse justifier une intervention du législateur pour modifier l'issue d'un procès.