

Author: Jack Kleijne, Research Department of the Council of State of the Netherlands

Preliminary Questions

L'histoire de la justice administrative aux Pays-Bas est décrite ci-dessous. Comme les avis différaient aux Pays-Bas quant à un partage acceptable des compétences entre le pouvoir judiciaire et l'administration, la question de savoir s'il était désirable et praticable pour des juridictions d'avoir une compétence générale pour juger des litiges entre les citoyens et les autorités survenus à l'occasion des actes et actions de ces autorités a été discuté aux Pays-Bas jusqu'au cours du 20^{ème} siècle. Cela a conduit à l'adoption de solutions ad hoc dans les cas où le besoin d'un contrôle juridictionnel existait. L'évolution de la justice administrative a été marquée par une division au coup par coup des compétences entre les organes administratifs et judiciaires ce qui a entraîné une véritable jungle au niveau des procédures de contrôle.

La solution choisie dans de nombreux domaines du droit administratif était le contrôle administratif (*administratief beroep*), c'est-à-dire un droit de recours devant une autorité administrative différente (supérieure) pour contrôler la décision. L'autorité de contrôle peut substituer à la décision attaquée sa propre décision. Souvent, était établi également un droit d'appel devant la Couronne, auquel cas la décision définitive appartient à la Couronne. Pour assurer l'indépendance du jugement dans un tel cas, la Couronne fonde sa décision sur un avis soumis par la Section des litiges administratifs du Conseil d'Etat (*Adfeling geschillen van bestuur van de Raad van State*) dans le respect d'une procédure contradictoire telle que prévue par le Règlement du Conseil d'Etat de 1861¹. Si la Couronne décidait de ne pas suivre l'avis, elle devait respecter certaines règles spécifiques (« justice retenue »). Les « décisions contraires », comme elles étaient appelées, étaient plutôt rares, moins de 0,5%.

¹ the Council of State Act of 1861

Après que le principe de la justice administrative indépendante (c'est-à-dire le contrôle juridictionnel des actes administratifs et actions de l'administration) fut accepté en 1887 (article 154 de la Constitution actuelle), des propositions ont été faites pour l'introduction d'un système général de justice administrative, mais elles n'ont jamais été mises en œuvre. A la place, des dispositions sectorielles furent introduites dans les domaines où la justice administrative fut acceptée en raison de la nature hautement liante de certaines règles de statut et où il n'y avait pas de désaccord sur l'autorité compétente (la nature spécialisée de l'autorité contribuait à inspirer confiance). Cette compartimentalisation de la justice administrative était soulignée par, et soulignait elle-même en retour, le développement orienté de manière sectorielle du droit administratif substantif, laissant une part minime aux normes générales et à la doctrine.

Les décisions des tribunaux spécialisés établis pour juger des recours portant sur l'examen des litiges fiscaux furent alors transférées dans une compétence séparée fiscale, qui fut par la suite assignée aux Cours d'appel (gerechtshoven) et la Cour de cassation (Hoge Raad, Haut Conseil²).

L'administration de la justice dans les litiges de sécurité sociale fut à l'origine assignée à des tribunaux spécialisés, qui furent ensuite intégrés par l'Acte sur les recours en matière de sécurité sociale de 1955, intégrés aux tribunaux répartis aux Pays-Bas. La Cour d'appel est la Haute Cour des affaires de sécurité sociale (Centrale Raad van Beroep)³ depuis 1902. Les litiges en matière d'assistance sociale ne furent pas ajoutés à la compétence de cette Cour avant le 1^{er} janvier 1994. Avant cette date, les recours dans de tels litiges relevaient de la Couronne, depuis 1863 la Section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

Les affaires relatives à la situation juridique des fonctionnaires étaient entendues en première instance par les tribunaux du service

² Hereinafter: **HR**.

³ Hereinafter: **CRvB**.

public, qui avaient le même président que les tribunaux de sécurité sociale. Les recours étaient portés devant le CRvB.

Le tribunal en matière alimentaire fut établi pour le droit administratif économique en 1941. Lorsque les organisations industrielles de régulation furent établies dans les années 50, sa compétence fut transférée à la Cour Administrative du Commerce et de l'Industrie (College van Beroep voor het bedrijfsleven). La principale fonction de cette cour a aujourd'hui changé de la supervision des organisations industrielles régulées au droit des subventions et régulations et droit disciplinaire.

Comme en matière fiscale, la compétence administrative dans d'autres domaines du droit était quelquefois assignée aux cours ordinaires (c'est-à-dire les cours d'instance et les cours d'appel et la Cour Suprême comme cela est prévu dans la loi relative à l'organisation du pouvoir judiciaire depuis 1838).

Le temps a passé, et la volonté d'accepter les nombreux fossés laissés par cette fragmentation a diminué. C'est pourquoi en général, une compétence administrative supplémentaire fut créé dans les années 60 et 70. Bien que cela remplit les vides (une fois encore dans certaines limites), elle laissa les compétences existantes intactes.

L'Acte relatif aux décisions administratives (contrôle) (Wet beroep administratieve beschikkingen) de 1963 conférait encore la compétence à la Couronne. Cependant, l'Acte relatif aux recours contre les décisions administratives de 1975 reconnut la compétence pour juger des appels à la Section contentieuse du Conseil d'Etat, qui fut établie à cette période. Comme l'Acte relatif aux décisions administratives (contrôle), l'Acte relatif aux recours contre les décisions administratives mentionnait seulement les décisions administratives individuelles (« beschikkingen »). A partir de 1975, il était devenu habituel dans de nouvelles lois de considérer comme applicable les règles de compétence établies par l'Acte relatif aux recours contre les décisions administratives et de ne pas prévoir de

disposition spéciale pour le contrôle juridictionnel⁴. En conséquence, la Section du contentieux évolua rapidement dans la cour administrative générale pour les Pays-Bas.

L'Acte général relatif au droit administratif entra en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Cette loi régule la procédure administrative et, dans une mesure plus grande, le droit administratif général substantif. Le système décrit en I s'applique depuis lors.

2. Le contrôle par les juridictions des actes administratifs et actions vise à protéger les droits des requérants face à l'administration. Les autorités administratives doivent respecter à la fois les lois et le droit non écrit. Cependant, le contrôle des actes et actions des autorités administratives ne vise pas à assurer un contrôle général du fonctionnement légal de l'administration.

3. Le terme « autorités administrative » signifie (a) un organe d'une personne morale qui est établie sous le régime du droit public or (par exemple l'Etat, la province, les municipalités, les districts water-board) (b) une autre personne ou organe qui est investi par toute autorité publique (section 1 :1, sous section 1 Awb)⁵.

⁴ This historical survey is taken from M. Schreuder-Vlasblom, "Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure" (Judicial review and administrative preprocedure), Deventer, 2003, pp. 9-13.

⁵ Article 1:1

1. "Administrative authority" means:

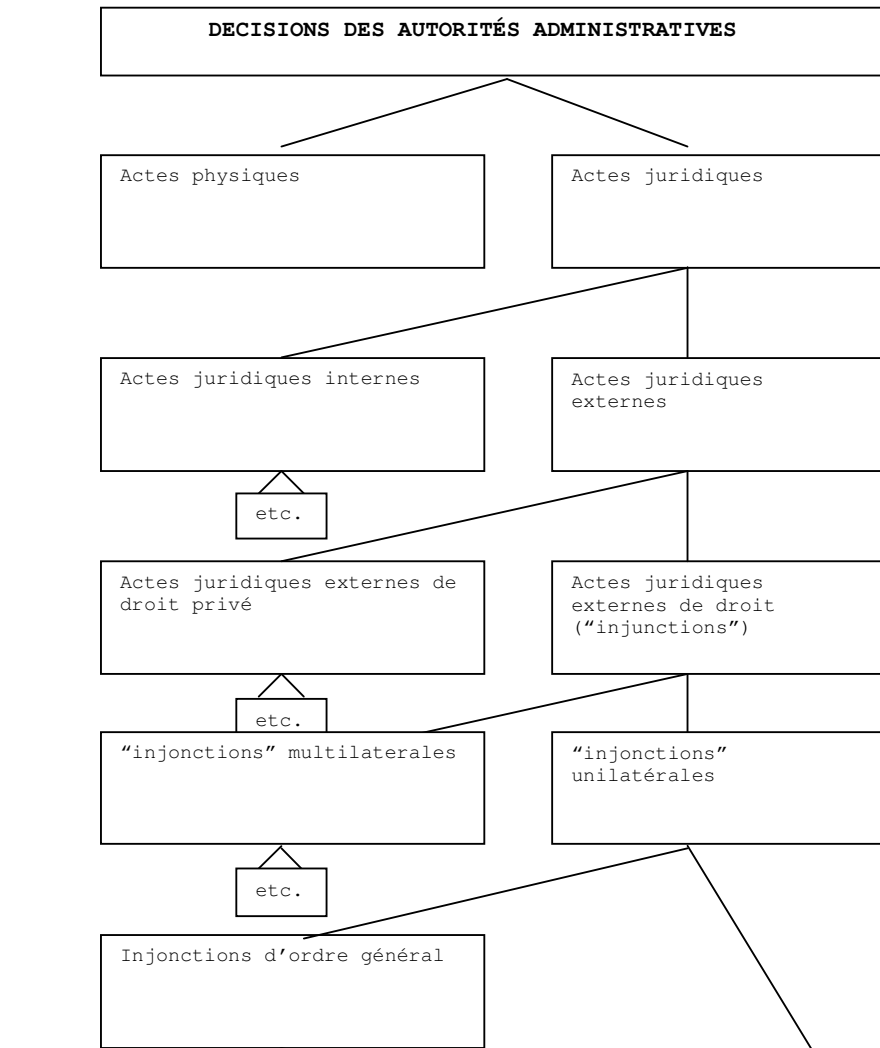
(a) an organ of a legal entity which has been established under public law, or
(b) another person or body which is invested with any public authority.

2. The following authorities, persons and bodies are not deemed to be administrative authorities:

(a) the legislature;
(b) the First and Second Chambers and the Joint Session of the States General;
(c) independent authorities established by law and charged with the administration of justice, and the Council for the Judiciary;
(d) the Council of State and its divisions;
(e) the General Chamber of Audit;
(f) the National Ombudsman and Deputy Ombudsmen;
(g) the chairmen, members, registrars and secretaries of the authorities referred to at (b) to (f), the Procurator General, the Deputy Procurator General and the Advocates General to the Supreme Court, and committees composed of members of the authorities referred to at (b) to (f).

An authority, person or body excluded under subsection 2 is nonetheless deemed to be an administrative authority in so far as it makes orders or performs acts in relation to a public servant not appointed for life as referred to in 1 of the Central and Local Government Personnel Act, his surviving relatives or his successors in title.

4. En droit néerlandais, les décisions des autorités administratives sont classées selon le schéma suivant⁶. La section 1:3 Awb définit les différents actes juridiques externes existant en droit public⁷.



⁶ Van Wijk, "Hoofdstukken van bestuursrecht", The Hague, 2005, p. 153.

Reglement général (à valeur obligatoire) (lois au sens matériel édictées par une autorité administrative)	circulaires	plans	Autres injonctions d'ordre général (other orders of general scope)	décisions ("beschikkingen")
---	-------------	-------	--	-----------------------------

Regulation or an application for a general rule for weighing interests, determining facts or interpreting regulations in the exercise of a power of an administrative authority.

Generally binding regulations: "lois au sens matériel" edicted by administrative authorities.

Policy rules: in French "circulaires".

Si un acte d'une autorité administrative peut ou non être contesté dépend de sa classification :

- décisions, plans et autres injonctions d'ordre général peut être contesté ;
- les règlements (lois au sens matériel) et circulaires ne peuvent pas être contestés (section 8:2 Awb) ⁸;
- les « injonctions » multilatérales peuvent être contestées seulement en respectant la doctrine de l' «acte détachable ».

I - WHO REVIEWS ADMINISTRATIVE ACTS?

I. NB Bien que d'après la recommandation R (2004)20 les « actes administratifs » incluent, au sens strict, les actes physiques de l'autorité administrative, je limiterai mes réponses aux « ordres », c'est-à-dire les actes juridiques (ordres d'application générale ou décisions individuelles) soumis au droit public (section 1:3, sous section 1 Awb). Un « ordre » inclut un refus ou une défaillance d'adopter un « ordre » (section 6:2 Awb)⁹. Dans la grande majorité des cas, un recours peut ou pourra être formé à l'encontre de l'administration lorsqu'il y a un ordre expresse.

⁸ Article 8:2

No appeal may be lodged against:

- (a) an order containing a generally binding regulation or a policy rule,
- (b) an order repealing or laying down the entry into force of a generally binding regulation or policy rule,
- (c) an order approving an order, containing a generally binding regulation or a policy rule or repealing or laying down the entry into force of a generally binding regulation or a policy rule.

⁹ Article 6:2

For the purposes of statutory regulations governing objections and appeals, the following shall be equated with an order:

- (a) a written refusal to make an order, and
- (b) failure to make an order in due time.

Seules les juridictions civiles sont compétentes pour juger des litiges impliquant une perte ou un dommage causé par les actes physiques de l'administration. Lorsque la perte ou le dommage est causé par des « ordres », les juridictions administratives ont compétence depuis la fin des années 1990 suite à une série de jugements relatifs aux marques. Actuellement, les juridictions civiles considèrent aussi qu'elles ont compétence.

Ci-dessous, je vais expliquer les règles gouvernant la procédure administrative résultant du Awb. Occasionnellement je me référerai également aux dispositions des lois spécifiques.

A. Les organes compétents

5. La procédure commence avec une objection qui sera ou devra être formée devant l'autorité administrative concernée. L' « ordre » est alors considéré à la lumière de l'objection (section 7:11, sous section 1 Awb) ¹⁰. Lorsque cela est approprié, l'autorité administrative peut décider sur la base de la reconsidération de supprimer l'ordre et, dans la mesure où cela est nécessaire, adopter une nouvelle décision (section 7:11, sous section 2 Awb).

Dans un nombre limité de cas, aucune objection ne peut être introduite, mais un recours peut être formé devant une autre autorité administrative, supérieure, pour le contrôle de la décision. Une telle autorité administrative a les mêmes pouvoirs reconnus à une autorité appréciant une objection ^{11 12}.

¹⁰ Article 7:11

1. If the objection is admissible, the disputed order shall be reviewed on the basis thereof.

2. In so far as the review provides grounds for so doing, the administrative authority shall rescind the disputed order and, in so far as necessary, make a new order replacing it.

¹¹ Article 7:25

In so far as the appeals authority considers that the appeal is admissible and well-founded, it shall annul the disputed order and, in so far as necessary, make a new order replacing it.

¹² No objection or application for administrative review can be lodged in cases concerning spatial planning or environmental law. In these matters "orders" may be challenged when they are in their draft stage. The final "orders" may be attacked directly before the administrative courts.

Une partie intéressée peut saisir une juridiction indépendante pour le contrôle juridictionnel de la décision adoptée en rapport avec l'objection ou le recours pour le contrôle administratif. Cf réponse à la question 6.

6. En première instance

Les sections de droit administratif des 19 cours de district sont compétentes pour juger des litiges dans tous les domaines du droit administratif (après le respect des étapes de l'objection et du contrôle administratif). Cependant, il y a ici deux exceptions. La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat [Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹³] juge en premier et dernier ressort en cas de recours concernant le droit de l'organisation des sols (space planning) et le droit de l'environnement¹⁴. Le CBB juge en première et dernière instance en cas de recours visant au contrôle des décisions des organisations industrielles de régulation soumises au droit public. De plus, certaines lois prévoient la possibilité de former un recours directement devant le CBB pour contrôler une décision¹⁵.

En appel

La compétence d'appel est divisée parmi différentes juridictions :

- (a) contentieux fiscal : les cours d'appel, avec la possibilité de cassation devant le HR ;
- (b) contentieux d'assurance sociale et litiges impliquant des fonctionnaires : le CRvB ;
- (c) droit administratif dans les litiges économiques : CBB¹⁶ ;
- (d) autres cas: ABRvS.

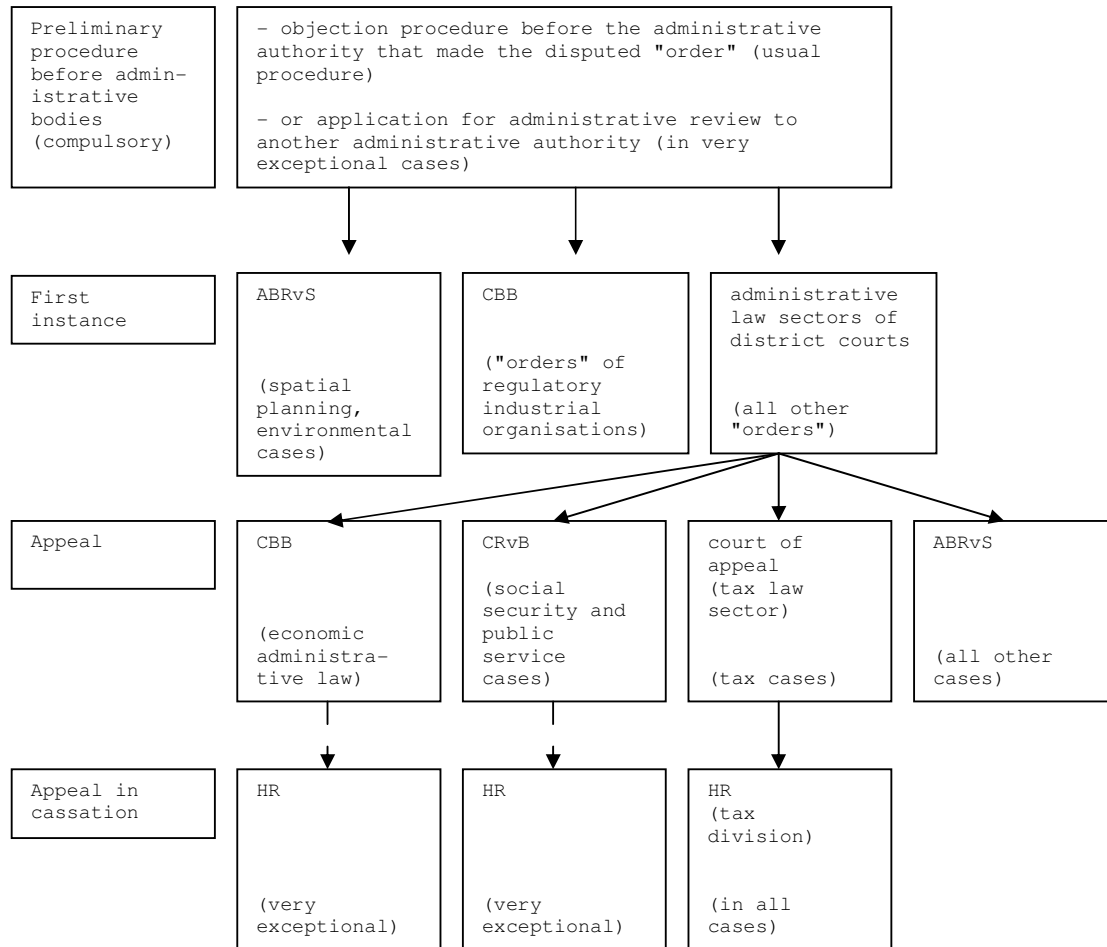
¹³ Hereinafter: **ABRvS**.

¹⁴ In 1994 the Administrative Jurisdiction Division replaced the existing Administrative Disputes Division and the Judicial Division.

¹⁵ The system of legal redress against administrative fines for traffic offences is disregarded here.

¹⁶ In exceptional cases in categories (b) and (c), appeal in cassation may lie to the Supreme Court, namely for the interpretation of terms that also play a role in tax law or civil law (e.g. "pay" and "employee").

Justice administrative aux Pays-Bas



B - REGLES APPLICABLES

7. Les juridictions auxquelles il est fait référence dans la réponse à la question 6 sont les juridictions ordinaires, c'est-à-dire les cours de district (section droit administratif), les cours d'appel (section fiscale) et le HR (section fiscale). Cependant, leurs pouvoirs pour contrôler les actes administratifs sont régulés par des lois spécifiques mentionnées à la réponse à la question 8.

8. La compétence de contrôle est régulée par des lois spécifiques telles que la Awb, le State taxes Act, l'Acte du Conseil d'Etat, l'Acte des recours en matière de sécurité sociale (la compétence d'appel du CRvB), des lois relatives au droit administratif en matière économique et la l'Acte relative à la Compétence Administrative (Commerce et Industrie).

D'un point de vue pratique, le chapitre 8 du Awb est toujours applicable, les lois spécifiques contiennent seulement des variations mineures.

C - ORGANISATION INTERNE ET REGLES APPLICABLES

9. Les dispositions régissant l'organisation des sections de droit administratif des cours de district sont comprises dans l'Acte relatif à l'organisation judiciaire. Ces dispositions portent sur le personnel des juridictions, le bureau d'organisation de la Cour (court management boards) et la procédure d'adoption des décisions. La Section 20 prévoit qu'une cour de district a quatre sections : droit administratif, droit civil, compétence limitée et droit pénal. La section de droit administratif comprend des divisions à trois juges et à juge unique. Les cours d'appel comprennent des sections de droit civil, pénal et fiscal. Ici, il y a également des divisions à trois juges et à juge unique¹⁷.

¹⁷ The requested information on this subject is not received yet from the tax division of the HR. This information will be send to you on a later moment.

10.

(a) *ABRvS*

L'*ABRvS* a quatre chambres : urbanisme, environnement, recours général et recours en matière d'immigration et d'asile. Les litiges peuvent être entendus soit par une chambre à trois juges soit par un juge unique. L'*ABRvS* a un personnel de 190 juristes (FTEs).

(b) La CBB a deux sections, chacune d'elles a plus ou moins la même compétence. Les litiges peuvent être entendus soit par une chambre à trois juges ou un juge unique. Le CBB a un personnel, approximativement, de 13 juristes (FTEs).

(c) La CRvB a trois sections, composées de divisions. Chaque division est compétente pour un type particulier d'affaires. Les affaires sont entendues par une chambre à trois juges. Le CRvB a un personnel comprenant environ 43 juristes (FTEs).

D - LES JUGES

11. (a) Les juges des cours de district, des cours d'appel et de la HR sont des membres des juridictions ordinaires. Ils sont susceptibles de bouger entre les différentes sections de la cour.

(b) Les magistrats du CRvB et du CBB sont aussi membres des juridictions ordinaires.

(c) Les membres du ABRvS forment une catégorie séparée, qui est subdivisée en deux groupes :

(i) approximativement 25 Conseillers d'Etat, à temps plein, et dont les compétences implique le conseil sur à la fois la législation et l'administration de la justice ; ils comprennent quelques non-juristes, qui, cependant, ne peuvent agir en tant que juge président d'une chambre ou agir en tant que juge unique :

(ii) approximativement 30 Conseillers Extraordinaires, qui sont à temps partiel (50, 60 ou 80%) et tous juristes ; généralement ils n'ont pas un job différent permanent¹⁸.

Les deux catégories de Conseillers d'Etat ont les mêmes droits.

12. Les juges des Cours de district sont sélectionnés par un comité pour le recrutement des membres du pouvoir judiciaire ; ils sont nommés par la Cour à vie. Eu égard à la formation de ces juges, cf la réponse à la question 13.

Les juges des Cours de district peuvent porter leur candidature pour un poste au niveau des Cours d'appel, le CRvB ou le CBB. D'un point de vue général, seuls les juges administratifs sont éligibles à une nomination aux cours administratives d'appel. Les juges administratifs sans expérience en droit civil ou criminel ne sont pas, normalement, éligible à une nomination à un poste de juge à la cour d'appel. De plus, les juges « fiscaux » à la Cour d'appel ne

¹⁸ With the exception of the presidents of the CRvB and the CBB and a member of the tax division of the HR, who do, on the other hand, not have a fixed part-time job with the ABRvS.

peuvent pas être recrutés parmi les juges des cours de district comme les sections fiscales de ces cours de district ont seulement récemment été instituées.

Pas tous les juges du CRvB et du Commerce et du CBB sont nommés parmi les juges de cours de district ; les autres sont des juristes qui ont auparavant eu un autre emploi, par exemple dans une administration publique ou à l'Université.

Les Conseillers d'Etat ont aussi des cursus variés. Il y a de nombreux anciens professeurs tout comme des anciens politiciens, des juges et des fonctionnaires et les occasionnels ex-procureurs ou ex-maires. Ils sont nommés par la Cour à vie.

13. En général, il y a deux différents cours : le premier est une formation de six ans pour les juristes qui n'ont pas au moins six ans d'expérience en tant que praticien du droit (la formation RAI0), la seconde est une formation plus courte pour les juristes qui ont cette expérience (la formation RIO).

La formation de 6 ans couvre tous les aspects du travail de la Cour, y compris celui des procureurs. Durant la formation, les « stagiaires » passent aussi une année placés auprès d'une profession juridique autre que celle de magistrat. Les stagiaires suivant la formation plus courte passent habituellement leur stage pratique dans deux sections de la cour en question. Les stagiaires des deux catégories sont supervisés lorsqu'ils président les audiences de la cour et la rédaction des jugements.

14. Les membres du pouvoir judiciaire obtiennent une promotion seulement s'ils choisissent de porter leur candidature pour l'avancement et obtiennent les qualifications requises. Il n'y a pas de postes juridictionnels plus qualifiés (senior judicial posts) qui entraîneraient une forme d'avancement automatique. Les juges peuvent être nommés en tant que vice-président d'une cour. En général, il y a un vice-président qui est responsable de la gestion et de

l'organisation et un autre qui est responsable pour les tâches d'une nature plus substantive.

15. Il n'y a pas de politique établie s'agissant de la mobilité professionnelle. Certains juges demeurent un membre permanent de « leur » juridiction et d'autres changent pour une autre cour (supérieure ou non) qui est comprise dans le système juridictionnel ordinaire ; certains membres du pouvoir judiciaire quittent aussi une cour ordinaire pour une cour administrative, et vice versa. Il n'y a pas de patterns fixe de carrière dans le système néerlandais.

E - ROLE DES ORGANES COMPETENTS

16. (a) Le recours devant une juridiction administrative est en principe un recours en annulation. Son but est d'obtenir l'annulation complète ou partielle d'un acte d'une autorité administrative. Si un acte est annulé pour vice de procédure, l'autorité administrative devra généralement en adopter un nouveau¹⁹. Si l'acte est annulé pour un motif substantif, il y a deux alternatives ²⁰:

¹⁹ If it is a procedural defect which is not to the detriment of any interested party, the administrative judge may himself rectify the defect (section 6:22 AWB).

Article 6:22

An order against which an objection has been made or an appeal has been lodged may be upheld by the authority deciding on the objection or appeal, despite an infringement of a procedural rule, if it is found that the infringement has not prejudiced the interests of the interested parties.

²⁰ Article 8:72

1. If the district court rules the appeal well-founded, it shall annul all or part of the disputed order.
2. If an order or part of an order is annulled, the legal consequences of the order or the annulled part thereof shall be void.
3. The district court may determine that all or part of the legal consequences of the annulled order or the annulled part thereof shall be allowed to stand.
4. If the district court rules the appeal well-founded, it may direct the administrative authority to make a new order or to perform another act in accordance with its judgment, or it may determine that its judgment shall take the place of the annulled order or the annulled part thereof.
5. The district court may set the administrative authority a time limit for issuing a new order or performing another act.
6. The district court may determine that a provisional remedy shall cease to have effect at a later time than the time of judgment.

(1) l'autorité administrative aura encore une certaine latitude pour adopter un nouvel acte substantiel ; dans un tel cas, la juridiction administrative annule simplement l'acte existant²¹ ;

(2) il n'y a plus de latitude au profit de l'autorité administrative dans la mesure où il apparaît clairement ce que le nouvel acte doit être ; dans un tel cas, la cour elle-même adopte le nouvel acte pour remplacer celui qu'elle annule²².

Une décision définitive dans les affaires relatives à l'octroi de dommages intérêts, les amendes administratives et les recours intervenant dans le domaine du contentieux fiscal est généralement adoptée par la Cour elle-même.

(b) Dans tous les cas, le juge administratif contrôle tous les aspects de l'acte contesté pour déterminer sa légalité (c'est-à-dire le défaut de compétence ou la violation de la loi ou du droit écrit). Si la loi reconnaît une certaine discrétion à l'autorité administrative, le juge administratif vérifie seulement si la compétence n'a pas exercé d'une manière manifestement déraisonnable.

(c) La relation entre la cour d'appel et la cour de première instance peut être disregardée. On doit cependant noter qu'un recours porte généralement sur tous les aspects du jugement (c'est-à-dire tous les éléments de fait ou de droit). Seul en matière de recours d'asile et d'immigration est le champ de contrôle de la Cour sévèrement restreint.

17. Non.

7. The district court may determine that, as long as the administrative authority does not comply with a judgment, an astreinte to be fixed in the judgment shall be payable by the legal entity designated by the district court to a party designated by the district court. Articles 611a to 611i of the Code of Civil Procedure shall apply *mutatis mutandis*.

²¹ An administrative court may set the administration a time-limit for this purpose, if necessary supported by a penalty payment for failure to comply. See section 8:72, subsections 5 and 7, Awb.

²² To this extent the Netherlands has a mixed form of "recours en annulation" and "plein recours"; it is sometimes qualified as "recour en annulation enrichi".

18. Seul le Conseil d'Etat a un rôle en plus de sa fonction juridictionnelle. Cette fonction additionnelle comprend l'émission d'avis au législateur sur des lois et à la Couronne sur les actes en conseil (article 73 §1 de la Constitution).

Le Conseil d'Etat doit rendre un avis dans les cas suivants :

- les projets de loi ;
- les projets d'actes en conseil ²³;
- les propositions de loi déposés par la Chambre des Représentants ;
- la ratification des traités ;
- les actes d'expropriation (mais ne portant pas sur le montant de la compensation).

De plus, le Conseil d'Etat ou l'une de ses sections peut être entendu dans tous les cas où le gouvernement l'estime nécessaire. Des exemples sont les documents de politique gouvernementale, les positions du gouvernement, les amendements à la législation et également au budget national (section 15a de l'Acte relatif au Conseil d'Etat).

19. Tous les Conseillers d'Etat ordinaires siègent à la fois en Conseil entier (fonction consultative) et au ABRvS. Un Conseiller d'Etat qui a été impliqué dans l'émission d'un avis sur la légalité ou la constitutionnalité d'une loi ou d'un acte en conseil ne doit pas siéger par la suite en tant que membre du ABRvS pour juger une affaire dans laquelle le même problème survient²⁴. Bien que l'Acte relatif au Conseil d'Etat ne contienne pas une disposition spécifique à cet effet, c'est une

²³ This also applies to draft "Kingdom statutes" and "Kingdom orders in council", i.e. legislation which, put simply, applies not only to the Netherlands in Europe but also to the Caribbean parts of the Kingdom (the Netherlands Antilles and Aruba).

²⁴ See the judgments in the cases of Procola (arrest no. 14570/89; ECtHR A326) and Kleyn and others (arrest no. 39343/98, 39651/98, 43147/98, 46664/99; ECtHR 2003-VI).

règle issue de la pratique. En fait, les situations de « même cas » de la sorte sont extrêmement rares.

Comme la Section du contentieux administratif comprend non seulement des Conseillers d'Etat ordinaires (qui rendent aussi des avis sur la législation) mais aussi des Conseillers d'Etat extraordinaires (qui interviennent seulement en matière juridictionnelle), une chambre peut toujours être formée en respect de la jurisprudence « Procola et Kleyn ».

F - REPARTITION DES COMPETENCES ET RELATIONS ENTRE LES INSTITUTIONS

20. La première forme d'harmonisation et de coopération entre les cours d'appel les plus hautes dans le domaine du droit administratif est la consultation informelle qui a lieu à des niveaux variés prévus à cet effet (consultation externe des présidents) comprenant le Président de l'ABRvS, le Président du CBB et du CRvB et les Vice-Présidents des sections civile et fiscale de la Cour Suprême. Au niveau du personnel, il y a une consultation entre les officiers de liaison.

En 2004, le gouvernement a annoncé l'introduction d'un projet de loi pour établir une Chambre de droit administratif (application uniforme) spanning le ABRvS, le CBB et le CRvB. Une chambre de cette sorte rendrait possible, lorsque cela est nécessaire, de rendre des jugements « bien publiés », indiquant des lignes directrices, sur des questions générales de droit administratif et de procédure administrative.

En pratique, les cours administratives supérieures ont prouvé largement qu'elles étaient capables de prévenir des divergences majeures de jurisprudence.

II - COMMENT LES ACTES ET ACTIONS SONT CONTROLES?

A. ACCES A LA JUSTICE

21. Cf réponse à la question 5.

22. Toute partie intéressée peut introduire un recours ou appel devant une juridiction administrative. Une partie intéressée est une personne dont les intérêts sont directement affectés par un acte (section 1 :2, sous section 1 Awb) ²⁵. Selon la jurisprudence, une telle personne doit avoir un :

- propre
 - objectivement définissable
 - actuel
 - intérêt personnel
 - et directement affecté
- par l'acte contesté.

Cela est donc plus large que la jurisprudence allemande mais plus restreint que la jurisprudence française.

Une partie intéressée peut être une personne physique ou morale. Les autorités administratives peuvent aussi être qualifiées de parties intéressées (section 1 :2, sous section 2 Awb). Les intérêts qui leur sont confiés sont considérés comme leurs propres intérêts. Les intérêts généraux et collectifs peuvent seulement être défendus par des entités juridiques (section 1 :2, sous section 3 Awb).

Il est possible dans une procédure administrative de voir à la fois le demandeur et le défendeur faire partie de l'administration.

²⁵ Article 1:2

1. "Interested party" means a person whose interest is directly affected by an order.
2. As regards administrative authorities, the interests entrusted to them are deemed to be their interests.
3. As regards legal entities, their interests are deemed to include the general and collective interests which they particularly represent in accordance with their objects and as evidenced by their actual activities.

23. Avant l'examen du recours du point de vue substantiel par la juridiction administrative, les conditions pour qu'une requête soit admissible doivent être remplies. Par exemple :

- la requête doit avoir été introduite dans les délais (section 6 :7 et section 6 :24, sous section 1 Awb) ^{26 27};
- les frais d'enregistrement auprès de la cour doivent avoir été payés (section 8 :41, sous section 1 Awb dans le cas de contrôle, et les dispositions de lois spécifiques dans le cas de contrôle ou d'appel) ²⁸;

²⁶ Article 6:7

The time limit for submitting a notice of objection or appeal shall be six weeks.

²⁷ Article 6:24

1. With the exception of article 6:12, this division shall apply *mutatis mutandis* if an appeal to a higher court or an appeal in cassation may be lodged.
2. Notwithstanding article 6:4, an appeal in cassation shall be instituted by submitting a notice of appeal with the court against whose judgment the appeal is brought.

²⁸ Article 8:41

1. A registry fee shall be levied by the registrar on the submittant of the notice of appeal. In the case of a notice of appeal concerning two or more related orders, or is submitted by two or more submittants against the same order, one registry fee shall be payable. In this case the registry fee shall be the highest amount due under subsection 3 for one of the orders or from one of the submittants respectively.
2. The registrar shall inform the submittant of the notice of appeal that the registry fee is payable and inform him that the amount due must be credited to the account of the district court or paid to the registry within four weeks of the date on which the communication is sent. If the amount has not been credited or paid within this period, the appeal shall be ruled inadmissible, unless the submittant cannot reasonably be held to have been in default.
3. The registry fee shall be:
(a) EUR 37 if the appeal has been lodged by a natural person against:
(1°) an order made under a statutory regulation included in parts B and C, 1 to 25 and 29 of the Schedule to the Appeals Act,
(2°) an order regarding unemployment or sickness benefit made in respect of a public servant as such as referred to in article 1 of the Central and Local Government Personnel Act, or a conscript as such as referred to in article 1 (b) of the Conscripts (Legal Status) Act, their surviving relatives or their successors-in-title, or
(3°) an order regarding benefit for permanent disability under a statutory regulation under which the natural person is insured for a state disability pension in respect of his disability, or an order made under article P9 of the Public Servants' Superannuation Act,
(4°) an order made under the Rent Rebate Act,
(b) EUR 138 if the appeal has been lodged by a natural person against an order other than an order as referred to at (a), unless provided otherwise by act of Parliament, and
(c) EUR 276 if the appeal has been lodged by another than a natural person.
4. If the appeal is withdrawn because the administrative authority has wholly or partly satisfied the wishes of the submittant of the notice of appeal, the legal entity in question shall reimburse him the registry fee paid by him. In other cases where the appeal is withdrawn the legal entity in question may reimburse him all or part of the registry fee.
5. The amounts referred to in subsection 3 may be altered by order in council in so far as this is warranted by the cost-of-living index.

- la requête d'appel doit contenir (a) une description de la décision ou du jugement qui est contesté par le recours ou l'appel et (b) les moyens de la requête pour le recours ou l'appel (section 6 :5, sous section 1, opening words et (c) et (d) et section 6 :24, sous section 1 Awb) ²⁹.

Les conditions d'admissibilité sont les mêmes pour toutes les catégories de requérants.

Si l'une des conditions (autre que l'introduction de la requête dans le délai) n'a pas été remplie on doit donner au requérant l'opportunité de rectifier ce défaut. S'il échoue à le faire, ou dans les temps, la requête pour le contrôle ou l'appel peut être déclarée inadmissible³⁰.

Si un délai n'est pas respecté, la requête ne sera pas déclarée inadmissible si le requérant ne peut raisonnablement être regardé comme étant défaillant (section 6 :11 et section 6 :24, sous section 1 AWB) ³¹.

Pour qu'un recours soit admissible, l'acte contesté doit directement affecter la partie intéressée. Seule une personne dont les intérêts

²⁹ Article 6:5

1. The notice of objection or appeal shall be signed and shall contain at least:
 (a) the name and the address of the submittant;
 (b) the date;
 (c) a description of the order against which the objection or appeal is addressed;
 (d) the grounds for the objection or appeal.
 2. A copy of the order to which the dispute relates shall be submitted with the notice of appeal if possible.
 3. If the notice of objection or appeal is in a foreign language and a translation is necessary for the objection or appeal to be properly dealt with, the submittant shall arrange for a translation.

I.e. the one who submits the notice of objection or appeal. The words "petitioner" and "applicant" cannot be used as these words have a specific meaning in this act of Parliament.

³⁰ Article 6:6

If article 6:5 or any other requirement laid down by act of Parliament for the objection or appeal to be considered has not been complied with, the objection or appeal may be ruled inadmissible, provided the submittant has had the opportunity to remedy the omission within a time limit set for this purpose.

³¹ Article 6:11

A notice of objection or appeal submitted after the end of the time limit shall not be ruled inadmissible on this ground if it cannot reasonably be held that the submittant was in default.

sont directement affectés par un acte est qualifiée de partie intéressée. Cf la réponse à la question 22.

24. Le délai habituel pour introduire une requête pour un contrôle ou un appel est de six semaines après la notification de l'acte (section 6 :7 Awb) ou du jugement (section 6 :7 et section 6 :24, sous section 1 Awb). Un acte d'une autorité administrative et un jugement d'une juridiction administrative contiennent toujours une explication des voies de recours existantes et les délais de recours (sections 3 :45 et 8 :77 ; sous section 1, opening words et (f) Awb) ^{32 33}.

Ce délai ne peut être étendu. Cependant, un recours « pro forma » est possible : après qu'une requête a été introduite pour recours ou appel fondée sur des moyens précisés plus tard, la cour précise un délai au cours duquel de tels moyens peuvent être présentés. Des lois spécifiques peuvent prévoir un délai autre que six semaines, par exemple, deux ou quatre semaines. Mais ce sont des exceptions.

Si un acte est contesté sur le motif qu'il n'a pas été adopté dans les délais (silence de l'administration), l'objection ou le recours pour contrôle n'est pas enfermé dans des délais (section 6 :12, sous section 1 Awb)³⁴. Cependant, l'objection ou le recours pour contrôle

³² Article 3:45

1. If an objection may be made or an appeal may be lodged against an order, this shall be stated when notifying and giving communication of the order.
2. At the same time it shall be stated by whom, within what time limit and with which authority an objection may be made or an appeal may be lodged.

³³ Article 8:77

1. The written judgment shall state:
 - (a) the names of the parties and their representatives or legal representatives,
 - (b) the grounds for the decision,
 - (c) the decision,
 - (d) the name or names of the judge or judges hearing the case,
 - (e) the date on which the decision was delivered,
 - (f) who is entitled to a remedy, within what time limit and to which administrative district court.
2. If the district court rules the appeal well-founded, the judgment shall state what written or unwritten rule of law or general principle of law is considered to have been infringed.
3. The judgment shall be signed by the presiding judge of the three-judge section and the registrar. If the presiding judge or registrar is unable to sign it, this shall be stated in the judgment.

³⁴ Article 6:12

est inadmissible s'il a été introduit de manière déraisonnablement tardive (section 6 :12, sous section 3 Awb).

25. Aucune requête pour contrôle ne peut être introduite à l'encontre (a) d'actes contenant un règlement général à portée obligatoire ou une circulaire (section 8 :2 Awb) ; (b) un acte préparant un acte juridique de droit privé (section 8 :3 Awb)³⁵, (c) un acte appartenant à l'une des catégories mentionnées à la section 8 :4 Awb³⁶ ; (d) tout acte relatif à la « liste négative » indiquée à la section 8 :5 Awb³⁷. Cette liste comporte principalement les actes qui sont proches, connectés, avec d'autres actes irrévocables à

-
1. If the notice of objection or appeal is brought against failure to make an order in due time it shall not be subject to any time limit.
 2. A notice of objection or appeal may be submitted at such time as the administrative authority fails to make an order in due time.
 3. The objection or appeal shall be ruled inadmissible if the notice of objection or appeal is submitted unreasonably late.

³⁵ Article 8:3

No appeal may be lodged against an order in preparation of a legal act under private law.

³⁶ Article 8:4

No appeal may be lodged against an order:

- (a) suspending or annulling an order of another administrative authority,
- (b) based on a power conferred, or obligation imposed, under any statutory regulation in case of exceptional circumstances, made in these circumstances,
- (c) made on the basis of a statutory regulation designed to protect the military interests of the Kingdom or its allies,
- (d) appointing a person, unless an appeal is lodged by a public servant as such as referred to in article 1 of the Central and Local Government Personnel Act, or a conscript as such as referred to in article 1, (b) of the Conscripts (Legal Status) Act, their surviving relatives or their successors-in-title,
- (e) assessing the knowledge or ability of a candidate or pupil examined on the matter or tested in any other way, or laying down tasks, assessment standards or rules for such examination or testing,
- (f) a technical assessment of a vehicle or aircraft, or a measuring device, part thereof or auxiliary device therefore,
- (g) made under a statutory regulation concerning taxation or the levying of a contribution, or tax replacing a contribution, under the National Insurance (Financing) Act,
- (h) on the numbering of lists of candidates, the validity of electoral alliances, the voting procedure, the counting of votes and the establishment of results in elections of members of representative bodies, and the declaration of election to vacant seats, or
- (i) made on the basis of a statutory regulation concerning compulsory military service, in so far as medical examination, re-examination, drafting, actual service, long furlough or discharge is concerned, unless the order relates to voluntary enlistment, extension of actual service or breadwinner's allowance, or the order was made on the basis of the Armed Forces (Reserves) Act 1985.

³⁷ Article 8:5

No appeal may be lodged against an order made on the basis of a statutory regulation listed in the schedule to this act.

l'encontre desquels un droit séparé de recours entraînerait dans une procédure inutile, et d'autres actes pour lesquels la possibilité d'un recours a été considérée comme inutile pour des raisons politiques ou autres.

Le droit administratif néerlandais ne connaît pas de théorie similaire à celle de l'acte de gouvernement.

26. Les requêtes pour contrôle juridictionnel et appel ne sont pas sujettes à des procédures de filtrage séparées.

27. Une requête pour contrôle ou appel n'a pas à remplir des conditions spécifiques formelles. En pratique, elles peuvent même être introduites par fax.

28. Ce n'est pas encore prévu par la loi. Cependant, la section du contentieux administratif de la Cour de District a initié un projet pilote de « digital litigation ».

29. Sauf quelques exceptions, des frais d'enregistrement sont exigés pour introduire une requête pour un contrôle juridictionnel ou un appel. Par exemple, les frais pour une requête introduite par une personne physique devant le ABRvS s'élèvent à 138 euros dans le cas d'un contrôle juridictionnel, ou 207 euros dans le cas d'un appel. Si la requête est introduite par une personne morale, les frais sont doublés.

30. L'assistance d'un conseiller juridique ou d'un avocat n'est pas obligatoire mais est très courante en pratique. Cela conduit à peu de différence dans la procédure d'introduction de la requête³⁸.

31. Une partie intéressée peut recevoir l'assistance d'un conseiller juridique ou d'un avocat d'après le système d'aide juridictionnelle, si il ou elle ne peut payer les frais de la procédure administrative.

³⁸ The requested information on this subject is not received yet from the tax division of the HR. This information will be send to you on a later moment.

32. Non.

B. JUGEMENT

33. Le jugement principal est gouverné par le principe fondamental selon lequel les deux parties doivent être entendues (« audi alteram partem »). Cela découle des sections 8 :42 et 8 :43 Awb³⁹ ⁴⁰. La section 8:42 prévoit qu'une autorité administrative peut présenter sa défense à la requête introduite. La section 8 :43 prévoit la soumission d'une réponse écrite et la réponse. De plus, chacune des parties peut s'adresser à la Cour lors de l'audience. On doit noter que le principe est que chaque affaire doit être oralement lors de l'audience. D'après la section 8 :54 Awb, le jugement peut être rendu sans audience seulement si la cour de district présente un défaut manifeste de compétence ou si la requête pour le contrôle juridictionnel est manifestement inadmissible, manifestement infondé ou manifestement bien-fondé⁴¹. Cette disposition s'applique *mutatis mutandis* en appel⁴². En pratique, l'audition est d'une grande importance. Ces dispositions législatives donnent aussi effet au principe de « l'égalité des armes ».

³⁹ Article 8:42

1. Within four weeks of the date on which the notice of appeal is sent to the administrative authority the latter shall send the documents relating to the case to the district court and lodge a defence.
2. The district court may extend the time limit referred to in subsection 1.

⁴⁰ Article 8:43

1. The district court may give the submitter of the notice of appeal the opportunity to submit a written reply, in which case the administrative authority shall be given the opportunity to submit a written rejoinder. The district court shall fix the time limits for reply and rejoinder.
2. The district court shall give parties other than those referred to in subsection 1 the opportunity at least once to state their views on the case in writing, for which it shall set a time limit.

⁴¹ Article 8:54

1. Until the parties have been invited to appear in court, the district court may close the inquiry if continuation thereof is not necessary because:
 - (a) the district court manifestly lacks jurisdiction,
 - (b) the appeal is manifestly inadmissible,
 - (c) the appeal is manifestly unfounded, or
 - (d) the appeal is manifestly well-founded.
2. If judgment is given with application of subsection 1, the attention of the parties shall be drawn to article 8:55, subsection 1.

⁴² The situation is different only on appeal in immigration and asylum cases. Section 8:54, subsection 2 Awb and section 8:55 Awb shall not apply (section 88, subsection 1 Aliens Act 2000).

L'audience se déroule en public (section 8 :62, sous section 1 Awb)⁴³. Cependant, la cour de district peut déterminer que l'audience de la cour se déroulera entièrement ou partiellement en chambre dans l'intérêt de l'ordre public ou moral, dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat, dans l'intérêt de la sauvegarde des intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée ou si une audience publique porterait sérieusement préjudice à une bonne administration de la justice (section 8 :62, sous section 2 Awb). Le jugement est rendu par écrit (section 8 :66, sous section 1 Awb) et en public (open court), et indique les motifs de la décision (section 8 :77, sous section 1, préambule et (b) Awb)⁴⁴. Si le jugement décide que la requête est bien-fondée, il énonce que des règles de droit écrites ou non écrites sont considérées avoir été violées (section 8 :77, sous section 2 Awb).

A l'exception du problème mentionné à l'article 34, l'influence de l'article 6 CEDH est évidente par dessus tout dans l'abolition en 1994 de l'appel devant la Couronne (cf supra, question 1)⁴⁵ et le champ plus large pour les parties de commenter les rapports préparés par les experts nommés par la Cour⁴⁶. La procédure de cassation en matière de contentieux fiscal est la seule procédure devant une juridiction administrative au cours de laquelle un avocat général présente une opinion avant que la Cour ne rende son jugement.

⁴³ Article 8:62

1. The hearing shall be held in public.
2. The district court may determine that the hearing shall take place wholly or partly behind closed doors:
 - (a) in the interests of public order or public morality,
 - (b) in the interests of State security,
 - (c) if this is necessary to safeguard the interests of minors or protect the privacy of the parties,
 - (d) if a public hearing would seriously prejudice the proper administration of justice.

⁴⁴ Article 8:66

1. Unless judgment is given orally, the district court shall give judgment in writing within six weeks of closing the hearing.
2. In special circumstances the district court may extend this time limit for a maximum of six weeks.
3. The parties shall be informed of such extension.

⁴⁵ As a consequence of the judgment in the Benthem case (no. 8848/80; ECtHR A97).

⁴⁶ Cf ECtHR 18 March 1997 (Mantovanelli).

Actuellement, les parties ont la possibilité de commenter cette opinion avant que la HR rende son jugement⁴⁷.

34. L'indépendance du pouvoir judiciaire est garanti par l'article 117 de la Constitution. Un facteur important est que tous les juges sont nommés à vie. La promotion des membres du pouvoir judiciaire est assurée non pas par le gouvernement, mais pas un Conseil du pouvoir judiciaire indépendant. Les Conseillers d'Etat ordinaires et extraordinaires et les membres des ABRvS sont nommés à vie.

L'impartialité judiciaire est aussi garantie par les sections suivantes de l'Awb. S'il y a des faits ou des circonstances qui pourrait porter atteinte à son impartialité, tout juge doit s'écarter lui-même de l'affaire (section 8:19, sous-section 1 Awb). La section 8:15 AWB prévoit qu'en se fondant sur ces faits ou circonstances, une partie peut demander la disqualification du juge pour l'affaire. Un juge, dont la disqualification a été demandée l'approuvera (section 8:17 Awb). Sinon, cette demande de disqualification sera examinée par un panel de disqualification (section 8:18 Awb).

Enfin, les Conseillers d'Etat sont soumis à la règle (pas encore en vigueur) selon laquelle une personne qui a participé à l'élaboration d'un avis sur la constitutionnalité ou la légalité d'une disposition ne pourra siéger en tant que membre du ABRvS jugeant de cette meme affaire. Cf question 19.

35. Les arguments juridiques qui n'ont pas été inclus dans la notice d'objection (notice of objection) ou dans le cadre du recours administratif, peuvent être soulevés dans le cadre du recours juridictionnel. De nouveaux moyens peuvent aussi être soulevés en appel. Ce droit comporte deux limites: (a) les arguments doivent être en relation avec une partie de l'acte qui a été auparavant contesté (cela résulte de la section 6:13 Awb)⁴⁸, et (b) un nouvel

⁴⁷ Cf ECTHR 30 October 1991 (Bergers), 20 February 1996 (Vermeulen) and 7 June 2001 (Kress).

⁴⁸ Article 6:13

argument ne peut être invoqué à l'audience ou à une date déraisonnablement tardive avant l'audience. Les tribunaux ont jugé que cela serait contraire aux règles de bonne procédure.

36. Durant l'audience principale, les "parties" peuvent s'adresser à la Cour. Ils peuvent aussi déposer des documents écrits. Les "parties" sont dans tous les cas le requérant ou les requérants et l'autorité administrative dont l'acte fait l'objet du recours. Si le requérant conteste un acte adressé à un tiers (par exemple un détenteur de permis ou une personne bénéficiant d'une autorisation), le tiers est aussi une partie au procès. Les autres parties intéressées qui formulé une objection à un stade antérieur ou qui ont introduit un recours sont aussi entendues comme une partie à leur demande.

Les témoins et experts peuvent aussi jouer un rôle. La Cour peut aussi nommer des interprètes (section 8:60, sous-section 1 Awb).

37. Non.

38. La fonction d'Avocat général existe seulement au HR, par exemple dans la section fiscale. Cet officiel est indépendant et impartial, il rend des conclusions après avoir analysé les arguments juridiques. Cf également la réponse à la question 33.

39. La procédure peut s'achever prématurément si la requête en première instance ou en appel est retirée avant que la Cour n'ait rendu son jugement. Le décès d'une partie peut, mais pas nécessairement, signifier la fin de la procédure. Si l'acte administratif ne se réfère pas seulement au défunt, la procédure peut être poursuivie par ses héritiers au nom du défunt ou en leur nom propre.

No appeal may be lodged against an order made in respect of an objection or administrative appeal by the interested party if he may reasonably be considered at fault in not having made an objection or lodged an administrative appeal against the original order.

40. Les greffes des tribunaux envoient les requêtes écrites à l'autorité administrative et lui demande de soumettre un mémoire en défense (section 8:42, sous-section 1 Awb). Une copie du mémoire en défense est envoyé par le greffe au requérant. Les copies des autres documents déposés par une partie sont envoyées par le greffe aux autres parties.

41. En première instance, les parties sont responsables de la fourniture des preuves de ce qu'ils avancent. Si, cependant, la cour considère qu'il est nécessaire d'entendre un témoin ou un expert pour confirmer les faits, elle convoquera un témoin ou nommera un expert (section 8:60, sous-section 1 Awb). Cela peut aussi arriver lors de l'examen préliminaire (sections 8:46 et 8:47 Awb). C'est principalement le cas dans les contentieux relatifs au cadastre ou au droit de l'environnement que la cour nomme elle-même un expert.

42. L'audience est conduite par un juge unique ou le juge président la chambre à trois juges. Elle se déroule en public (section 8:62, sous-section 1 Awb). Cependant, la cour peut décider que le jugement se déroulera complètement ou partiellement en chambre pour préserver l'ordre public ou la morale, la sécurité de l'Etat, la sauvegarde des intérêts des mineurs, ou protéger la vie privée des parties, ou si une audience publique porterait sérieusement atteinte à la bonne administration de la justice (section 8:62, sous-section 2 Awb). Cf aussi la réponse à la question 33. En pratique, cela arrive rarement.

Une partie peut être représentée ou assistée par un conseiller (un avocat) (section 8:24 Awb). Après que les parties se sont adressées à la cour, elles sont interrogées en personne par la cour. Les témoins et experts peuvent être amenés par les parties ou sommés d'assister à l'audience (section 8:60, sous-section 4 et section 8:63, sous-sections 2 et 3 Awb). Ils peuvent être aussi interrogés sous serment mais cela arrive rarement. En pratique, les parties apportent souvent avec elles d'autres personnes qui désirent s'adresser à la cour. Les témoins et les experts peuvent être aussi convoqués ou nommés par le juge administratif (section 8:60, sous-section 1 Awb). Cf aussi la réponse à la question 41.

Laissez-moi ajouter que l'audience se déroule dans une atmosphère plutôt interne.

43. Lorsqu'une affaire est jugée par un panel de trois juges, les délibérations en chambre sont conduites par le juge président. La pratique est plutôt informelle. Dans de nombreuses chambres, il y a pour habitude que le juge le plus jeune ouvre les délibérations. Au ABRvS, l'un des deux membres de la chambre est toujours désigné comme "rapporteur", en d'autres mots, il ouvre l'interrogatoire à l'audience et donne son opinion en premier. Durant les délibérations en chambre. Le greffier (clerk) de la cour prend part aux délibérations en chambre.

Aucun avis indépendant n'est donné à l'audience par un avocat général ou un membre de la cour ("commissaire du gouvernement"). L'avocat général au HR (contentieux fiscal) soumet un avis écrit que les parties peuvent commenter par écrit. Il ne prend pas part au délibéré.

C. JUGEMENT

44. Les motifs du jugement sont habituellement expliqués de manière détaillée (section 8:77, sous-section 1 Awb). Normalement, le jugement doit répondre à chaque point soulevé. S'il y a différents arguments pour annuler l'acte, ils sont habituellement tous traités en vue d'assurer que le nouvel acte sera adopté, il ne fera pas l'objet de recours inutiles. La cour essaye généralement de rendre un jugement "convaincant".

45. Toutes ces normes juridiques (droit écrit et principes juridiques non écrits) sont importantes. Les règles internationales suivantes revêtent une importance particulière: article 6 CEDH, Directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 sur l'évaluation des effets de certains projets publics et privés sur l'environnement, Directive du Conseil 92/43/CEE du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels de la faune sauvage et de la flore, Directive

du Conseil 75/442/CEE du 15 juillet 1975 sur les déchets, Règlement du Conseil (CEE) n°259/93 du 1er février 1993 sur la supervision et le contrôle des bateaux transportant des déchets, au sein et hors de la Communauté européenne, et la Directive du Conseil 96/62/CE du 27 septembre 1996 sur l'évaluation de la qualité de l'air ambiant.

46. Le test de légalité, dans un sens étroit, est mis en oeuvre de façon stricte (incompatibilité avec le droit écrit ou un principe général du droit). Si la loi reconnaît à l'autorité administrative un pouvoir discrétionnaire, la cour contrôle uniquement si l'autorité a mis en oeuvre ses pouvoirs de manière raisonnable (c'est-à-dire qu'il n'y a pas eu d'évaluation manifestement déraisonnable des intérêts ou une qualification manifestement incorrecte). L'étendue du contrôle juridictionnel dépend du degré de discrétion reconnu par le législateur à l'autorité administrative. Les prérogatives d'imposer des sanctions administratives d'une nature punitive ne sont jamais supposées être discrétionnaires (article 6 CEDH).

NB Souvent, une autorité administrative qui a un pouvoir discrétionnaire a adopté des "guidelines" pour le mettre en oeuvre. La cour vérifie que règles ont été appliquées correctement.

47. Le juge administratif a une compétence exclusive pour ordonner qu'une partie de supporter les coûts incombant à une autre partie en relation avec certaines formes de réparation. Un système exhaustif de peines fixées est appliqué dans cette optique. Cela prévoit une contribution à certains coûts. Une personne morale peut être condamnée à supporter les coûts seulement si elle a utilisé de manière manifestement déraisonnable ses droits procéduraux.

En pratique, une personne autre que l'autorité administrative est rarement condamnée à supporter les dépens de l'autre partie. Ainsi, un requérant court peu de risques à introduire un recours. S'il perd, il doit seulement supporter ses dépens.

48. Les affaires sont jugées normalement par un juge unique dans les cours de district. Les affaires compliquées sont renvoyées à un panel de trois juges.

Les règles s'appliquent réciproquement devant le ABRvS, le CRvB et le CBB. En d'autres mots, les recours sont généralement jugés par des panels de trois juges, à moins que les affaires soient moins compliquées. Les affaires entendues par un juge unique devant la cour de district sont généralement entendues par un juge unique en appel.

Les cours d'appel siègent à trois juges, y compris en matière fiscale. La section fiscale du HR siègent généralement à trois juges (parfois cinq).

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

50. Presque tous les jugements sont rendus par écrit (section 8:66, sous-section 1 et section 8:77 Awb). Si le jugement est rendu oralement, une copie est tirée et envoyée aux parties (section 8:67, sous-sections 1 et 3 Awb). Le dispositif du jugement (pas les motifs du jugement) est lu en public et aussi envoyé aux parties (section 8:67, sous-section 5 et section 8:78 Awb). Lorsqu'une audience se tient, les parties sont informées lorsque le jugement sera rendu. Ce n'est jamais plus de six semaines après la clôture de l'audience (section 8:66, sous-section 1 Awb). Cette période peut être étendue dans des circonstances spéciales (section 8:66, sous-section 2 Awb).

D - EFFETS DES DECISIONS ET EXECUTION DES JUGEMENTS

51. Le jugement constitue la chose jugée entre les parties, c'est-à-dire que seules les parties sont liées par le jugement de la cour administrative. Cependant, l'annulation de l'acte a un effet *erga omnes*. La décision est toujours rendue au vu du cas d'espèce, bien que des décisions similaires peuvent être rendues dans des affaires similaires. Dans cette optique, un jugement a une incidence

sur d'autres affaires. Le droit procédural néerlandais ne reconnaît pas la doctrine "stare decisis".

52. La solution d'un jugement peut toujours faire l'objet d'un délai. Par exemple, une décision sera donnée jusqu'au moment où une décision nouvelle sera adoptée par l'autorité administrative. La cour peut aussi limiter l'effet rétroactif de l'annulation d'une décision. Il s'agit d'une jurisprudence établie depuis longtemps, qui n'a pas son origine dans la jurisprudence internationale.

53. L'exécution des jugements de la cour est assurée aux Pays-Bas. Aucune procédure légale précise n'est nécessaire à cet effet. Le jugement, certifié par la cour, constitue un acte exécutoire. Les autorités administratives, à qui la cour demande d'adopter un nouvel acte, suivra le plus souvent la décision de la cour; cependant, il est assez fréquent que ce nouvel acte soit adopté plus tard que ce que demandait la cour. Dans certaines circonstances, par exemple le refus de l'autorité administrative d'adopter un nouvel acte, la cour administrative précisera dans sa décision un délai dans lequel l'autorité administrative doit agir, par exemple adopter un nouvel acte (section 8:72, sous-section 5 Awb). La cour administrative peut juger que l'autorité administrative doit des pénalités financières en cas d'échec à adopter un acte (section 8:72, sous-section 7 Awb). En matière de procédure civile, une pénalité financière peut être mise en oeuvre sans difficulté à l'encontre d'un organe public auquel l'autorité administrative appartient (c'est-à-dire l'Etat ou une province ou municipalité). En pratique, ça n'est pratiquement jamais nécessaire.

Les officiels et les administrateurs individuels ne peuvent pas être considérés comme responsables civilement ou pénalement en raison d'un échec à la mise en oeuvre d'un jugement. On ne ressent pas non plus le besoin d'une telle responsabilité.

54. Toutes les juridictions essaient de juger les affaires aussi rapidement que possible. D'une manière générale, les délais pour juger en 2004 étaient les suivants:

- (a) district courts (secteur droit administratif)
- (b) CBB
- (c) CRvB (litiges service public)
- (d) CRvB (litiges sécurité sociale)
- (e) courts of appeal (contentieux fiscal)
- (f) HR (section fiscale)
- (g) ABRvS (affaires relatives au cadastre et au droit de l'environnement)
- (h) ABRvS (recours en matière d'immigration et d'asile)⁴⁹
- (i) ABRvS (recours dans les autres affaires).

E - RECOURS

55. Les tribunaux de première instance et les cours d'appel ont les mêmes fonctions en relation avec l'administration publique. Cependant, une différence est qu'en appel l'acte contesté est seulement le sujet indirect du litige, comme l'appel est dirigé contre le jugement du tribunal inférieur.

En tant que cour de cassation, le HR connaît seulement des appels en cassation (sur les points de droit). Il ne statue pas sur les faits. En matière fiscale, il peut, si nécessaire, déterminer le montant de la taxe à payer.

56. L'appel est formé contre le jugement d'une cour de district devant le ABRvS, CRvB, CBB ou une cour d'appel, en fonction du domaine du contentieux. Les recours en cassation contre un jugement d'une cour d'appel est formé devant le HR. Cf aussi la réponse aux questions 6 et 55.

Le jugement écrit qui constitue l'objet de l'appel donne l'information sur qui est fondé à former un appel, dans quel délai et devant quelle cour administrative d'appel (section 8:77, sous-section 1 Awb).

Pour la technique du contrôle, cf les réponses aux questions 16 et 46.

F.

⁴⁹ Un délai maximum de 23 semaines est imposé dans ce contentieux par l'"Aliens Act 2000".

57. Le requérant peut demander des mesures provisoires (section 8 :81 AWB). Une telle demande est examinée par un juge unique de la cour devant laquelle le recours ou l'appel est pendant. Si le litige est encore à l'étape de l'objection ou du recours administratif, la demande doit être formée devant la cour qui sera compétente en cas de recours juridictionnel. Les mesures provisoires seront accordées si le requérant a un intérêt urgent (section 8 :81, sous-section 1 Awb). Au cas où une cour accorde une mesure provisoire, elle donne seulement un avis provisoire sur l'issue légale qui lui est soumise. Une mesure provisoire sera souvent accordée lorsque l'acte aura des conséquences irréversibles, par exemple la délivrance d'un permis de construire, le refus d'autorisation de vente de feux d'artifice durant les derniers jours de l'année. Un juge qui se sera prononcé sur l'octroi de mesures provisoire ne devra pas, en principe, appartenir à la formation de jugement au principal.

58. Les « mesures provisoires » peuvent prendre toute forme. La loi ne contient aucune restriction. Dans le cas d'acte qui impose une charge (par exemple le retrait d'une autorisation ou d'un permis, mise en œuvre d'une action par une autorité administrative à la charge d'une personne en violation d'une obligation, un acte prononçant le paiement de pénalités ou d'une amende), le requérant demande souvent une suspension partielle ou totale. De même, un règlement dont l'observation est une condition d'un permis pourra être temporairement modifié par le biais de mesure provisoire. Lorsque l'autorisation pour une activité ponctuelle qui a lieu très peu de temps (par exemple une collecte pour la bonne cause un jour particulier, une manifestation, ou la vente de feux d'artifice les derniers jours de décembre) est refusée, la cour peut parfois donner l'autorisation pour que l'activité ait lieu.

Si la cour octroie une mesure provisoire dépend de plusieurs facteurs. Les exemples sont si il apparaît que tout ou partie de l'acte contesté sera annulée et comment les intérêts du requérant à obtenir la mesure demandée sont mis en balance avec ceux du défendeur. La mesure provisoire doit normalement perdurer jusqu'à la

décision de la procédure principale plus la durée de l'appel de six semaines, mais la cour peut prévoir une période plus courte.

Il n'y a pas d'appel contre un jugement en référé. Cependant, une partie intéressée peut toujours former un recours pour la modification ou l'annulation de la mesure provisoire ou soumettre un nouveau recours.

59. D'après le AWB, il y a juste une forme de compétence sommaire, c'est-à-dire que la cour n'est manifestement pas compétente ou que la requête est manifestement inadmissible, manifestement infondée ou manifestement bien fondée (section 8 :54 Awb). Cf la réponse à la question 33.

III -

60. Oui, au stade de la procédure d'objection ou, lorsque cela est prévu par la loi, au stade du recours administratif. Cf la réponse à la question 5.

61. De nombreuses juridictions administratives, y compris la chambre de l'environnement du ABRvS, ont essayé de résoudre des affaires par la voie de la médiation. Bien que les évaluations finales ne sont pas encore connues, la médiation semble être une alternative intéressante dans certains cas.

Le médiateur national (et les médiateurs locaux) ne peuvent pas résoudre les litiges. Le médiateur enquête sur les cas de maladministration et publie son avis et des recommandations après avoir tenté une première fois la médiation (assez souvent avec succès). Quelquefois il intervient avec succès lorsqu'une autorité administrative répond trop tardivement aux requêtes (c'est malheureusement un problème persistant).

62. Concernant la médiation, cf réponse à la question 61. Un comité de conseil essaye parfois d'intervenir durant la phase de l'objection, mais ce n'est pas très commun. L'arbitrage intervient

dans les litiges administratifs seulement en relation au demande d'indemnisation.

IV-

63. En 2002, 0,5% du budget national des Pays-Bas est alloué pour la justice. On peut supposer que ce chiffre est identique pour 2003 et 2004. La somme exacte réservée à la justice administrative n'est pas complètement claire. Cependant, si l'on considère que le budget est divisé en trois parties, droit civil, droit pénal et droit administratif, la plus petite part serait pour le droit administratif, environ 0,1% du budget des Pays-Bas. S'agissant des coûts spécifiques pour le personnel et l'équipement, il n'y a pas de données disponibles, cela est dû au fait que les différentes organisations emploient différentes définitions. Une règle de thumb peut être utilisée : 70% pour les coûts en personnel, et 30% pour les équipements.

64. Au 31 décembre 2004, le nombre total de juges travaillant dans toutes les juridictions des Pays-Bas totalisait 2004 FTEs.

65. Environ 300 juges traitent du contrôle juridictionnel dans les sections du contentieux administratif des cours de district.

Il y a 34 « juges » (FTEs) au ABRvS. Ce nombre inclut ceux qui jugent en première instance et en appel. Le CBB a 15 juges (justices) en charge de la justice administrative. Le CRvB avait 46.11 FTEs (y compris ceux responsables pour la gestion) le 1^{er} septembre 2005.

66. Les juges qui travaillent dans les sections de droit administratif des cours de district sont aidés d'assistants (des personnes autres le personnel des greffes) durant l'audience et l'élaboration des jugements. Il s'agit de 381 juristes (lawyers-FTEs).

Le personnel d'assistance du ABRvS (première instance et appel) comprend 190 juristes (lawyers-FTEs).

Des assistants juridiques et des juristes travaillent au CBB. Des assistants juridiques et des clerks judiciaires travaille au CRvB.

67. Toutes les juridictions disposent de bibliothèques. Elles possèdent des copies de la littérature pertinente (y compris les manuels de base) et les principaux journaux spécialisés tout comme les rapports juridiques et la législation.

68. Tous les postes de travail de la section de droit administratif de la cour de district de Zwolle, par exemple, ont des accès en ligne à des bases de données juridiques. Ces bases de données sont mises à jour par les éditeurs et la cour elle-même. Des CD-ROMs contenant les lois et règlements et les rapports juridiques sont aussi disponibles à travers le réseau local. Les sections de droit administratif des autres cours de district ont beaucoup de possibilités comme celles disponibles à Zwolle.

Les juridictions d'appel sont équipées de la même manière.

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

Il y a aussi la gestion digitale de l'information, qui est développée en majeure partie localement. Word et Justword sont les programmes utilisées pour la rédaction des jugements.

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

B.

70.

Nouvelles affaires en 2003 et 2004

2003

2004

	Procédure principale	Recours pour mesures provisoires	Procédure principale	recours pour mesures provisoires
Cours de district, section droit administratif	114,340	Non connu	107,740	Non connu
CBB	1,291	136	1,131	89
CRvB	6,520	(in 6,520)	7417	(in 7,417)
Cour d'appel, section fiscale	14,670	Non connu	15,800	Non connu
HR, Division fiscale	?	?	?	?
ABRvS, total de toutes les chambres	7,873	1,907	9,506	1,721

Cours d'appel, section fiscale : ce sont juste les requêtes pour le contrôle juridictionnel (système en pratique jusqu' à fin 2004). Un appel devant une cour d'appel est possible seulement depuis le 1^{er} janvier 2005.

71.

Audience en 2003 et 2004

2003

2004

	Procédure principale	Recours pour mesures provisoires	Procédure principale	recours pour mesure provisoire
Cours de district, section droit administratif	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu
CBB	180	72	168	29
CRvB	657	(in 657)	689	(in 689)
Cour d'appel, section fiscale	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu
HR, Division fiscale	?	?	?	?
ABRvS, totale de toutes les chambres	801	224	768	233

72.

2003

2004

	Procédure principale	Recours pour mesures provisoires	Procédure principale	Recours pour mesures provisoires
Cours de district, section droit administratif	entrant: 114,340 sortant: 135,000		entrant: 107,740 sortant: 135.170	
CBB	76	Pas de retard	555	1
CRvB	1,091	(in 1,091)	4,542	(in 4,542)
Cours d'appel, section fiscale	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu
HR, Division fiscale	?	?	?	?
ABRvS, totale de toutes les chambres	Pas de retard	Pas de retard	Presque pas de retard	Pas de retard

73.

Temps écoulé en jours en 2003 et 2004

2003

2004

	Procédure principale	Recours pour mesures provisoires	Procédure principale	recours pour mesures provisoires
Cours de district, section droit administratif	346	Non connu	330	Non connu
CBB	331	(en 331)	325	(en 325)
CRvB	721	42	709	47
Cours d'appel, section fiscale	511	Non connu	508	Non connu
HR, Division fiscale	?	?	?	?
ABRvS	chambre 1: 245 chambre 2: 217 chambre 3: 203 chambre 4: 56	chambre 1: 91 (audience) chambre 2: 49 (audience) chambre 3: 28 (audience) chambre 4: 14	chambre 1: 217 chambre 2: 189 chambre 3: 182 chambre 4: 91	chambre 1: 84 (audience) chambre 2: 49 (audience) chambre 3: 35 (audience) chambre 4: 21

Chambre 1: cadastre.

Chambre 2: litiges environnementaux.

Chambre 3: autres recours.

Chambre 4: recours en matière d'asile et d'immigration.

74. Dans les années 1998 et 2000 dans 5 des 19 cours de district, les sections de droit administratif, respectivement 29,4% et 30,3% des recours introduits furent annulés. Les mêmes pourcentages peuvent être attendus pour les années 2003 et 2004 étant donné le peu de modifications des chiffres entre 1998 et 2000.

NB Les chiffres ici ne sont pas représentatives pour les litiges de nature fiscale, où il y a un système à deux niveaux qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005 seulement. Ils ne sont pas non plus représentatifs pour les litiges en matière d'immigration, où ce système fut introduit seulement en 2000.

75.

Par domaine:

	1998	2000
Handicap	44,9	27,8
Autres affaires de sécurité sociale	36,8	41,0
Affaires d'assistance sociale	37,8	48,8
Affaires de service public	26,5	23,1
Affaires relatives au permis de construire	16,7	30,8
Autres affaires	27,5	42,5

C.

76. Il n'y a pas de telles études. Il n'y a pas non plus d'indications selon lesquelles des considérations de cette sorte jouent un rôle significatif.