



Bundesverwaltungsgericht



**Séminaire de la Cour administrative fédérale et de l'ACA-Europe**

**Cours administratives suprêmes : fonctions et accès**

**Berlin, 13 mai 2019**

**Rapport général**

**par Alban Vasco Barrón et Carsten Günther**  
**Cour administrative fédérale, Allemagne**



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union



## ***Introduction***

« Comment nos juridictions décident » était le titre abrégé du séminaire de l'ACA-Europe qui s'est tenu en mars à Dublin. Il nous a permis de découvrir le quotidien de nos collègues européens. Nous avons appris énormément sur des choses qui semblent aller de soi dans notre propre juridiction mais qui peuvent être très différentes dans la routine quotidienne de nos homologues. Nous en avons appris davantage sur les audiences et leur préparation, sur les délibérations, sur le rôle du personnel d'assistance et bien plus encore. Aucun manuel ne pourra jamais apporter une telle richesse d'informations ! Pour les personnes qui n'ont pas pu participer, le rapport général et des documents connexes sont disponibles sur [www.aca-europe.eu](http://www.aca-europe.eu).

La curiosité professionnelle aurait été une motivation suffisante pour organiser ce séminaire. Mais ce n'est pas tout ; les séminaires de l'ACA-Europe constituent un moyen unique de nous sensibiliser à cette union juridique européenne toujours plus étroite. La Cour de justice mais également les juridictions nationales interprètent et appliquent en permanence le droit de l'Union européenne. Pour mettre à profit la jurisprudence des autres juridictions nationales, il est essentiel non seulement de comprendre les termes utilisés dans les décisions du tribunal, mais également de connaître les conditions dans lesquelles ces décisions sont rendues. Dans cette optique, le séminaire de l'ACA-Europe organisé à Berlin et portant sur les fonctions et l'accès des Cours administratives suprêmes est étroitement lié au séminaire de Dublin.

29 membres, observateurs et invités de l'ACA-Europe ont apporté leur contribution en répondant au questionnaire (Autriche, Belgique, Bulgarie, Suisse, Chypre, République tchèque, Allemagne, Danemark, Estonie, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Croatie, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Serbie, Suède, Slovénie et Slovaquie). Ainsi, nous en avons appris davantage sur la charge de travail des juges, sur les fonctions assumées par les juridictions administratives suprêmes, sur les systèmes de filtrage pouvant aider à choisir les affaires les plus importantes et réduire l'accumulation de dossiers, sur les contenus possibles des décisions du tribunal et bien d'autres choses. Les résultats et les réponses du questionnaire sont intégrés à ce rapport général. Comme il s'agit d'un rapport « général », il a fallu regrouper les réponses, les simplifier et les uniformiser pour obtenir un texte qui, nous l'espérons, soit compréhensible par tous. Les auteurs sont bien conscients que le paysage juridictionnel européen est en réalité bien plus riche et bien plus diversifié qu'il n'en a l'air dans ce résumé. Dans un tel contexte, nous aimerions vous renvoyer aux réponses originales qui valent toutes la peine d'être lues et qui seront toutes publiées sur le site Internet de l'ACA-Europe.



## ***I. Fonctions de la Cour administrative suprême (CAS)***

### **1. Instances dans les Cours administratives et fonction de première instance de la CAS**

En règle générale, la majorité des systèmes juridiques des États membres prévoient deux instances (AT, BG, CY, CZ, FI, HR, IT, LT, LU, NL, PL, SI) ou bien trois instances (DE, DK, EE, ES, FR, GR, HU, IE, LV, NO, PT, SE) pour l'examen judiciaire des affaires relevant du droit administratif. Le Royaume-Uni compte trois ou quatre instances. La Slovaquie et la Serbie font état dans leurs systèmes juridiques d'une seule instance de recours juridictionnel pour les affaires administratives, complétée par une possibilité de recours extraordinaire devant leurs Cours suprêmes respectives. Le Conseil d'État belge explique qu'il ne fonctionne pas par instances puisqu'il est généralement le seul organe de contrôle judiciaire pour les affaires de droit administratif en Belgique et qu'il sert seulement de juridiction de recours pour des questions spécifiques telles que les affaires électorales et la planification urbaine.

Dans la majorité des pays, la CAS sert également de tribunal de première instance, bien que cela ne s'applique que dans des cas spécifiques (BG, CZ, DE, ES, FI, FR, GR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SI, SK). Comme mentionné précédemment, le Conseil d'État belge est dans la plupart des cas la seule instance de contrôle juridictionnel des affaires administratives et il fait donc (également) office en ce sens de première instance. Un plus petit nombre d'institutions membres ne traite aucune affaire en première instance (AT, CH, CY, DK, EE, GB, IT, NO, RS). La Cour suprême de Chypre, qui jusqu'en 2015 servait également de tribunal de première instance, ne traite que des affaires spécifiques du droit de l'amirauté en première instance (juge unique) et en dernière instance (banc complet) et a également la compétence exclusive d'émettre des brefs de prérogative. La Chambre administrative de la Cour suprême d'Estonie n'entend aucune affaire en première instance. Néanmoins, la Chambre de révision constitutionnelle examine les plaintes contre les décisions du Parlement et du président de la République ainsi que pour les litiges en matière d'élections, qui pourraient tous deux être classés comme des affaires relevant du droit administratif selon des critères abstraits. En Italie, le Conseil d'État traite en première instance des actions spécifiques relatives à la conformité de l'exécution des jugements dans la mesure où la plupart des décisions du Conseil d'État lui-même sont en jeu. La Cour suprême d'Irlande fait état de deux exceptions selon lesquelles une affaire peut ne pas être entendue en première instance, qui rentreraient plutôt dans la catégorie des affaires du droit constitutionnel : le président de la République peut saisir directement la Cour suprême pour déterminer si un projet de loi va à l'encontre de la constitution (afin de savoir s'il doit le signer) et la Cour su-



prême peut déterminer en première instance si le président se trouve en situation d'incapacité permanente.

Pour ce qui est des CAS faisant également office de tribunaux de première instance dans la plupart des systèmes juridiques, cela s'applique pour des questions spécifiques tel que défini par la loi (BG, CZ, DE, FI, FR, GR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SK). Parmi les sujets les plus souvent cités, on retrouve les litiges relatifs à des élections ou des référendums nationaux et européens (CZ, FR [PE et conseils régionaux], LU, LV, NL, PL [ordonnances de la Commission électorale nationale], SI, SK) ou les litiges entre l'État national et des entités autonomes ou entre différentes entités autonomes (CZ, DE [litiges d'ordre non constitutionnel entre la Fédération et un état ou entre différents états], FI [affaires du gouvernement d'Åland et du Parlement Sámi], HU [non-conformité d'un gouvernement local avec ses obligations légales], LU [entre des autorités municipales et l'État], PL). En République tchèque, un recours contre la dissolution ou la suspension d'un parti ou d'un mouvement politique est également saisi par la CAS en première instance. En Allemagne, cela est le cas pour l'interdiction d'associations par le Ministre fédéral de l'intérieur (c'est-à-dire non pas pour l'interdiction de partis politiques, qui relève de la compétence de la Cour constitutionnelle). En Finlande, en France et en Bulgarie en partie ainsi qu'en Lituanie, au Portugal, en Espagne et en Suède, certaines affaires sont attribuées à la CAS en première instance en fonction de l'organe qui a rendu la décision attaquée. Au Portugal et en Espagne, les actes émis par le gouvernement national ou d'autres autorités constitutionnelles ou hautes autorités spécifiques peuvent être attaqués devant la CAS dès lors qu'ils relèvent du droit administratif. En Suède, cela s'applique aux décisions administratives du gouvernement qui affectent des particuliers, ainsi qu'à certaines décisions fiscales d'un organisme spécial. Il en va de même en Finlande pour ce qui est de certaines décisions du Comité de fixation des prix des produits pharmaceutiques, des décisions du gouvernement finlandais (en tant que Cabinet en plénière) et pour les affaires relatives à la communication de données provenant de l'autorité finlandaise de réglementation des communications. C'est aussi le cas en Lituanie concernant les demandes du bureau d'inspection pour la protection des données lorsque les décisions de la Commission européenne sont mises en doute. En France, les recours contre les ordonnances du président de la République ainsi que les litiges en matière de recrutement et de mesures disciplinaires de fonctionnaires nommés par décret du président de la République sont traités par la CAS en première instance. En Bulgarie, les recours contre des actes du Conseil des ministres, du premier ministre, du vice-premier ministre et des ministres exerçant des pouvoirs constitutionnels du gouvernement, du Conseil judiciaire suprême et contre des organes de la Banque nationale sont saisis par la CAS en première instance. En Grèce, le Conseil d'État a une compétence générale dans toutes les affaires administratives mais le législateur peut généralement attribuer des affaires à d'autres tribunaux dans le cadre de la constitution. Néanmoins, certains litiges ne peuvent pas être traités par d'autres tribu-



naux. C'est le cas du recours au sein de la fonction publique qui est garanti aux fonctionnaires en vertu de la constitution pour leur permettre de se défendre contre les mesures disciplinaires de l'État.

Un certain nombre d'institutions membres indiquent également que les actes réglementaires relèvent de leur compétence en première instance. En France, les litiges relatifs aux décrets réglementaires et aux actes de ministres ou d'autres autorités principales de contrôle et de réglementation sont traités par la CAS en première instance. La Lituanie fait état d'affaires concernant des textes réglementaires adoptés par des entités centrales de l'administration publique ou des actes généraux de sociétés ou de partis politiques ou organisations, la Hongrie mentionne le contrôle des normes et la Bulgarie la législation secondaire (à l'exception de la législation secondaire adoptée par les conseils municipaux).

La CAS d'Allemagne est également compétente en première instance pour les litiges relatifs à une planification particulière ou à l'approbation de projets qui sont listés en annexe de textes législatifs spécifiques et qui ont en commun le fait d'être considérés comme des projets d'infrastructure très importants d'intérêt fédéral ou européen. En outre, la CAS allemande entend en première instance les recours contre les arrêtés spécifiques d'expulsion d'étrangers considérés comme dangereux ainsi que les litiges découlant des activités du service de renseignements fédéral et ceux liés à des affaires spécifiques de membres du parlement (fédéral) ou d'anciens membres du gouvernement (fédéral).

En Pologne, la CAS partage avec la Cour suprême la compétence pour traiter en première instance les contestations de décisions du Conseil national de la magistrature pour ce qui est des soumissions des demandes de nomination en tant que juge : dès lors que des postes à la Cour suprême sont en jeu, les litiges sont traités par la CAS, tandis que la Cour suprême est compétente lorsqu'il s'agit de postes à la CAS.

## **2. Charge de travail des juges de la CAS et types d'affaires**

Le calcul de la charge de travail moyenne d'un juge s'est avéré relativement difficile. Il est évident que dans les systèmes appliquant une procédure d'admission d'introduire un recours, ces procédures représentent la plus grande partie de la charge de travail globale. Par exemple, en Finlande, ces affaires représentent 75 % des dossiers. En Suède, les demandes d'admission du recours représentent même 90 % des affaires qu'un juge peut traiter par an, dont 80 % sont considérées comme assez simples dans la mesure où elles impliquent des questions de preuve qui ne soulèvent pas de questions de principe ou d'interprétation de la loi. En Estonie, chaque juge a traité en moyenne 178 demandes d'ouverture de procédures, dont 11,4 % ont été admises. Au Portugal, 63 à 66 % des af-



fares sont des analyses préliminaires, et 25 % sont des pourvois en cassation. En Irlande, les demandes d'admission d'introduire un recours représentant la majorité des dossiers. En Slovénie, 47 % des affaires sont des demandes d'admission de révision (c'est-à-dire un recours sur le bien-fondé mais limité à des points de droit), tandis que 5,4 % sont de véritables cas de révision (et 31 % sont des cas d'appel). Au Royaume-Uni, les 12 juges de la Cour suprême ont entendu 199 demandes d'admission de recours et 85 recours en dernière instance (il convient toutefois de noter que plusieurs juges de la Cour suprême siègent également au Comité judiciaire du Conseil privé qui représente 35 % de leur travail). En Allemagne, 55 % des affaires sont des procédures d'admission de recours, 25 % sont de véritables cas de recours (sur des questions de droit ici aussi) et 7 % sont des affaires de première instance.

Concernant les autres catégories d'affaires citées, la charge de travail d'un juge est principalement déterminée par les recours. En Croatie, les cas de recours représentent la majorité des dossiers (84,3 %). En Pologne, les pourvois en cassation représentent 73 % des affaires, et ils sont également majoritaires en République tchèque (selon les statistiques, chaque juge en traite 126 par an, à l'opposé de neuf cas de première instance). En France, les pourvois en cassation représentent 68 % des affaires. Ces procédures forment également le plus gros groupe de dossiers en Bulgarie. En revanche, en Italie, le plus gros groupe de dossiers concerne les procédures de référé (2 500 affaires sur 11 500 par an). Les Pays-Bas ont également cité les procédures de référé (22 %, généralement traitées par un juge unique).

Comparer l'importance des différents types d'affaires s'est avéré encore plus difficile et la majorité des juridictions membres ont expliqué qu'il n'y avait pas assez de critères permettant de le faire. Pour ce qui est des estimations formulées, de nombreuses réponses indiquent qu'en moyenne, les procédures d'admission de recours peuvent être considérées comme plus simples que les processus complets de recours (DE, FI, GB, IE, SE). Il est intéressant de constater que l'évaluation des affaires en première instance – dans la mesure des informations fournies – est assez controversée : certaines juridictions membres considèrent que ces affaires font partie des dossiers les plus compliqués et les plus chronophages (DE, FI), tandis que d'autres estiment qu'elles sont moins compliquées (CZ qui a fait une référence spécifique aux affaires électorales, HR).

### **3. Champ d'action**

Dans un grand nombre de juridictions, la CAS examine en tant que juridiction de recours (couvrant tous les types de recours juridiques) les décisions des juridictions inférieures aussi bien sur les points de fait que de droit (CZ, FI, GR, HR, IT, LT, LU, NL, NO, PL, SE), tandis que dans une faible majorité, la CAS examine seulement les déci-



sions des juridictions inférieures sur les points de droit (AT, BG, CH, CY, DE, EE, ES, FR, GB, LV, PT, SK). La CAS danoise explique que sa révision des décisions des juridictions inférieures couvre tous les aspects mais qu'en général, les tribunaux au Danemark sont seulement compétents pour contrôler la légalité des décisions administratives. La CAS de Norvège, bien qu'elle puisse examiner aussi bien les questions de fait que de droit, est restreinte par le degré d'admission d'introduire un recours qui peut se limiter à une partie de l'affaire ou à des motifs spécifiques. En Serbie, l'examen par la CAS est limité par la motion. La CAS irlandaise examine généralement les questions de droit, bien qu'elle ait le pouvoir discrétionnaire d'admettre de nouvelles preuves sur des questions de fait. Il y a toutefois des limites établies par la jurisprudence, par exemple concernant l'audition des témoins. En Slovénie, il existe deux différents types de recours : l'un (appel) concerne l'examen des faits (avec quelques limites) et du droit. Ce recours n'est possible que s'il est expressément prévu par la loi. L'autre (révision) ne prévoit qu'un examen des questions de droit. De même, en Hongrie, cela dépend si la CAS intervient en tant que tribunal de deuxième ou de troisième instance : en deuxième instance, l'examen s'étend aux faits et au droit, bien que des limitations s'appliquent pour les nouveaux faits. En troisième instance (recours extraordinaire), seules les questions de droit sont examinées et aucun nouveau motif juridique, fait ou circonstance ne peut être présenté. En Pologne, en Estonie et en Allemagne, l'appréciation des faits peut être contestée dès lors qu'elle implique une violation du droit procédural susceptible d'avoir affecté le résultat de la décision de la juridiction inférieure. Aux Pays-Bas, la CAS revoit des décisions des juridictions inférieures sur des points de fait et de droit, mais dans tous les cas sur la base des allégations respectives des parties. En Suisse et en Allemagne, l'examen par la CAS est centré sur la loi fédérale. En Suède, bien que l'examen se fasse principalement sur les questions d'interprétation de la loi, il existe une « soupape de sécurité » dans le sens où le recours peut également être admis à l'égard des faits, par exemple en cas d'erreurs manifestes et importantes.

#### **4. Objectifs de la fonction de la CAS en tant que juridiction de recours**

Les institutions membres ont évoqué différents objectifs pour lesquels la CAS remplit la fonction de statuer sur des recours. Un groupe de membres affirme que tous les objectifs proposés (harmonisation / unification du droit ; assurance de rendre justice dans chaque cas ; développement de la loi ; suivi du respect des règles de procédure des juridictions inférieures) justifient le travail effectué (BG, EE, HR, IE, LT, PL). En Finlande, le développement de la loi n'est pas tout à fait un objectif, bien que les décisions de la CAS puissent servir de précédents. En Pologne, tous ces objectifs sont pertinents mais les plus importants sont l'assurance de rendre justice dans chaque cas et le suivi du respect des règles de procédure. L'harmonisation ou l'unification de la loi fait partie des priorités de la CAS du Danemark, de Norvège, d'Espagne, de Slovénie et de Hongrie. En



Slovénie, l'assurance de rendre justice dans chaque cas et le suivi du respect des règles de procédure sont secondaires. En Espagne, le développement de la loi est également un objectif tandis que l'intérêt particulier du requérant passe après les intérêts objectifs dans la procédure de recours (cassation). De la même manière, les vices de procédure peuvent uniquement jouer un rôle s'ils constituent un intérêt objectif en vue de développer la loi. En Suisse et en Allemagne, l'application uniforme de la loi fédérale (pas de la loi cantonale / de l'État) et le développement de la loi sont les objectifs les plus importants, bien que la justice au cas par cas joue également un certain rôle en ce qui concerne les droits des personnes. En Allemagne, le suivi du respect des règles de procédure est aussi un objectif mais dans un degré moindre. De même, en Suède, les principaux objectifs sont l'harmonisation / l'unification et le développement de la loi, bien que certaines affaires puissent être examinées en termes de respect des règles de procédure. L'harmonisation / unification de la loi, l'assurance de rendre justice dans chaque cas et le suivi du respect des règles de procédure ont été évoqués par la République tchèque et l'Italie. L'Autriche a mentionné l'harmonisation / unification de la loi, le développement de la loi et le suivi du respect des règles de procédure. La Slovaquie et le Portugal ont cité l'harmonisation / unification de la loi, l'assurance de rendre justice dans chaque cas et le suivi du respect des règles de procédure. La Grèce a expliqué que l'harmonisation / l'unification et le développement de la loi étaient priorités en premier lieu, puis que l'assurance de rendre justice dans chaque cas devenait également un objectif une fois l'affaire admise. Le suivi du respect des règles de procédure des juridictions inférieures n'est pas vraiment pris en compte car la CAS de Grèce ne renvoie pas d'affaires au tribunal inférieur même s'il a commis une erreur. Le Luxembourg a évoqué le suivi du respect des règles de procédure, le souci d'une argumentation fondée sur des données solides et le développement de la loi ainsi que la justice au cas par cas. En outre, le Luxembourg a aussi mentionné l'objectif de réconciliation des parties. Chypre et l'Irlande ont fait référence à la doctrine du *stare decisis* pour insister sur l'importance de la standardisation / unification de la loi par l'intermédiaire du travail juridictionnel de la CAS étant donné que les décisions sont contraignantes pour les autres tribunaux. Au Royaume-Uni, les principaux objectifs sont d'assurer la cohérence de l'interprétation ainsi que le développement de la loi et son évolution future. De manière générale, la Cour suprême n'a pas pour objectif de corriger les erreurs.

## **5. Objectifs de la CAS en tant que tribunal de première instance**

Les institutions membres qui ont des fonctions de juridiction de première instance ont pour objectif de rendre justice dans chaque cas et de veiller au respect de l'État de droit ou de garantir la légalité des actes de l'administration (BG, FI, GR, PT). D'après certaines réponses, les objectifs sont les mêmes que pour tout autre tribunal administratif (DE, ES) : résoudre une affaire unique dans un délai raisonnable (CZ, ES), protéger les





droits subjectifs des personnes, garantir la légalité des actes de l'administration et rendre justice dans chaque cas (DE). La Lituanie évoque la justice au cas par cas et le développement de la loi. Les Pays-Bas citent l'examen de la légalité des actions administratives ainsi que l'uniformité et le développement de la loi. La Pologne explique que l'objectif dépend de l'objet de l'affaire : il est de résoudre efficacement l'affaire pour les procédures en référé et dans le domaine électoral, de rendre justice dans chaque cas de litiges relatifs aux postes judiciaires à la Cour suprême, et de s'assurer du respect de la compétence pour les litiges entre différents organes administratifs. La Suède indique que l'objectif de la fonction de tribunal de première instance de la CAS est de permettre l'accès aux tribunaux pour contester des actes du gouvernement comme le prévoit l'article 6 de la CEDH et la Convention d'Aarhus.

Si des affaires spécifiques sont attribuées à la CAS en première instance, c'est principalement dans le but d'accélérer les procédures (DE, FI, FR, IE, LT, LU, NL, PL, SI). Certains membres évoquent – au moins pour certains cas – la dignité ou la position hiérarchique de l'organe responsable de l'acte contesté, à savoir ici le gouvernement du pays ou le ministre (ES, FI, PT). La France fait également référence aux décrets et actes réglementaires émis par les ministres et fait remarquer l'importance particulière de ces affaires. De manière générale, l'importance de ces affaires est également évoquée par la Lettonie, la Bulgarie, le Portugal, l'Irlande et la Slovaquie. En Italie, la nature très spécifique des affaires traitées par la CAS (exécution des décisions de la CAS selon le raisonnement de la CAS) laisse sous-entendre que le juge qui a rédigé les motifs devrait également être compétent pour exécuter la décision. Au sein du système fédéral allemand, des affaires peuvent être attribuées à la CAS en première instance au motif que la question n'a pas vraiment de lien avec les États fédéraux. En Grèce, l'une des raisons de maintenir la compétence de première instance de la CAS est d'assurer le caractère démocratique de l'institution et de rester proche de la population. Malgré tout, de nombreux litiges sont affectés aux autres tribunaux de première instance en vertu de la loi. La Belgique n'a pas pu donner de raisons spécifiques puisque la CAS est généralement la seule instance de contrôle judiciaire.

## **6. Relations avec le tribunal constitutionnel, le cas échéant, et application du droit constitutionnel**

Dans un grand nombre de juridictions, il existe un tribunal constitutionnel distinct de la CAS (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, PL, PT, RS, SI, SK), tandis qu'un groupe un peu plus restreint de juridictions n'a pas de tribunal constitutionnel séparé (CH, CY, DK, EE, FI, GB, GR, IE, NO, NL, SE). En Estonie, il existe néanmoins une chambre de révision constitutionnelle au sein de la Cour suprême. Cette chambre est composée de juges de la Cour suprême qui occupent ce rôle selon un système de ro-



tation. En Grèce, il existe un haut tribunal spécial composé de membres des autres juridictions supérieures du pays. Ce haut tribunal examine la constitutionnalité des lois adoptées par le parlement ainsi que l'interprétation des lois en cas de jugements contradictoires à leur égard.

Dans les juridictions qui ne disposent pas d'un tribunal constitutionnel distinct, la majorité des CAS font également office de tribunal constitutionnel (CY, DK, EE, GB, IE, NO). Il est toutefois intéressant de noter qu'elles ne sont pas seulement des cours administratives suprêmes mais également des cours suprêmes uniques compétentes dans tous les domaines du droit. Cela implique non seulement la prise en compte du droit constitutionnel, et notamment des droits fondamentaux, mais également le contrôle constitutionnel des lois. La Norvège explique que sa Cour suprême pourrait bien être la première juridiction d'Europe à avoir revendiqué la compétence de déclarer qu'une loi statutaire est inconstitutionnelle lorsqu'elle l'a fait en 1866. Sur la base de la loi sur les droits humains de 1999, la Convention européenne des droits de l'homme et plusieurs traités des Nations unies à cet égard doivent prévaloir en cas de conflit avec une disposition législative nationale.

En Finlande, aux Pays-Bas, en Suède, et en Suisse, il n'y a pas de tribunal constitutionnel et la CAS (ou une section spécifique de celle-ci ou une autre institution créée à cet effet) ne fait pas non plus office de tribunal constitutionnel. Toutefois, en Finlande, en Suède et en Suisse, la CAS effectue quand même une sorte de contrôle constitutionnel : en Finlande et en Suède, elle n'appliquerait pas une loi dont l'exécution impliquerait un conflit manifeste avec la constitution, et elle donnerait la priorité à la constitution. En Suisse, la CAS n'applique aucune loi cantonale contraire au droit fédéral ou international. Elle effectue donc un contrôle de la constitutionnalité dès lors que l'affaire est basée sur le droit cantonal, puisque la constitution et les droits fondamentaux font partie du droit fédéral. Aux Pays-Bas, en revanche, la constitution interdit à tous les tribunaux, y compris la CAS, d'examiner la constitutionnalité des actes du parlement du fait de la souveraineté du parlement. La conformité des autres actes normatifs (c'est-à-dire qui ne sont pas émis par le parlement) avec le droit de rang supérieur, dont la constitution, peut être examinée. Même les lois du parlement peuvent être examinées pour ce qui est de leur conformité avec des textes internationaux contraignants tels que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ou d'autres traités relatifs aux droits humains.

Dans les systèmes juridiques qui disposent d'un tribunal constitutionnel distinct, la CAS peut dans la plupart des cas renvoyer la question de la constitutionnalité d'une loi à ce tribunal constitutionnel (BE, BG, CZ, DE, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, PL, SI, SK). En principe, il en va de même pour l'Estonie et la Grèce pour ce qui est de la chambre de révision constitutionnelle de la Cour suprême (EE) et du haut tribunal spécial (GR). Toutefois, en Grèce, ce type de question doit être présenté en séance plénière de la CAS



et peut uniquement être soulevé par celle-ci, et seulement à l'égard du contenu de la loi (c'est-à-dire que ce ne vaut pas pour les procédures parlementaires). À l'inverse, la CAS du Portugal n'appliquerait pas de son propre chef une loi qu'elle considère comme inconstitutionnelle. En Autriche, la situation est complètement différente : D'une part, la CAS ne tient pas compte du droit constitutionnel. D'autre part, une personne peut contester un acte administratif directement devant le tribunal constitutionnel si elle considère que cet acte est en violation des droits constitutionnels. Si le tribunal constitutionnel nie toute violation des droits constitutionnels, le requérant peut toujours demander à ce que l'affaire soit portée devant la CAS afin de l'examiner dans le cadre des lois qui ne sont pas considérées comme faisant partie du droit constitutionnel.

Par ailleurs, plusieurs systèmes juridiques prévoient un recours spécial ou extraordinaire devant le tribunal constitutionnel contre la décision finale de la CAS pour en contrôler la constitutionnalité (CZ, DE, ES, HR, HU – pas toutes les décisions, SI, SK), tandis que dans d'autres systèmes juridiques, une personne ne peut s'adresser au tribunal constitutionnel qu'en revendiquant l'inconstitutionnalité d'une loi (LV, PL).

## ***II. Accès à la CAS***

### **1. Représentation des parties devant la CAS**

Les règles relatives à la représentation d'une partie dans une procédure judiciaire devant la CAS diffèrent fortement d'un membre ACA à l'autre. On distingue deux grands groupes : un qui exige que la partie soit représentée – généralement par un mandataire (conseil juridique, avocat, représentant légal : la dénomination diffère d'un membre à l'autre) – (AT, BE, BG, CZ [le plaignant seulement, pas le défendeur], DE, ES, FR, GR, HU [professionnel du droit], IT, LU, NO [en cas d'admission de recours], PT, RS, SI, SK) et l'autre qui autorise les parties à se représenter elles-mêmes (CH, CY, DK, EE, FI, GB, HR, IE, LT, LV, NL, NO [uniquement devant le comité de sélection des recours], PL, SE). Cette question semble impliquer une division entre les traditions plutôt nordiques et anglo-saxonnes d'une part et les traditions d'Europe du Sud et centrale d'autre part, bien que toutes les juridictions n'entrent pas dans cette case générale. Dans le dernier groupe mentionné (ceux qui n'exigent pas la représentation par un avocat), les parties peuvent bien entendu choisir d'être représentées par un avocat, mais ce n'est pas obligatoire. Certains membres exigent le recours à un avocat si la partie a choisi d'être représentée (CY, EE, GB, NL, PL) tandis que d'autres membres permettent également que la partie soit représentée par d'autres personnes (CH [fiduciaire, syndicat, organisation à but non lucratif, juriste], DK, IE [juriste ou représentant d'ONG], LV, SE). Dans certains États membres, la partie peut être représentée par un membre de sa famille (DK, HR,



PL). Dans d'autres, le représentant doit avoir suivi une formation juridique ou être qualifié dans ce domaine mais n'a pas besoin d'être un avocat (HU, SI). Certaines juridictions exigeant que la partie soit représentée par un avocat autorisent également la représentation par des représentants d'ONG, des syndicats ou des juristes (DE, PL, SK).

Bien entendu, il existe d'autres différences de détail qu'il convient de souligner : dans certaines juridictions, il existe des exceptions quant à la représentation par un avocat en fonction de la nature de l'affaire. Par exemple, pour les affaires d'ordre électoral, aucune représentation n'est nécessaire en France, en Italie et au Luxembourg. Certains États membres autorisent également les professionnels du droit ou les avocats à se représenter eux-mêmes (HU, IT, SI). Dans d'autres, des employés peuvent représenter leur employeur (CZ, HR, LT, SK), s'ils sont des professionnels du droit (LT).

La plupart des juridictions n'exigent pas d'autorisation spéciale pour qu'un avocat représente une partie devant la CAS. Néanmoins, dans certains États membres, un nombre d'années d'expérience minimum est requis (CY, DK, GR) tandis que dans d'autres, une autorisation spéciale est nécessaire (FR, GB [avocats ou notaires ayant des droits d'audience dans les juridictions supérieures], IT, LU). En Norvège, il faut passer un test pour obtenir cette autorisation.

Dans un certain nombre de juridictions, les autorités publiques ne sont pas soumises aux mêmes règles mais elles peuvent être représentées par leurs fonctionnaires (AT, BE, CH, LT, LU, NL, PL). Certains États membres exigent que ces représentants aient suivi une formation juridique complète (DE, BG, EE, HU, IT, PT, SK) et d'autres autorisent la représentation par des fonctionnaires appartenant à une autorité spécifique (CY [bureau du procureur général], ES [corps des avocats de l'État ou des régions autonomes], GR [Conseil juridique de l'État], HR [bureau du Procureur de l'État]).

## **2. Exigences formelles pour déposer un recours**

Dans la plupart des juridictions, les exigences formelles pour déposer un recours sont notamment les suivantes : dénomination de la décision contestée, données personnelles de la partie requérante, respect du délai du recours et signature du requérant ou de son représentant, justificatif de paiement des frais de procédure ou un certain nombre de documents papier ; la soumission électronique est parfois possible voire obligatoire (IE). Dans de nombreux États membres, il est également nécessaire d'inclure un exposé des faits (BE, FR, LU), de citer la norme prétendument violée ou les parties de la décision contestée qui sont prétendument en violation de la loi (BE, BG, DE, EE, ES, HU, IT, LU, LV), de définir la portée du recours (AT, BE, FR, LU, BG, CH, CY, LV), de fournir des motifs (BE, CH, DE, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, IT), de faire référence à la jurisprudence et à des décisions antérieures (CY), d'exposer la motion (BG, DE, EE, FR, IT, LT)



ou de faire part du souhait de tenir une audience (EE, LT). Ces dernières exigences sont de plus en plus importantes dans les États membres où la portée de la procédure de recours est limitée aux objections définies par la partie requérante (voir ci-dessous). Dans certains États membres, notamment (mais pas uniquement) ceux qui appliquent une procédure d'admission d'introduire un recours, il peut être nécessaire de démontrer l'importance générale du recours, etc. (DE, ES, GB, HU, LV).

Pour ce qui est de la limitation de la portée des procédures de recours, les États membres se divisent en deux grands groupes. Dans un groupe, la CAS examine l'affaire d'office, sans se limiter aux objections et aux arguments de la partie requérante (DE, DK, EE, ES, FI, GB, GR, PT, SE). Dans l'autre groupe, la CAS se limite à ces objections et arguments (AT, BE, CH, CY, CZ, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, NO, PL, SI, SK). En France, la jurisprudence récente a modéré cette limitation en autorisant la présentation d'arguments juridiques et de motions dans un ordre hiérarchique. En Croatie, la CAS peut d'office considérer la nullité d'une décision administrative ou l'invalidité d'un contrat administratif. En outre, dans la plupart de ces États membres, la CAS examine d'office certains aspects qui peuvent être considérés comme appartenant au domaine de l'ordre public (BE, BG, CY, CZ, FR, HU, IT, LT, LU, NL, PL). On retrouve dans ce cadre des aspects tels que la nullité, une décision rendue par un tribunal incompétent ou la violation de règles jugées d'importance supérieure. En Irlande, la CAS traite seulement les questions qui « à juste titre, peuvent être considérées comme entrant dans le champ d'application des motifs selon lesquels l'admission d'introduire un recours est accordée » (il en va de même pour la Slovaquie). Toutefois, ces règles ne doivent pas être appliquées trop strictement pour éviter les résultats sévères. Les Pays-Bas ont fait remarquer que le droit européen ne s'inscrivait pas automatiquement dans ce domaine de l'ordre public (sauf disposition contraire dans le droit européen). Ainsi, une question relevant du droit européen peut ne pas faire l'objet d'une procédure préjudicielle devant la Cour de justice si cette question n'est pas liée aux objections du requérant (idem en Pologne).

### **3. Sujets et objets des procédures de recours**

On pourrait presque établir une règle commune à tous les États membres selon laquelle toute partie à une procédure judiciaire saisie par une juridiction inférieure et qui pourrait être considérée comme négativement affectée par la décision de cette juridiction inférieure détient personnellement le droit d'introduire un recours devant la CAS (sous réserve des conditions formelles et matérielles appropriées en vertu du droit national relatif aux procédures judiciaires). Des remarques dans ce sens ont été formulées par presque tous les membres (AT, BG, CH, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, GB, GR, HR, HU, IE, IT, LU, NL, PL, PT, SE, SI). Le Royaume-Uni a indiqué que même la partie obtenant



gain de cause peut saisir la Cour suprême afin de chercher à faire valoir la décision pour des motifs différents. En Finlande, les autorités administratives qui constituent une partie à un procès devant une juridiction inférieure peuvent seulement saisir la CAS si elles sont spécialement autorisées par la loi. En Autriche et en Grèce, le ministre compétent a également la possibilité de saisir la CAS.

Dans les États membres qui comptent plus de deux instances, le recours devant la CAS n'est généralement possible que pour contester des décisions de la cour d'appel administrative / cour administrative supérieure. Néanmoins, il existe dans certaines juridictions l'option d'une procédure « accéléré », ou ce qu'on appelle une procédure « à saute-mouton » ou « leap-frog », qui permet de passer directement du tribunal administratif de première instance à la CAS sous réserve de certaines conditions (voir la section 4. e. ci-dessous). La Lettonie et la Serbie ont un système plus diversifié : selon le droit matériel, la CAS ou bien la cour d'appel administrative peuvent être saisies.

Dans la plupart des États membres, certains types de décisions ou les décisions de certains domaines du droit ne peuvent pas faire l'objet d'un recours devant la CAS. La France, l'Irlande et l'Italie ne font aucune exception de ce type. Un certain nombre de juridictions prévoient des exceptions concernant les décisions préliminaires des tribunaux inférieurs (AT, DE, EE, GR, HU, LU, NL, également en partie en CY, FI, NO, PL). En Suisse, les décisions préliminaires ne peuvent pas faire l'objet d'un recours devant la CAS sauf en cas d'allégation de violation du droit constitutionnel. D'autres exceptions s'appliquent à l'égard des ordonnances des tribunaux qui ne constituent pas une décision finale mais qui concernent (principalement) des aspects procéduraux (AT, CH, DE, EE, SE, partiellement en PL). En Croatie, en Hongrie et en Slovénie, ces questions préjudicielles peuvent s'inscrire dans le cadre d'un recours distinct devant la CAS lorsque la loi le permet. L'Autriche et l'Estonie ont évoqué la capacité des parties à renoncer au droit d'introduire un recours, ce qui, s'il est valide, rend le recours irrecevable.

Certaines juridictions excluent ou restreignent l'accès à la CAS pour ce qui est de certains domaines du droit tels que la loi sur l'immigration / l'asile (DE, LU, NL, SE), le placement d'un enfant en urgence (FI) ou encore le report d'une mesure d'exécution (RS). En République tchèque, il n'est pas possible de contester devant la CAS un nouveau jugement de la juridiction administrative inférieure si le jugement antérieur de cette juridiction avait déjà été annulé par la CAS et si le requérant ne prétend pas que le nouveau jugement n'est pas conforme à cette décision de la CAS. De la même manière, en Croatie, il n'est pas possible de contester une décision du tribunal administratif qui annule la décision administrative et renvoie l'affaire à l'autorité administrative pour qu'elle rende une nouvelle décision. Aux Pays-Bas, un recours devant la CAS est exclu si la juridiction inférieure estime que l'issue de l'affaire est « manifestement claire ». Dans ce cas, un recours est uniquement possible devant une autre chambre du même tribunal administratif. La Bulgarie a expliqué qu'en raison de la législation récente (en vigueur à



compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019), les vastes domaines juridiques sont exclus du droit de recours devant la CAS. Une procédure contre cette législation est en instance à la cour constitutionnelle.

#### **4. Systèmes de filtrage**

Les systèmes de filtrage ont pour but de réduire la charge de travail de la CAS et de trouver un moyen d'identifier certaines affaires qui « méritent » de faire l'objet d'une procédure de recours devant la CAS. Outre ces systèmes, dans tous les États membres, un recours doit répondre à certaines exigences formelles de recevabilité qui n'ont pas de rapport avec les systèmes de filtrage.

##### **a) Système de filtrage : oui ou non**

La majorité des États membres ont mis en place un système de filtrage sous la forme d'une procédure préliminaire servant à décider si l'admission d'introduire un recours doit être accordée ou rejetée (AT, BE, DK, DE, EE, ES, FI [en partie : la règle générale consistant à ne pas utiliser de filtre est contredite par une législation spéciale qui attribue environ 75 % des affaires à un système de filtrage], FR, GB, GR, HR, IE, LV, NO, PT, SE, SI [pour les recours concernant des questions de droit seulement]). En revanche, une forte minorité de juridictions ne disposent pas d'un tel système de filtrage (BG, CH, CY [en tant que droit constitutionnel d'introduire un recours], CZ [à l'exception des affaires relatives à la protection internationale], HU, IT, LT, LU, NL, PL, RS [aucune procédure de recours], SK).

Toutefois, dans certains États membres qui n'appliquent aucun système de filtrage, des prérequis similaires à ceux des systèmes de filtrage des autres États membres (voir ci-dessous) sont examinés et jouent un rôle important dans le succès du recours : par exemple, en Hongrie, la violation présumée affectant le bien-fondé du dossier de recours est justifiée si une décision de la Curie (CAS) garantit l'uniformité de la jurisprudence, si l'affaire a une importance sociale particulière, si elle doit être portée devant la Cour de justice de l'Union européenne ou en cas d'écart de la jurisprudence de la Curie. Ces questions ne font pas l'objet d'une procédure préliminaire mais font partie de la procédure de recours.



## **b) Critères matériels pour l'admission d'introduire un recours**

Les critères matériels ou les motifs amenant à admettre le recours sont souvent formulés de différentes manières mais on peut les catégoriser selon plusieurs groupes. Dans un certain nombre de juridictions, l'application et l'interprétation uniformes de la loi sont des fonctions de la CAS qui constituent également des motifs d'admission d'introduire un recours. Les éléments suivants pourraient entrer dans cette catégorie : les questions juridiques « d'importance fondamentale », « d'importance publique générale », les « questions juridiques importantes », une « importance allant au-delà du dossier actuel » ou les « questions de principe » (AT, DE, DK, GB, IE, NO, PT, SE, SI), les écarts de la jurisprudence de la CAS (AT, DE, GR), un manque de jurisprudence pertinente concernant la question traitée (AT, GR), « l'intérêt objectif à résoudre un recours en cassation sur la question afin de développer la jurisprudence » (ES) et l'uniformité de la loi (FI). Un autre groupe de motifs concerne le bien-fondé des décisions de la juridiction inférieure et s'oriente donc vers la justice au cas par cas, tandis que la catégorie précédente concernait les questions d'importance générale. Par conséquent, l'admission d'introduire un recours peut être accordée si le droit matériel n'a pas été correctement appliqué (EE, FI, LV) ou en cas d'erreur factuelle ou juridique importante (SE). En Irlande, l'admission d'introduire un recours peut aussi être accordée « dans l'intérêt de la justice ». Enfin, l'exécution incorrecte de la procédure judiciaire peut mener à une admission d'introduire un recours (DE, EE, LV).

## **c) Compétence en matière d'accord ou de rejet de l'admission d'introduire un recours**

Dans la majorité des juridictions, la décision d'accorder ou de rejeter l'admission d'introduire un recours est rendue par la Cour administrative suprême elle-même (DE, EE, FR, GB, GR, HR, IE, LV, PT, SE, SI). Dans certaines des juridictions, cette décision peut être rendue soit par la CAS, soit par le tribunal administratif dont la décision est contestée (DE, GB). Le Royaume-Uni a indiqué que cette décision pouvait être prise par une juridiction inférieure mais que ce n'était pas courant. En outre, la décision d'accorder ou de rejeter l'admission d'introduire un recours peut être rendue par les juridictions inférieures en Autriche et en Croatie. Il semble qu'en Allemagne seulement, la décision d'une juridiction inférieure d'accorder l'admission d'introduire un recours est contraignante pour la CAS. À l'inverse, l'Autriche, la Croatie, l'Espagne et le Portugal ont indiqué que cette décision pouvait être annulée par la CAS. En Allemagne, seule une décision négative par la juridiction inférieure peut être annulée par la CAS par l'intermédiaire d'une procédure de plainte. Au Danemark et en Norvège, il existe des organes spécifiques au sein de la CAS qui sont chargés de décider si l'admission





d'introduire un recours doit être accordée ou rejetée : il s'agit du Comité d'admission des recours (DK) et du Comité de sélection des recours (NO).

Certains membres ont fait remarquer que dans leur juridiction, la décision d'accorder l'admission d'introduire un recours est prise par l'intermédiaire d'une procédure écrite (AT, DE, EE, IE). En Finlande, cette décision est prise conjointement avec la décision relative au bien-fondé de l'affaire.

Il convient de noter – bien que la question n'ait pas été posée explicitement – que certains membres ont précisé qui a la compétence de statuer sur une demande d'admission d'introduire un recours. Tandis qu'en Allemagne cette décision est prise par la formation (Sénat) qui, une fois l'admission accordée, examinera le fond de l'affaire, certaines juridictions répartissent différemment les compétences. Des organes spécifiques au Danemark et en Norvège ont déjà été mentionnés. Par ailleurs, en Espagne, la décision d'accorder ou non le recours est toujours prise par la première section de la troisième chambre (compétente en matière de droit administratif), tandis que si l'admission d'introduire un recours est accordée, l'affaire sera transférée à la section chargée de juger l'affaire. En Finlande et en Allemagne, la formation chargée de statuer sur une demande d'introduire un recours est composée de trois juges, alors qu'une formation ordinaire se compose de cinq juges. En Suède, la décision d'accorder l'admission d'introduire un recours est prise par une formation composée de trois juges, tandis que la décision de la rejeter peut être pris par un seul juge dans les cas les plus simple. En Estonie, au Portugal et au Royaume-Uni, la formation qui décide d'accorder ou de rejeter l'admission de faire recours est composée de trois juges qui font partie des juges les plus expérimentés de la section administrative de la Cour suprême (PT). En Irlande, les demandes d'admission de recours sont examinées par la Cour composée d'au moins trois juges. En France, le président de la chambre compétente du Conseil d'État a le pouvoir de rejeter une demande de recours (qui peut seulement être accordée dans les procédures de cassation). En revanche, l'admission d'introduire le recours est accordée par la chambre qui est compétente pour examiner le bien-fondé du dossier. En Grèce, la décision est rendue par le biais d'une procédure écrite par une formation composée de un ou trois juges sur la base d'une décision du président. Cette décision peut être contestée devant la cour. Néanmoins, si la partie n'obtient toujours pas gain de cause, elle devra régler le triple des frais judiciaires. En Lettonie, une formation de trois juges désignés à cet effet conformément aux règles internes de la Cour est compétente pour statuer sur la demande d'introduire un recours.



#### **d) Exceptions à la règle**

Un groupe de juridictions n'est pas concerné par les exceptions aux systèmes de filtrage présentés ci-dessus (à savoir : AT, DK, EE, ES, FR, HR, SI). Dans d'autres juridictions, il existe des règles plus strictes ou plus souples dans certains domaines. Par exemple, des règles plus strictes s'appliquent à la loi sur l'immigration et/ou l'asile en Belgique, en République tchèque et aux Pays-Bas (qui n'ont généralement pas de système de filtrage). Au Portugal, le système de filtrage ne s'applique pas et l'accès à la Cour suprême est donc plus simple pour les affaires en matière d'emploi public, d'éducation publique ou de protection sociale.

#### **e) Procédure de saute-mouton**

Certaines juridictions sont également familières avec les procédures dites « de saute-mouton » (DE, ES, FI, FR, HU, IE, LV, PT). Il s'agit de procédures qui s'appliquent dans les juridictions possédant au moins trois instances et qui permettent de passer directement de la première instance à la Cour administrative suprême. Certaines juridictions autorisent les procédures de saute-mouton dans certains domaines du droit : ce type de procédure existe en Finlande dans le domaine du droit fiscal, en Hongrie dans le domaine du droit du travail et en Lettonie dans le domaine des affaires de marchés publics. La France permet une procédure de saute-mouton dans plusieurs domaines du droit, bien que le nombre total de cas soit relativement faible (21 en 2017, 19 en 2016, 74 en 2015 et 288 en 2014 – année des élections municipales et régionales). Parmi les domaines du droit où cette procédure peut s'appliquer, on retrouve le droit social et du travail, les taxes communales, les permis de conduire, etc.

D'autres juridictions sont ouvertes aux procédures de saute-mouton selon des critères abstraits : par exemple, en Irlande, cette procédure peut s'appliquer pour les affaires d'importance publique générale ou dans l'intérêt de la justice. L'Allemagne autorise ce type de procédure si le tribunal de première instance le permet et que les deux parties sont d'accord, et seules les questions de droit sont soulevées devant la Cour administrative suprême. Au Portugal, la procédure de saute-mouton est possible pour les affaires ayant une valeur d'au moins 500 000 € et qui concernent seulement des questions de droit.

#### **f) Taux d'acceptation**

Les taux d'acceptation des demandes d'introduire un recours, dans la mesure des données collectées, varient entre 1 et 62 %. Ils figurent dans le tableau suivant :



<b>Jurisdiction</b>	<b>Admission de faire recours accordée (en %)</b>
Suède	1-2
Estonie	10
Norvège	10-14
Finlande	10-20
Allemagne	15
Danemark	17
République tchèque	20
Espagne	20-30
France (cassations)	25
Grande-Bretagne	33
Irlande	37
Lettonie	40
Portugal	40
Bulgarie	62

## **5. Filtres factuels dans la jurisprudence**

Pour la plupart des juridictions, la question de savoir si des filtres factuels ont été établis par la jurisprudence en l'absence d'un système de filtrage n'était pas applicable (AT, BE, DE, DK, EE, ES, FI, FR, GB, GR, HR, IE, LV, NO, PT, SE, SI). Même la majorité des membres dont la juridiction ne dispose pas d'un système de filtrage tel qu'évoqué dans la question 4 ont donné une réponse négative (BG, CZ, LT, PL, SK). La Hongrie et l'Italie ont indiqué que les filtres factuels sous la forme de critères de recevabilité n'étaient pas établis par la jurisprudence mais par la loi. Outre les prérequis généraux de recevabilité, la Suisse a expliqué qu'une procédure simplifiée était appliquée si le recours était manifestement irrecevable, insuffisamment motivé ou abusif. Dans ce cas, le président de la Cour peut prendre la décision lui-même. Le caractère abusif est également une catégorie citée par Chypre et les Pays-Bas. D'après les statistiques, dans moins de dix cas, le



Luxembourg admet la nullité d'un recours si les autres parties ne sont pas correctement informées de ce recours.

## **6. Rapport entre les filtres et les fonctions de la CAS**

Dans la mesure où le rapport entre les fonctions de la Cour administrative suprême et les systèmes de filtrage concernés a été abordé par les membres, ces derniers semblent plus ou moins unanimement mettre l'accent sur la fonction supérieure d'unification du droit. Cette idée a été exprimée de différentes manières par les membres insistant sur l'unification du droit (DE, EE, LV, SI), la nécessité d'orienter les juridictions inférieures (PT, SE), le développement de la loi (DE, EE, LV, NO), l'importance fondamentale d'une question juridique (GB, NO) ou les grandes lignes de la jurisprudence (FR). Si ces aspects décrivent les exigences des fonctions d'un ordre supérieur prenant en compte l'ensemble du système juridique plutôt que chaque affaire individuelle, il est indéniable que le mode de fonctionnement de chaque tribunal est fondé sur les affaires au cas par cas. Ainsi, la Lettonie a trouvé la description adéquate en déclarant que le système de filtrage permet à la CAS d'équilibrer la fonction d'unification de la loi et la fonction de rendre justice selon chaque cas. Un autre point a été soulevé par un seul membre mais pourrait bien s'appliquer à d'autres : la Finlande a fait remarquer que le système de filtrage permettait d'attribuer efficacement les ressources de la CAS.

## **7. Dispositions relatives aux recours constitutionnels**

Le droit d'engager une procédure de recours est garantie par la constitution de Bulgarie, de Chypre, d'Estonie, de Finlande, de Grèce, de Croatie, de Hongrie, d'Irlande, d'Italie, de Lettonie, de Pologne et de Slovaquie. Alors que ce droit constitue un droit individuel du plaignant, la constitution des autres juridictions prévoit seulement une garantie institutionnelle d'accéder à une cour de pourvoi (AT, BG, CZ, DE, LT, LU, NO, PT, SE). En Belgique et en République tchèque, le droit de recours ne s'applique qu'à la cour civile (BE) ou pénale (CZ). Parmi ces juridictions, l'Autriche, la Belgique, l'Italie, le Portugal et la Suède ont expressément indiqué que leur constitution ne contenait pas d'autre disposition relative à la procédure de recours. En Irlande, en plus de la structure de la cour de pourvoi, le seuil de l'admission d'introduire un recours est également prévu par la constitution. Conformément au droit constitutionnel grec, le droit d'introduire un recours garanti par la constitution peut être modifié mais pas aboli par la loi (il en va de même pour la Croatie et la Pologne). La constitution de Suisse, d'Allemagne, du Danemark, d'Espagne, de France, de Grande-Bretagne, de Lituanie, des Pays-Bas, de Serbie et de Slovaquie ne fait aucune mention du droit de recours ou de la procédure de recours.



## **8. Débat public ou académique**

Dans de nombreuses juridictions, la procédure de recours fait l'objet d'un débat public ou académique. Il semblerait que de manière générale, la tendance soit plutôt vers un accès plus strict à la procédure de recours. Ainsi, des discussions sont actuellement en cours à l'égard de la procédure de recours en Suisse et en République tchèque. À l'inverse, en Allemagne, on parle plutôt d'assouplir les règles très strictes concernant la procédure d'appel qui s'appliquent aux appels devant les cours administratives supérieures pour les affaires en matière d'asile et de protection internationale, en vue d'orienter et d'unifier la jurisprudence dans ce domaine du droit qui jusqu'à présent a établi une jurisprudence de première instance assez éparpillée. Très récemment, en 2018, l'Estonie a étendu son système de filtrage aux « conflits mineurs ». L'Espagne envisage d'introduire une double audience générale, établissant ainsi une deuxième instance avant la procédure de cassation. En Finlande, l'extension de la demande d'introduire un recours en tant que règle générale est actuellement débattue. En France, un débat entre les universitaires et au sein de la Cour de cassation a découlé sur une proposition au Garde des Sceaux (ministre de la Justice) en vue d'introduire un système de filtrage des affaires civiles. En Hongrie, une nouvelle division indépendante du tribunal administratif vient d'être établie par la loi. Elle sera effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Les détails seront soumis à une législation en 2019. En Lituanie, une nouvelle loi concernant le filtrage pour la procédure de recours est en attente d'adoption par le parlement. En Lettonie, les débats se sont apaisés suite à l'introduction de nouveaux filtres en 2017. Aux Pays-Bas, il existe une controverse dans le milieu universitaire : un camp propose de mettre en place un système de filtrage au Conseil d'État afin de lui permettre de mieux remplir son rôle consistant à garantir l'application uniforme de la loi. L'autre soutient que les restrictions s'appliquant à la procédure d'appel devant les juridictions inférieures devraient être levées en vue d'améliorer la justice au cas par cas. Enfin, en Serbie, le système judiciaire subit actuellement un processus de réforme afin notamment d'introduire un système de justice administrative à deux niveaux.

### ***III. Mise en œuvre / Aspects procéduraux***

#### **1. La CAS en tant que tribunal de première instance : contenus possibles des décisions**

Plusieurs membres ont indiqué que la question relative aux contenus possibles des décisions dans la mesure où la Cour administrative suprême fait (également) office de tribunal de première instance n'était pas applicable (AT, CH, CY, DK, EE, GB, IE, IT, NO). La République tchèque dispose seulement d'une compétence en première instance pour les



questions d'ordre électoral et relatives aux partis politiques. D'autres ont indiqué que dans ce cas, on appliquait les règles habituelles également applicables aux tribunaux administratifs de première instance (DE, ES, LU [dans de très rares cas seulement], PL).

La portée et la diversité des décisions possibles varient énormément selon les juridictions interrogées. Il semble que la norme minimale de décision soit la cassation de la décision administrative constatée en violation de la loi. Cette forme de décision est applicable en Belgique, en Bulgarie, en Allemagne, en Espagne, en Finlande, en France, en Grèce, en Croatie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Portugal, en Suède, en Slovénie et en Slovaquie. Outre les actes administratifs, la Lituanie a fait part de sa compétence à déclarer l'(il)légalité des actes réglementaires et l'Irlande a indiqué être compétente pour statuer sur la constitutionnalité des projets de loi.

D'autres possibilités de décision en tant que juridiction de première instance consistent à obliger l'autorité administrative à émettre un (nouvel) acte administratif (DE, ES, FI, GR, HR, LV, NL, PT, SE). Alors que l'Allemagne a expliqué qu'à part les décisions discrétionnaires la Cour pouvait déterminer précisément le contenu de la décision devant être rendue par l'autorité administrative, l'Espagne a fait remarquer que les tribunaux ne pouvaient pas déterminer ces spécifications. En Allemagne, en Espagne, en Finlande, en Grèce, en Croatie, aux Pays-Bas et au Portugal, la Cour peut également obliger l'autorité administrative à rendre une nouvelle décision discrétionnaire, mais sans en déterminer le contenu. Certaines CAS sont également en mesure d'obliger l'autorité administrative à agir différemment que par le biais d'un acte administratif (BE, BG, DE, ES, FI, FR, GR, HR, LV, NL), par exemple sous la forme d'omission, de paiement, d'indemnité (BE, FR, HR).

Dans une minorité de juridictions seulement, la CAS est également compétente pour émettre l'acte administratif elle-même (FR [acte administratif modifié ou nouvel acte], HR, LU [dans la mesure où la loi le permet], NL, SE [pour les questions fiscales uniquement], SI [dont les décisions relatives aux dommages], SK). Dans le cas des Pays-Bas uniquement, cela peut également inclure l'adoption d'une décision discrétionnaire par la Cour elle-même.

La Grèce a expliqué que la CAS pouvait déterminer le moment ou la date d'effet d'une annulation. Il s'agit d'un aspect qui semble particulièrement important pour les procédures qui affectent matériellement un grand nombre de personnes (ex. : paiement des employés du gouvernement). La Curie de Hongrie est principalement compétente en première instance pour statuer sur les questions gouvernementales locales. Dans ce cadre, elle peut annuler un décret du gouvernement local ou autoriser l'organe de contrôle compétent d'un gouvernement local à adopter un tel décret si ce dernier a refusé de le faire lui-même.



Le Conseil d'État néerlandais bénéficie également d'une grande flexibilité pour ce qui est de fixer un délai d'adoption d'une décision donnée par l'autorité administrative, de déclarer que les conséquences juridiques d'un acte illégal restent en vigueur, de prévoir des recours ou de résoudre les dommages causés par des actes illégaux de l'autorité administrative.

## **2. La CAS en tant que juridiction de recours : contenus possibles des décisions**

Dans la mesure où la Cour administrative suprême fait office de juridiction statuant sur des recours, elle semble avoir typiquement la capacité d'annuler la décision de la juridiction inférieure et de renvoyer l'affaire à celle-ci (CH, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, GB, GR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, NO, PL, PT, SE, SI, SK). Plusieurs membres ont indiqué que dans un tel cas de cassation (l'Irlande a expliqué que le terme « cassation » n'était pas utilisé dans la tradition juridique anglo-saxonne), la CAS peut également statuer elle-même sur l'affaire avec la marge de manœuvre qu'a eue la juridiction inférieure (DE, FR, GB, IT, LT, LU, PL). On peut estimer que cette possibilité s'applique à d'autres juridictions puisqu'elle n'a pas été explicitement abordée dans le questionnaire et que les membres n'ont donc pas eu directement besoin de faire part de cette information. Dans ce contexte, l'Espagne a en outre expliqué que la CAS pouvait également ordonner l'annulation des procédures erronées des instances inférieures. L'Allemagne et l'Estonie ont évoqué la possibilité d'annuler le jugement de la cour administrative supérieure et confirmer en parallèle le jugement du tribunal administratif de première instance.

Comme pour la question III.1, de nombreux membres ont expliqué que la CAS était également compétente pour annuler la décision administrative (BG, CH, CY, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, BG, HR, HU, IE, IT, NL, NO, PT, SE, SK) et pour obliger l'autorité administrative à émettre un acte administratif (AT, BG, CH, DE, DK, EE, ES, FI, BG, HR, HU, IE, IT, NL, SE), à rendre une décision discrétionnaire (CH, DE, DK, EE, ES, FI, GB, HR, HU, IE, IT, NL, SE) ou à agir autrement que par le biais d'un acte administratif (CH, CY, DE, DK, EE, ES, FI, BG, HR, HU, IE, IT, NL, SE). Un nombre bien plus réduit de Cours administratives suprêmes sont compétentes pour émettre elles-mêmes l'acte administratif (AT, CH, CY [dans les affaires en matière d'asile ou de fiscalité uniquement], DK, HR, HU [en appel seulement, pas pour la procédure de révision], NL) ou même pour rendre elles-mêmes une décision discrétionnaire (NL).

Plusieurs membres ont évoqué la possibilité de porter l'affaire devant le tribunal constitutionnel (DE, HR, HU, IT, LU, LV). Dans quelques juridictions seulement, il est possible d'émettre une opinion juridique (abstraite) ou une interprétation de la loi faisant autorité (HU, PL). La Grande-Bretagne est familière avec le concept de *obiter dicta* ;



pourtant, les opinions et les interprétations ne peuvent être émises que dans certains cas. En outre, seule la Hongrie autorise les opinions juridiques, et seulement dans le cadre des procédures de recours.

Dans la majorité des juridictions, les conclusions factuelles de la juridiction inférieure sont contraignantes pour la CAS (BG, CH, DE, EE, ES, FR, GB [sauf si elles sont « manifestement fausses »], HR, IE, LT, LV, PL, PT, RS, SK). La France a expliqué qu'elle pouvait (dans de rares cas) déclarer que les conclusions factuelles de la juridiction inférieure sont fausses. En Pologne, le tribunal de première instance ne se charge pas lui-même de l'instruction des faits. Il s'appuie sur les faits que l'autorité administrative a récupérés dans les dossiers. Néanmoins, il contrôle la légalité de l'établissement de ces faits. L'effet contraignant peut être nul si les procédures de la juridiction inférieure ont été déclarées contraires à la loi par la CAS (BG, DE, EE, LV). À Chypre, la CAS n'est pas liée par les constatations mais elle ne traite que les questions de droit ; ce n'est pas la Cour qui rend les décisions. La Grèce, la Hongrie et la Slovénie ont indiqué que l'effet contraignant n'existait que dans les procédures de révision et non pas dans les procédures de recours.

Aucun effet contraignant n'existe en République tchèque, en Finlande, en Italie, au Luxembourg [selon le type de procédure], aux Pays-Bas et en Suède.

### **3. Règles de procédure s'appliquant aux affaires de première instance à la CAS**

Dans la mesure où la CAS fait également office de tribunal de première instance, les règles de procédure à suivre sont souvent les mêmes que pour les tribunaux ordinaires de première instance (BG, CZ, DE, ES, FI, FR, GR, HR, IT, LT, LV, NL, PT, SE, SI, SK), bien qu'une réglementation spécifique s'applique dans un certain nombre de ces systèmes juridiques. En République tchèque, les exigences formelles peuvent être plus élevées, les délais différents et aucune représentation n'est requise pour les affaires électorales. En outre, en Slovénie, il existe des dispositions spéciales pour de nombreux cas de prise de décision de la CAS en première instance, par exemple pour les affaires électorales. En Grèce, il y a certaines différences telles que des délais plus courts pour les affaires en matière de protection provisoire relevant de la loi sur l'asile ainsi que dans certaines affaires dans le domaine des marchés publics. En Lituanie, lorsqu'il s'agit d'examiner la légalité de certains actes administratifs réglementaires, la règle générale veut que la procédure soit écrite et non pas orale. Les principales différences concernent également la durée des procédures. Aux Pays-Bas, les délais peuvent aussi être plus courts. Par ailleurs, dans certaines affaires en matière de plans de zonage, les parties peuvent être tenues d'exposer tous les motifs dans le délai du recours et ne pas pouvoir en ajouter par la suite. En Allemagne, les personnes physiques ont besoin d'une représentation juridique devant la CAS.





Au Luxembourg, la CAS possède ses propres règles de procédure qui s'appliquent aux cas d'appel et aux affaires en première instance. Toutefois, elles sont relativement similaires aux règles de procédure du tribunal administratif de première instance, bien que les délais puissent varier. En Irlande, la constitution prévoit des règles de procédure spécifiques pour les très rares cas de compétence en première instance. En outre, en Hongrie, les règles de procédure s'appliquant aux compétences particulières de la CAS en tant que tribunal de première instance sont spécifiques.

En Pologne, les règles de procédure que doit appliquer la CAS dépendent de l'objet de l'affaire. En cas de litige sur la compétence, les dispositions relatives à la procédure devant les tribunaux de première instance doivent être appliquées. Pour les autres affaires, il existe des règles de procédure particulières dans des lois spécifiques telles que le code électoral qui prévoit des délais plus courts. En cas de recours contre les décisions du Conseil national de la magistrature relatives à la nomination en tant que juge à la Cour suprême, la CAS doit appliquer le code de procédure civile qui peut jouer un rôle considérable. Il convient de garder à l'esprit que la Cour suprême statue sur les litiges similaires à l'égard de la CAS.

#### **4. Règles de procédure pour l'admission d'introduire un recours**

Dans la mesure où les systèmes juridiques des membres appliquent une procédure spécifique d'admission d'introduire un recours devant leur CAS, il n'existe en général pas de règles différentes pour cette procédure, ou bien l'admission est considérée comme faisant partie de la même procédure (DK, ES, FI, GB, HU, LV, SE, SI).

Dans certains ordres juridiques, les règles de procédure sont simplifiées à certains égards. À Chypre, la CAS peut rejeter sans audience publique tout recours qui semble *prima facie* frivole, alors qu'en général, une audience publique est obligatoire. Toutefois, dans la pratique, la règle du *prima facie* ne s'applique pas. En Suisse (lorsque l'affaire ne contient pas de question juridique d'intérêt général seulement) et en Allemagne, la décision quant à l'admission d'introduire un recours est prise par trois juges alors que ces CAS statuent habituellement en formations de cinq juges. En Allemagne, la décision d'admettre le recours, à l'inverse de la décision sur le recours admis, ne nécessite pas d'audience. En outre, l'examen dans le cadre de la procédure d'admission est limité aux motifs allégués. En France, la procédure d'admission d'introduire un recours n'est même pas considérée comme contradictoire. Le recours n'est pas communiqué à l'autre partie et la CAS n'est pas tenue d'informer la partie requérante lorsque sa décision (de refus de l'admission) est basée sur des raisons d'ordre public. Enfin, cette décision fait l'objet d'un raisonnement très bref. Certaines règles distinctes existent en Autriche et en Bulgarie pour ce qui est d'inviter le requérant à corriger les erreurs dans son



recours et, si celui-ci ne le fait pas, de rejeter le recours. En Bulgarie, les règles de procédure prévoient des délais très courts pour le tribunal et la partie requérante.

En République tchèque, pour les affaires en matière de protection internationale, les décisions de rejet d'un recours doivent faire l'objet d'un vote unanime par la chambre.

En Estonie et en Irlande, il existe des règles distinctes pour la procédure d'admission.

La Lituanie a fait remarquer que depuis 2019, l'admission des demandes de recours se fait dans les tribunaux de première instance.

## 5. Audiences

Dans un grand nombre de juridictions, aucune audience n'est requise pour les procédures de recours (CH, FI, HR, LT, PT, RS, SE). Au Danemark, les réunions du Comité d'admission des recours ne sont pas publiques. De même, en Norvège, le Comité de sélection des recours se limite aux procédures écrites et, si l'admission d'introduire un recours est accordée, une audience a lieu. Un grand nombre de systèmes juridiques différencient de la même manière les exigences en termes d'audiences entre la procédure d'admission et la procédure du recours admis. Plusieurs systèmes juridiques ne tiennent pas d'audience pour la procédure d'admission tandis que pour la procédure du recours admis, la tenue d'une audience se fait à la discrétion du tribunal (CZ, EE, ES, LV). En Slovénie, il n'y a pas d'audience dans la procédure d'admission de révision, mais une fois la révision admis (sur des points de droit uniquement), le tribunal peut convoquer une audience publique. Toutefois, dans la pratique, il est plus courant que le tribunal statue en séance privée. Pour les appels (sur des points de faits également), le tribunal peut rendre sa décision en tenant une audience d'appel si une nouvelle présentation des preuves est nécessaire ou si de nouveaux faits doivent être établis. En Allemagne, la procédure d'admission ne nécessite pas d'audience tandis qu'une audience est requise pour la procédure du recours admis, bien que les parties puissent y renoncer d'un commun accord. À Chypre et en Pologne, il n'y a pas de procédure d'admission. Une audience est obligatoire pour toutes les décisions judiciaires, bien qu'en Pologne les parties puissent renoncer à l'audience. Au Luxembourg, en règle générale, une audience a lieu dans tous les cas afin de permettre aux parties de plaider, de compléter leurs allégations écrites et de répondre aux questions éventuelles du tribunal, bien que la procédure se fasse essentiellement par écrit. À l'inverse, en Bulgarie, le tribunal se réunit en séance privée sauf s'il en décide autrement. De même, la Suisse ne tient généralement pas d'audience sauf si un juge en fait la demande ou lorsque le vote des juges n'est pas unanime. En Autriche, une fois la procédure préliminaire terminée, une audience est organisée en cas de demande et si aucune des (nombreuses) exceptions ne s'applique. D'autre part, le tribunal peut décider de tenir une audience. En Irlande, les décisions relatives aux demandes



d'admission d'introduire un recours sont fondées sur des observations écrites plutôt que sur des audiences, sauf si le tribunal estime qu'une audience est nécessaire. L'obligation constitutionnelle de rendre justice en public est respectée par la publication de la demande d'admission, de l'avis au défendeur et de la décision du tribunal. De la même manière, au Royaume-Uni, les décisions relatives aux demandes d'introduire un recours sont prises sans audience. Seul un nombre réduit de demandes sont traitées oralement, par exemple si elles impliquent une possibilité de renvoi à la CJE ou si elles sont particulièrement sensibles. La décision des recours sur le fond est toujours rendue suite à une audience. En France, la question de savoir si une audience doit être tenue dépend de l'étape de la procédure : la demande peut être refusée sous la forme d'une ordonnance du président de la chambre émise sans audience ou par l'intermédiaire d'un jugement suivant les conclusions du rapporteur public et de l'audience.

## **6. Effet contraignant des arrêts ultérieurs des juridictions inférieures et de la CAS**

Dans la plupart des juridictions, conformément à la loi, les décisions de la CAS n'ont généralement pas d'effet contraignant pour les juridictions inférieures (AT, BE, BG, CH, CZ, DK, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IT, LU, LV, PL, PT, RS, SE, SI, SK), même si certaines exceptions ont été mentionnées. Celles-ci concernent les juridictions dans lesquelles une affaire peut être renvoyée à un tribunal inférieur pour qu'il prenne une nouvelle décision suite à une décision de cassation/de révision de la CAS (AT, DE, IT, LV). En Pologne, la CAS a non seulement la possibilité de rendre des jugements dans des cas concrets mais aussi d'adopter des résolutions à des fins d'uniformité, aussi bien abstraites que concrètes, qui sont contraignantes pour toutes les juridictions inférieures. Les résolutions d'uniformité abstraites servent à clarifier les dispositions juridiques dont l'application a causé des disparités dans la jurisprudence. Elles sont émises à la demande d'acteurs publics spécifiques tels que le président de la CAS ou le procureur général et n'ont pas besoin d'avoir un rapport spécifique avec une affaire concrète. En revanche, les décisions d'uniformité concrètes servent à clarifier des questions juridiques qui laissent une place au doute dans le cadre d'une affaire en cours. Elles sont prises à la demande de la formation chargée de traiter l'affaire. En Grèce, une décision est contraignante pour les juridictions inférieures dans des cas spécifiques, notamment lorsque le haut tribunal spécial déclare qu'une loi est inconstitutionnelle. Cela vaut également pour les procès modèles ou pilotes qui obligent les juridictions inférieures à suspendre leurs procédures en attendant la décision de la CAS, laquelle est alors contraignante pour ces juridictions. Il existe une option comparable en Autriche où la CAS peut émettre une ordonnance si un nombre important d'affaires similaires sont en attente ou si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que ce soit le cas. Cette procédure est appliquée pour empêcher les autres tribunaux de rendre une décision définitive sur ces affaires et pour suspendre les



délais pour les recours en révision. Au Portugal, il est possible d'étendre l'effet contraignant d'une décision d'une affaire spécifique à d'autres affaires dans lesquelles d'autres personnes ont contesté un même acte administratif.

Toutefois, toutes les juridictions dans lesquelles il n'y a généralement pas d'effet contraignant ont indiqué que les tribunaux inférieurs avaient tendance à suivre les décisions de la CAS pour les affaires similaires. Certains membres ont expliqué que les décisions divergentes des juridictions inférieures pouvaient faire l'objet d'un recours permettant à la CAS de statuer sur la solution alternative proposée (CH, CZ, DE, ES, LU, LV, SE, SI). D'autres ont évoqué les principes de sécurité juridique, de cohérence et prévisibilité, d'égalité ainsi que de respect de la jurisprudence de la CAS (FR, SI). L'Italie considère comme une bonne pratique le fait que les juridictions inférieures suivent les décisions de la CAS, et la Suède a indiqué que le raisonnement juridique de la CAS servait de guide pour les juridictions inférieures, avec un effet « contraignant » qui dépend de son exactitude juridique et de sa clarté.

Par ailleurs, certains membres ont fait état d'exigences spécifiques pour les juridictions inférieures qui souhaitent s'écarter de la décision de la CAS. Ils ont notamment parlé d'exigence particulièrement stricte du raisonnement qui doit aborder et discuter la jurisprudence de la CAS de laquelle il est prévu de s'écarter (CZ, ES, GR, LV [raisons fondamentales], SK).

Le Danemark a fait remarquer que les décisions de la CAS avaient une force contraignante (factuelle) de moins en moins importante au fil du temps.

En revanche, dans certains systèmes juridiques, les décisions de la CAS sont contraignantes pour les juridictions inférieures (CY, GB, HU, IE, LT, NO). Les membres de common law ont fait référence à la doctrine du *stare decisis* (CY, GB, IE). Celle-ci autorise uniquement les écarts des juridictions inférieures lorsqu'elles peuvent distinguer suffisamment l'affaire et affirmer qu'il existe des différences factuelles justifiant une décision différente ou que des questions juridiques différentes sont soulevées par l'affaire. Le même mécanisme s'applique aux juridictions inférieures de Lituanie.

Dans toutes les juridictions, la CAS a la possibilité de s'écarter de ses propres décisions antérieures, malgré des différences importantes en termes d'exigences de fond et de procédure. Certains membres affirment ne pas être tenus de suivre leurs décisions antérieures (BG, CH, DE, DK, ES, FI, IT, NL, PT, SI). Pour une partie des membres, un changement dans la jurisprudence nécessite de recourir à un tribunal élargi, voire de rendre une décision en séance plénière (AT, CY, CZ, EE, FI, GB, NO, SE) ou de présenter un raisonnement plus conséquent (BE, IT [des motifs solides sont requis], LV). En Suède, il convient de noter que cela repose sur une tradition interne consistant à suivre les décisions antérieures. En France, il existe une règle non écrite selon laquelle aucun



écart ne doit être fait dans les dix ans suivant l'adoption de la décision. En outre, la décision divergente doit être prise par une formation plus solennelle. Certains membres ont expliqué que les principes de cohérence juridique ou de sécurité juridique devaient être pris en compte lorsqu'il s'agit de s'écarter des décisions antérieures (LU, LV, SK). La Slovaquie a indiqué qu'il était possible de modifier le raisonnement lorsque cela est nécessaire pour développer davantage la loi ou pour l'harmoniser avec d'autres juridictions pertinentes (ex. : tribunal constitutionnel, CJE ou CEDH). En Irlande, les tribunaux suivent généralement les décisions des tribunaux de même compétence. S'il est rare que la CAS s'écartere des décisions antérieures, cela est admis juridiquement (« s'écartera d'une décision antérieure pour les raisons les plus convaincantes seulement »). Au Royaume-Uni, la CAS tiendra normalement compte d'une décision antérieure de sa propre Cour (ou de son prédécesseur) mais s'en écartera si cela semble justifié.

En Grèce, la CAS et les juridictions inférieures sont soumises aux mêmes restrictions relatives aux écarts des décisions (antérieures) de la CAS.

Certains membres indiquent que la CAS est tenue de suivre ses décisions antérieures (HR, HU, LT, NO). En Italie, ce principe s'applique pour les décisions de la plénière qui sont contraignantes pour les autres formations. En Norvège, il s'agit plutôt d'une règle générale dont il est possible de s'écarter. Si la CAS de Norvège envisage de s'écarter d'une décision, elle doit normalement porter l'affaire devant la Grande chambre ou la séance plénière. En outre, en Croatie, il est possible de renvoyer la question à une séance réunissant tous les juges. En Bulgarie, les décisions interprétatives ont un effet contraignant. De même, en Pologne, une formation de la CAS peut solliciter une modification des résolutions relatives à la conformité. En Hongrie, où la CAS est tenue de suivre les décisions antérieures, il est possible de clarifier la question lors des procédures d'uniformisation. En Serbie, un avis juridique adopté par tous les juges d'une division de la CAS est contraignant pour toutes les formations de cette division.

## **7. Effet contraignant des décisions des autres sections de la CAS**

Lorsque les CAS sont composées de différentes sections, elles ne sont généralement pas tenues de suivre les décisions des autres sections (BE, BG, ES, FI, IT, NL, PL, PT, SI). Toutefois, en Belgique, les décisions prises en plénière sont davantage respectées.

Dans certains systèmes juridiques, pour s'écarter d'une décision d'une autre section, une décision d'un tribunal élargi ou en plénière est requise (AT, CY, EE [formation spéciale], FI, SK). En France, pour s'écarter du principe d'unité de la CAS, les mêmes règles que pour les décisions antérieures s'appliquent.



Bundesverwaltungsgericht



La CAS du Luxembourg s'est elle-même imposée, de façon informelle, de rester aussi cohérente que possible. Par ailleurs, aux Pays-Bas, il existe des moyens informels pour assurer la cohérence de la jurisprudence de la CAS : un certain nombre de groupes de travail informels sont constitués afin de discuter des questions justifiant un examen plus approfondi.

Dans certains ordres juridiques, les décisions des autres sections de la CAS ont un effet contraignant. En Suède, selon une tradition interne, c'est également le cas – tout comme pour les décisions d'une même section. En Hongrie, un écart n'est possible que sur la base d'une décision d'uniformité. En Suisse, il est possible, d'un commun accord, de faire un écart dans une procédure d'échange de vues. En Italie et en Serbie, seules les décisions prises en plénière ont un effet contraignant. En Lettonie, un écart est uniquement possible dans des circonstances exceptionnelles.

En Allemagne, une section n'est pas libre de s'écarter des décisions d'une autre section. Si l'autre section déclare adhérer à son opinion juridique, c'est le Grand Sénat qui doit prendre une décision (sur la question juridique seulement, qui est contraignante dans l'affaire concernée). Une procédure similaire est prévue par une loi spéciale pour les situations dans lesquelles l'une des cinq cours suprêmes souhaite s'écarter d'une décision d'une autre cour suprême pour une question affectant les deux juridictions.