

Quatrième thème : Organisation des tribunaux de première instance (Cours administratives) de la Croatie – définition des objectifs et évaluation des juges

Par Mme Martine MONDT-SCHOUTEN, Conseillère d'Etat du Conseil d'Etat des Pays-Bas

Après une brève introduction sur l'organisation de la juridiction administrative des Pays-Bas, j'aborderai la charge de travail, les délais du jugement, la qualité, la sélection des affaires et le jugement définitif en mettant l'accent sur l'organisation et la pratique des tribunaux d'instance.

1. Introduction

Outre une Division consultative, le Conseil d'Etat néerlandais est composé d'une Division contentieux administratif qui est la plus haute cour administrative des Pays-Bas. Il existe deux autres cours administratives d'appel (le tribunal central des recours pour les affaires relatives à la sécurité sociale et la Cour d'appel pour le contentieux administratif en matière économique). Les affaires relatives au droit fiscal sont traitées par les cours d'appel "ordinaires" et seules les affaires relevant du droit administratif sont susceptibles de cassation (par la cour de cassation).

Les cours administratives spéciales de première instance n'existent plus depuis une vingtaine d'années aux Pays-Bas. Les contentieux administratifs sont traités par les tribunaux généraux de première instance, les tribunaux d'instance. Chaque tribunal d'instance comporte une division administrative. Il existe actuellement 19 tribunaux d'instance, mais leur nombre sera réduit à dix dans un avenir proche car le gouvernement néerlandais estime que certains tribunaux d'instance ont une taille insuffisante. Chaque tribunal d'instance comptera ainsi de 18 à 53 juges (à temps plein) administratifs.

La division administrative d'un tribunal d'instance traite principalement les affaires relatives à la sécurité sociale, au droit de la fonction publique, à l'imposition, aux permis de construire, aux subventions, aux autorisations d'abattage d'arbres, aux autorités de l'eau et les affaires relevant de la loi de 2000 sur les étrangers (permis de séjour ordinaires et autorisations de séjour dans le cadre de la demande d'asile et détention).

2. Charge de travail

Chaque juge traite environ 300 affaires (avec audiences) par an. Le traitement de ce nombre d'affaires n'est possible que grâce à l'assistance de juristes. Ces juristes préparent les affaires pour le juge, résument les faits, joignent les éléments de jurisprudence et rédigent un projet de jugement dans 80 à 90% des affaires, et pour la totalité des affaires relevant de la loi de 2000 sur les étrangers.

En 2010, le tribunal d'instance de La Haye a traité 14.546 affaires (4.828 affaires relevant de la loi de 2000 sur les étrangers, 3.853 affaires de droit fiscal et 5.865 autres affaires, concernant la sécurité sociale, le droit de la fonction publique, les permis de construire, les subventions, les autorisations d'abattage d'arbres et autres) grâce à la contribution de 29,5 juges à temps plein, de 58,5 juristes, de 35 personnels d'appui administratif et de 6,5 personnels divers (TIC et secrétariat).

3. Respect des échéances et délais de jugement

En général, les tribunaux d'instance ont pour objectif d'achever les procédures de contentieux administratifs en 12 mois. La période légale est plus courte pour certaines affaires (par exemple : 3 semaines dans les affaires de détention). Lorsqu'un requérant présente une demande de mesures provisoires, le jugement doit parfois être rendu la même journée ou en l'espace de quelques jours.

Pour mener à bien, dans les délais, la procédure en matière de contentieux administratifs, les tribunaux d'instance disposent d'un système d'enregistrement perfectionné. Ce système enregistre chaque étape de la procédure, indique leurs échéances respectives et avertit en cas de risque de non-respect de l'échéance. L'emplacement du dossier est également enregistré. Les vice-présidents estiment qu'il est

de plus en plus important de limiter la durée des procédures et de prendre des mesures lorsqu'une étape de la procédure n'est pas franchie à temps.

4. Qualité

Il est important que les juges et les collaborateurs juristes maintiennent la qualité attendue d'eux. C'est pourquoi, les tribunaux d'instance considèrent qu'il est important d'accorder une attention suffisante à la formation permanente. Chaque juge doit consacrer 30 heures par an à la formation (participation à des formations ou à des conférences). Les tribunaux organisent eux-mêmes de plus en plus de formations internes.

Les réunions consacrées à la jurisprudence ont également lieu régulièrement. Les juges ou avocats spécialisés dans un domaine précis préparent et président ces réunions.

Le fait qu'un autre juge lise le jugement et donne son avis dans un certain nombre d'affaires traitées à juge unique est également un élément jugé important.

L'intervision l'est également. Les juges assistent aux audiences de leurs confrères et donnent leurs avis sur la manière de traiter la partie requérante, la communication avec les parties concernées et la façon de maintenir l'ordre. Tout ceci se déroule de façon positive. Comme les juges ont tendance à être très courtois entre eux, certains tribunaux d'instance demandent à un juge expérimenté d'un autre tribunal ou d'une haute juridiction d'assister aux audiences des juges afin de leur apporter ses conseils éclairés. Cette approche fonctionne bien et les juges sont satisfaits de la façon de prodiguer ainsi des conseils.

5. Sélection des affaires

Les divisions administratives des tribunaux d'instance sélectionnent fréquemment, et depuis longtemps, des affaires identiques qu'elles traitent conjointement. Il s'agit d'une approche efficace qui réduit le risque de décisions divergentes au sein d'un même tribunal.

Des expériences sont actuellement menées dans plusieurs tribunaux d'instance en matière de sélection des affaires. L'objectif est d'offrir aux parties requérantes une approche "sur mesure". Dans certaines affaires, la bonne manière de procéder peut consister à débattre avec les parties de la possibilité de parvenir à un règlement, dans d'autres cas, il peut être important d'expliquer clairement, lors d'une audience de procédure, le type d'éléments de preuve manquants et d'engager une discussion sur la façon d'obtenir ces éléments. La recherche de l'efficacité peut, dans certaines affaires, amener le juge à commencer l'audience sur les éléments du dossier en posant des questions, alors que dans d'autres affaires, il est préférable de laisser les parties commencer leurs plaidoiries avant de leur poser des questions.

Nous sommes actuellement dans une phase d'expérimentation. Quels sont les critères de l'objectif de sélection? Quelle est l'étape de la procédure (au tout début ou juste avant ou pendant une audience?) la plus appropriée pour procéder à la sélection?

6. Jugement définitif

Il est de plus en plus important qu'un juge se prononce de manière définitive dans une affaire de contentieux administratif afin d'éviter une succession de procédures ultérieures.

L'article 8:72 de la Loi générale administrative offre quelques possibilités sur ce plan. Ainsi :

- le tribunal d'instance peut décider du caractère intégral ou partiel de l'annulation des effets juridiques d'une décision ;
- le tribunal d'instance peut décider de substituer son jugement à la décision annulée ou à une partie de la décision annulée.

Depuis janvier 2010, une nouvelle possibilité existe, à savoir celle offerte par l'article 8:51 de la Loi générale administrative. Le tribunal d'instance peut ainsi donner à une autorité administrative la possibilité de rectifier l'anomalie constatée dans la décision contestée, par exemple, de rectifier une lacune dans la motivation de la décision ou de compléter une enquête en cas d'omission.

Il convient de poursuivre, en matière de contentieux administratifs, dans la ligne de jugements rendus dans les meilleurs délais, fondés sur une motivation claire et juste. La réalisation effective de cet objectif exige de disposer de la collaboration de juristes de grande qualité. La gestion de la qualité et des délais, un système fiable d'enregistrement et de suivi des affaires et la sélection des affaires sont également importants à la fois aux Pays-Bas et en Croatie.