

Martine Baguet

LE TOUR D'EUROPE Quelques mots quant à la conception de cette rubrique

UDK: 35 (4)

Primitjeno: 25.11.2010.

Izvorni znanstveni rad

Misija Francuskog Ministarstva pravosuđa za istraživanje u partnerstvu za ACA „lansirala“ je jedno istraživanje na temu upravnog sudovanja. Rezultat te studije je objavljen u *Presser Universitaires de France* 2007. godine. Usporedno je kreiran „website“ koji opisuje organizaciju upravnog sudstva kroz četiri različite rubrike koje odgovaraju na različite aspekte. Stranica ACA pruža sve informacije o organizaciji upravnog sudstva u različitim zemljama članicama EU. Dostupan je materijal svih razmišljanja koja vi želite ugraditi u organizaciju upravnog sudstva u vašoj zemlji.

Ključne riječi: *Udruga Državnih savjeta i Viših upravnih sudova*

En 2005, la Mission française de recherche Droit et Justice a, en partenariat avec l'ACA, lancer une recherche sur le thème de la Justice administrative. Le résultat de cette étude a été publié aux Presses Universitaires de France en 2007.

Parallèlement, l'ACA a consacré une rubrique du site à la description, par Etat membre, de l'organisation de la justice administrative organisée autour de 4 sous-rubriques qui permettent de cerner les différents aspects de la question.

Ces sous-rubriques sont identiques pour chacun des Etats membres.

Une première partie porte sur l'historique, le rôle de contrôle et la classification des actes de l'administration ainsi que sur la définition de la notion d'administration puis viennent les quatre sous-rubriques :

- Les acteurs dans le rôle de contrôle des actes de l'Administration
- Le contrôle juridictionnel des actes de l'Administration
- La régulation des litiges administratifs par les instances non juridictionnelles
- L'administration de la justice en termes de donnée statistiques.

En outre, des schémas ont été élaborés qui offrent une image synthétique du fonctionnement de l'appareil judiciaire dans les Etats membres.

Fin septembre de cette année, l'ACA a tenu, à Istanbul, un séminaire qui a, entre autres, été l'occasion d'interroger toutes les Cours administratives suprêmes sur les modifications intervenues depuis 2005 afin de réaliser un update du Tour d'Europe.

A l'issue de ce même séminaire, les systèmes de la Croatie¹ et de la Turquie vont pouvoir être ajoutés et la carte de l'Europe - telle qu'elle devrait se présenter notamment lorsque la Croatie aura rejoint le chœur des États membres de l'Union européenne - sera complète.

Ce faisant, l'ACA s'inscrit dans un objectif de transparence, objectif qui anime aujourd'hui aussi les instances de l'Union européenne et que traduit la mise sur pied récente du Forum Justice auquel l'ACA apporte son soutien. J'aurai l'occasion de revenir plus tard sur cette question.

La mise à jour proprement dite du site va cependant nécessiter un travail de dépouillement des rapports introduits et l'adaptation en conséquence des différentes sous-rubriques du Tour d'Europe. Ce travail devrait être mené à bien pour la fin de cette année.

COMMENT S'ORGANISE LA RUBRIQUE DU TOUR D'EUROPE ?

Chaque sous-rubrique du Tour d'Europe peut être activée, ce qui permet de découvrir les sous-thèmes abordés.

Ce sont en effet 80 questions qui ont été posées à toutes les juridictions administratives et leurs réponses ont abouti à un document – notamment disponible en format PDF imprimable – qui est le reflet le plus original du fonctionnement de la justice administrative en Europe.

Pour chaque sous-thème traité, il est également possible, en activant le petit drapeau européen, de naviguer, sur le même sous-thème, d'un Etat à un autre. Il est de la sorte très aisé de pouvoir appréhender en manière transversale un sous-thème et d'établir, si on le souhaite, des analyses comparatives ou, peut-être de manière plus constructive, de comprendre le fonctionnement des systèmes judiciaires d'un ou plusieurs autres Etats et d'en tirer des enseignements fructueux pour son propre système.

Il est évident que la construction de l'Europe « judiciaire » élargie au contentieux administratif que nous soyons dans des régimes de droit moniste ou dualiste, passe non pas par une uniformisation ou une standardisation de l'arsenal juridique mais bien plutôt par une perception la plus fine possible des principes qui sous-tendent cet arsenal et des mécaniques qui ont été mises en place pour les traduire dans la réalité propre des besoins de chacun des Etats membres.

La rubrique du Tour d'Europe est l'instrument idéal d'une telle approche.

Je me propose de vous illustrer cette assertion.

L'accès à la justice - et à la justice administrative en particulier dans le

¹ La Cour administrative de la Croatie, en la personne de son Président, Monsieur KUJUNDZIC, nous a indiqué attendre de nouvelles dispositions législatives en préparation avant de nous transmettre sa contribution. De ce fait, je ne serai malheureusement pas en mesure d'illustrer aujourd'hui mon propos en faisant également référence au système judiciaire de la Croatie.

contexte spécifique qui nous réunit aujourd'hui - constitue l'un des grands thèmes de réflexion abordé au niveau européen notamment dans le cadre du Forum de la Justice dont je vous ai déjà incidemment entretenus.

Chaque Etat membre dispose de règles garantissant cet accès et ces règles se rapprochent au point de présenter des similitudes surprenantes.

La Mission de recherche² a ainsi relevé quatre conditions dont je vais ici largement m'inspirer :

- L'épuisement des recours
- L'intérêt dans le chef du requérant
- La nature de l'acte attaqué
- Les délais de recours.

Schématisons les éléments que nous donne la consultation du Tour d'Europe.

Etat membre	Epuisement des recours	Requérant (intérêt)	Actes	Délais
Allemagne	Condition requise	Lésion d'un droit	Actes administratifs à l'exclusion des actes relevant du contrôle de constitutionnalité (droits et devoirs)	1 mois (notification)
Autriche	Condition requise	Intérêt juridique Lésion d'un droit non nécessairement requise	Décisions administratives (« bescheide »)	6 semaines (notification)
Belgique	Condition requise	Intérêt légitime, direct, actuel et personnel	Actes administratifs sous réserve d'un filtrage pour la matière de l'asile	60 jours (publication, notification, prise de connaissance)
Chypre		Intérêt légitime, direct, actuel et personnel	Actes ou décisions administratifs	75 jours (publication ou prise de connaissance si en cas d'absence de publication)
Danemark		Intérêt légitime et personnel Tendance actio popularis	Actes administratifs	6 mois (uniquement en matière fiscale)

² Observatoire des Mutations institutionnelles (OMU), « La Justice administrative », PUF, Droit et Justice, 2007.

Espagne	Condition requise	Intérêt légitime Actio popularis	Actes ou décisions administratifs sans exception	2 mois (notification, publication)
Estonie		Intérêt légitime Actio popularis	Actes administratifs à l'exclusion des actes de nature politique	30 jours (publication) sauf délai prévu par la loi
Finlande	En fonction du type de contentieux	Lésion d'un droit ou intérêt	Actes administratifs sauf exception prévue par la loi	30 jours (notification)
France		Intérêt légitime, direct, actuel et personnel	Actes administratifs à l'exclusion des actes de gouvernement (et mesures d'ordre intérieur)	2 mois (notification acte individuel – publication/affichage acte réglementaire)
Grande-Bretagne	Condition requise	Intérêt suffisant	Actes administratifs à l'exclusion des actes de nature politique	3 mois (prise de connaissance)
Grèce	Condition requise si recours quasi juridictionnel (au fond) existant en vertu de la loi	Intérêt légitime, direct, actuel et personnel	Actes administratifs exécutoires à l'exclusion des actes préparatoires et des actes de nature politique	60 jours (notification acte individuel – publication/affichage acte réglementaire)
Hongrie	Condition requise	Lésion d'un droit ou d'un intérêt	Actes administratifs exécutoires et pour une part préparatoires	30 jours (de la prise de décision)
Irlande		Intérêt suffisant	Actes administratifs sous réserve d'un filtrage pour les matières de l'asile et de l'environnement (motifs substantiels)	3 mois
Italie		Intérêt direct et actuel Lésion d'un droit	Actes administratifs à l'exclusion des actes de nature politique	60 jours (prise de connaissance)

Lettonie	Condition requise	Lésion d'un droit non nécessairement requise	Actes administratifs à l'exclusion des actes de gouvernement	Délai non précisé
Lituanie	En fonction du type de contentieux	Lésion d'un droit	Actes administratifs à l'exclusion des actes des entités politiques et judiciaires	1 mois (publication, notification, prise de connaissance)
Luxembourg		Intérêt direct et actuel Lésion d'un droit	Actes administratifs à l'exclusion des actes de nature politique	3 mois (notification) – 40 jours (en cas de réformation)
Malte		Intérêt légitime ou juridique, personnel ou direct, actuel	Actes administratifs à l'exclusion des actes de nature politique	6 mois (prise de connaissance)
Pays-Bas		Intérêt direct, actuel et personnel	Actes administratifs à l'exclusion des règlements général à portée obligatoire ou une circulaire, d'un acte préparant un acte juridique de droit privé, d'un acte appartenant à l'une des catégories ou « liste négative » définie par la loi	6 semaines (notification)
Pologne	Condition requise	Intérêt à agir	Actes administratifs à l'exclusion des actes de nature politique et des actes relatifs à la gestion des carrières administratives	30 jours (prise de connaissance) – 6 mois (ministère public ou ombudsman)/30 jours – 60 jours : recours en cassation
Portugal	En fonction du type de contentieux	Intérêt direct et personnel	Actes administratifs à l'exclusion des actes de nature politique	3 mois – 1 an (ministère public)
Roumanie	En fonction du type de contentieux	Intérêt légitime et personnel	Actes administratifs à l'exclusion des actes de nature politique	6 mois

Slovaquie	Condition requise	Intérêt légitime et personnel	Actes administratifs sauf exception prévue par la loi	2 semaines (notification)
Slovénie	Condition requise	Intérêt (preuve de l'intérêt variant selon que partie ou non à la procédure ayant mené à l'acte	Actes administratifs sans exception	30 jours (prise de connaissance)
Suède		Intérêt direct et personnel	Actes administratifs exécutoires à l'exclusion des actes préparatoires et des actes de nature politique	3 semaines (notification)
Tchéquie	Condition requise	Intérêt direct et personnel	Actes administratifs exécutoires à l'exclusion des actes préparatoires	2 mois (notification) – 3 mois (Ministère public)

La condition de l'épuisement des recours

Les Etats membres se répartissent en deux groupes selon que l'épuisement des recours est ou non une condition de recevabilité du recours contentieux.

Dans 11 Etats membres, la condition de l'épuisement préalable des voies de recours dont l'intéressé dispose devant l'administration ou un autre organe est une condition nécessaire de la recevabilité de la requête formée devant le juge administratif. C'est le cas en Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Grande-Bretagne, Hongrie, Lettonie, Pologne, Slovaquie, Slovénie ainsi qu'en République tchèque.

D'autres Etats membres ont également prévu cette condition mais en ne la requérant que pour certains contentieux. Font partie de cette catégorie la Finlande, la Grèce, la Lituanie, le Portugal et la Roumanie.

La satisfaction de cette condition n'est en revanche nullement exigée à Chypre, au Danemark, en Estonie, France, Irlande, Italie, au Luxembourg, à Malte, aux Pays-Bas et en Suède.

La condition de l'intérêt du requérant

Toute personne, physique ou morale, publique ou privée peut contester un acte de l'administration et saisir le juge. A côté du recours des parties, la Constitution autrichienne prévoit que des recours d'office peuvent être instaurés par la loi. Il n'est cependant pas prévu, au Danemark, que deux autorités d'Etat puissent

engager un procès l'une contre l'autre et la législation maltaise s'oppose à ce qu'un ministère conteste la décision d'un autre ministère au nom de la solidarité gouvernementale.

La partie requérante, en sa qualité de personne physique, défend ses intérêts tandis que la personne morale ne peut invoquer de la défense des intérêts collectifs dont elle a été investie.

Si tout intéressé peut exercer une action juridictionnelle contre un acte administratif, l'action populaire est par contre exclue à trois exceptions près, celles de l'Espagne dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement et de l'Estonie ainsi que du Danemark où se marque, depuis quelques années, une tendance vers l'acceptation de ce type d'action.

Dans tous les Etats membres, le requérant se doit de justifier d'un intérêt à agir : ses droits, ses obligations ou ses intérêts doivent, en principe, être affectés par la décision mais non nécessairement lésés. Tous les Etats exigent en tout cas que l'intérêt soit personnel et la plupart font des caractères actuel et direct, une condition supplémentaire. D'autres y ajoutent la nécessaire légitimité que doit présenter l'intérêt (Belgique, Chypre, Danemark, France, Grèce, Malte, Roumanie et Slovaquie) Quant à la Grande-Bretagne et l'Irlande, ces états requièrent de l'intérêt qu'il soit « suffisant ».

Deux conceptions de l'intérêt à agir se dégagent.

Un premier groupe d'Etats se fonde sur une conception subjective de l'intérêt : le requérant doit avoir subi un préjudice personnel c'est-à-dire être lésé dans ses droits, c'est le cas de l'Allemagne, de la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg. L'intérêt à agir consiste alors dans la violation d'un droit subjectif. La Grèce ne l'exige que s'agissant d'un recours de pleine juridiction, dirigé contre un acte individuel. Un deuxième groupe d'Etats centre le procès sur le rétablissement de la légalité ainsi que nous le connaissons en Belgique : le recours est dit objectif.

Cette différence de conception entraîne des conséquences quant à la nature des actes attaqués : dans la première hypothèse, les actes contre lesquels il est recouru sont essentiellement individuels et il est donc plus malaisé de requérir l'annulation d'un acte réglementaire à moins de pouvoir démontrer qu'un tel acte met en cause les droits de l'intéressé. Dans la seconde hypothèse, il devient possible d'attaquer un acte réglementaire dès lors que la preuve d'un intérêt est faite.

La nature de l'acte attaqué

C'est le recours dirigé contre l'acte administratif qui opère la saisine du juge. Le juge est appelé à statuer sur un acte administratif pris, sur l'omission de prendre celui-ci ou sur la décision prise de ne pas prendre cet acte.

La définition de l'acte administratif est relativement homogène : il s'agit d'un acte émanant d'une autorité administrative voire d'une personne privée intervenant

dans des activités d'intérêt général (France, Portugal et Chypre). L'acte doit faire grief c'est-à-dire modifier l'ordonnancement juridique, créer des droits ou des obligations au profit ou à la charge des administrés (Allemagne, Chypre, France et Belgique, le recours pouvant s'étendre dans ces deux Etats jusqu'aux circulaires administratives).

Le principe appliqué dans tous les Etats membres est d'organiser le recours devant un juge contre tout acte administratif.

Dans la plupart des Etats, seuls les actes définitifs et donc exécutoires sont susceptibles d'être attraités devant le juge. Seules la Grèce et la République tchèque font exception à cette règle et pour une part de ce même type d'actes, également l'Italie.

Les exceptions les plus communément prévues touchent aux actes de nature politique et plus précisément aux actes intéressant le fonctionnement ou l'action proprement dite des pouvoirs constitués : répartition des compétences au sein d'un gouvernement entre ses différents ministres, adoption, en gouvernement, du principe d'un acte réglementaire, dépôt d'une loi, décision de dissolution d'une chambre parlementaire.

Enfin, dans certains Etats, la loi énonce des exceptions : c'est le cas de la Finlande, des Pays-Bas et de la Slovénie.

Les délais de recours

Le respect du délai d'introduction du recours en termes de condition de sa recevabilité est exigé dans tous les Etats, ce qui s'entend comme une règle destinée à préserver la sécurité juridique des relations entre les administrés et l'autorité administrative.

Les délais varient d'Etat à Etat mais quelques constantes peuvent être dégagées :

- Le délai le plus court est certainement celui pratiqué en Slovénie : 2 semaines
- Le délai est de 3 semaines en Suède
- Plusieurs Etats prévoient un délai d'1 mois, 6 semaines ou 30 jours : citons l'Allemagne, l'Autriche, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovénie
- Plusieurs autres fixent le délai à 2 mois ou 60 jours : la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie et la République tchèque
- Des délais nettement plus longs sont fixés :
 - 75 jours : Chypre
 - 3 mois : Grande-Bretagne, Irlande, Luxembourg, Portugal
 - 6 mois : Malte et Roumanie.

Le délai peut être différent, dans certains Etats, en fonction :

- du type de recours : au Luxembourg, le délai de 3 mois est ramené à 40 jours si le recours est un recours en réformation et en Pologne, si le recours est un recours en cassation, le délai est porté de 30 jours à 2 mois
- de la partie qui introduit le recours : en Pologne, le délai de 30 jours est porté à 6 mois lorsqu'il est introduit par le ministère public ou l'ombudsman. Au Portugal, si c'est le ministère public qui requiert, le délai est porté de 3 mois à 1an et dans ces mêmes conditions, la République tchèque relève le délai de 2 à 3 mois.

Enfin, un Etat, le Danemark ne prévoit aucun délai de recours sauf en matière fiscale où il est établi à 6 mois.

On le constate : les délais les plus pratiqués – à savoir dans 15 Etats membres au total - sont ceux d'1 et 2 mois.

Dans la plupart des cas, le délai court à dater de la publication de l'acte s'il s'agit d'un acte réglementaire et de sa notification ou prise de connaissance lorsque l'acte administratif contre lequel il est recouru est un acte individuel.

QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE CETTE ILLUSTRATION ?

Le Tour d'Europe est clairement un outil à utilisations multiples.

Il permet non seulement, comme je l'ai déjà relevé, une connaissance horizontale du système juridique d'un Etat membre mais également, ainsi que je viens de l'illustrer, une analyse verticale, par thèmes, et transversale, c'est-à-dire pour l'ensemble des Etats membres, des différentes facettes de nos systèmes juridiques.

Le Tour d'Europe contribue de la sorte à la transparence de ces mêmes systèmes. Et cette considération primordiale dans la construction de l'Europe judiciaire n'a pas échappé à la Commission européenne qui pilote en ce moment avec le Conseil européen un projet de portail e-Justice ou Justice en ligne. Celui-ci sera inauguré en décembre prochain à Stockholm et devrait créer des liens notamment avec les sites web des trois associations les plus significatives à l'heure actuelle : l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'UE (ACA), le Réseau des Présidents des Cours suprêmes de l'Union européenne et le Réseau européen des Conseils de la Justice.

De la sorte, le portail e-Justice devrait remplir un rôle de relais dans l'accès des citoyens mais également et plus fondamentalement des praticiens du droit (juges, avocats, juristes d'entreprise ...) à la justice entre autres administrative. Cet accès concernera tant le fonctionnement comme tel que la jurisprudence.

Les institutions européennes se sont ainsi inscrites, à raison, dans un processus d'approfondissement des acquis communautaires qui débute naturellement par une

opération de connaissance, d'appréhension des systèmes judiciaires. En d'autres termes, le choix est fait de favoriser le renforcement des standards communs plutôt que de recourir à de nouveaux instruments (directives) et donc à de nouveaux principes et nouvelles règles. Les échanges et lignes directrices sont privilégiés.

S'il est vrai que le Forum Justice qui pilote cette initiative en collaboration avec le Conseil, se préoccupe essentiellement des matières civiles et criminelles. Le domaine du droit administratif qui constitue le corps même des activités de l'ACA n'est donc pas, comme tel, directement concerné par les travaux de ce forum. Il n'en demeure pas moins que les méthodes auxquelles celui-ci recourt aujourd'hui sont largement celles que l'ACA a, dès sa création, mises en chantier : analyse des systèmes judiciaires, études comparatives en termes de besoins et évaluation des fonctionnements afin de tirer les bonnes pratiques qui peuvent être source d'amélioration des performances.

Il semble donc bien que l'ACA ne doive que se féliciter des initiatives qu'elle a prises et qui seront d'ici peu valorisées sur le portail e-Justice.

LA JURISPRUDENCE : DEC-NAT ET JURIFAST

La Base de données DEC-NAT

Que recouvre DEC-NAT ?

Cette base de données contient quelque 20.300 références à des décisions nationales concernant le droit communautaire et couvre une période s'étendant de l'année 1959 à nos jours. La dernière mise à jour date du 17 juin 2009.

L'analyse juridique (mots-clés et références aux dispositions visées) est pour l'instant accessible en français, et en anglais pour les décisions antérieures au 20 juin 2007. Les données nationales ont été reprises dans la langue originale de la décision.

La base "Décisions nationales", en abrégé DEC-NAT, contient :

- la jurisprudence nationale en matière de droit communautaire concernant :
 - le Traité CE (antérieurement CEE),
 - le Traité CECA,
 - le Traité CEEA,
 - les Traités communs aux trois Communautés,
 - la législation secondaire relevant des domaines de ces traités,
 - le Traité sur l'espace économique européen (EEE)
- la référence aux notes et commentaires de doctrine relatifs aux décisions

nationales et aux arrêts préjudiciels de la Cour de justice des Communautés européennes concernant ces sujets.

Les références et l'analyse juridique des décisions nationales proviennent du service recherche et documentation de la Cour de justice des Communautés européennes.

Un projet de collaboration avec EUR-LEX est actuellement en cours d'élaboration. Ce projet devrait aboutir à une mise en ligne par le biais du portail d'EUR-LEX de cette banque de données.

Modèles de recherche

recherche sur la base d'une directive

Article 3 de la Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages

--> Directive 79/409 art.3

--> 19 résultats

--> aller au détail pour la deuxième décision espagnole (23/07/1999)

recherche sur la base d'un mot clé

Cote répertoire

--> B-15 Politique sociale

--> B-15.00 Généralités

--> 78 résultats

--> parcourir puis page suivante (page 2)

--> parcourir puis page suivante (page 3)

--> aller au détail pour la première décision allemande (12/03/2002)

La base de données JURIFAST

Que recouvre JURIFAST

Cette base de données contient les références et le texte intégral :

de "dossiers préjudiciels" regroupant :

la question préjudicielle posée à la Cour de justice des Communautés européennes

- la réponse de la Cour à cette question
- la ou les décisions nationales faisant suite à cette réponse
- d'autres décisions nationales relatives à l'interprétation du droit communautaire (décisions sans renvoi).

Les décisions proviennent directement des services d'études et de documentation des institutions membres de l'Association.

Modèles de recherche

Recherche : Etat --> Espagne

57 résultats

dernière décision sur la page (15/01/2009) : décision sans renvoi : diplômes.

--> page suivante

troisième décision sur la page (13/05/2008) : question préjudicielle : services postaux

En conclusion, je ne peux que vous inviter et même vous inviter à consulter le site de l'ACA. Il vous donnera toutes les informations nécessaires pour appréhender les systèmes judiciaires des différents Etats membres de l'Union européenne et, de la sorte, le matériel indispensable à toute réflexion que vous souhaiteriez conduire sur le système judiciaire de votre propre pays.

A VIEW ON ADMINISTRATIVE ADJUDICATION IN EUROPE

The mission of the French Ministry of Justice for research in partnership for ACA "launched" research into the topic of the administrative adjudication process. The results of this study were published in the Presses Universitaire de France in 2007. Parallely, a 'website' was created which describes the organisation of the administrative judiciary through four different sections which are appropriate for various aspects. The ACA page offers all the information about the organisation of the administrative judiciary in various countries of EU member states. The material about all the considerations which you want to build into the organisation of the administrative judiciary in your country is available.

Key words: *Association of State Councils, superior administrative courts*