

ASSOCIATION INTERNATIONALE
DES HAUTES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

IIIème Congrès de l'AIHJA
Helsinki, 19 au 21 juin 1989

LE DEROULEMENT DU PROCES DEVANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE
SUPREME

Rapport général
M. Pekka Hallberg

ASSOCIATION INTERNATIONALE
DES HAUTES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

IIIème Congrès de l'AIHJA
Helsinki, 19 au 21 juin 1989

LE DEROULEMENT DU PROCES DEVANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE
SUPREME

Rapport général
M. Pekka Hallberg

Troisième Congrès de l'Association Internationale des Hautes
Juridictions administratives

(Helsinki 19 au 21 juin 1989)

RAPPORT GENERAL RELATIF AU
DEROULEMENT DU PROCES DEVANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE
SUPREME

Rapport de M. Pekka Hallberg

Avant-propos

Le thème du troisième congrès, "Le déroulement du procès devant la juridiction administrative" est le prolongement des travaux des précédents congrès de notre association internationale. Le congrès constitutif de Paris, en 1983, examinait le statut et les attributions des plus hautes juridictions administratives. Les conditions se trouvaient ainsi réunies, au Congrès de Tunis en 1986, pour examiner de manière plus approfondie qui a le droit de saisir les juges et quels sont les actes administratifs attaquables devant la justice. L'examen des procédures dans le contentieux administratif est leur suite logique pour une comparaison internationale.

Le présent rapport général est basé sur les rapports nationaux qui ont été envoyés par les pays et organisations suivants, énumérés dans l'ordre alphabétique: Autriche, Belgique, Chine, Colombie, Côte d'Ivoire, Finlande, France, Grèce, Indonésie, Israël, Italie, Luxembourg, Madagascar, Pakistan, Pologne, Portugal, République fédérale d'Allemagne, Sénégal, Suède, Tunisie et Turquie ainsi que le Tribunal administratif des Nations Unies et la Cour de Justice des Communautés européennes. Un mémoire avait été préalablement mis à disposition pour la rédaction des rapports. Conçu essentiellement pour être une recommandation, il a aussi servi de plan aux rapports nationaux, rendus ainsi très comparables, favorisant par la même occasion la rédaction du rapport général.

Mes remerciements sincères vont à mes collègues rapporteurs. M. Heikki Kanninen, conseiller de législation, a apporté son précieux concours dans l'étude des rapports; qu'il en soit également remercié! Je me suis efforcé, sur la base des rapports, de brosser une image globale du déroulement du procès devant les juridictions administratives dans les différents pays et de dégager des questions pour la discussion lors des travaux de l'assemblée générale.

La procédure joue un rôle important de promotion du droit matériel et de la protection juridique. La garantie de protection juridique suppose, au préalable, l'examen le plus attentif de chaque affaire et que le fait invoqué sur lequel repose le jugement corresponde à la réalité. Ainsi le développement du contentieux administratif et des systèmes de protection juridique passe par le souci particulier de la clarté de la procédure. C'est aussi le thème majeur qui sera au centre du débat de l'assemblée générale et l'objet de la comparaison juridique.

LE DEROULEMENT DU PROCES DEVANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE
SUPREME

Avant-propos

1. **Introduction**
 - 1.1. Principes de comparaison
 - 1.2. Plan
2. **Structure de la juridiction administrative et principes qui régissent la procédure**
 - 2.1. Caractères généraux de l'organisation de la justice
 - 2.2. Règles générales de procédure en matière de contentieux administratif
 - 2.3. Signification des principes généraux
 - 2.4. La procédure contentieuse administrative par rapport aux autres juridictions
 - 2.5. Différence au niveau de la procédure par rapport aux instances inférieures
3. **Méthodes de travail des hautes juridictions administratives**
 - 3.1. Formation de jugement aux différentes phases de la procédure
 - 3.2. Préparation des dossiers
 - 3.3. Défense de l'intérêt public et recours au ministère
 - 3.4. Effet des recours sur l'exécution des décisions
4. **Les différentes phases de la procédure**
 - 4.1. Forme principale et différentes phases de la procédure
 - 4.2. Introduction de l'instance
 - 4.3. Elaboration du dossier et audition des parties
 - 4.4. L'obligation d'instruire et le caractère inquisitoire de la procédure
 - 4.5. Modes de preuve
 - 4.6. Audience et publicité de la procédure
5. **Examen des requêtes et jugement**
 - 5.1. Attributions des plus hautes juridictions
 - 5.2. Les pouvoirs du juge par rapport aux demandes qui lui sont déférées
 - 5.3. Délibéré et mode de vote
 - 5.4. Forme et contenu des jugements
 - 5.5. Langue des jugements
 - 5.6. Notification des jugements
 - 5.7. Portée des jugements
6. **Conclusion**
 - 6.1. Comparaison
 - 6.2. Questions soumises à la discussion

Constats finaux

Listes des rapports

1. Introduction

1.1. Principes de comparaison

La justice en matière de contentieux administratif peut s'exercer de nombreuses manières. Leurs principes d'organisation distinguent tout d'abord les pays où la solution aux litiges administratifs appartient aux tribunaux administratifs. L'appareil judiciaire peut être à un ou plusieurs degrés. Une autre alternative consiste à porter devant les tribunaux judiciaires les contentieux administratifs sans faire de distinction entre les litiges administratifs et les affaires civiles ou pénales. Cette catégorisation formelle est toutefois devenue peu commode au fur du développement des systèmes et du fait de leurs nombreuses variantes. Même les pays où il n'existe pas de tribunaux administratifs distincts ont su adopter d'autres solutions organisationnelles et souligner le caractère spécifique du contentieux administratif.

Les solutions organisationnelles dérivent essentiellement de besoins pratiques. Il est moins question de considérations théoriques liées à la séparation des pouvoirs, que de veiller à la légalité dans l'exercice du pouvoir, par les moyens les plus opportuns possibles. Par conséquent, un examen qui part des différences organisationnelles s'avère insuffisant si l'on veut comparer les possibilités qu'offre la protection juridique et les possibilités réelles de recours qui s'offrent aux citoyens. Le premier congrès, à Paris, examinait la justice administrative en fonction du statut et des attributions des plus hautes juridictions administratives ainsi que du système de recours constituant un ensemble fonctionnel.¹⁾

S'ils peuvent être examinés avec le souci des considérations intéressant les autorités, les systèmes de recours peuvent également l'être du point de vue des citoyens; l'attention porte alors sur les modes de recours disponibles et sur la mesure et les conditions dans lesquelles la légalité des décisions administratives peut être ultérieurement examinée.

Malgré les différences économiques, sociales et culturelles entre les régimes, les notions de pouvoir public et de nécessité publique en vue de contrôler la légalité de son em-

1) Le Rapport général soumis par le rapporteur principal du Congrès, M. Francis de Baecque, Président de la Commission du rapport et des Etudes du Conseil d'Etat.

ploi se sont peu à peu intégrées, à tel point que les questions relatives à l'assujétition à la loi et au droit des citoyens à attaquer des décisions sont devenues des objets naturels de comparaison internationale. Au congrès de Tunis²⁾, on pouvait déjà constater que l'examen ultérieur de la légalité de l'administration est un principe déjà universellement acquis et que, malgré les différences entre les systèmes, les réflexions sur la garantie de la légalité dans l'administration vont dans le même sens. L'augmentation des possibilités de recours et l'attention accrue accordée à la protection juridique et à la sécurité sont des caractéristiques générales du développement.

Un important progrès est survenu, ces dernières années dans plusieurs pays, dans le domaine de la juridiction administrative. Les rapports nationaux donnent une description de l'organisation de la justice administrative, sur laquelle reposent les réformes et les questions relatives à la procédure. Parmi les réformes récentes, citons la réforme de la législation survenue en France depuis le précédent congrès, en 1987, avec la création de cinq cours administratives d'appel formant un degré intermédiaire de l'appareil judiciaire. En même temps, une procédure préalable d'admission a été introduite au Conseil d'Etat. De même, en Finlande le système de tribunaux administratifs a été renforcé par une loi promulguée cette année en faisant des tribunaux départementaux, de degré inférieur, des juridictions administratives qui satisfont à tous égards aux conditions mêmes formelles. En Indonésie, l'organisation de la juridiction administrative vit une phase importante puisque la loi de 1986 relative aux juridictions administratives doit être exécutée dans les cinq ans et la mise en place de la structure est, par conséquent, en cours. En Chine, les tribunaux populaires peuvent être saisis, depuis 1980, des requêtes contre des mesures prises par les autorités de l'administration. La section du contentieux administratif de la Cour suprême, créée en automne de 1988, a entrepris depuis ses activités.

Mentionnons aussi à ce propos le rapport approfondi donné par la République fédérale d'Allemagne concernant sa juridiction administrative qui comprend plusieurs branches et plusieurs degrés; ce pays participe, pour la première fois, à nos dé-

2) Rapport de M. Kamel Gordah, Juge-Président de la Chambre économique et financière du Tribunal administratif de Tunis, "L'accès des justiciables à la juridiction administrative, publication de l'AIHJA n°32, p.37.

bats. De même les juridictions administratives dont se sont dotées les organisations internationales, le Tribunal administratif des Nations Unies et la Cour de Justice des Communautés européennes, apportent un supplément intéressant à la comparaison juridique des questions de procédure. La structure de la justice administrative des systèmes est examinée plus loin.

Les conditions pratiques dans lesquelles s'exercent les voies de recours et la garantie de protection juridique qu'elles offrent varient naturellement selon les pays. Ceci s'explique par les différences qui ressortissent du rapport fondamental entre le pouvoir public et les membres de la société. De même, il convient de tenir compte des différences économiques, sociales et culturelles. Par ailleurs, l'extension de l'administration est un trait général de l'évolution survenue; il s'ensuit que les citoyens, qu'ils soient titulaires de droits ou obligations, sont continuellement en rapport avec les autorités administratives. Il ressort de ce dernier constat que la relation entre l'exercice du pouvoir public et des individus est moins une confrontation qu'une relation durable dans laquelle les citoyens sont continuellement en rapport avec le pouvoir public. De ce point de vue, l'organisation des possibilités de recours fait une place importante aux questions pratiques, avec le souci de trouver les formules fonctionnelles qui permettent de corriger les erreurs et de garantir la légalité du fonctionnement de l'administration. Bien qu'en matière de recours il s'agisse de donner une protection juridique au cas particulier, le recours favorise indirectement, et même de manière plus générale, la réalisation de la légalité de l'administration et le maintien de l'ordre judiciaire.

La réalisation de la protection juridique suppose que les affaires ont été instruites chaque fois de la meilleure manière possible et que les faits réunis qui servent de base aux solutions apportées sont conformes à la réalité. L'objectif visé est, chaque fois, l'apport d'une solution qui répond aux exigences du droit matériel. Ce principe de vérité matérielle sous-tend également les solutions en matière de procédure. Les formes de procédure devraient promouvoir la réalisation du droit matériel.

Les questions de procédure se prêtent particulièrement bien à la comparaison juridique. Malgré les différences organisationnelles, de grandes similitudes apparaissent. Les règles de procédure sont très similaires s'il est vrai que la législation matérielle recèle davantage de différences. Qu'il s'agisse de l'introduction de l'instance, de l'instruction

des affaires et des jugements, tout autant que de la motivation des jugements, les grandes lignes sont très comparables. De bonnes conditions sont ainsi réunies pour les débats de ce congrès.

Parallèlement aux principes juridiques généraux et aux règles de procédure, le développement des mesures pratiques de procédure dépend pour beaucoup des tribunaux administratifs. A cet égard également, le contact entre les hautes juridictions administratives et la discussion entre leurs membres sur les questions pratiques, est d'une très grande importance pour le développement des systèmes. Ainsi, le rôle du juge dans l'instruction des affaires et le principe de l'inquisitorialité, souligné dans de nombreux rapports, prennent toute leur signification.

1.2 Plan

Dans un souci de dégager une vue d'ensemble, le présent rapport général considère d'abord la structure de la juridiction administrative et les principes qui régissent la procédure dans les différents pays, pour examiner ensuite la question suivante: existe-t-il une loi d'orientation ou d'autres réglementations générales relatives à la procédure contentieuse administrative, ou bien celle-ci est-elle régie par des dispositions particulières dans chaque groupe d'affaires. La portée des principes généraux et autres sources de droit établies est également examinée. Des principes généraux sont souvent inclus expressément dans des dispositions écrites. A ce propos, les questions confiées à la **Commission I** incluent également la formation de jugement dans les tribunaux administratifs, la préparation des dossiers ainsi que les dispositions concernant la défense de l'intérêt public et le recours au ministère d'avocat. Cette démarche a pour objet de mettre en évidence les considérations structurelles et les principes qui président au bon fonctionnement de la procédure dans les différents pays.

La deuxième grande rubrique est consacrée aux différentes phases de la procédure, examinées par la **Commission II**. Elle inclut les questions sur la forme principale de procédure, l'introduction de l'instance, l'audition des parties, l'obligation d'instruire les affaires et les modes de preuve, ainsi que l'organisation de l'audience, la part qui est faite à la procédure orale, et la publicité de la procédure. On s'attachera, dans ces questions partielles, à faire une analyse pratique des similitudes et des différences entre les systèmes.

Le troisième ensemble de questions concerne la prise de jugement. Les questions réunies sous ce titre, examinées par la Commission III, sont les pouvoirs de la plus haute juridiction et leurs limites par rapport aux demandes du requérant. L'élaboration du jugement et le mode de vote dans les différents systèmes sont également soumis à sa réflexion qui portera aussi sur les questions relatives à la forme et au contenu des jugements, la langue dans laquelle ils sont exprimés et les notifications.

Enfin, on examinera la portée des jugements pour la juridiction de premier degré et pour l'administration, avec le souci de susciter d'autres discussions ultérieures, éventuellement lors du prochain congrès, sur l'exécution et la publication des décisions prises par les plus hautes juridictions administratives ainsi que, d'une manière générale, sur leurs portée du point de vue de la protection juridique.

2. Structure de la juridiction administrative et principes qui régissent la procédure

2.1. Caractères généraux de l'organisation de la justice

Parmi les systèmes qui sont l'objet de la comparaison, se distinguent tout d'abord, formant un groupe spécifique, les pays où il existe un ordre de juridiction administrative distinct. Le système peut être à un ou à plusieurs degrés. De même, le jugement de certaines affaires administratives peut être confiés à des juridictions judiciaires.

En Autriche, par exemple, le système est à un seul degré. La prise de décisions par suite de l'inactivité des autorités administratives entre dans les attributions du tribunal administratif. Le tribunal peut être amené à trancher, en dernier ressort sur la légalité des décisions prises par les autorités administratives, sur l'usage de l'autorité et du pouvoir coercitif à l'encontre des individus, sur la légalité de certaines directives et sur les atteintes contre l'obligation de prendre des décisions qui incombe à l'autorité administrative. Dans chaque cas, des voies de recours différentes sont disponibles.

En Belgique, l'organisation juridictionnelle est multiple. Au plus haut degré on trouve le Conseil d'Etat et au premier degré plusieurs tribunaux administratifs spécifiques. Au premier degré, les plus vastes compétences appartiennent à la députation permanente du conseil provincial. Les tribunaux

ordinaires ont également des compétences dans certaines affaires du contentieux administratif, notamment l'imposition directe. En matière fiscale au niveau local, un recours peut être déposé contre une décision d'un tribunal administratif de premier degré, devant la Cour d'appel ou devant la Cour de cassation.

En France, la juridiction administrative est à trois degrés. En première instance, on trouve les tribunaux administratifs, au deuxième degré les cinq cours administratives d'appel créées par la loi de 1987 et, au plus haut degré, le Conseil d'Etat. Celui-ci exerce un contrôle de cassation qui doit cependant être précédé d'une procédure préalable d'admission. L'admission peut être refusée s'il est estimé que le pourvoi est irrecevable ou s'il n'est fondé sur aucun moyen sérieux. Dans certains domaines, le Conseil d'Etat agit également comme juge de premier et de dernier ressort ou comme juge d'appel.

En Grèce, la juridiction administrative comporte deux degrés: en première instance les tribunaux administratifs qui sont juges de l'ensemble du contentieux des contrats administratifs et du contentieux de la réparation. En matière de contentieux objectif, à la compétence des tribunaux administratifs sont soumis le contentieux fiscal, le contentieux de la sécurité sociale et certains autres contentieux. Dans les autres catégories de contentieux, le Conseil d'Etat joue le rôle du juge de premier et dernier ressort. Le Conseil d'Etat est, ensuite, juge de cassation à l'égard des tribunaux administratifs.

En Italie également, il existe deux degrés de juridiction administrative, dont le premier est le Tribunal administratif régional (Tribunale Regionale amministrativo). Il peut être fait appel contre ses décisions, pour les questions de droit, par recours aux Chambres juridiques du Conseil d'Etat (Consiglio di Stato). Le système juridictionnel italien a pour particularité sa subdivision en deux parties; elle prévoit que les tribunaux administratifs ont compétence lorsqu'une personne attaque devant la justice une action administrative à laquelle elle a un intérêt direct et personnel. Le recours peut porter sur la décision prise ou l'absence totale de décision. Les tribunaux judiciaires sont compétents dans les cas où l'administration est accusée d'avoir méconnu une obligation similaire à celle qui peut exister entre les individus.

En Colombie, le système est à deux degrés. Le Conseil d'Etat est le plus haut degré et, dans certaines affaires, le seul

degré juridictionnel. Le premier degré est constitué par les tribunaux administratifs (23 au total) situés dans les villes et dans chaque province.

Au **Luxembourg**, le Comité du contentieux constitue la juridiction suprême en matière administrative. Le Comité du contentieux est composé de onze membres du Conseil d'Etat luxembourgeois. La compétence du Comité du contentieux est en principe limitée aux actes unilatéraux pris en vertu des prérogatives de la puissance publique. Mais il est dans ce domaine, par la voie de recours en annulation, le juge de droit commun, en ce sens qu'aucun acte de l'administration revêtant le caractère objectif d'une décision individuelle n'échappe à sa compétence.

En **Pologne**, la juridiction administrative est à un degré. le contrôle judiciaire des décisions administratives a été institué en 1980 par adjonction au Code de procédure administrative de dispositions réglementant le recours contre des décisions administratives. Le droit de recours vaut, à certaines exceptions près, pour toutes les décisions administratives concernant les intérêts de l'individu. Le champ des recours a été continuellement élargi. Les tribunaux ordinaires sont compétents pour certaines affaires comme la sécurité sociale, le statut de l'individu et le brevet et le modèle déposé. Du point de vue procédural, la répartition des compétences n'a pas grande importance.

Au **Portugal**, la juridiction administrative est à deux degrés, les tribunaux administratifs régionaux constituant le degré inférieur. L'instance supérieure est le Supremo Tribunal Administrativo qui comprend deux sections. L'une est chargée du contentieux fiscal, l'autre du contentieux administratif. En **Tunisie**, le tribunal administratif examine en premier et dernier ressort les recours contre des décisions administratives. Il est juge d'appel des décisions rendues par les tribunaux judiciaires en matière de responsabilité et d'indemnisation. Le Tribunal administratif est juge de cassation dans le contentieux fiscal de même que dans certains contentieux professionnels et électoraux. En **Turquie**, la juridiction administrative, est à deux degrés. Le juge suprême est le Conseil d'Etat. Au premier degré les tribunaux administratifs en matière de contentieux administratif et les tribunaux fiscaux en matière de contentieux fiscal.

En **Suède**, le système des juridictions administratives comporte trois degrés représentés, au premier degré, par les tribunaux administratifs départementaux, à l'échelon intermédiaire par

les cours administratives d'appel et, au plus haut degré, par la cour administrative suprême. La Cour administrative suprême joue essentiellement le rôle de juridiction chargée des décisions créant des précédents. Une condition de la recevabilité du recours est que le juge suprême accorde l'autorisation de recours. La Cour administrative suprême a compétence pour examiner l'affaire dans toute son ampleur. Pour certaines affaires, il existe des tribunaux spéciaux, comme les tribunaux à deux degrés concernant les affaires de sécurité sociale.

En République fédérale d'Allemagne, il existe cinq ordres de juridiction, disposant de leurs propres structures, pour les domaines de juridiction judiciaire, administrative, sociale, fiscale et prud'homale, auxquels s'ajoute une juridiction constitutionnelle. Parallèlement à la juridiction administrative générale, la juridiction fiscale et la juridiction sociale sont compétentes en tant que juridictions administratives spécialisées. La juridiction administrative compte 35 tribunaux administratifs de premier degré (Verwaltungsgerichte), dix Cours administratives d'appel (Oberverwaltungsgerichte) et, au plus haut degré, la Cour administrative suprême (Bundesverwaltungsgerichte). Cette dernière est une juridiction fédérale tandis que les instances du premier et du deuxième degré sont des institutions des Länder. Le recours contre une décision d'une cour d'appel ne peut être adressé à la Cour suprême administrative que par pourvoi en cassation, si la Cour d'appel en a donné l'autorisation dans sa décision. Si l'autorisation de recours n'a pas été accordée, la Cour suprême administrative peut être saisie à la seule condition qu'il y a eu violation des normes fondamentales de procédure.

En Finlande, la juridiction administrative générale est à deux degrés, la Cour administrative suprême représentant le plus haut degré, les tribunaux départementaux, créés en 1955, constituant le degré inférieur. La loi de 1989 a modifié les tribunaux administratifs en véritables juridictions indépendantes qui satisfont toutes les conditions même formelles. Le changement entérine l'évolution précédemment survenue. Il existe en outre, au degré inférieur, divers tribunaux administratifs spécialisés dans le contentieux de l'eau et le domaine de l'impôt indirect. En cas de recours contre des décisions du Conseil des ministres ou des Ministères et des offices centraux placés sous leur tutelle, la Cour administrative suprême est le juge de premier et dernier ressort. Du point de vue procédural, le nombre des instances n'a pas grande importance.

Le second groupe majeur réunit des pays dépourvus de juridictions administratives et où la légalité des décisions administratives peut être déférée devant les tribunaux judiciaires. Mais même dans ces pays, des dispositions particulières peuvent être appliquées pour résoudre les affaires ressortissant aux contentieux administratifs.

En Chine, les tribunaux populaires se sont vus reconnaître, en 1980, la compétence pour traiter les recours contre des mesures prises par les autorités administratives. Les tribunaux populaires disposent de juridictions administratives spéciales. Cette évolution se manifeste dans trois degrés juridictionnels. Le tribunal administratif de la Cour suprême populaire a été créé en septembre 1988. Les possibilités de recours ont été étendues au point qu'à l'heure actuelle environ 130 lois et décrets permettent que des affaires administratives soient portées devant une juridiction.

En Côte d'Ivoire, les litiges administratifs sont jugés par les tribunaux judiciaires à trois degrés. La Cour suprême est subdivisée en quatre chambres: chambre constitutionnelle, chambre judiciaire, chambre administrative et chambre des comptes. Les tribunaux de première instance sont saisis des affaires qui ressortissent de la juridiction administrative, lorsqu'elles concernent le contentieux contractuel, le contentieux de la responsabilité extra-contractuelle, le contentieux fiscal et le contentieux de la fonction publique. La chambre administrative de la Cour suprême examine les pourvois en cassation contre les décisions en dernier ressort dans les procédures où une personne morale de droit public était partie et, en premier et dernier ressort, des recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions émanant des autorités administratives et le contentieux électoral. La chambre judiciaire de la Cour suprême a aussi certain compétence pour connaître le contentieux administratif.

En Indonésie, l'organisation juridictionnelle se subdivise en quatre ordres: juridiction générale, juridiction administrative, juridiction militaire et juridiction religieuse. Chaque ordre a ses propres ressorts juridictionnels au-dessus desquelles une cour suprême commune agit en tant que juridiction de cassation. Les tribunaux administratifs ont été créés par une loi de 1986 qui n'a pas encore été exécuté pour des raisons économiques et techniques. Dans l'esprit de cette loi, des tribunaux administratifs doivent être créés dans les cinq ans en Indonésie. Le rapport décrit la procédure qui sera suivie par les futurs tribunaux administratifs.

En Israël, la juridiction est unifiée et sa Cour suprême agit en premier et dernier ressort dans les litiges administratifs. Dans sa fonction de juridiction administrative, cette plus haute instance est une sorte de Haute Cour de Justice, c'est à dire que sa composition diffère de celle qui prévaut dans les affaires civiles et pénales. Les tribunaux judiciaires d'instance inférieure ne sont pas saisis de contentieux administratifs. En matière de contentieux social et fiscal, l'autorité administrative est complétée par des organes juridictionnels spécifiques (tribunaux administratifs); en cas de recours contre la décision d'un tel organe, un tribunal régional ordinaire est saisi dans les affaires fiscales et le tribunal prud'homal dans les affaires sociales. Lorsqu'il est fait appel contre une décision de cette juridiction régionale, en matière de contentieux fiscal, le recours est adressé à la Cour suprême dont la formation est alors celle prévue pour les affaires civiles et pénales. Bien que la Cour suprême soit, d'une manière générale, la seule juridiction en matière de contentieux administratif, une formule de recours interne est possible. A certaines conditions, une affaire peut être portée devant la Cour suprême réunie en une formation élargie comprenant cinq membres au minimum.

A Madagascar, la Chambre administrative de la Cour suprême est le juge de droit commun en matière administrative, en premier et dernier ressort. Dans certains cas, exceptionnels, la Chambre administrative peut statuer en deuxième ressort, comme juge d'appel des décisions rendues en premier ressort par les organismes administratifs à caractère juridictionnel. La Chambre administrative peut également, à titre exceptionnel, être appelée à statuer comme tribunal de cassation. La Cour suprême est composée, en plus de la Chambre administrative, d'une formation de contrôle qui comprend les différentes chambres de cassation en matière judiciaire et d'une Chambre de comptes qui est chargée du contrôle des comptes publics.

Au Pakistan, le système juridictionnel comprend une Cour suprême, quatre hautes cours et des instances inférieures. De plus, la Federal Shariat Court et certains organes juridictionnels spéciaux ont une compétence bien définie. La compétence de la Cour suprême s'étend aux litiges entre le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial ou entre deux gouvernements provinciaux et à certains contentieux de droit fondamental. La plus haute juridiction peut également donner son avis au président dans les questions juridiques. La Cour suprême est juge d'appel contre les décisions rendues par la haute cour et contre les décisions de la Federal Shariat Court dans les affaires mentionnées dans la

Constitution et dans les autres affaires si la Cour suprême accorde une autorisation de recours. De plus, la plus haute juridiction est juge d'appel contre les décisions d'une cour administrative ou d'un tribunal administratif. Au terme de la Constitution, des tribunaux administratifs peuvent être créés pour juger le contentieux de la fonction publique, le contentieux fiscal et certains autres contentieux. L'appel contre une décision des tribunaux administratifs est adressé à la Cour suprême. Il suppose une autorisation de recours qui est accordée si l'affaire concerne une "question juridique substantielle d'importance publique". Au terme d'une disposition de la Constitution, des Tribunaux administratifs ont été créés en 1973 pour le contentieux de la fonction publique. Le recours contre un jugement prononcé par ces tribunaux sont adressés à la Cour suprême. Le requérant en révision doit soumettre sa demande de recours personnellement ou par ministère d'avocat.

Au Sénégal, c'est une section de la Cour suprême qui est le juge administratif supérieur puisqu'elle connaît en dernier ressort tous les litiges administratifs. En matière d'excès de pouvoir, la Cour suprême statue en premier et dernier ressort. En matière de plein contentieux, la Cour suprême est juge de cassation.

Les juridictions près les organisations internationales constituent un groupe à part. Le Tribunal administratif des Nations Unies est saisi des requêtes contre l'Administration de l'organisation. Sa compétence est, par conséquent, circonscrite aux cas de non observance des contrats de travail des fonctionnaires de l'ONU et des autres agences internationales, ainsi qu'aux cas ayant rapport aux conditions de désignation des dits fonctionnaires. Le Tribunal est composé de sept membres élus par l'Assemblée générale de l'ONU pour une période de trois ans à la fois. Dans ses décisions, le Tribunal est indépendant et ses arrêts doivent être observés dans l'administration de l'ONU. En ce qui concerne les caractéristiques spécifiques de la procédure, il convient de mentionner qu'avant de déférer une affaire devant le Tribunal, l'autorité qui a pris la décision initiale doit être saisie d'une demande de reconsidération. Si cette requête n'est pas suivie d'un résultat satisfaisant, la Commission Paritaire de Recours est saisie d'un recours. Après cette procédure, l'affaire peut être déférée devant le Tribunal.

La Cour de Justice des Communautés européennes (CE) agit en tant que juridiction administrative lorsqu'elle est saisie d'un recours en annulation ou d'un recours en carence: elle contrôle la légalité des actes et des omissions du Conseil et

de la Commission des Communautés européennes. Un recours peut être intenté contre un Etat membre, par le Conseil ou par la Commission et, dans le cas de l'action en carence, également par le Parlement européen. Des particuliers peuvent introduire de tels recours dans certaines conditions précisées par le traité. Les situations typiques dans lesquelles un recours est déposé concernent les atteintes aux normes de concurrence, les règlements adoptés contre l'avis d'un Etat membre ou la subvention d'une industrie prétendue contraire aux dispositions du droit communautaire. Dans certaines affaires, la Cour de Justice des Communautés agit en tant que juridiction internationale lorsque la Commission porte plainte contre un Etat membre. Ces particularités ont également une influence sur la procédure.

En résumé, on peut constater que, malgré des différences organisationnelles, le caractère particulier du contentieux administratif a également été pris en considération dans les pays qui ne sont pas dotés de juridictions administratives distinctes. Dans de nombreux systèmes, une section spéciale, chargée du contentieux administratif, existe au sein de la plus haute juridiction ou autrement une formation ad hoc est constituée pour résoudre les litiges administratifs. Deux considérations, essentiellement, influent sur la procédure: le nombre d'instances que compte la structure juridictionnelle pour le contentieux administratif, et si la plus haute instance a le rôle d'une juridiction de cassation.

2.2. Règles générales de procédure en matière de contentieux administratif

La manière dont a été réglementée la procédure est le premier point de comparaison retenu. Existe-t-il en la matière une loi de portée générale ou autrement des dispositions générales.

Une loi de portée générale existe, par exemple, en Indonésie, où la loi de 1986 sur les tribunaux administratifs concerne également la procédure. En Autriche, les règles générales fixant la procédure sont incluses dans la loi sur les tribunaux administratifs (Verwaltungsgerichtshofgesetz), révisée en 1952. De même, en Colombie, existent depuis 1913, des règles générales relatives à la procédure judiciaire, réformées par une loi de 1941 et des règlements de 1984 concernant le premier degré. En Pologne, le Code de la procédure administrative concerne également la procédure juridictionnelle. Le Code de la procédure civile s'y substitue lorsque la dite loi ne contient pas de dispositions

appropriées. Au Portugal, des dispositions générales relatives à la procédure suivie par les tribunaux administratifs ont été arrêtées en 1985, sous la forme d'un décret-loi. Celui-ci ne couvre toutefois pas l'ensemble de la procédure car des dispositions incluses dans des textes antérieurement publiés restent en vigueur, tels, par exemple, le règlement de la plus haute instance.

En République fédérale d'Allemagne, il existe une loi de portée générale (Verwaltungsgerichtsordnung) depuis 1960. Les juridictions fiscales et les juridictions sociales sont régies par leurs propres lois de procédure. L'élaboration d'un code commun tant pour la juridiction administrative générale que pour la juridiction fiscale et la juridiction sociale, est en cours. En Suède, il existe deux lois de portée générale depuis 1971; l'une concerne l'organisation et l'autre, la loi relative à la procédure devant la juridiction administrative, fixe la procédure des juridictions administratives générales et spéciales. Il renferme des dispositions relatives à l'introduction de l'instance et à l'instruction de l'affaire. En Tunisie, il existe, depuis 1972, une loi de portée générale qui renferme des dispositions détaillées concernant la procédure au Tribunal administratif. De même, en Turquie, il existe une loi de portée générale sur la procédure administrative contentieuse qui régit la procédure devant le Conseil d'Etat turque ainsi que devant les tribunaux administratifs et les tribunaux fiscaux.

En Italie, les dispositions réglementant la procédure du Consiglio di Stato sont fixées par deux lois et un décret. Les dispositions particulières, peu nombreuses, portent essentiellement sur le contentieux électoral. En Israël, les dispositions réglementant la procédure sont fixées par un décret-ordonnance du ministère de la Justice. Ce décret concerne généralement la Cour suprême lorsqu'elle agit en tant que juridiction administrative. A Madagascar, une ordonnance de 1960 fixe la procédure devant la Chambre administrative, à deux exceptions. Les pourvois en cassation sont réglés par les dispositions relatives aux matières civiles et commerciales. En matière fiscale, la procédure à suivre est réglée par les dispositions du Code général des Impôts. Au Sénégal, une ordonnance portant loi organique sur la Cour suprême fixe les dispositions concernant la procédure. Ces dispositions peuvent être assimilées à une loi de portée générale. Au Luxembourg, les règles de procédure applicables devant le Conseil d'Etat font l'objet d'un arrêté de 1866. Il a été modifié en 1939 et 1970.

Les juridictions des organisations internationales ont leurs propres règles de procédure; la procédure suivie par le Tribunal administratif des Nations Unies est fixée par le Statut du Tribunal, approuvé par l'Assemblée générale en 1949, et par le Règlement du Tribunal, dicté par celui-ci en 1950. De même, les dispositions de procédure suivies par la Cour de Justice des Communautés européennes sont incluses dans le traité CEE, en annexe duquel figure le Statut de la Cour de Justice. Des dispositions plus détaillées se trouvent dans le règlement de procédure. Ce règlement est établi par la Cour, mais il doit être soumis à l'approbation du Conseil.

Dans certains pays, des dispositions générales de procédure civile s'appliquent également à la plus haute instance dans le contentieux administratif. En Chine, la loi de procédure civile de 1982 statue expressément sur ce point-là. En Côte d'Ivoire, des dispositions communes prévues par la loi de 1972 s'appliquent aux contentieux civil et administratif.

Dans certains pays, les dispositions fixant la procédure administrative contentieuse sont dispersées dans la législation. Ainsi, en France, par exemple, les dispositions fixant la procédure sont arrêtées dans les textes organisant la procédure de chaque juridiction administrative. Les questions fiscales sont soumises à des règles de procédure spécifique. En Finlande non plus, il n'existe pas de loi de portée générale relative à la procédure, mais une telle loi est en préparation. Les règles fixant la procédure sont instituées dans les lois concernant les juridictions administratives. Il existe en outre des dispositions générales concernant les voies de recours et l'introduction de la requête, l'envoi des documents et la notification des décisions. En Belgique, il n'existe pas non plus de loi de portée générale.

Des dispositions spéciales ont généralement été arrêtées en ce qui concerne les questions fiscales, comme en font état les rapports de la Belgique, de la France, de la République fédérale d'Allemagne, de la Suède et de la Turquie. Parmi les autres affaires faisant l'objet de dispositions spéciales on peut mentionner le contentieux de la sécurité sociale ainsi que le recours concernant les décisions des autorités communales d'administration autonome, comme c'est le cas en Suède et en Finlande.

2.3 Signification des principes généraux

Les principes généralement établis sont l'audition des parties, le caractère inquisitoire de la procédure, c'est à

dire l'obligation pour l'autorité d'instruire l'affaire ainsi que la motivation des jugements. De plus, la juridiction administrative a pour particularité la forme écrite de la procédure surtout lors de la phase d'introduction de l'instance.

Les principes généraux ont été exprimés, de la manière peut-être la plus exhaustive, dans le Code des Tribunaux administratifs (Verwaltungsgerichtordnung) de la République fédérale d'Allemagne. De même, la Loi fondamentale de la R.F.A. institue l'obligation d'entendre les parties (art. 103). Si la partie estime avoir été lésée dans le droit d'être entendue, et aucune autre voie de droit n'est disponible, elle peut interjeter un recours constitutionnel à la Cour constitutionnelle fédérale. La Cour administrative suprême (Bundesverwaltungsgericht) est tenue, sur le recours en cassation invoquant ce vice, de casser l'arrêt et renvoyer l'affaire.

En Suède, la loi relative à la procédure administrative contentieuse fixe précisément les principes de droit; à cet égard, elle est par conséquent exhaustive, avec toutefois de nombreuses références au Code de procédure générale. La loi relative à la procédure administrative contentieuse renferme des dispositions générales sur l'audition des parties et sur l'obtention d'éclaircissements auprès d'autres autorités. Au Portugal, la loi qui fixe la procédure administrative contentieuse mentionne comme principes généraux le principe du caractère contradictoire de la procédure, c'est à dire l'audition des parties, le principe de l'instruction et la forme écrite de la procédure. Quant à la motivation des arrêts, sont supplétivement applicables les dispositions du Code de procédure civile. De même, en Pologne, les principes généraux comme la participation des parties au procès, l'obligation pour l'autorité d'instruire l'affaire et la motivation des arrêts ont été exprimés dans la législation. La Cour suprême administrative a précisé plusieurs principes comme celui de l'égalité devant la loi, l'interdiction d'appliquer une loi rétroactive et l'obligation de concilier les intérêts publics et privés. En Turquie, les principes les plus essentiels comme le caractère public des audiences et la motivation des décisions ont été confirmés dans la Constitution. En Finlande, la signification des principes généraux, essentiellement l'audition des parties et la motivation des décisions apparaissent dans la législation sur le recours extraordinaire, au terme de laquelle toute violation de tels principes peut se traduire par la cassation d'une décision même si elle a pris force de loi.

Bien que les principes généraux n'aient pas été exprimés, dans tous les pays, sous la forme de loi écrite, ils n'en ont pas moins une signification importante en tant que source de droit supplétive de la loi. En France, d'importants principes ont été posés par la jurisprudence. Leur valeur législative en concerne essentiellement deux: l'existence d'un contrôle de la légalité et le principe du caractère contradictoire de la procédure. Le principe de l'audition a été considéré comme incluant l'obligation d'informer les parties de l'existence d'une procédure contentieuse, de les informer sur le contenu du dossier et de prévenir chaque partie du déroulement de l'instance. Les autres principes n'ont pas valeur de principe général du droit. Il en résulte qu'ils ne s'appliquent qu'en l'absence de texte réglementaire contraire. En Belgique, les principes généraux de droit ont une portée supplétive du droit écrit; l'impartialité des juges et l'équité dans les affaires de réparation sont également mentionnés comme principes essentiels. Au Luxembourg, les principes généraux du droit trouvent également application devant le Comité du contentieux, qu'il s'agisse de principes inscrits dans la Constitution, dans des déclarations de droits ou dans des documents politiques ou encore des convictions juridiques qui servent d'orientation à l'activité des juristes tels le principe de la légalité ou encore le principe de la séparation des pouvoirs.

En Italie, la signification des principes créés par la jurisprudence apparaît aussi dans le fait que peu de changements ont été apportés aux dispositions écrites de 1889. A Madagascar, les principes généraux de droit, comme par exemple le respect des droits de la défense ou le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, sont appliqués en cas de silence des textes écrits. Les règles concernant l'audition de la partie adverse, l'instruction de l'affaire et la motivation des arrêts ont été fixées par des textes écrits. La jurisprudence intervient en cas de lacunes dans les textes. La jurisprudence a ainsi fixé des règles en matière de prorogation de délai, de capacité pour rester en justice ou d'intérêt pour agir. La jurisprudence a une grande importance en Colombie. La procédure civile est utilisée en tant que source supplétive du droit lorsque les règles concernant l'administration donnent de telles indications et, de même, en cas de lacunes dans les textes. Au Pakistan également, la Cour suprême administrative a joué un rôle important dans la création de principes relatifs à la procédure administrative. En Tunisie, la jurisprudence joue un rôle en tant que source supplétive du droit. En Israël, il est expressément reconnu que la Cour suprême possède des possibilités très importantes de mettre une dernière main à la

procédure. La jurisprudence a vraisemblablement une importance moindre en tant que source de droit en République fédérale d'Allemagne où, ainsi qu'il a été constaté précédemment, la procédure a été réglementée de manière exhaustive.

Dans plusieurs pays, les dispositions de la procédure civile servent de sources de droit dans les contentieux juridictionnels administratifs. La procédure civile est appliquée directement en Chine et en Côte d'Ivoire notamment, où il n'existe pas encore de dispositions fixant la procédure administrative. La procédure civile est également utilisée, de manière supplétive, notamment en France, en Grèce essentiellement pour la formation de la preuve, au Portugal, en République fédérale d'Allemagne par analogie, à défaut d'une disposition appropriée, en Suède en tenant compte des références au Code de la procédure civile de même qu'en Finlande, en Pologne, en Tunisie et en Turquie. Bien que le contentieux administratif peut, à maints égards, être comparé aux contentieux civils, il existe des différences qui sont examinées dans ce qui suit.

2.4. La procédure administrative contentieuse par rapport aux autres procédures juridictionnelles

La procédure administrative contentieuse se différencie de la procédure civile extérieurement dans le fait que la première a pour particularité son caractère de procédure écrite, plus particulièrement dans la phase de requête introductive. Les rapports, essentiellement, de la Belgique, de la France, de la Finlande, du Portugal, de Madagascar, de la Suède et de la Tunisie y font allusion. Cela ne signifie pas pour autant que la procédure ne puisse être aussi, en partie, orale. Par exemple en Suède, dans les tribunaux départementaux et les cours administratives d'appel la procédure doit être orale si une partie l'exige.

L'autre différence réside dans le principe de l'inquisition, selon lequel la juridiction administrative, qui joue un rôle actif de conduite de la procédure, va chercher les compléments d'informations nécessaires. Cette procédure a aussi pour particularité d'être simple et peu coûteuse, considérations sur lesquelles ont attiré l'attention les rapports de la Belgique et d'Israël. De même, la preuve a une signification moindre et l'accent porte davantage sur la recherche des éclaircissements nécessaires que sur leur preuve juridique et l'utilisation de moyens de preuves.

Malgré ces différences, la procédure civile sert généralement de source supplétive de droit dans de nombreux pays. Leur interaction contribue à favoriser l'essor de la procédure.

2.5. Différences au niveau de la procédure par rapport aux instances inférieures

Dans les pays où les litiges administratifs juridictionnels ne sont examinés que par une seule instance comme c'est le cas, par exemple en Autriche, en Israël, à Madagascar, en Pologne, pour la majeure partie des affaires en Tunisie, les différences de procédure entre la plus haute instance et les instances inférieures n'a pas de signification.

Dans les pays où la juridiction administrative est à plusieurs degrés ou si les contentieux administratifs sont autrement confiés à diverses instances, certaines différences liées à la procédure peuvent être mises en évidence. Ces différences tiennent souvent au fait que la plus haute instance agit exclusivement en qualité de cour de cassation comme c'est le cas en République fédérale d'Allemagne. Au niveau de la plus haute instance il ne s'agit pas, à proprement parler, d'élucider les faits qui ressortissent de l'affaire puisque l'on dispose des faits énoncés dans l'arrêt prononcé par une instance inférieure. La réforme de 1987 a modifié le rôle du Conseil d'Etat en faisant de celui-ci, pour certains recours, une juridiction de cassation et elle a institué la procédure préalable d'admission. Le système prévoyant l'autorisation de déposer une requête existe aussi en Suède; il permet à la juridiction de fixer elle-même essentiellement le nombre d'affaires à instruire et de s'attacher à veiller à la cohérence de la juridiction administrative.

D'une manière générale, on peut constater que les différences entre les procédures observées par la plus haute instance et celles suivies par les instances inférieures ne sont pas grandes. Elles résultent principalement de la restriction des attributions de la plus haute instance à un pouvoir à caractère de cassation; il ne s'agit alors tout d'abord que de décider si la demande de recours doit être étudiée avec des raisons valables.

3. Méthodes de travail des plus hautes juridictions administratives

3.1. Formation de jugement aux différentes phases de la procédure

Les plus hautes juridictions sont généralement organisées en chambres, en sections ou autres unités similaires. La composition normale de la juridiction est aussi constituée sur cette base. La subdivision peut être également établie par groupes d'affaires, ce qui signifie une spécialisation des sections ou chambres.

Pour illustrer cette spécialisation, mentionnons tout d'abord, en Belgique, le cas du Conseil d'Etat qui est subdivisé en cinq chambres à 3 juges. Deux chambres traitent les affaires en langue française, deux les affaires en langue néerlandaise, la cinquième est une chambre bilingue.

En France, le Conseil d'Etat est subdivisé en dix sous sections de cinq membres chacune. Pour les affaires plus compliquées, la formation de jugement est constituée par les sections réunies, en général au nombre de deux. Les autres formations de jugement sont respectivement la section du contentieux et l'assemblée du contentieux. Trois sous sections sont spécialisées, en principe dans le contentieux fiscal. Entre les autres, il n'y a pas, en principe, de spécialisation bien qu'il y ait implicitement une certaine spécialisation entre les sous sections.

En Finlande, sur les quatre sections actuelles de la Cour administrative suprême, une est chargée du contentieux général, essentiellement les affaires liées à la construction et les affaires municipales, une s'occupe exclusivement du contentieux fiscal, une est chargée des affaires qui ressortissent du Code de l'Environnement, la quatrième étant chargée des affaires fiscales et, en partie, d'autres affaires. Dans la pratique, on constate une spécialisation entre les sections s'il reste que leurs membres passent d'une section à une autre.

En Italie, le Consiglio di Stato est réuni en formation de jugement de cinq membres. Il est subdivisé en trois chambres. Le président répartit également les affaires entre les chambres en fonction d'une certaine répartition des matières. Au Portugal, la plus haute juridiction administrative comprend deux sections, l'une de contentieux administratif et l'autre de contentieux fiscal. En Pologne, la Cour administrative suprême, comprend, à Varsovie, quatre

sections spécialisées par contentieux. Dans les autres villes, la plus haute instance n'est pas subdivisée en sections mais on s'efforce de tenir compte de la spécialisation des membres au moment de leur confier les affaires. En Colombie, le plus haut ressort de la juridiction administrative ("sala") compte six sections qui sont spécialisées. Les questions de compétence et certains recours supplémentaires sont décidés en séance commune. Au Sénégal, pour exercer ses fonctions juridictionnelles, la Cour suprême est divisée en trois sections dont l'une est chargée du contentieux administratif. Le quorum est atteint lorsque trois membres sont réunis. En Tunisie, le Tribunal administratif comprend trois chambres contentieuses dont les compétences sont réparties par ministères en contentieux des affaires administratives, contentieux des affaires économiques et financières et contentieux des affaires culturelles et sociales. En Grèce également une certaine spécialisation entre les sections est observée.

On n'observe, par contre, aucune spécialisation entre les sections notamment en Israël, en République fédérale d'Allemagne et en Suède dans les plus hautes juridictions administratives de ces pays, ni au sein des juridictions des organisations internationales, dont les attributions sont toutefois limitées. La formation de jugement requise à la Cour suprême administrative de la République fédérale d'Allemagne est généralement de cinq membres. Si un pourvoi en cassation n'est pas instruit en raison d'un vice de forme, la formation est de trois membres; de même, dans certains cas, lorsque l'arrêt peut être prononcé sans examen en séance. En Suède, la formation de jugement nécessite cinq membres ou quatre membres si trois d'entre eux sont unanimes sur l'arrêt. Les demandes d'admission de recours sont décidées lorsque trois membres sont réunis, de même que dans le cas de certaines affaires simples.

La formation normale de jugement, lors des arrêts prononcés en séance, est de cinq membres en Autriche, en France, en Finlande, en Italie, en Turquie, en Grèce où la formation de jugement à sept membres est, certes, également possible, en Suède, à part les exceptions mentionnées ci-dessus, et en République fédérale d'Allemagne où toutefois trois membres peuvent décider, si la requête est irrecevable pour vice de forme, de prendre d'autres décisions sans audiences (décisions appelées *Bschluss*). De même, à la Cour de justices des Communautés européennes, le quorum est habituellement atteint quand cinq juges sont réunis, s'il est vrai que trois suffisent pour trancher dans les affaires de caractère technique ou les affaires simples ou encore lorsque le fait

est déjà l'objet d'une jurisprudence bien établie. Au Luxembourg, le Comité du contentieux siège normalement à cinq membres, notamment en matière fiscale il siège au nombre de trois membres. La formation de trois membres est également courante dans certains systèmes comme en Belgique, en Israël, en Pologne, au Portugal et au Sénégal ainsi qu'au tribunal administratif de l'ONU.

Dans plusieurs pays, il est également prévu des formations de décision plus réduites que la formation normale pour les cas simples ou les faits autrement particuliers. Il a déjà été constaté plus haut qu'en Suède, quatre membres peuvent rendre un arrêt si trois d'entre eux sont unanimes dans leur décision. De même, les demandes d'admission de recours et certaines affaires simples peuvent être jugées par trois membres. En République fédérale d'Allemagne, trois membres peuvent décider de la non-recevabilité de la requête.

En Autriche, trois juges tranchent sur les questions relatives aux sanctions administratives. En France et en Autriche, un juge peut décider seul se sursoir à l'exécution d'un arrêt. En Grèce, les sursis d'exécution sont décidés par une formation de décision à trois membres. En Israël, chaque affaire est examinée d'abord en formation d'un seul juge; ses travaux ont le caractère de phase préparatoire mais un seul juge ne peut pas rejeter la requête. A Madagascar, la formation de décision réunit habituellement trois membres, mais cinq dans les affaires en cassation. Les juges de la chambre administrative ne sont pas spécialisés dans des affaires données. Au Pakistan également, la formation de jugement réunit trois membres lorsqu'il s'agit d'un recours contre des arrêts de tribunaux administratifs spécifiques. Au Portugal, même un rapporteur peut prendre seul certaines décisions mais les parties peuvent déférer celles-ci devant une formation à trois membres. De manière similaire, en Tunisie, un juge peut trancher seul une affaire, lors de la phase préparatoire, lorsque l'aboutissement est évident. Une telle décision, prise par un seul juge, peut toutefois être confiée à une formation normale de jugement.

Pour résumer, on peut constater que l'on a recours à des formations d'effectif plus réduit que la normale dans les questions procédurales comme, par exemple, le sursis d'exécution. Il est, en général, possible de soumettre le dossier d'une affaire à un examen collégial.

On a par contre recours à une formation de jugement plus large que la normale, par principe, dans les affaires de portée étendue. En Autriche, la formation normale de cinq membres

est renforcée par quatre membre et, dans les affaires concernant les sanctions administratives, la formation à trois membres par six membres dans les cas où un arrêt différerait de la jurisprudence précédente ou dans les cas où la pratique antérieure ne permet pas de répondre unanimement. En France, au Conseil d'Etat, les dossiers sont transférés au niveau de formation supérieure selon la difficulté de l'affaire ou si le cas fait jurisprudence. Les affaires sont normalement jugées au niveau de la sous section en formation de jugement à cinq membres. Le niveau suivant de formation de jugement est constitué par la réunion de deux sous sections et le troisième niveau par la section du contentieux qui ne peut statuer que si neuf membres, au moins, sont présents. Le plus haut niveau de formation de jugement est l'assemblée du contentieux qui doit aussi réunir neuf membres au moins pour statuer mais qui, en pratique, en réunit davantage. De même, en Finlande, les affaires importantes de principe sont statuées dans ce que l'on appelle le plénier de section, auquel participent tous les membres de la section concernée, habituellement au nombre de sept. Les principales affaires sont statuées lors d'une séance plénière à laquelle participent tous les membres de la Cour. Pour le contentieux de l'eau et le contentieux des brevets, cinq membres sont réunis auxquels s'ajoutent deux membres ingénieurs.

En Italie, les cas faisant jurisprudence peuvent être examinés en séance spéciale réunissant 13 membres soit une représentation égale de toutes les trois sections, sous la présidence du Président. En Israël, la formation de jugement lors de la séance orale, le quorum normal est de trois membres ou de n'importe quel nombre impair supérieur à ce chiffre.

Au Portugal, il existe, à côté de la formation normale de jugement, un plénier de la section et un Plénier de la Cour suprême administrative. De la formation normale, une affaire peut être envoyée au plénier de la section, qui réunit le président et neuf juges. La séance plénière examine tout particulièrement les arrêts de la section lorsqu'il est estimé que celle-ci a prononcé un arrêt en contradiction avec un arrêt d'une autre section ou du Plénier. Au Sénégal, la Cour suprême peut statuer en sections réunies, en présence du Premier Président, des Présidents de section et d'une partie des membres, cinq suffisant pour siéger valablement. En Tunisie, participent à l'assemblée plénière le premier Président, les présidents des chambres et les présidents des sections d'instruction. En Grèce, 13 membres au moins sont réunis pour les affaires les plus importantes.

La fonction des formations de jugement plus vastes que la formation normale est double: préventive des arrêts contradictoires, elle permet aussi d'exprimer des prises de position d'un plus grand poids dans les affaires de grande portée et de principe. On ne dispose pas d'éclaircissements plus précis sur la signification de telles formations de jugement.

3.2. Préparation et présentation des dossiers

La préparation et la présentation des dossiers en séance peut être organisée soit par les soins de rapporteurs soit par un membre de la cour, faisant office de rapporteur.

En Belgique, tout d'abord, il existe un corps de rapporteurs distinct de celui des membres, où le secrétariat du Conseil d'Etat forme un corps indépendant de magistrats. Pour chaque affaire, le secrétaire du tribunal dresse un mémoire et il présente également oralement, lors d'un examen qui est public, ses vues sur l'affaire. Il ne fait pas partie de la formation de jugement proprement dite du tribunal. De la même manière, en Finlande, la cour a ses propres rapporteurs qui sont chargés de la préparation des dossiers, de la rédaction des mémoires et de la présentation des affaires en séance. Les rapporteurs ne sont pas membres et ils ne font pas partie des formations de jugement. En France, les auditeurs et les maîtres de requêtes font partie de la formation de jugement lorsqu'ils exposent l'affaire, mais ne participent pas autrement à la formation de jugement. Dans l'organisation, ils sont classés membres. En Suède, l'exposé des affaires est confié à des rapporteurs-juristes de la Cour, qui ne sont pas membres. Dans le contentieux des brevets, il peut également être fait appel à des fonctionnaires extérieurs à la Cour. De même, en Grèce, au Sénégal et en Turquie, la préparation des dossiers est confiée à des rapporteurs qui forment un groupe de fonctionnaires de la Cour distinct des membres. En Grèce, les maîtres des requêtes ne participent aux délibérations qu'avec voix consultative.

Dans certains pays, le membre du tribunal est en même temps rapporteur et, par conséquent, il fait aussi partie de la formation de jugement. En Autriche, le président du tribunal répartit les recours contre des décisions des autorités administratives entre les membres de la section qui se font alors réviseurs des affaires. Les réviseurs, qui prennent les premiers la parole, jouent également un rôle important dans la procédure orale. En France également, les membres sont rapporteurs. En Colombie, le rapporteur de l'affaire a

l'obligation active de rechercher toute explication nécessaire, de compléter les documents et d'écartier les obstacles susceptibles d'entraver la procédure. De même, les membres sont aussi rapporteurs en Grèce, en Italie, en Pologne, en République fédérale d'Allemagne, au Sénégal, au Portugal et en Tunisie. Cette procédure est également appliquée à la Cour de justice des Communautés européennes. Au Tribunal administratif des Nations Unies, il n'y a pas de rapporteur, à proprement parler, mais le secrétaire du Tribunal assume les préparatifs.

A titre d'exemple illustrant la phase préparatoire, mentionnons le système qui prévaut en France. Le rapporteur prépare une note en expliquant les faits principaux de l'affaire, les problèmes juridiques posés ainsi qu'un projet de décision. Le dossier est alors remis au président de la sous section qui le confie à un conseiller réviseur qui réétudie l'affaire. Puis la sous section se réunit en séance d'instruction, en présence du commissaire du gouvernement.

Celui-ci est un membre du Conseil d'Etat choisi parmi les auditeurs et les maîtres de requête. Sa tâche est d'exposer en séance du jugement, pendant la partie publique, son appréciation qui doit être impartiale sur les circonstances de fait de l'espèce et de faire connaître son opinion sur les solutions qu'appelle le litige. En séance de jugement le rapporteur et le réviseur exposent l'affaire. En Belgique et en Tunisie également, le système prévoit un commissaire du gouvernement mais celui-ci, apparemment, veille aussi à la défense de l'intérêt public.

A Madagascar, après l'enregistrement au greffe de la requête introductive d'instance, le président désigne un rapporteur. Le rapporteur dirige l'instruction de l'affaire. Il propose les mesures et les actes d'instruction. Lorsqu'il estime que l'affaire est en état d'être jugée, il établit un rapport et une note. Le rapport contient un exposé des faits de l'espèce et un résumé des moyens et conclusions présentés par les parties. La note contient une analyse des problèmes juridiques posés et la proposition de solution. Le dossier de l'affaire accompagné du rapport et de la note est ensuite remis au Président de la Chambre administrative. Celui-ci les transmettra au Commissaire de la loi. Ce dernier, qui est membre de la Cour suprême, propose l'enrôlement de l'affaire au rôle d'audience après préparation de ses conclusions. L'audience est précédée d'une séance dite d'instruction. Elle réunit l'ensemble des membres de la Chambre administrative avec la participation du Commissaire de la loi. Au cours de cette séance d'instruction, le rapporteur présente son

rapport et sa note et un échange de vues a lieu entre les membres de la juridiction et le Commissaire de la loi.

L'instruction des affaires et le travail du rapporteur jouent un rôle important dans la recherche de la solution. En particulier, la coopération entre le rapporteur et le conseiller-réviseur permet de clarifier l'affaire avant de la soumettre à l'audience où sera décidée la solution.?

3.3. Défense de l'intérêt public et recours au ministère

La défense de l'intérêt public, lors du procès, peut être organisée de plusieurs manières. Dans certains pays, il existe un organe particulier ou une structure qui représentent l'Etat et le pouvoir public au sein de la plus haute juridiction. En Israël, un procureur général, le procureur de l'Etat ou l'un de ses adjoints représentent le pouvoir public dans la procédure. Au Portugal, une structure spéciale est prévue. Le Ministère public veille à la légalité des actes de la plus haute juridiction, à l'intérêt public et il utilise aussi le droit de parole réservé à l'Etat. Il dispose d'un important pouvoir d'intervention dans le procès. Le Ministère public peut enlever des obstacles à la poursuite du recours, promouvoir des démarches d'instruction, émettre des avis sur la décision finale, arguer de vices non invoqués par le requérant et assister aux séances de jugement. Au Sénégal également, un Ministère public est prévu; il relève du Ministère de la Justice.

En République fédérale d'Allemagne, un Procureur fédéral est institué auprès de la Cour administrative suprême. Ce défenseur de l'intérêt public, qui peut participer à toute procédure, est placé directement sous les ordres du gouvernement fédéral. Dans les affaires auxquelles il participe, il entre en contact avec les autorités administratives concernées pour apprendre leur point de vue juridique. Ensuite, il présente, selon l'intérêt public, son propre point de vue qui n'est pas toujours conforme avec celui de l'administration. Certains Länder ont prévu une structure similaire à l'échelon de première et de deuxième instance.

A Madagascar, l'administration est représentée à l'instruction comme à l'audience. A cet effet, un service a été créé, rattaché auprès du Premier Ministre, la Direction de la Législation et du Contentieux. C'est elle qui centralise les éléments de réponse pour toute l'administration et conclut au nom de l'Etat.

En Tunisie, un Commissaire d'Etat est prévu. Celui-ci est chargé de défendre, de même, l'intérêt général. Le Commissaire, après avoir reçu le dossier de l'affaire lors de la phase d'instruction, expose ses vues à l'audience.

Dans la plupart des pays qui sont l'objet de la comparaison, il n'existe pas de structure spécifique chargée de la défense de l'intérêt public. Il appartient alors, en général, à l'autorité administrative concernée par le recours, de veiller, en qualité de partie, à la défense de l'intérêt public. En Belgique, certes, un système avec Commissaire du gouvernement est prévu; il a pour tâche, au moins au niveau général, de faire valoir les vues du gouvernement dans les cas individuels. Dans la pratique, ce système n'a toutefois été appliqué qu'à certaines affaires au début du fonctionnement du Conseil d'Etat. En général, l'Etat se fait représenter dans la procédure par un avocat ou par l'intermédiaire d'un fonctionnaire. En France, le ministère concerné utilise généralement le droit de parole réservé à l'Etat. Le système qui prévoit un Commissaire de gouvernement n'a pas, actuellement, un tel rôle. La défense de l'intérêt public est confiée à l'autorité concernée en Colombie, en Chine, en Indonésie, en Italie, en Finlande, en Suède et en Turquie. En Grèce, le ministère représente sa branche administrative et il est donc partie dans la procédure. A la Cour de justice des Communautés européennes, l'Etat ou une institution concernés désignent leur fonctionnaire ou ont recours au ministère d'avocat. Au Tribunal administratif des Nations Unies, le représentant de l'organisation internationale utilise, en tant que partie adverse, le droit de parole.

Au Luxembourg, les intérêts de l'administration concernée sont défendus par un délégué du gouvernement qui est normalement un haut fonctionnaire à moins que l'administration n'ait décidé de charger un avocat de la sauvegarde de ses intérêts.

La défense de l'intérêt public lors de la procédure, selon ce qui précède, a pu être organisée de diverses manières. Dans de nombreux pays, des systèmes particuliers ont été instaurés dans ce dessein avec le souci - c'est la tendance observée - d'assurer aux juridictions administratives une position de plus en plus indépendante également dans la pratique.

Dans certains pays, le ministère d'avocat est obligatoire devant la plus haute instance. C'est notamment le cas en Italie, au Portugal, au Sénégal de même qu'en France, en République fédérale d'Allemagne et à la Cour de justice des Communautés européennes en ce qui concerne les requérants particuliers, de même qu'en Colombie pour la partie adverse et

les parties autres que le requérant. En France, au Conseil d'Etat, les recours pour excès de pouvoir et les litiges concernant les fonctionnaires sont pourtant dispensés du ministère d'avocat. En Autriche, il n'y a pas obligation de recourir au ministère d'avocat lorsqu'un fonctionnaire fédéral, d'un land, d'une municipalité d'une fondation ou d'établissements divers ou au service des collectivités mentionnées défendent eux-mêmes leurs intérêts. En cas de recours à un ministère, celui-ci sera obligatoirement un avocat. Dans les autres cas que ceux mentionnés, le recours au ministère d'avocat est obligatoire. En Grèce, l'obligation de recours au ministère d'avocat concerne les affaires autres que certaines affaires de fonctionnaires. En général, dans les autres pays, il n'y a pas une telle obligation de recours au ministère d'avocat. Apparemment il n'a pas été jugé utile d'ajouter au côté schématique de la procédure ni des dispositions formelles dans la procédure. Faire une plus grande part à la procédure orale influe aussi sur le recours au ministère d'avocat.

3.4. Effets des recours sur l'exécution de l'arrêt

L'effet du recours sur la force exécutoire d'un arrêt a été organisé en principe de deux manières. Le recours a un effet suspensif, c'est à dire qu'il diffère, dans certains pays, le caractère exécutoire de la décision. En République fédérale d'Allemagne, le recours en cassation devant la plus haute instance diffère le caractère exécutoire d'une décision de la cour d'appel. De même, en Finlande un tel effet se produit en cas de recours contre des décisions des autorités administratives de l'Etat. En ce qui concerne les décisions des administrations municipales autonomes, le recours n'a pas une telle importance à moins que l'affaire qui en est l'objet s'avère inutile ou à moins que la cour d'appel interdise l'exécution. En Grèce, sur les quatre moyens de recours, seul le recours de plein contentieux a un effet suspensif. Dans les autres cas de recours, le requérant peut demander l'interdiction de l'exécution.

Dans les autres pays, le recours n'a généralement pas un effet de sursis à exécution. Ainsi, en Autriche par exemple, le recours n'a pas un tel effet de sursis à exécution. Le tribunal administratif peut néanmoins décider de différer l'exécution. En Italie, l'administration dispose du pouvoir discrétionnaire de prononcer immédiatement l'exécution d'un arrêt d'une juridiction inférieure. En Suède, il n'y a pas de dispositions générales concernant l'exécution mais le recours, habituellement, n'empêche pas le caractère exécutoire d'une

décision. Au Luxembourg, le recours n'a pas d'effet suspensif, s'il n'est autrement décidé par le Comité du contentieux. A Madagascar non plus, le recours n'a pas d'effet suspensif. Il peut toutefois être demandé à la juridiction. En République fédérale d'Allemagne, il peut y avoir des dispositions spéciales concernant l'absence d'effet suspensif d'un recours. Au Portugal, le recours devant la plus haute juridiction n'empêche pas le caractère exécutoire d'une décision mais l'intéressé peut demander le sursis à l'exécution de l'acte attaqué. Cette demande peut être accordée si l'exécution est susceptible d'entraîner un préjudice difficilement réparable, si l'interdiction de mettre à exécution n'entraîne pas une grande lésion de l'intérêt public et s'il n'y a pas de forts indices d'illégalité dans l'introduction du recours.

L'interdiction de mettre à exécution est d'ailleurs possible, en général, dans les pays où le recours n'a pas d'effet suspensif. Le préalable est, généralement, que l'exécution est susceptible d'entraîner un préjudice irréparable et que la décision attaquée, manifestement, n'est pas correcte. Parmi les dispositions particulières, mentionnons qu'en Belgique, la juridiction administrative ne peut ordonner le sursis à mettre à exécution; il convient alors de s'adresser au tribunal de première instance. Au Portugal, la demande d'interdire l'exécution doit être déposée au plus tard au moment du dépôt de la requête ou auparavant. En Pologne, l'interdiction de mettre à exécution peut être également décidée *ex officio*. En Israël, l'administration attend habituellement la décision du tribunal, bien que le recours n'ait pas d'effet suspensif.

4. Les différentes phases de la procédure

4.1. Forme principale et différentes phases de la procédure

La procédure, en matière de contentieux administratif, peut être qualifiée principalement d'écrite. La procédure orale a cependant une grande importance durant le procès, dans de nombreux pays. Ainsi, en Belgique par exemple, les requêtes et leurs moyens doivent être exposés par écrit. La procédure prévoit néanmoins un débat oral durant lequel il n'est toutefois plus possible d'avancer de nouveaux moyens. En France, au Conseil d'Etat, la procédure est exclusivement écrite, s'il reste que les avocats peuvent, exceptionnellement, exposer leurs mémoires oralement. En Finlande, la procédure écrite est de règle devant la Cour administrative suprême, mais le tribunal peut également procéder à un débat oral. De même, en Grèce, la principale

forme de procédure est écrite; une séance orale et publique est toutefois prévue pour chaque affaire. Seuls les avocats peuvent s'y produire.

En Indonésie, la procédure est écrite. Les parties ne sont entendues oralement que si nécessaire. En Israël, la procédure comprend le plus souvent une phase orale. En Italie également, la procédure est essentiellement écrite mais elle prévoit toujours une séance publique durant laquelle les ministères représentant les parties se produisent. La procédure prévoit aussi une phase orale en Chine, en Pologne, au Sénégal et en Tunisie. En Turquie, la procédure est orale si la partie intéressée l'exige. Le tribunal peut aussi décréter une telle procédure. De même, en Colombie, les parties peuvent exiger la procédure orale; chacune dispose alors généralement de 30 minutes pour exprimer oralement son point de vue. Cet exposé peut être complété, dans les trois jours, par une explication écrite. Dans la pratique, la procédure orale est rare. En République fédérale d'Allemagne, la procédure prévoit en règle générale, y compris devant la plus haute instance, un débat oral. En Suède, un tel débat a lieu habituellement devant les juridictions inférieures si la partie intéressée l'exige. Devant la plus haute instance, le débat oral est rare. Au Portugal, la procédure est entièrement écrite. En fait, le représentant du pouvoir public participe au débat qui précède la décision et y expose oralement ses vues.

Pour illustrer les phases de la procédure, on peut référer au tribunal administratif en Autriche. Lorsqu'il s'agit de recours ordinaires, le président répartit d'abord les affaires entre les membres. Lorsque la requête n'est pas irrecevable à cause d'un retard ou de tout autre vice de forme et lorsque les manquements peuvent être réparés par une procédure complémentaire, s'ensuit la phase préparatoire. L'autorité administrative concernée par le recours contre une décision se voit, en premier lieu, donner la possibilité de fournir, dans un délai donné, habituellement de huit semaines au plus, les pièces du dossier et d'exprimer un avis. Les faits qui n'avaient pas été exposés précédemment, lors de la procédure administrative, ne peuvent être l'objet d'un recours devant la juridiction. Le rapport préparé par le membre réviseur et les pièces jointes sont portés à la connaissance des autres membres. La décision est prise après débat oral ou lors d'une séance non publique.

En conclusion, on peut constater que même si la procédure, en matière de contentieux administratif, est essentiellement écrite, la procédure orale joue également un rôle appréciable.

La procédure orale est une phase régulière du procès dans de nombreux pays comme l'Autriche, la Belgique, la Chine, la Grèce, Israël, l'Italie, la Pologne, la République fédérale d'Allemagne et la Tunisie. Dans d'autres pays également, une telle procédure peut intervenir mais elle est en fait relativement rare; c'est notamment le cas en France, en Finlande, au Sénégal, en Turquie et au Tribunal administratif des Nations Unies.

La procédure orale est habituellement liée à la phase de jugement de l'affaire, lors d'une séance durant laquelle sont recherchés les éclaircissements supplémentaires requis ou à l'occasion de laquelle les parties et leurs représentants ont encore la possibilité d'intervenir dans l'affaire avant le jugement définitif. L'enregistrement de la requête introductive et la phase préparatoire qui inclue aussi les rapports et notes établis par le rapporteur, sont généralement écrits.

4.2 Introduction de la requête

Normalement, l'initiation d'une procédure doit être écrite. Cela signifie qu'en général les requêtes et leurs moyens doivent être exposés sous forme écrite et que la procédure, même orale, ne saurait s'en écarter. Le recours doit, en général, mentionner le nom du requérant et les renseignements d'identité le concernant, la décision attaquée ainsi que les demandes en la matière et les moyens à l'appui des demandes. Sous cet aspect, les systèmes sont largement comparables.

Il existe un certain nombre de différences, à savoir dans quelle mesure la requête introductive peut être complétée et de nouveaux mémoires déposés. En Grèce, de nouveaux moyens peuvent être exposés par écrit 15 jours avant le débat en séance de jugement. En France, un mémoire complémentaire peut être déposé dans un délai de quatre mois après l'enregistrement de la requête introductive. La production de ce mémoire doit être annoncée dans le mémoire introductif. En Finlande, il n'est pas possible de déposer de nouvelles demandes après le délai de recours. Par contre, de nouveaux moyens peuvent être signifiés avant le jugement de l'affaire à l'appui des demandes, en ce qui concerne les recours contre des décisions des autorités administratives de l'Etat.

Au Luxembourg, les moyens nouveaux, c'est à dire les moyens non invoqués au mémoire introductif d'instance mais présentés après l'expiration du délai de recours, sont irrecevables lorsque le requérant avait, au moment de l'introduction du recours, une connaissance complète de la décision entreprise.

En Indonésie, le mémoire complémentaire concernant les moyens à l'appui des demandes doit être déposé dans un délai de 14 jours à compter de la date de dépôt de la requête introductive. En Pologne, de nouveaux moyens peuvent être signifiés à l'appui des demandes, même après le dépôt de la requête introductive. En Suède, de nouvelles demandes peuvent être déposées à la fin du délai de recours, ainsi que des moyens à l'appui des requêtes tant que le jugement n'est pas prononcé sauf dans les contentieux municipaux pour lesquels de nouveaux moyens en vue d'annuler une décision ne peuvent plus être déposés une fois passé le délai de recours. En République fédérale d'Allemagne, pour que les requêtes déposées soient recevables, les moyens doivent être signifiés dans un délai d'un mois après l'enregistrement de la requête introductive.

De même, à Madagascar, la procédure est en majeure partie écrite. Les demandes et leurs moyens doivent être signifiés par écrit. En séance, les parties peuvent, en fait, développer oralement les moyens mais il ne peut s'agir que de motifs déjà énoncés par écrit; par conséquent, de nouveaux moyens ne peuvent être exposés oralement.

Conformément à ce qui précède, on ne peut généralement déposer de nouvelles demandes après le délai de recours. Il existe d'autre part des dispositions particulières qui permettent de compléter ultérieurement un recours.

La requête introductive doit généralement être déposée à la plus haute juridiction concernée, dans certains cas à l'autorité inférieure. Ainsi, en Grèce, le recours en appel contre une décision d'une instance juridictionnelle inférieure doit être signifié à celle-ci. Dans les cas où le Conseil d'Etat est la première instance de recours, la requête lui est directement adressée. Pour énumération, constatons que la requête introductive est déposée, en France, au Conseil d'Etat, en Finlande à la Cour administrative suprême et, en vertu de dispositions spéciales, à une instance inférieure également; au Portugal, elle est généralement déposée directement à l'instance la plus haute, en Pologne à l'autorité administrative compétente, en République fédérale d'Allemagne à l'instance inférieure, au Sénégal à la plus haute juridiction tout comme en Tunisie, et en Turquie elle est déposée à la juridiction compétente.

Le dépôt de la requête introductive peut s'accompagner, dans certains pays, du versement d'un droit; c'est le cas en Indonésie, en Israël, au Sénégal et en Tunisie. Dans certains

autres pays, c'est un timbre fiscal qui peut être apposé lors de l'enregistrement de la requête introductive. En règle générale, on peut constater que les droits n'ont aucune incidence sur l'introduction de requête et la recherche d'une protection juridique.

Dans plusieurs pays, il existe une procédure complémentaire, par laquelle les parties ont la possibilité de réparer les défauts éventuels de leurs requêtes. L'importance d'une telle procédure a été signalée notamment dans les rapports de l'Autriche, de la France, du Portugal, de la République fédérale d'Allemagne, de la Suède et de la Finlande. La signification de la procédure complémentaire réside dans le fait que les défauts les plus minimes dans la requête ne sont pas un obstacle à leur recevabilité.

4.3. Elaboration du dossier et audition des parties

Une fois enregistrée la requête, suit la phase préparatoire. La forme régulière de préparation est la suivante: le rapporteur veille à ce que les parties soient entendues et à réunir les éléments nécessaires au dossier. Lorsque les compléments d'information requis sont réunis et le dossier préparé, le rapporteur rédige habituellement un rapport ou une note pour l'instruction en séance. Après quoi, le tribunal réuni en séance est saisi de l'affaire; lors de cette séance, il est souvent possible, conformément à ce qui a été précédemment constaté, d'intervenir oralement. La phase préparatoire du dossier peut avoir des traits particuliers, dont nous donnons quelques exemples dans ce qui suit.

Le déroulement de la procédure orale est l'objet d'une description systématique dans le rapport présenté par l'Autriche. L'organisation d'une telle instruction est décidée par le président de la section. Toutes les parties doivent y être convoquées, mais leur absence n'entrave pas la décision. La procédure orale a lieu devant la section compétente et elle est publique. Pour des raisons de sécurité et d'ordre, la publicité peut être limitée. Le président ouvre le débat et le membre chargé de la révision de l'affaire prend, le premier, la parole. Les requêtes des parties et leurs motifs ne sont pas répétés, sauf si quelqu'un demande leur lecture; seuls sont mentionnés les omissions éventuelles. Après quoi, le requérant ou son représentant est entendu, ensuite le représentant de l'autorité inférieure concernée. Si les parties sont plusieurs, le président fixe l'ordre de passage. L'affaire est instruite par les questions du président et des membres. La procédure orale n'est entamée que si des raisons primordiales l'exigent. Avant la réforme

législative de 1952, la procédure orale était la règle générale. Depuis, une telle procédure n'intervient que si le requérant l'exige dans les délais prévus ou si le président de la section, le conseiller-réviseur ou la section l'estiment nécessaire. Le tribunal peut aussi refuser l'emploi de la procédure orale dans l'examen de la requête, auquel cas soit la procédure ou la requête doivent être renvoyées, soit la décision doit être annulée faute de compétence ou pour vice de procédure, pour non-observation de la pratique juridictionnelle ou encore si les parties ont apporté des éclaircissements écrits sur l'affaire, tels que la procédure orale est inutile. La délibération et la recherche de la solution qui font suite à la procédure orale ne sont pas publiques. Si la décision n'est pas unanime, on procède au vote sur le résultat définitif et les motifs. Le conseiller-réviseur exprime le premier son point de vue, ensuite c'est au tour des membres, par ordre d'âge décroissant et, finalement, du président. La décision est arrêtée selon les vues exprimées par la majorité, et qui auront valeur d'engagement lors des phases ultérieures.

En Belgique, le mémoire du rapporteur est communiqué aux parties pour information avant la séance. En France, le projet de décision est examiné par une formation dite préparatoire et le projet de décision peut encore être parfait avant la séance de la formation de jugement proprement dite. En Finlande, le rapport du rapporteur est communiqué aux membres, généralement une semaine avant la séance, et le dossier à l'un des membres participant à la séance et qui assume le rôle de réviseur. En Grèce, le mémoire du rapporteur peut être consulté par les parties trois jours au moins avant la séance de jugement.

En Israël, la procédure comporte deux phases: tout d'abord l'examen par un membre, la requête ne pouvant alors être rejetée. Si le dépôt de la requête n'est pas accordé, l'affaire est déférée à une formation de jugement à trois membres et l'on procède aussi à l'audition des parties. Au Portugal, bien que la préparation soit confiée à un membre rapporteur, les autres membres peuvent aussi énoncer des propositions concernant les mesures préparatoires. En Tunisie, le conseiller rapporteur dispose de pouvoirs importants pour l'instruction de l'affaire. C'est toutefois le président de la Section d'instruction qui ordonne l'inspection, l'instruction et les enquêtes administratives. Le rapport présenté par le rapporteur sert de base à la délibération au sein de la Section d'instruction, ensuite le rapport modifié est déféré, avec ses propositions d'arrêts à la formation de jugement proprement dite. En Turquie,

L'audition des parties est confiée à un secrétariat de la section chargée de l'affaire ou, dans les recours en cassation, à une instance inférieure. Le résultat de l'instruction est communiqué d'abord au Procureur général qui rédige son point de vue par écrit, après quoi le dossier est transmis au rapporteur pour constitution du rapport.

Après la phase préparatoire et, dans certains systèmes, après la séance d'instruction préparatoire qui doit être observée, suit l'audience en séance. Dans la plupart des pays, elle est en même temps orale et publique. Lors de cette séance il n'est généralement plus possible d'énoncer de nouvelles demandes ou leurs moyens; par conséquent, la séance a lieu sur la base du dossier écrit constitué auparavant. L'audience n'est organisée, habituellement, qu'une fois l'affaire considérée en état d'être jugée. Après la séance, suit le délibéré, que le public ou les parties, en général, n'est pas autorisés à suivre. L'arrêt est publié ultérieurement en séance publique ou communiqué, séparément et par écrit, aux parties concernées.

4.4. L'obligation d'instruire et le caractère inquisitoire de la procédure

La pratique juridictionnelle administrative a généralement un caractère inquisitoire. Il signifie que la juridiction chargée de trancher sur une affaire a l'obligation de réunir le dossier nécessaire pour ce faire. Il s'agit davantage d'une direction active de la procédure signifiant que les arrêts ne sont pas prononcés sur la base d'une enquête comportant des lacunes. Par exemple, les rapports fournis par la République fédérale d'Allemagne et par la Suède soulignent l'importance du fait que les parties concernées influent, lors de la constitution du dossier nécessaire, selon la demande exprimée par le tribunal.

La pratique juridictionnelle administrative observe également, en règle générale, le principe de la libre discrétion des moyens de preuve. En vertu de ce principe, le tribunal recherche la portée de l'instruction d'une affaire et quels sont les faits jugés exacts dans l'affaire. De même, le tribunal décide s'il y a lieu de rechercher des compléments d'information, des avis ou, éventuellement, des inspections. Pour les principes concernant la charge de la preuve, c'est à dire la distinction entre qui doit faire valoir sa demande ou ses moyens et à quel moment, n'a pas l'importance qu'elle a dans la procédure civile.

Mentionnons toutefois, en complétant ces considérations générales, qu'en Italie le requérant doit montrer à la plus haute instance que la juridiction inférieure a rendu un arrêt incorrect. Dans les cas les plus évidents uniquement, la plus haute instance peut rechercher un complément d'informations. En Pologne, c'est l'autorité administrative dont la décision est attaquée, qui a l'obligation de fournir les pièces nécessaires pour juger une affaire. En Israël, la direction de la procédure appartient davantage aux parties et le tribunal est lié au dossier présenté par les parties. En Indonésie, l'affaire est instruite sur la base des dossiers écrits. Lorsqu'on l'estime nécessaire, et uniquement alors, il est procédé à l'audition des parties ou des témoins. A Madagascar, le tribunal dirige la procédure. Il veille à ce que l'affaire soit suffisamment instruite. Les parties concernées peuvent énoncer des propositions quant aux mesures à prendre.

L'application du caractère inquisitoire dépend aussi, en pratique, d'une autre considération: le tribunal est-il instance de cassation ou peut-il aussi modifier la décision contre laquelle une requête a été déposée. En cassation, l'affaire est généralement instruite et jugée sur la base du dossier déjà instruit devant l'instance inférieure. Ainsi, en République fédérale d'Allemagne par exemple, la plus haute instance ne prend que très rarement des mesures d'instruction particulières pour compléter la première instruction.

4.5. Modes de preuve

La preuve n'a habituellement qu'une importance réduite dans la pratique juridictionnelle administrative. Ceci s'explique par le fait que dans les affaires administratives il s'agit, plus souvent que dans les litiges qui relèvent du droit civil, davantage de trancher sur des questions juridiques et des interprétations de règles que de juger ce qui est vrai dans les déclarations contradictoires des parties. Le principal mode de preuves résulte d'ailleurs des pièces écrites, comme le constatent les rapports fournis par la Belgique, la France, Israël, l'Italie, le Portugal, la République fédérale d'Allemagne, la Suède, le Sénégal et la Turquie et ceux qui décrivent le Tribunal administratif des Nations Unies et la Cour de justice des Communautés européennes.

Les pièces écrites fournies comme modes de preuve peuvent être complétées par d'autres moyens de preuve dont la signification est toutefois moindre pour l'ensemble. Ainsi en Belgique par exemple, de témoins peuvent être entendus à l'audience, à l'initiative d'un conseiller ou d'un membre de l'auditorat.

La descente sur les lieux et les expertises sont d'autres moyens de preuve. En Chine, où des témoins et des experts peuvent être entendus, il est possible de confier à des experts le soin de faire des évaluations et de procéder à des enquêtes.

En Grèce, les modes de preuve de la procédure civile sont appliqués. En Finlande, l'audition de témoins, des parties ou d'experts en séance est relativement rare. Dans la pratique, des inspections sont effectuées, principalement lorsque l'affaire touche à des questions relatives à l'environnement. En France non plus, il n'y a pas d'audience orale mais des enquêtes et des descentes sur les lieux peuvent être effectuées. De même en Israël, en Italie et en Pologne, l'audition de témoins, des parties et d'experts sont rares. A Madagascar, le mode de preuve principalement employé est l'audition des parties et des témoins. Au Portugal, l'audition des témoins est exclue. Le mode de preuve par recours à des experts n'a pas grande importance non plus. Au Sénégal, les parties peuvent produire des avis d'experts donnés par écrit. En Suède, le mode de preuve orale devant une instance supérieure est extrêmement rare. En République fédérale d'Allemagne non plus, ce mode de preuve n'est guère utilisé. En Tunisie, le mode de preuve ne peut être produit sous serment. En Turquie, l'enquête, l'inspection et l'audition spéciale de témoins sont, en principe, possibles.

Il a déjà été constaté plus haut que la pratique juridictionnelle administrative prône la libre discrétion des preuves. En vertu de ce principe, le tribunal juge l'affaire en tenant compte de tous les faits produits. Si des témoins sont entendus ou si d'autres modes de preuve sont recherchés lors de l'audience, la procédure est généralement la même que dans la procédure civile.

4.6 Audience et publicité de la procédure

Après la phase préparatoire, suit l'audience. La procédure à l'audience est généralement publique et, ainsi qu'il a été constaté plus haut, elle peut aussi être orale. Dans certains systèmes, la procédure orale constitue une phase régulière. Dans bon nombre de pays, le public a également la possibilité d'assister à l'audience d'instruction, mais il existe certaines différences à cet égard.

Les audiences sont publiques dans de nombreux pays comme la Belgique, la Chine, la Grèce, Israël, l'Italie, la Pologne, la République fédérale d'Allemagne et la Turquie. En Autriche,

la procédure orale reste, comme on l'a décrit plus haut, est publique. En France, le public peut assister à la partie publique de la séance (plaidoiries et prononcé des conclusions du Commissaire du gouvernement) mais il n'assiste pas au délibéré. A Madagascar, les audiences sont publiques sauf pour les affaires fiscales. Au Portugal, la publicité n'a pas été réalisée puisqu'il n'existe, dans la pratique, qu'une procédure écrite. En Suède également, la procédure est essentiellement écrite et le public n'a généralement pas la possibilité d'assister à l'audience. Si la procédure est orale, le public peut être présent sauf si des règles de confidentialité exigent le huis clos. La publicité a été résolue, en vertu des mêmes critères, en Finlande où le procès est, en principe, public mais où, en pratique, elle n'est pas de fait devant la plus haute instance puisque la procédure y est essentiellement écrite. Au Tribunal des Nations Unies, pour des raisons de sécurité, les audiences, en pratique, ne sont pas publiques.

On peut constater, d'une manière générale, que les procédures orales sont aussi publiques. Si une raison particulière l'exige, essentiellement la sécurité du pays ou la protection de la chose privée, l'audience peut avoir lieu à huis clos. La publicité n'est pourtant pas de fait dans les cas où la procédure est écrite. Si un arrêt est prononcé à l'audience, cette phase de la procédure est alors aussi publique, sans exception.

Dans la plupart des systèmes, le public n'a pas la possibilité de disposer des dossiers d'instruction. Constatons cependant qu'en France l'exposé du Commissaire du Gouvernement a aussi un caractère public. En Belgique, le dossier de l'affaire n'est pas public en vertu des règles de procédure, mais il peut l'être en vertu d'autres règles. En Israël, le tribunal peut accorder l'autorisation de consulter le dossier. A cet égard, les systèmes qui prévalent en Suède et en Finlande diffèrent des autres dans la mesure où, dans ces pays, les documents sont décrétés de caractère public. Il existe cependant quelques exceptions au principe de publicité; elles concernent essentiellement la protection de la chose privée.

Les parties concernées ont généralement le droit de consulter toutes les pièces du dossier. Ce droit des intéressés est également lié au principe d'audition, en vertu duquel la partie concernée doit avoir le droit de donner son avis sur le dossier qui influe sur le jugement. Il peut y avoir certaines exceptions à ce principe. Par exemple, en Turquie, le requérant ne saurait consulter les rapports et les documents secrets produits par l'administration. En Chine,

seuls les avocats des parties concernées peuvent consulter des pièces qualifiées secrets d'Etat ou des documents contenant des renseignements personnels.

Les rapports ou les notes rédigés par les rapporteurs ou par les membres ont souvent un statut particulier qui diffère du dossier de l'affaire. Ces rapports ou ces notes ne sont pas des éclaircissements accumulés concernant l'affaire mais ils se rapportent également aux délibérations du tribunal. Le droit des parties concernées de disposer de tels rapports ou notes est organisé de diverses manières. En Belgique, la note rédigée par le secrétaire sur le déroulement d'une affaire est communiquée aux parties intéressés pour information. En France, les rapports et les notes des conseillers et des rapporteurs ne sont pas communiqués aux parties intéressés à l'exclusion des conclusions présentées par le Commissaire du gouvernement. En Finlande, les parties concernées ne disposent pas des rapports des membres ni de la partie de la note du rapporteur où celui-ci exprime son point de vue et ses moyens. En Grèce, la note du rapporteur peut être consultée par les parties intéressées. En Israël, dans la pratique, les rapports des membres ne sont pas communiqués aux parties sans raison valable. A Madagascar non plus, les parties ne disposent pas des rapports. En Pologne, les membres ne rédigent habituellement pas de rapports durant la procédure. Au Portugal, le représentant du pouvoir public est informé de la proposition de jugement et il peut être présent lors du délibéré concernant la décision. En Tunisie et en Turquie, les rapports des membres rapporteurs ne sont pas publics pour les parties intéressées.

En résumé, on peut donc constater que les parties ne disposent pas des rapports ou notes rédigés par les membres et les rapporteurs du fait que ces rapports sont étroitement liés à la discrétion du tribunal en matière de jugement. Il existe certaines exceptions, comme les conclusions du Commissaire du gouvernement si elles sont liées à l'intérêt public.

5. Examen des requêtes et jugement

5.1. Attributions des plus hautes juridictions

Le statut et les compétences des plus hautes juridictions ont été examinés lors du Congrès de Paris en 1983. On pouvait déjà constater alors les différences terminologiques ainsi que la variété des attributions des juridictions.

Si l'on pense à la procédure, il convient de s'interroger pour savoir si la compétence du tribunal est un pouvoir d'annulation ou s'il est réformateur. Le premier signifie que la juridiction ne peut qu'annuler une décision erronée. Lorsque le recours est réformateur, la plus haute instance peut substituer à un jugement erroné une nouvelle décision et modifier ainsi la décision précédente. Dans de nombreux pays, la plus haute instance dispose de ces deux types de pouvoir en fonction du mode de recours employé. La limitation de ce pouvoir à l'annulation de la décision attaquée semblerait toutefois prévaloir.

Ce constat peut être complété par référence à divers systèmes. En France comme en Belgique, le recours en annulation est la règle générale. Toutefois, dans le contentieux de pleine juridiction, c'est à dire principalement dans les affaires de litiges de droit public concernant des réparations, la juridiction peut également modifier un arrêt et fixer le montant des dommages-intérêts. De même, en Israël et à Madagascar la plus haute juridiction dispose aussi du pouvoir de fixer le montant des dommages-intérêts.

En Italie, le Consiglio di Stato peut, en plus de l'annulation d'une décision, constater également les conséquences juridiques que cela entraîne. La compétence ne se limite donc pas exclusivement à l'annulation. Au Sénégal, le tribunal peut modifier une décision, dans les affaires électorales, et constater l'élection d'une autre personne. De même en Chine, la plus haute instance peut vraisemblablement modifier un arrêt prononcé par une instance inférieure.

En Suède, la compétence du tribunal dépend, à cet égard, du type de recours dans la mesure où lorsqu'un recours est déposé contre une décision de l'administration de l'Etat, sa compétence s'étend à la légalité de la décision et à son opportunité. La décision du tribunal se substitue à celle de l'instance inférieure. Dans les affaires concernant l'administration municipale, sa compétence se limite à la légalité de la décision et le tribunal ne peut qu'annuler la décision. Le système est similaire en Finlande où toutefois la compétence de la Cour administrative suprême ne s'étend pas, en règle générale, aux questions liées à l'opportunité d'une décision.

Cette différenciation nécessaire entre les modes de recours et la compétence influe également sur la procédure. La conduite de la procédure est d'ailleurs probablement plus active dans le cas du recours réformateur. La plus haute juridiction peut alors prendre, elle aussi, position sur l'affaire et dégager

une nouvelle solution.

5.2. Les pouvoirs du juge par rapport aux demandes qui lui sont déferées

En général, le tribunal ne juge pas une affaire plus largement que ce qu'ont demandé les parties. Ce principe de *ultra petita* limite l'instruction de l'affaire de telle sorte que le juge ne peut aller au-delà de la demande qui lui est déferée.

Ces premiers constats peuvent être complétés. Ainsi en **Belgique**, la plus haute instance peut annuler une décision par voie de conséquence. En **Italie**, la plus haute instance peut, dans certains cas, juger *extra petita*, essentiellement lorsqu'il s'agit de tenir compte de fautes de procédure d'une instance inférieure. En **Suède**, de même qu'en **Finlande**, la plus haute instance peut décider, pour des raisons particulières, plus largement que les requêtes déposées dans l'intérêt de l'individu à condition que la décision ne constitue pas un préjudice par une partie privée concernée dans l'affaire. En **République fédérale d'Allemagne**, le tribunal ne peut pas non plus juger au-delà de l'affaire s'il devait en résulter une atteinte à l'interdiction de *reformatio in peius*. De même, en **Colombie**, le tribunal est lié par les requêtes déposées et par l'interdiction de *reformatio in peius*. En **Pologne**, cette interdiction d'*ultra petita* n'est pas appliquée.

L'application de l'interdiction de *reformatio in peius* est également liée, par conséquent, au principe précédent. Ceci signifie que l'affaire ne peut être jugée au préjudice de celui qui dépose le recours. Dans les cas où un recours a été déposé, de part et d'autre, contre un jugement prononcé par une instance inférieure, l'interdiction de prononcer un arrêt au préjudice du requérant n'a pas d'importance particulière. Cette interdiction de *reformatio in peius* est couramment appliquée. Mentionnons simplement deux précisions. En **Belgique**, il est possible de déroger à cette interdiction au cas où, en matière de cassation administrative et au contentieux de pleine juridiction, le tribunal annule l'ensemble de la décision même si le requérant n'a demandé qu'une modification de la décision. Une telle interdiction peut également être écartée dans le cas où celui qui a déposé le recours en première instance a perdu sur un point de procédure et, ensuite, en deuxième instance, pour raison matérielle, comme le constate le rapport de **l'Italie**.

Le consentement de la partie adverse aux demande demandes ou aux faits avancés par une autre partie n'engage généralement pas, en tant que telle, la discrétion du tribunal. Dans la pratique, cette reconnaissance n'a toutefois pas généralement pas une grande importance. Ceci intéresse surtout les cas où une autorité administrative inférieure reconnaît qu'il y eu erreur. Ainsi en Belgique par exemple, l'autorité administrative peut elle-même annuler une décision administrative qu'elle a prononcé, ce qui n'empêche d'ailleurs nullement la procédure de continuer. En Autriche, de même qu'en Italie et à Madagascar, l'autorité peut retirer sa décision contre laquelle une requête a été déposée au tribunal. En Finlande, l'autorité administrative peut, de la même manière, corriger des erreurs matérielles et d'écriture, ce qui sera signifié au tribunal saisi d'une requête.

Le principe général est aussi que le désistement du requérant met fin au procès. Le tribunal constate alors généralement qu'il n'y a plus lieu pour lui de donner son avis sur l'affaire. En Belgique, ni le retrait ni le désistement n'arrêteront la procédure; l'affaire suivra son cours jusqu'à l'audience publique où le Conseil d'état statuera sur l'admissibilité du désistement et se prononcera sur la personne qui aura à supporter les frais de l'instance.

Comme il n'est pas possible, en général, de concilier les parties en ce qui concerne l'utilisation du pouvoir public, la conciliation dans le contentieux juridictionnel administratif en cours ne met pas fin, habituellement, au procès s'il n'y a pas de raisons particulières de le faire. Cet aboutissement peut avoir pour conséquence l'abandon de la requête déposée. En Belgique, la procédure administrative ne connaît pas de procédure de conciliation ni la conciliation elle-même. En France, en cas d'accord entre les parties, le juge peut donner acte par un non lieu à statuer après vérification que la prise en considération de l'accord ne se heurte à aucun motif d'ordre public. En Italie, la procédure de conciliation n'est probablement pas possible non plus. En fait, le requérant en première instance peut retirer sa requête si celui qui y répond retire la sienne. Ceci peut, dans certains cas, conduire l'autorité administrative inférieure à rétablir sa décision malgré son annulation précédemment. En Pologne ou au Portugal, la conciliation devant une juridiction n'est pas possible non plus. En Suède comme en Finlande, la conciliation n'est réalisée directement que si la requête est retirée. En République fédérale d'Allemagne, la possibilité de conciliation est limitée aux cas où les parties concernées peuvent disposer de l'objet du litige. Au Tribunal des Nations Unies, il n'a pas été

nécessaire, jusqu'à présent, de se prononcer sur l'attitude à observer à propos de la conciliation entre les parties.

La possibilité limitée de recourir à une procédure de conciliation résulterait essentiellement du fait que dans ces affaires l'engagement vis-à-vis de la loi et l'intérêt public revêtent une signification particulière.

5. 3. Délibéré et mode de vote

Après les débats en séance suit généralement le délibéré qui a lieu à huis clos et en l'absence des parties. L'arrêt est ensuite prononcé lors d'une séance qui est publique ou bien il est signifié par écrit aux intéressés. A cet égard, les différences entre les systèmes sont parfois importantes en ce qui concerne le délai qui sépare l'audience et l'arrêt de la décision. Les membres de la formation de jugement concernées et réunies à l'audience ainsi que le rapporteur assistent généralement au délibéré. Dans certains pays, comme au Sénégal, le Ministère public, représentant de l'intérêt public, peut également être présent.

L'effectif de la formation qui statue est généralement de nombre impair; il n'y a donc généralement pas de problème d'égalité des voix. Le vote se déroule régulièrement de telle sorte que le plus jeune des membres ou le membre rapporteur, dans certains systèmes le membre réviseur, donne le premier son point de vue, après le rapporteur; viennent ensuite les autres membres, dans l'ordre d'ancienneté dans la fonction, le président s'exprimant le dernier. Ce système prévaut par exemple en Italie, en Israël, à Madagascar, en Pologne, en République fédérale d'Allemagne, en Suède, en Turquie et en Finlande.

Les modes de vote peuvent varier. En France, le vote est à main levée. En général, le point de vue est exprimé en prenant la parole.

La décision est arrêtée selon la majorité exprimée. Généralement, les points de vue différents d'un membre et de la minorité sont joints à la décision, qui sera conservée au tribunal. Par conséquent, l'avis divergeant ne figure pas dans l'exemplaire remis aux parties mais il est joint aux pièces du dossier et sera ensuite à la disposition des parties, comme c'est le cas en Pologne. En Israël, le membre qui a un point de vue divergeant a le droit d'exprimer ses vues sous son propre nom. Dans certains pays comme la Finlande, le document par lequel la décision est communiquée

aux parties indique les noms des membres présents lors de la séance de jugement.

5.4. Forme et contenu des jugements

Les jugements sont notifiés, en règle générale, par écrit et elle indique les renseignements individuels, une description de la procédure, c'est à dire l'exposé des faits et la résolution. Sur ce point, il n'y a pratiquement pas de différences entre les systèmes. Au niveau du principe, l'obligation de motiver est essentielle. Dans certains pays, ce fait est même énoncé dans la constitution, comme c'est le cas en Belgique et en Turquie. Dans d'autres pays, l'obligation de motiver les décisions est un principe courant, généralement entériné dans les codes de procédure.

En ce qui concerne la motivation des décisions, on peut attirer l'attention notamment sur les considérations suivantes. En France, si une décision est annulée, le Conseil d'Etat peut ne motiver que sur le moyen qu'il retient, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête. En Israël, la motivation des décisions n'est pas décrétée comme dans la procédure civile et la procédure pénale mais la motivation est considérée comme un élément essentiel de la décision. Au Portugal, la motivation d'une décision, dans les litiges, ne doit pas reposer exclusivement sur l'adoption des arguments de l'une de parties. De même, dans les questions d'interprétation de la loi, les motivations doivent aussi tenir compte de la volonté du législateur, de la cohérence du système judiciaire et des conditions d'adoption et d'application de la loi.

En Tunisie, l'arrêt du tribunal est élaboré par un comité de rédaction composé de membres de la formation de jugement. En Suède, dans les affaires qui supposent l'autorisation de recours, l'octroi de l'autorisation n'est pas motivé séparément.

La motivation de la question d'interprétation de la loi revêtent une importance particulière. Là encore, on s'efforce de rechercher la volonté du législateur, comme le constate le rapport de la Belgique. En Finlande, la Cour administrative suprême s'efforce aussi d'attirer l'attention des autorités inférieures sur l'irréprochabilité des motifs et, essentiellement, sur les motifs de fait. Les motifs de l'arrêt sont particulièrement importants pour la position de la juridiction dans les cas où la législation est défectueuse.

En l'absence de texte, en **Belgique**, les dispositions observées sont essentiellement celles du Code civil napoléonien qui énonce: "Il y a déni de justice lorsque le juge refuse de juger sous quelque prétexte que ce soit, même du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi". En **France**, la motivation comporte parfois une prise de position sur l'interprétation de la loi ou un complément apporté lorsque la norme spécifique fait défaut. L'arrêt créant un précédent peut donc concerner le cas d'absence ou d'insuffisance des textes.

A **Madagascar**, en l'absence de textes, les motifs d'un arrêt sont développés d'une manière plus longue et plus minutieuse. Au **Portugal**, c'est essentiellement une disposition du Code civil, à laquelle on s'efforce de faire référence, qui est appliquée en l'absence de texte. En **République fédérale d'Allemagne**, les lacunes dans les textes sont extrêmement rares. En **Turquie**, la signification du délibéré conforme aux principes juridiques généraux et de la conscience du juge a été soulignée pour pallier aux lacunes dans les textes. Au **Sénégal**, les arrêts de la juridiction suprême ont le caractère de décisions créant un précédent en l'absence de textes. En **Pologne**, on s'efforce de suivre un raisonnement analogique chaque fois qu'il est approprié de le faire.

Dans la forme pratique des arrêts il existe certaines différences, essentiellement au niveau des signataires de l'arrêt. En **Belgique**, le président et le greffier signent l'arrêt. En **France**, l'arrêt est signé par le président, le rapporteur et le secrétaire. En **Finlande**, les arrêts devant être notifiés sont signés par le rapporteur et sont renforcés par un sceau. En **Tunisie**, le président de la section de jugement, le secrétaire général du tribunal et le rapporteur qui a instruit l'affaire signent l'arrêt. En **Grèce**, le procès-verbal qui contient l'arrêt est signé par le président et le secrétaire de la séance de jugement. Ces différences relatives à la forme des arrêts n'ont pas de signification pratique.

5.5. La langue des jugements

Dans les pays où une seule langue officielle est reconnue, les arrêts sont rédigés dans cette langue. Font notamment partie de ce groupe de pays les systèmes en vigueur en France, en Pologne, au Portugal, en Suède, en République fédérale d'Allemagne, au Sénégal, en Tunisie et en Turquie. A Madagascar, la Chambre administrative utilise indifféremment le malgache ou le français. Au **Luxembourg**, l'arrêt est rendu

en français, le français étant la langue qui est normalement utilisée dans le domaine législatif, judiciaire et administratif. Malgré la langue officielle, une langue étrangère peut être utilisée, au moins dans la plupart des pays, au moins durant la procédure orale avec le recours d'un interprète. De même, la traduction des pièces et documents est courante, à la demande de l'intéressé.

Dans les pays où plusieurs langues officielles sont reconnues, la langue des arrêts est l'objet de règles spécifiques. En Belgique, par exemple, on dénombre trois langues officielles. Dans certains cas, la langue de procédure est l'une de ces trois langues mais s'il n'y a pas de disposition expresse, la partie peut utiliser la langue de son choix. D'après la règle générale, l'utilisation d'une langue autre qu'une langue officielle n'est pas autorisée. Si nécessaire, on a recours à l'interprétation. En Italie, dans la province de Bolzano, la population peut utiliser l'allemand au tribunal administratif local mais pas devant la plus haute instance. En Israël, l'hébreu et la langue arabe peuvent être utilisés. En Finlande, la partie utilise sa langue maternelle, le finnois ou le suédois, qui sont langues officielles. Devant les juridictions des organisations internationales, il a été tenu compte de la question linguistique de telle sorte qu'au Tribunal des Nations Unies l'une des cinq langues officielles de l'organisation peut être utilisée. La langue de procédure devant la Cour de justice des Communautés européennes est fixée en fonction de la demande. Le pays membre peut toutefois se produire toujours dans sa langue officielle.

En résumé, on peut conclure que dans la pratique juridictionnelle administrative il est tenu compte, en ce qui concerne la question linguistique, des possibilités qu'ont les intéressés de se produire en justice et d'utiliser, en fonction des possibilités, leur langue maternelle.

5.6. Notification des jugements

Les arrêts sont régulièrement notifiés aux intéressés à l'initiative des juridictions, dans certains systèmes toutefois, ils le sont uniquement au mandataire. En ce qui concerne la notification des arrêts, on distingue essentiellement deux formes principales: la publication des arrêts en séance publique, comme en Grèce, ou par notification écrite aux intéressés.

Diverses procédures sont prévues pour la notification. En Belgique, la notification juridique se produit dès que l'arrêt est prononcé. La notification est une formalité

supplémentaire faite par le greffier en chef. En France, les jugements sont notifiés aux diverses parties présentes ou appelées dans l'instance, ainsi qu'au ministre concerné par l'affaire jugée. Le jugement est notifié, dans la pratique, par voie postale dans de nombreux pays comme l'Italie, la Chine, la République fédérale d'Allemagne, la Suède et la Finlande. Dans certains pays, l'arrêt est notifié par l'intermédiaire des avocats. Par exemple au Portugal, le jugement est notifié par lettre recommandée ou personnellement. On ne constate pas de différences significatives dans le mode de notification des jugements.

5.7. Portée des jugements

Dans la pratique juridictionnelle administrative, les jugements prononcés par la plus haute instance n'ont pas, à certaines exceptions près, de portée strictement contraignante décrétée en dehors de la chose jugée. Néanmoins, ils ont régulièrement une portée dans la mesure où ils constituent des précédents. Ce fait apparaît aussi dans la procédure, dans la mesure où les formations réunies pour juger les affaires les plus importantes et qui ont les plus vastes portées sont plus importantes que la normale.

En Belgique, les arrêts de la plus haute instance ne sont pas non plus formellement contraignants en dehors de l'affaire jugée. Les jugements font toutefois autorité au plan scientifique. De la même manière, les arrêts prononcés par la Cour suprême en Chine ont valeur dite de référence pour les instances inférieures. En France, le Conseil d'Etat cherche précisément à créer des précédents. En Finlande, les arrêts prononcés par la Cour administrative suprême n'ont pas de portée strictement contraignante mais, dans la pratique, ils n'en ont pas moins une portée d'orientation. En Israël, les arrêts de la Cour suprême ont un effet contraignant pour les instances inférieures et les jugements les plus importants sont notifiés différemment. En Italie, la plus haute instance s'efforce rigoureusement de suivre sa propre pratique juridictionnelle sans pour autant engager formellement les instances inférieures. En Pologne non plus, les arrêts du tribunal n'ont pas d'effet contraignant.

Au Luxembourg, le but des arrêts du Comité du contentieux n'est pas d'avoir un effet de précédent. L'objet de toute affaire est avant tout de trancher le litige. Il y a cependant des affaires dont les décisions ont valeur de principe et qui sont susceptibles d'inspirer la solution d'autres cas semblables.

Au **Pakistan**, la Cour suprême joue un rôle important dans le développement de la protection juridique de l'administration. Elle a instauré des principes relatifs aux droits des personnes privées, que les autorités sont tenues d'observer. Par ailleurs, le contrôle juridictionnel de l'administration connaît un vigoureux essor et, à cet égard, la Cour suprême joue un rôle importante.

Au **Portugal**, on s'efforce de suivre une ligne de conduite cohérente, ce pourquoi les arrêts ont un rôle d'orientation. Au **Sénégal**, le caractère de précédent des jugements prononcés par la Cour suprême se manifestent essentiellement dans les situations d'absence de textes.

En **Suède**, le recours devant la plus haute instance est sujette à autorisation, ce qui souligne indirectement la signification des jugements ayant valeur de précédents. En **Turquie**, une formation spéciale plénière est prévue pour les cas créant des précédents; il s'agit de l'Assemblée d'Unification de la jurisprudence. Les décisions de cette assemblée sont publiées au Journal officiel. La chambre de la plus haute juridiction, de même que les juridictions inférieures et les autorités administratives sont tenues de se soumettre à ces décisions.

Lorsque le caractère contraignant des arrêts de la plus haute juridiction n'est pas spécifiquement décrété, leur effet d'orientation dépend de la notification des jugements et, dans la pratique, de leur disponibilité. De ce point de vue, la publication des jugements dans les rapports annuels, les registres informatisés et autres formes de publication permet d'importants points de comparaison.

6. Conclusion

6.1. Comparaison

Malgré les différences relatives au système juridictionnel et à l'organisation de la justice, la procédure recèle de nombreuses similitudes. L'objectif visé par le recours au pouvoir judiciaire est le même, en dépit des différences au niveau de l'organisation: le jugement répondant aux exigences du droit matériel et donnant protection juridique à qui en a besoin. Comme la réalisation de la protection juridique exige que les affaires soient instruites le mieux possible, dans la pratique les modes de procédure ont généralement abouti à des solutions similaires.

La lecture des rapports nationaux permet de conclure qu'il existe dans de nombreux pays une loi de portée générale concernant le contentieux administratif ou que des dispositions générales sont en préparation. Des règles spéciales sont prévues, principalement pour les affaires fiscales. Parmi les principes généraux courants, souvent fixés par les dispositions de la législation relative à la procédure administrative, les plus importants sont le principe d'audition et l'obligation de motiver les arrêts.

La mise en oeuvre d'une procédure suppose généralement la forme écrite et le dépôt d'une requête accompagnée des moyens à l'appui des demandes. La procédure peut toutefois, au fur des progrès de l'instruction, comporter également une partie orale. La procédure orale permet non seulement d'entendre les parties mais également des témoins et des experts, ainsi que d'éclaircir des déclarations contradictoires et de fournir les éclaircissements supplémentaires nécessaires comme moyens de preuve. Si les parties sont présentes, elles peuvent aussi exprimer immédiatement leurs vues concernant le dossier produit. Ainsi, les intéressés peuvent participer à l'instruction de l'affaire. Il n'y a donc aucune raison de limiter la procédure administrative contentieuse à une procédure exclusivement écrite.

D'une manière générale, le contentieux administratif repose sur la conduite active de la procédure et le caractère inquisitoire de la procédure. En vertu de ces principes, la juridiction administrative qui juge une affaire recherche également *ex officio* les éclaircissements supplémentaires jugés nécessaires. Dans quelle mesure la juridiction administrative suprême recherche-t-elle elle-même ces éclaircissements - sur ce point, les pratiques diffèrent. Ceci tient aux différences dans les compétences des tribunaux et dans les moyens de recours. Lorsque le recours est en cassation, le rôle du tribunal n'est pas aussi actif que dans les autres recours.

La formation de jugement la plus courante, au tribunal, réunit cinq membres mais dans certains pays on trouve aussi des formations de jugement à trois membres. Leur trait commun est le nombre impair de membres qui participent à la séance, ce qui facilite le résultat final dans les situations où l'on vote. La collégialité du jugement apparaît aussi à travers les modes de procédure relatifs à la préparation des dossiers des affaires et à l'organisation des séances. La répartition de la procédure en une phase préparatoire, dans le dessein de réunir les éclaircissements supplémentaires en vue du jugement

des affaires, et en une phase d'instruction et de jugement en séance est très courante.

L'examen de la publicité de la procédure permet de distinguer, tout d'abord, le droit des intéressés à être informés des éléments du dossier, la possibilité pour le public d'être présent à l'audience au tribunal, tandis que les délibérations entre les membres restent habituellement secrètes. Les parties ont, en général, le droit d'être informées des éléments de la procédure qui influent sur le jugement de l'affaire. En ce qui concerne la publicité vis-à-vis de l'opinion, le principe majeur semble être que les audiences sont publiques tant qu'il ne s'agit pas de délibérations entre les membres du tribunal. La publicité peut, généralement, être limitée si la procédure l'exige. La publicité des actes du tribunal contribue à clarifier l'image du système et de son fonctionnement, et à accroître aussi la confiance vis-à-vis d'elle.

Comme les tribunaux administratifs disposent de possibilités relativement vastes de rechercher les éclaircissements supplémentaires requis, la procédure a pour particularité la recherche de la vérité matérielle. En pratique, il s'agit surtout de rechercher les explications nécessaires par audition des parties, des autorités et des instances susceptibles de favoriser l'éclaircissement de l'affaire, plutôt que les preuves et les déclarations contradictoires comme c'est le cas dans la procédure civile et la procédure pénale. Malgré la conduite active de la procédure et le caractère inquisitoire de la procédure, le tribunal administratif ne saurait généralement instruire l'affaire au-delà des exigences formulées par les parties. Le principe généralement observé est que la plus haute juridiction administrative elle-même ne peut juger *ultra petita* c'est à dire étendre son arrêt en-dehors des demandes. Il existe, en fait, des exceptions à cette règle générale.

L'obligation de motiver les arrêts est un autre principe commun important. Dans de nombreux pays, l'exigence de clarté et de perfection de la motivation est précisément soulignée. Dans plusieurs pays, l'obligation de motiver est également incluse à la Constitution. La motivation des arrêts de la juridiction administrative suprême est importante non seulement pour les intéressés mais aussi, plus largement, pour le développement de la pratique judiciaire.

Rapports nationaux

- Autriche:** Mme Ingrid Petrik, Présidente de la Cour administrative
- Belgique:** M. Christian Lambotte, Premier Référendaire du Conseil d'Etat
- Chine:** Mme Ma Yuan, Vice-présidente de la Cour suprême du Peuple
- Colombie:** M. M. Humberto Mora Osejo, Conseiller d'Etat
- Côte d'Ivoire:** M. Alphonse Boni, Président de la Cour suprême
- Cour de justice des Communautés européennes:** M. Thijmen Koopmans, Juge à la cour
- Finlande:** MM. Pekka Hallberg, Conseiller à la Cour administrative suprême, et Toivo Holopainen, Conseiller à la Cour administrative suprême
- France:** Mme Josseline de Clausade, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat
- Grèce:** M. Ch. Makrides, Conseiller d'Etat
- Indonésie:** M. Indroharto, Juge-Vice-Président de la Cour suprême
- Israël:** M. Meir Shamgar, Président de la Cour suprême
- Italie:** M. Giorgio Crisci, Président du Conseil d'Etat
- Luxembourg:** M. Robert Biever, Membre du Conseil d'Etat, Membre du Comité du Contentieux
- Madagascar:** M. Norbert Ratsirahonana, Président de la Chambre administrative de la Cour suprême
- Pakistan:** M. Muhammad Haleem, Juge-Président au Pakistan
- Pologne:** M. Edward Janeczko, Juge à la Cour administrative suprême
- Portugal:** M. Alberto Sampaio Nóvoa, Juge Conseiller
- République fédérale d'Allemagne:** M. Alfred Fischer, Président de Chambre honoraire à la Cour administrative suprême
- Sénégal:** M. Amadou Makhtar Samb, Conseiller à la Cour suprême
- Suède:** M. Bertil Voss, Juge à la Cour administrative suprême
- Tribunal administratif des Nations Unies:** M. Luis M. de Posadas, Ancien Vice-Président
- Tunisie:** M. Hamed El Abed, Premier Président du tribunal Administratif
- Turquie:** M. Nuri Alan, Président de la 5^{ème} Chambre du Conseil d'Etat.



6.2. Questions soumises à la discussion

Les discussions du Congrès sont réparties entre trois groupes de travail sur les thèmes suivants:

- I La juridiction administrative et sa formation
- II Les différentes phases de la procédure et
- III Le délibéré et le jugement

Ainsi, la Commission I examinera les questions relatives à la teneur éventuelle d'une loi de portée générale sur la procédure et sur les principes essentiels qui régissent la procédure. De même, la formation de jugement de la plus haute instance sera examinée, aux différentes phases de la procédure. Il est alors essentiel de voir, avant tout, comment organiser les travaux de la manière la mieux appropriée et garantir l'instruction collégiale des affaires. L'une des questions qui se posent est comment garantir la compétence spéciale suffisante lors de la préparation des affaires.

La Commission II examinera essentiellement les différentes phases de la procédure. Dans certains systèmes la distinction entre une phase préparatoire et l'instruction proprement dite est typique. Les traits communs sont la forme donnée à l'introduction des affaires et la correction des lacunes que recèlent les documents requis pour l'enregistrement des requêtes. La question essentielle est de savoir comment organiser, au niveau pratique et avec le maximum d'efficacité, l'audition des parties. De même, les expériences que l'on a de la procédure orale révèlent des points de comparaison. A propos de la publicité de la procédure, on peut également s'interroger dans quelle mesure la procédure administrative contentieuse est-elle perçue par l'opinion et comment celle-ci la différencie.

Les questions examinées par la Commission III sont liées à la recherche de la solution et au jugement. Les points de comparaison intéressants résident dans la question: dans quelle mesure le jugement est-il lié aux demandes déferées au juge. En ce qui concerne l'obligation de motiver les décisions, les systèmes sont très comparables. Néanmoins, des différences existent dans la forme des arrêts et la structure des jugements ainsi que dans l'étendue de la motivation. L'élaboration de la motivation est une question essentielle du point de vue de la protection juridique.

Conclusions

Le thème de ce Congrès "Le déroulement du procès devant la juridiction administrative suprême" fait suite aux thèmes développés lors des précédents congrès. Les questions relatives à la procédure se prêtent parfaitement à la comparaison juridique et elles peuvent permettre de dégager des résultats pratiques. Là encore, les débats feront ressortir la grande similitude de la procédure malgré les différences d'organisation, les différences économiques, sociales et culturelles des systèmes. Ainsi, il est possible de trouver, dans les questions de procédure, des normes et des recommandations communes, internationales. Les résultats de ce Congrès peuvent promouvoir les arrangements internationaux en faveur d'une plus grande protection juridique.

Notre organisation ayant examiné le statut et les pouvoirs des plus hautes instances juridictionnelles, l'accès des justiciables aux juridictions administratives et la procédure, la suite logique pourrait être l'appréciation de la structure, de la motivation et de la signification des jugements prononcés dans les affaires relevant du contentieux administratif. Ceci permettrait de dégager la signification des juridictions suprêmes en tant que garantes de la protection juridique et en tant que gardiennes de l'ordre juridique. Il s'agit là pour l'organisation de questions primordiales à débattre.