



L'ÉTAT DE DROIT : CONCEPT ET PERSPECTIVES

RAPPORT DE SYNTHÈSE

*Séminaire de l'Association internationale des hautes juridictions administratives, organisé par la
Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg*

Luxembourg, 17 et 18 septembre 2026

AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

INTRODUCTION

PARTIE I : LE SOCLE COMMUN : UN CONCEPT PARTAGÉ ET UN OFFICE JURIDICTIONNEL CONSOLIDÉ

A. La définition de l'État de droit : convergence substantielle et pluralité des voies de consécration

- 1) *La rareté des définitions textuelles et la diversité des ancrages constitutionnels*
- 2) *Le rôle déterminant de la jurisprudence constitutionnelle*
- 3) *L'influence des normes supranationales et la résistance des identités constitutionnelles*
- 4) *La place du droit international : monisme, dualisme et procédures d'incorporation*
- 5) *La réception de la notion par la jurisprudence administrative : un usage médiat*

B. L'office du juge administratif : la traduction institutionnelle et procédurale de l'État de droit

- 1) *Le fondement de la compétence et l'architecture juridictionnelle*
- 2) *L'accès au juge administratif : intérêt à agir, formalisme et assistance*
- 3) *L'intensité du contrôle juridictionnel*
- 4) *La protection juridictionnelle provisoire face à l'urgence*
- 5) *La transparence administrative et l'accès aux documents*
- 6) *Le dialogue avec le juge constitutionnel*

PARTIE II : L'ÉPREUVE : LES CONTESTATIONS CONTEMPORAINES ET LES LEVIERS DE CONSOLIDATION

A. Les facteurs contemporains de fragilisation

- 1) *La critique publique des décisions et la contestation du rôle du juge*
- 2) *Les pressions extérieures sur le juge en cours d'instance*
- 3) *Les contentieux à forte exposition médiatique et politique*
- 4) *L'ordre public, la sécurité et l'extranéité des opérations*
- 5) *Les incidents de procédure et les résistances à l'exécution*
- 6) *La contestation du mode de désignation des magistrats*

B. Les instruments de consolidation de l'État de droit

- 1) *L'ancrage constitutionnel de l'ordre administratif*
- 2) *Les garanties statutaires du magistrat administratif*
- 3) *L'exécution des décisions juridictionnelles*
- 4) *La responsabilité des pouvoirs publics*
- 5) *L'expertise technique et l'indépendance de l'appréciation du juge*
- 6) *L'ouverture au public, la pédagogie et la rédaction des décisions*

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

Le présent rapport constitue la synthèse des contributions nationales transmises en réponse au questionnaire diffusé en vue du séminaire. Ces contributions émanent de hautes juridictions administratives relevant de traditions juridiques diverses qu'elles soient continentale, de *common law* ou mixte, et couvrent tous les continents.

Il s'agit des Hautes juridictions administratives des pays suivants : Albanie, Algérie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bénin, Bulgarie, Canada, Chine, Chypre, Colombie, Corée du Sud, Égypte, Espagne, Finlande, France, Gabon, Grèce, Hongrie, Iraq, Italie, Koweït, Lettonie, Liban, Lituanie, Luxembourg, Madagascar, Malte, Maroc, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République démocratique du Congo, République tchèque, Roumanie, Sénégal, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tchad, Thaïlande, Togo, Turquie, Ukraine et Uruguay.

Le questionnaire visant à soutenir le séminaire a pour thème l'Etat de droit. Il développe deux parties. La première, relative au concept même de l'Etat de droit, tend non seulement à essayer de définir la notion mais également à appréhender le rôle concret du juge administratif dans l'Etat de droit. La seconde partie du questionnaire porte sur les perspectives de l'Etat de droit. Ainsi, il s'agit de savoir si l'Etat de droit, dans ses aspects tels que précédemment définis, fait éventuellement l'objet d'une remise en cause que ce soit quant à ses fondements normatifs ou dans sa mise en œuvre pratique. Le questionnaire se conclut sur le sujet des moyens et outils à disposition des juridictions administratives pour assurer la vitalité de l'Etat de droit.

Ledit questionnaire comporte trente-cinq questions dont certaines font l'objet de sous-questions afin de donner davantage d'ampleur et de recul critique quant aux réponses à y apporter.

Il convient de souligner que la présente synthèse ne saurait prétendre à l'exhaustivité. Les contributions présentant des degrés de détail différents, le rapport s'attache à dégager les convergences structurelles et les divergences significatives plutôt qu'à dresser un inventaire complet des solutions nationales. Le non-signalement d'un pays dans le cadre de l'étude d'un point particulier ne signifie donc pas qu'il ne dispose pas d'un mécanisme adéquat mais que sa solution diffère ou seulement que sa contribution n'aborde pas expressément le point considéré.

Les quarante-sept contributions ci-après analysées, transmises par les hautes juridictions administratives des États concernés, constituent l'unique source du présent rapport. La mention entre parenthèses figurant dans le corps du rapport renvoie à la contribution correspondante.

INTRODUCTION

La notion d'État de droit occupe aujourd'hui une position singulière dans le discours juridique et institutionnel contemporain. Elle est, de manière paradoxale, à la fois universellement invoquée et revendiquée tout en étant rarement définie et diversement envisagée. Le questionnaire soumis aux hautes juridictions administratives partait précisément de ce constat : la notion d'État de droit et sa définition même peuvent faire l'objet d'une réception variée selon les systèmes et les traditions juridiques, y compris lorsque le concept ne transparaît pas sous ce vocable.

Les contributions reçues émanent d'horizons juridiques particulièrement contrastés, que ce soit d'un point de vue géographique (Europe occidentale et septentrionale, Europe centrale, orientale et méridionale, Afrique et Maghreb, Proche et Moyen-Orient, Amériques et Asie), que s'agissant des systèmes de droit (continental, de *common law*, mixtes ou hybrides ; dualistes ou monistes) ou des régimes politiques à l'instar de démocraties consolidées comme d'États en transition ou en situation de conflit. Cette diversité confère alors à l'exercice comparatif une richesse particulière.

L'analyse des contributions confirme pleinement l'intuition initiale qui constitue le premier enseignement du présent rapport. Aucune des juridictions consultées ne signale l'existence d'une définition normative complète et rigide de la notion. Certaines relèvent expressément que la notion n'a jamais été définie dans un texte constitutionnel ou dans tout autre texte juridique et qu'elle a été développée par la doctrine, ou encore qu'il n'existe pas de définition écrite et rigide du terme dans la législation nationale. D'autres indiquent plus abruptement qu'il n'existe pas de définition explicite de l'État de droit, ou que la notion, quoique fréquemment employée dans le discours politique, ne fait l'objet d'aucune définition connue. Ailleurs, l'absence de définition organique dans la Constitution ou dans la législation ordinaire est expressément constatée, l'expression elle-même n'étant pas utilisée dans le texte constitutionnel.

Cette **absence de définition** n'emporte pas pour autant une absence de contenu voire une absence de mobilisation des conséquences pratiques de la notion. Elle traduit davantage le caractère matriciel de la notion : l'État de droit se donne moins à définir qu'à se décomposer en principes opératoires. Il constitue une sorte de **principe matriciel** qui, parfois, ne dit pas son nom. Il est significatif que les contributions convergent très largement sur l'identification de ces principes - légalité, hiérarchie des normes, séparation des pouvoirs, sécurité juridique, protection de la confiance légitime, non-rétroactivité, égalité devant la loi, proportionnalité, interdiction de l'arbitraire, indépendance de la justice et droit au recours effectif - quand bien même elles divergent sur leur fondement textuel, leur rang normatif et leur mode de consécration.

Un autre enseignement tient à la **place centrale qu'occupe le juge administratif** dans l'effectivité de ces principes. La juridiction administrative constitue la **pierre angulaire de l'État de droit** et de nombreuses contributions mettent en avant le fait que celle-ci a, depuis son institution, amplement démontré son efficacité. Les juridictions administratives envisagent leurs missions à travers un rôle fondamental de **gardien, souvent en première ligne, de l'État de droit**, le droit administratif étant fondamentalement structuré autour du **contrôle de la puissance publique**. L'essentiel des contributions fait état que, à la différence des procédures civiles ou commerciales où les parties se trouvent en principe sur un pied d'égalité, la procédure administrative contentieuse a pour objet de protéger les administrés contre l'exercice arbitraire de la puissance publique.

Le dernier enseignement est, pour sa part, plus préoccupant et doit attirer notre attention. En effet, certaines contributions font état, avec une fréquence croissante, de contestations, de pressions

voire de **résistances qui affectent l'exercice de l'office juridictionnel**. Ces phénomènes ne présentent ni la même intensité ni la même nature selon les États, mais ils dessinent une **préoccupation commune** que le présent rapport se doit de restituer.

Deux observations liminaires s'imposent au surplus. La première tient à la **convergence frappante des réponses sur le fond** : presque tous les États rattachent l'État de droit à un même faisceau de principes. La seconde concerne, à l'inverse, l'**ampleur des divergences quant aux formes** : modes de consécration de la notion, architecture juridictionnelle, techniques de renvoi au juge constitutionnel, intensité du contrôle, réponses apportées aux pressions qui pèsent sur l'office du juge. C'est dans cette **tension entre l'unité du fond et la pluralité des formes** que se déploie la présente synthèse.

Le plan retenu procède de ces constats. Une première partie sera consacrée à la résonnance de l'Etat de droit en tant que socle commun : la définition de l'État de droit telle qu'elle ressort des ordres juridiques nationaux, puis la consistance de l'office confié au juge administratif pour en assurer la garantie (*I*). Une seconde partie examinera l'épreuve et les outils de résilience à disposition du juge administratif, traitant ainsi des facteurs contemporains de fragilisation, d'une part, et des instruments de consolidation mobilisés ou envisagés, d'autre part (*II*).

Au sein de chaque développement, l'exposé progresse du modèle le plus répandu vers les solutions singulières, afin de faire ressortir aussi bien les lignes de convergence que certains particularismes nationaux.

PARTIE I : LE SOCLE COMMUN : UN CONCEPT PARTAGÉ ET UN OFFICE JURIDICTIONNEL CONSOLIDÉ

L'examen des contributions révèle une architecture commune, dont la première assise est conceptuelle et la seconde institutionnelle. La définition de l'État de droit, d'abord, procède partout d'une combinaison variable de sources constitutionnelles, jurisprudentielles et supranationales (A). La consécration de l'office du juge administratif, ensuite, en constitue la traduction procédurale et organique (B).

A. - La définition de l'État de droit : convergence substantielle et pluralité des voies de consécration

1. La rareté des définitions textuelles et la diversité des ancrages constitutionnels

Le trait le plus constant des réponses est l'absence quasi générale de définition normative : la notion est presque toujours proclamée sans être définie. Quatre voies de consécration se dégagent néanmoins.

Un premier groupe d'États inscrit expressément la **notion dans le texte constitutionnel** sans la définir. L'État se trouve alors qualifié d'« *État de droit* » (Colombie, Lettonie, République démocratique du Congo, République tchèque, Roumanie), tandis que d'autres constitutions consacrent la formule dans un article dédié (Albanie, Bulgarie, Gabon, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Turquie, Ukraine) : par exemple, depuis la révision constitutionnelle grecque de 2001, l'« *État de droit social* » placé sous la garantie de l'État à l'instar des droits de l'Homme est expressément consacré. De même, la République portugaise est un État de droit démocratique fondé sur la souveraineté populaire, le pluralisme d'expression et d'organisation politique démocratique, le respect des droits et libertés fondamentaux et la séparation et l'interdépendance des pouvoirs. La Constitution de la République populaire de Chine combine, pour sa part, la proclamation et l'énoncé d'un contenu : son article 5, paragraphe (1), dispose que l'État met en œuvre une gouvernance fondée sur le droit afin de se constituer en un État socialiste régi par l'État de droit, formule dont la contribution précise qu'elle se décline en quatre volets, à savoir la qualité de la législation, la stricte exécution de la loi par l'administration, l'équité de la justice et le respect du droit par l'ensemble des citoyens.

Plusieurs textes se bornent à viser la notion dans leur **préambule**, lui conférant une valeur de **proclamation fondatrice** plus que de norme définie (Albanie, Bénin, Lettonie, Lituanie, Madagascar, République démocratique du Congo, Tchad). Le préambule affirme la volonté du peuple de créer un État de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus (Bénin) ou la volonté de bâtir un État de droit et une nation unie fondée sur les libertés publiques et les droits fondamentaux de l'Homme (Tchad) voire l'aspiration à une société civile ouverte, juste et harmonieuse et à un État régi par l'État de droit (Lituanie). Le préambule de la Constitution malgache de 2010 énonce que les gouvernants et les gouvernés sont soumis aux mêmes normes juridiques, sous le contrôle d'une justice indépendante, et celui de la constitution lettone de 2014 qualifie l'État de démocratique, socialement responsable et national, fondé sur l'État de droit. Quelques consécutions très récentes méritent d'être signalées : le *Rechtsstaat* a été introduit dans la clause générale de la Constitution en 2022 aux Pays-Bas et en 2023 à l'article 2 de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg.

Cette diversité des supports textuels recoupe souvent l'histoire constitutionnelle de chaque État. Les États issus d'une transition démocratique récente ont fréquemment inscrit la formule au frontispice de leur loi fondamentale, comme un acte fondateur (Pologne, République démocratique du Congo, République tchèque, Roumanie, Slovénie). Plusieurs précisent que des lois ordinaires prolongent la garantie constitutionnelle : une loi sur les actes normatifs impose au processus d'élaboration des normes des exigences de proportionnalité et de prévisibilité destinées à servir l'État de droit (Bulgarie), une loi sur la procédure administrative consacre la légalité de l'action publique, tout en demeurant plus étroite que le principe constitutionnel (Lettonie). État fédéral comptant une Constitution fédérale et vingt-six constitutions cantonales, la Suisse rappelle que ses valeurs fondamentales figurent au préambule et aux premières dispositions de la Constitution de 1999, après avoir été dégagées par la jurisprudence du Tribunal fédéral dès avant leur inscription expresse.

Le détail des contributions africaines mérite une attention particulière, tant il illustre la rencontre d'un héritage juridique continental et d'une affirmation constitutionnelle propre. La construction la plus dense articule, depuis 1995, une conception matérielle autour du respect de la hiérarchie des normes, de la soumission des autorités à la loi, de la protection des droits fondamentaux, des droits de la défense, de la sécurité juridique et de l'interdiction de l'arbitraire administratif (Bénin). Une autre contribution structure sa définition autour de cinq piliers explicites : soumission de l'État au droit, hiérarchie des normes, garantie des droits et libertés, séparation des pouvoirs et indépendance de la justice (Togo). Une troisième retient une définition substantielle assise sur la primauté du droit, l'égalité devant la loi, la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice (République démocratique du Congo).

Un troisième groupe procède par déduction à partir de dispositions structurelles. Ainsi, en Allemagne, le principe est rattaché à l'article 20, paragraphe (3), de la Loi fondamentale, aux termes duquel le pouvoir législatif est lié par l'ordre constitutionnel, les pouvoirs exécutif et judiciaire par la loi et le droit. Il trouve des expressions précises dans la soumission des trois pouvoirs aux droits fondamentaux, la garantie d'une justice indépendante, la protection juridictionnelle contre les atteintes de la puissance publique et la garantie du juge légal. Il est encore déduit de l'article 1^{er} de la Constitution lettone grâce auquel la jurisprudence constitutionnelle tire le principe d'un État démocratique régi par l'État de droit, ou de l'article 2 de la Constitution polonaise grâce auquel la Cour constitutionnelle a dégagé, entre 1990 et 1997, la substance même du concept.

Une configuration particulière mérite d'être signalée : bien que la Constitution autrichienne ne s'y réfère pas explicitement, l'État de droit constitue l'un des principes fondamentaux du droit constitutionnel national et bénéficie d'une protection spécifique, toute modification substantielle de la Constitution équivalant à une révision totale de celle-ci au sens de son article 44, paragraphe (3), soumise au référendum. Une protection comparable, plus forte encore, résulte de la **clause d'éternité** inscrite à l'article 9, paragraphe (2), de la Constitution tchèque qui prohibe toute modification des exigences essentielles d'un État démocratique régi par l'État de droit et fait ainsi obstacle à ce qu'une majorité, même constitutionnelle, abolisse ces principes, prévenant la subversion juridique de l'ordre démocratique par voie d'amendement.

Enfin, dans les systèmes de *common law* ou d'inspiration anglo-saxonne, la consécration emprunte des voies propres. L'État de droit, dénommé **primauté du droit**, est expressément inscrit dans le préambule de la Charte canadienne des droits et libertés et constitutionnalisé indirectement, dès l'origine, par le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 énonçant que le pays repose sur les mêmes principes que le Royaume-Uni. Il est en outre qualifié de principe constitutionnel non écrit, sous-jacent à la Constitution. A Malte, bien qu'il n'existe pas de définition unique et explicite dans la Constitution ou dans un texte particulier, la notion est comprise comme un principe

constitutionnel fondamental enraciné dans la suprématie du droit, renforcé par l'article 6 de la Constitution qui affirme sa propre suprématie sur toute loi contraire.

2. Le rôle déterminant de la jurisprudence constitutionnelle

Là où le texte se tait ou se borne à proclamer, c'est la **jurisprudence constitutionnelle** qui donne corps à la notion. La Cour constitutionnelle bulgare a ainsi jugé que l'État de droit s'entend de l'exercice de la puissance publique sur le fondement de la Constitution, dans le cadre de lois matériellement et formellement conformes à celle-ci et établies pour préserver la dignité humaine et réaliser la liberté, la justice et la sécurité juridique. Le juge constitutionnel roumain a défini le trait essentiel de l'État de droit comme la suprématie de la Constitution et l'obligation de se conformer à la loi, l'une des exigences du principe de légalité portant sur la qualité des actes normatifs. En Espagne, la juridiction constitutionnelle a affirmé que les principes démocratiques ne sauraient être autres que ceux de l'ordre démocratique découlant du cadre institutionnel et réglementaire de la Constitution, dont résulte un système de pouvoirs, de droits et d'équilibres constituant la variante nationale du modèle démocratique.

L'illustration la plus aboutie procède par sédimentation, à l'instar de la jurisprudence constitutionnelle béninoise qui, dès 1995, a jugé que l'État de droit a valeur constitutionnelle, puis a progressivement rattaché à cette notion la sécurité juridique et l'intelligibilité des normes, les droits de la défense et le contradictoire, ainsi que le respect de la hiérarchie des normes. Une autre juridiction va plus loin encore en érigeant l'État de droit en norme constitutionnelle autonome dont la seule violation suffit à fonder l'inconstitutionnalité d'une loi (Albanie). Une trajectoire inverse est également documentée : si la primauté du droit est reconnue de longue date comme principe constitutionnel non écrit (arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, 1959), la Cour suprême canadienne en a tempéré la portée de cette solution en refusant qu'elle puisse constituer une base autonome d'invalidation d'une loi (*Imperial Tobacco*, 2005 ; *Trial Lawyers*, 2014).

Ce rôle constitutionnel s'accompagne fréquemment d'un **monopole**. La capacité de dégager des principes à valeur constitutionnelle relève en principe de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle, seule compétente pour statuer sur la conformité d'une loi à la Constitution. Il serait surprenant que le juge administratif puisse consacrer de tels principes sans consécration préalable par elle (Luxembourg). Cette réserve au seul juge constitutionnel est partagée, le juge administratif se bornant à mettre en œuvre les principes ou à dégager des principes généraux du droit inspirés de la Constitution (Gabon, Madagascar, Turquie).

Une nuance importante doit néanmoins être apportée. Le **juge administratif conserve**, dans nombre d'ordres juridiques, **une capacité créatrice au sein du droit administratif**. Il peut dégager par voie jurisprudentielle des principes rattachés à l'État de droit tels que la légalité, la sécurité juridique, la protection de la confiance légitime, l'égalité, la proportionnalité ou la non-rétroactivité (France, Luxembourg, Grèce, où la valeur constitutionnelle du principe de proportionnalité a été reconnue par la jurisprudence bien avant la révision constitutionnelle de 2001). Certaines contributions affirment n'être tenues par aucune limitation à cet égard (République démocratique du Congo) ou relèvent que l'activité de leur juge est créatrice de règles exprimant l'État de droit, dont certaines se rattachent à des principes de valeur constitutionnelle (Tchad).

La question des **divergences d'interprétation entre juridictions internes** se pose de manière inégale. Une illustration aiguë est rapportée : la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo, prenant appui sur la notion d'État de droit, a étendu sa compétence jusqu'à connaître de l'inconstitutionnalité de décisions juridictionnelles, y compris d'arrêts du Conseil

d'État, ce qui révèle une tension entre ordres juridictionnels. D'autres relèvent une absence quasi totale de divergence, les décisions de la juridiction constitutionnelle s'imposant à tous y compris en matière consultative (Madagascar), ou reconnaissent des divergences portant non sur l'existence même de l'État de droit mais sur son étendue, ses limites et la hiérarchie des valeurs qu'il protège (Maroc). La plupart font état d'une **grande cohérence entre juridictions nationales**.

Quelles que soient ses sources, le **contenu de la notion présente une homogénéité remarquable**. Plusieurs contributions structurent leur réponse autour d'une distinction théorique entre une **conception formelle**, c'est-à-dire le simple respect de la légalité et de la hiérarchie des normes, et une **conception matérielle** relative à l'adhésion à des valeurs substantielles de justice et aux droits fondamentaux. Est ainsi décrit le passage, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, d'une conception essentiellement formaliste à une conception substantielle (France). Le *formal rule of law* est expressément opposé au *material rule of law*, ce dernier imposant que le droit incorpore des valeurs fondamentales et la justice procédurale (République tchèque). Une autre contribution retient la même opposition en distinguant la légalité formelle, qui se borne à faire déterminer par la loi les droits et obligations des citoyens, d'un État de droit substantiel exigeant que l'objet et le contenu mêmes de la loi se conforment à l'impératif constitutionnel de protection des droits fondamentaux (Corée du Sud).

Le détail des composantes confirme cette parenté. La **sécurité juridique**, la protection de la **confiance légitime** et la **non-rétroactivité** forment un **noyau quasi universel**. L'exigence de qualité, de clarté et d'intelligibilité de la norme est parfois expressément mise en avant (Bénin, Pologne, Roumanie, Slovénie). Sont énumérés, au titre des éléments non écrits dégagés par la juridiction constitutionnelle, la sécurité juridique, la justice matérielle, la précision, la proportionnalité et la garantie d'un procès équitable (Allemagne). Une contribution insiste sur la place singulière de l'indépendance de la justice, seule explicitement consacrée au niveau constitutionnel parmi les caractéristiques de l'État de droit, à l'article 117 de la Constitution (Bulgarie). Enfin, la dimension « *sociale* » de l'État de droit est expressément revendiquée (Colombie, dès l'article 1^{er} de la Constitution de 1991, Grèce, Lettonie).

3. L'influence des normes supranationales et la résistance des identités constitutionnelles

L'influence des **standards supranationaux** constitue l'un des enseignements les plus nets de l'analyse, bien qu'elle s'exerce selon des **modalités** et avec une **intensité très inégales**.

Dans l'espace européen, cette influence est massive et assumée. Ainsi, en Belgique, un *mémorandum* commun adressé au futur gouvernement le 19 juillet 2024 par la Cour de cassation, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État a qualifié l'État de droit de principe général du droit à valeur constitutionnelle obligeant toutes les composantes de la puissance publique à respecter la loi, en soulignant que tant le préambule de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « **CEDH** ») que celui du traité sur l'Union européenne consacrent le respect de l'État de droit comme condition préalable à la protection des autres valeurs fondamentales communes. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « **Cour EDH** ») et de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « **CJUE** »), ainsi que les avis de la **Commission de Venise**, sont d'ailleurs abondamment cités (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, République tchèque, Slovénie).

Une dynamique comparable, quoique fondée sur d'autres instruments, s'observe **hors de l'Union européenne**. La compréhension de l'État de droit a pu évoluer substantiellement sous

l'influence de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, des avis de la Commission de Venise et des exigences liées au processus d'adhésion (Albanie). Bien que ratifiée en 1952, la CEDH n'a été incorporée en droit norvégien qu'en 1999 par la loi sur les droits de l'homme, le concept ayant depuis connu certains développements, notamment le renforcement du principe de légalité pénale.

Au sein de l'Union européenne, cette pression a également déterminé une restructuration juridictionnelle en 2022-2023 (Chypre) et des réformes en 2020 portant sur la procédure de nomination des juges et la séparation des fonctions consultatives et de poursuite (Malte). Plusieurs contributions insistent sur le rôle disciplinant des rapports annuels de la Commission européenne sur l'État de droit, qui contraignent les États à répondre aux interrogations de la Commission et à exposer leurs éventuels dysfonctionnements (Belgique, Chypre, Italie, Malte).

L'influence supranationale ne se limite pas aux réformes institutionnelles : elle **façonne la substance même de la notion**. Les débats récents portent sur l'applicabilité des standards de l'État de droit aux décisions automatisées et fondées sur l'intelligence artificielle, ainsi que sur l'indépendance et l'impartialité des juges (Pays-Bas). L'interprétation de l'article 6 de la CEDH a étendu aux procédures administratives des garanties de procès équitable traditionnellement attachées à la matière pénale (République tchèque). L'importance croissante des garanties d'indépendance de la justice et le renforcement du contrôle de proportionnalité sont encore à souligner (Lettonie, Slovénie).

Hors de l'espace européen, l'ouverture s'opère vers d'autres systèmes régionaux : jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ci-après la « **CEDEAO** ») et normes de l'Union économique et monétaire Ouest-Africaine (ci-après l'« **UEMOA** ») et de l'**Union africaine** (Bénin) ou encore Cour de justice de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (ci-après la « **CEMAC** ») et **Cour africaine des droits de l'Homme** (Tchad). De même avec la réception poussée des traités relatifs aux droits de l'homme par le mécanisme du « *bloc de constitutionnalité* » de l'article 93 de la Constitution colombienne et le contrôle de conventionnalité au regard de la jurisprudence de la Cour interaméricaine.

Cette **pénétration n'est cependant ni uniforme ni exempte de résistances**. Plusieurs contributions rappellent avec fermeté la primauté de la Constitution nationale, reconnue de manière constante par les juridictions administratives comme l'acte juridique au sommet de la hiérarchie des normes en droit interne, le droit international ayant certes valeur supra-législative mais infra-constitutionnelle (France). Les exceptions à l'incorporation des normes émanant des institutions de l'Union européenne sont consacrées dans la Constitution ou par la jurisprudence constitutionnelle sous la forme de contre-limites, ces normes devant respecter les principes fondamentaux de l'État de droit démocratique (Allemagne, Italie, Portugal) ou la souveraineté en matière d'identité nationale (Slovaquie).

Certaines contributions formulent une **critique doctrinale explicite** de cette évolution, relevant l'émergence d'une interconnexion institutionnelle sans précédent (Commission européenne, Commission de Venise, Cour européenne des droits de l'homme, Parlement européen, Cour de justice de l'Union européenne) impliquant la formulation normative du paradigme de l'État de droit, son élévation au-dessus des autres valeurs fondamentales et, partant, son opposabilité à toute autre disposition interne ou internationale, avec le risque d'une interprétation et d'une application discrétionnaires (Hongrie). Une autre contribution, sans partager cette analyse, relève une évolution parallèle en soulignant le **passage d'une conception formelle à une conception**

matérielle, le contrôle de l'indépendance de la justice nationale par le juge supranational et la création d'une sorte de principe de conditionnalité à l'action normative nationale (Togo).

À l'inverse, **plusieurs contributions relativisent l'existence même d'une contrainte supranationale**. Bien qu'il importe d'user avec prudence de l'expression de règles supranationales lorsque le pays n'appartient pas à un ordre juridique comparable à l'Union européenne, le modèle est celui d'un ordre constitutionnel national ouvert aux standards internationaux relatifs aux droits de l'Homme par l'entremise des mécanismes prévus par la Constitution (Égypte). Ailleurs, il n'y a pas eu formellement d'évolution de la notion en raison d'une quelconque influence de normes supranationales (Canada).

4. La place du droit international : monisme, dualisme et procédures d'incorporation

Poursuivant l'analyse précédente, les contributions attestent de la persistance de la ***summa divisio*** entre **systèmes monistes et dualistes**, laquelle commande les modalités concrètes de réception des standards internationaux relatifs à l'État de droit.

La très grande majorité des États se rattachent à une **logique moniste** reconnaissant au droit international une valeur supra-législative mais infra-constitutionnelle, la Constitution disposant que les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de réciprocité (Algérie, France, Grèce, Maroc, République démocratique du Congo, Tchad, Ukraine). Une exception remarquable doit être relevée : un système moniste « *modéré* » fait prévaloir les dispositions conventionnelles directement applicables sur la législation nationale, y compris sur la Constitution, en vertu de l'article 94 (Pays-Bas). Il en va de même en vertu de la tradition juridique luxembourgeoise. Une logique moniste comparable résulte de l'article 6, paragraphe (1), de la Constitution coréenne aux termes duquel les traités régulièrement conclus et promulgués ainsi que les règles de droit international généralement reconnues ont le même effet que les lois internes, bien que l'article 60 subordonne néanmoins au consentement de l'Assemblée nationale les traités les plus importants.

Parallèlement, plusieurs systèmes conservent le **modèle dualiste**. Les traités internationaux devant être transposés par une loi du Parlement pour être exécutoires, la CEDH a été incorporée par une loi spécifique, tandis que le droit de l'Union obéit au principe de primauté établi par une autre loi (Malte). En raison de la nature dualiste du système juridique, le droit international n'a pas d'effet direct tant que le législateur norvégien ne l'a pas incorporé, la présomption de conformité imposant néanmoins d'interpréter le droit national, dans la mesure du possible, conformément aux obligations internationales. Le droit international doit en principe être incorporé, soit en le rendant directement applicable, soit en le transposant, sans procédure spécifique, le droit de l'Union constituant toutefois une exception au titre de la primauté acceptée dans les domaines de compétence transférés (Suède). Le dualisme est également retenu pour la généralité des traités (Slovaquie, Thaïlande). Une combinaison des deux logiques est enfin documentée : dualiste pour les traités, qui doivent être transformés en droit interne, mais moniste pour la coutume internationale, d'application automatique par les tribunaux (Canada). Une configuration distincte doit encore être signalée : en Chine, la Constitution ne comporte aucune disposition générale relative à l'application et au rang du droit international.

Les **modalités d'incorporation** confirment cette répartition. Dans les systèmes monistes, la ratification, souvent subordonnée à une autorisation parlementaire pour les traités les plus importants, suffit à intégrer la norme : l'autorisation est réservée aux traités touchant aux finances publiques, à l'état des personnes ou au territoire (République démocratique du Congo), procédant à

une modification de la législation nationale (Madagascar, Tchad) ou relatifs aux droits et libertés sont soumis à ratification par le Parlement (Ukraine). L'approbation parlementaire peut également être requise pour les traités contenant des dispositions de nature législative ou revêtant une importance particulière, une majorité des deux tiers étant exigée lorsque l'engagement concerne la Constitution ou un transfert de compétences significatif au regard de la souveraineté (Finlande).

Une seule **procédure véritablement spécifique** est signalée : les traités doivent être approuvés par le Congrès puis soumis à un contrôle préalable, automatique et intégral de la Cour constitutionnelle, condition *sine qua non* de leur ratification (Colombie, article 241, paragraphe 10). Pour le reste, aucun État ne signale de procédure réservée à l'incorporation des règles supranationales relatives à l'État de droit : partout, c'est le régime général des traités qui s'applique. Plusieurs contributions soulignent toutefois que l'adhésion à l'Union européenne a redéfini l'articulation des ordres, l'obligation d'écarter le droit interne contraire et l'instauration de la Cour de justice ayant modifié la compétence exclusive de la juridiction constitutionnelle (Autriche), la primauté du droit de l'Union étant expressément inscrite dans la Constitution (Autriche, Slovaquie, Suède).

5. La réception de la notion par la jurisprudence administrative : un usage médiat

Le trait le plus constant des contributions est l'**invocation rare, indirecte ou implicite de la notion d'Etat de droit**. En effet, le juge administratif préfère très généralement **raisonner par les principes qui en procèdent plutôt que par le concept lui-même**.

Il est rare que la haute juridiction administrative y fasse directement référence, bien que, par le **contrôle de légalité** qu'elle exerce, elle veille à la protection des droits des justiciables contre l'arbitraire éventuel des autorités publiques et **participe** ainsi au quotidien à la **sauvegarde de l'État de droit**, le principe de légalité en étant un **corollaire** (Belgique, France). La notion est même présentée comme « *tellement évidente* » que le juge n'a jamais ressenti le besoin de la poser formellement, à l'image du principe de sécurité juridique, consacré comme principe général du droit seulement en 2004 (France). Ailleurs, la notion n'est que rarement mentionnée expressément, l'État de droit constituant un concept évolutif plutôt qu'une notion dotée d'une définition unique et exhaustive, sa consécration jurisprudentielle résultant avant tout de l'application concrète des principes qui la composent (Suisse). Le principe peut encore servir à combler les lacunes du droit écrit et à préciser des standards abstraits existants, revêtant alors une fonction subsidiaire, n'étant activé que si les propositions écrites paraissent insuffisantes (Allemagne).

Cette retenue s'explique par des **raisons procédurales et culturelles convergentes**. Le Conseil d'État belge est lié par les moyens soulevés par les parties, lesquelles invoquent plus volontiers la violation de principes précis (sécurité juridique, confiance légitime, proportionnalité, principes de bonne administration, règle *audi alteram partem*) que celle de l'État de droit en tant que tel. La jurisprudence de la section du contentieux du Conseil d'État néerlandais manifeste principalement l'élaboration concrète, en normes, d'idées de base fondées sur l'État de droit, les principes constitutionnels eux-mêmes n'étant que rarement mentionnés explicitement, ce qui s'explique par l'attention du juge sur le règlement concret du litige et par l'absence de tradition juridique consistant à développer des concepts abstraits (huit arrêts seulement invoquant expressément la notion depuis 2011). Le principe constitutionnel est plus souvent désigné comme principe de soumission de l'administration à la loi, les requérants se prévalant des principes de bonne administration issus de la loi sur la procédure administrative (Finlande). Les requérants se prévalent rarement, en tant que telle, d'une violation de l'État de droit (Norvège, Suède). Une juridiction assume enfin un refus délibéré d'employer l'expression dans ses arrêts, par souci de neutralité

textuelle, tout en y recourant volontiers dans les colloques et rapports, ayant développé ses propres outils juridiques pour soumettre l'administration au droit : principe de légalité, recours pour excès de pouvoir, principes généraux du droit et contrôle de conventionnalité (Togo).

Cette **économie du recours au concept** se traduit parfois par des **données quantitatives** éclairantes. La contribution tchèque souligne que les termes correspondant à l'État de droit apparaissent dans environ 12.000 décisions sur une base de 200.000, soit approximativement 6 % de l'ensemble, tandis que les citations explicites de l'article 1^{er} de la Constitution, qui consacre l'État de droit, ne concernent que 1.700 affaires environ, soit un peu plus de 1 % du total analysé. Une recherche statistique révèle une concentration des références dans le droit disciplinaire des fonctionnaires et le droit de la police et de la sécurité (Allemagne). Certaines hautes juridictions se réfèrent néanmoins aux principes de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs dans des cas particuliers, ainsi dans une affaire récente portant sur la justiciabilité du rapport climatique annuel du gouvernement (Finlande).

À l'inverse, **quelques ordres juridiques font de la notion un fondement direct et explicite**, consolidé par la jurisprudence administrative. Ainsi, l'article 129 de la Constitution ukrainienne impose au juge de *se laisser guider* par l'État de droit dans l'administration de la justice, le code de procédure administrative en faisant l'un des principes fondamentaux de la procédure ; le juge administratif l'applique pratiquement chaque jour, car il figure dans la motivation de presque toutes les décisions opposant les citoyens à l'État. Dans d'autres États, les juges administratifs s'y réfèrent en tant que principe constitutionnel, en s'appuyant sur la doctrine développée par la Cour constitutionnelle, une attention particulière lui étant accordée en matière fiscale, où il protège les contribuables contre les changements arbitraires de la pratique administrative, ainsi qu'en matière disciplinaire, où il interdit de sanctionner les juges à raison de leurs opinions juridiques (Lituanie). Les décisions sont fondées sur la formule constitutionnelle de l'« *État gouverné par l'État de droit* » et sur le contrôle juridictionnel de tous les actes de l'administration (Turquie). La notion a été largement consacrée par le juge administratif bien avant sa constitutionnalisation de 2011 (Maroc), et des références explicites figurent dans la jurisprudence de la chambre administrative de la Cour suprême (Tchad).

Deux **singularités conceptuelles** méritent enfin d'être signalées. Deux notions coexistent dans le vocabulaire juridique national, l'une généralement rapprochée de la *rule of law* issue des systèmes de *common law*, l'autre renvoyant davantage au *Rechtsstaat* allemand et à l'État de droit de tradition continentale, cette distinction relevant principalement de l'histoire des concepts sans se traduire par des approches concurrentes dans la jurisprudence (Thaïlande). Ailleurs, la notion étant souvent mentionnée dans les travaux parlementaires dans ses traductions allemande et anglaise, la Cour constitutionnelle la traite comme un méta-principe, sorte de principe parapluie incluant l'accès au juge et le recours effectif, qui lui a permis de reconnaître la valeur constitutionnelle de principes *a priori* non écrits tels que la sécurité juridique, la confiance légitime, la proportionnalité ou la non-rétroactivité (Luxembourg).

B. - L'office du juge administratif : la traduction institutionnelle et procédurale de l'État de droit

Si la **définition** de l'État de droit demeure **largement implicite**, sa **traduction institutionnelle** est en revanche **fortement objectivée**. Les contributions décrivent, avec une remarquable convergence, un office juridictionnel structuré autour du fondement de la compétence,

de l'architecture juridictionnelle, de l'accès au juge, de l'intensité du contrôle et des instruments de la protection provisoire, auxquels s'ajoutent la transparence administrative et le dialogue avec le juge constitutionnel.

1. Le fondement de la compétence et l'architecture juridictionnelle

La **compétence du juge administratif** est très généralement consacrée par la **Constitution ou par la loi**, parfois par l'une et l'autre. Ainsi, en Turquie, la garantie est primordialement assurée par l'article 125 de la Constitution, aux termes duquel un contrôle juridictionnel est ouvert contre tous les actes et mesures de l'administration, le Conseil d'État étant en outre expressément régi par la Constitution. En France, elle est rattachée à un principe fondamental reconnu par les lois de la République issu de décisions de 1980 et 1987, la dualité des ordres étant inscrite dans la Constitution depuis 2008. Elle repose ailleurs sur les articles 160 et 161 de la Constitution belge, sur l'article 95 de la Loi fondamentale allemande, combiné à la garantie d'un recours juridictionnel contre toute atteinte de la puissance publique de l'article 19, paragraphe (4), clef de voûte du système, sur les articles 209 et 212 de la Constitution portugaise, consacrant la juridiction administrative et fiscale comme branche distincte de la magistrature, sur les articles 129 à 136 de la Constitution autrichienne, ou encore sur l'article 197 de la Constitution thaïlandaise de 2017.

Une réserve doit être formulée s'agissant des **systèmes n'ayant pas consacré l'ordre administratif comme tel**. L'existence de l'ordre administratif n'est pas explicitement consacrée au niveau constitutionnel mais implicitement fondée sur le cadre constitutionnel, notamment par les principes d'État de droit, de séparation des pouvoirs et de contrôle juridictionnel des décisions administratives (Norvège). Ailleurs, il n'existe pas d'ordre juridique administratif en tant que tel, bien que la loi habilitante puisse établir plusieurs degrés de juridiction au sein d'un régime administratif déterminé, comme en matière d'immigration et de protection des réfugiés (Canada). Parfois encore, l'ordre constitutionnel n'établit pas un ordre administratif autonome et détaillé comme sous-système constitutionnel, mais présuppose clairement l'existence d'une administration publique et la soumet au principe de légalité (République tchèque).

La question de la **dualité des ordres juridictionnels** reçoit des réponses contrastées. Le modèle dominant demeure celui de la dualité avec un ordre judiciaire et un ordre administratif distincts (Algérie, Belgique, France, Grèce, Iraq, Luxembourg, Madagascar, Maroc, Portugal, Tchad, Togo, Turquie). Ce modèle connaît des variantes notables : la logique de spécialisation est poussée jusqu'à cinq ordres de juridiction, ordinaire, du travail, administratif, social et financier en Allemagne ou trois ordres distincts, judiciaire, administratif et financier (Gabon).

À l'autre extrémité du spectre, plusieurs systèmes reposent sur l'**unité de juridiction** : Le principe d'unité juridictionnelle est le fondement de l'organisation et du fonctionnement de la justice en vertu de l'article 117 de la Constitution (Espagne). L'ensemble des juridictions dispose d'une compétence générale, la Cour suprême étant à la fois la plus haute juridiction administrative, constitutionnelle et de droit commun (Norvège). Une logique comparable de juridictions de compétence générale prévaut ailleurs (Canada). Une position intermédiaire associe des tribunaux administratifs spécialisés et une unification au sommet par la Cour de cassation, sans tribunal des conflits (Maroc). La distinction entre juridictions ordinaires et administratives existe enfin, la Cour administrative suprême tranchant les conflits entre juridictions administratives et la Cour constitutionnelle ceux opposant les deux ordres (Autriche). Il n'existe ailleurs ni ordre administratif distinct ni juge administratif doté d'une compétence propre, les tribunaux populaires connaissant des affaires administratives dans le cadre de l'exercice indépendant du pouvoir juridictionnel garanti

par l'article 131 de la Constitution, l'article 12 de la loi de procédure administrative énumérant limitativement douze catégories de litiges recevables, parmi lesquelles les sanctions et les mesures de contrainte administratives, les autorisations, la reconnaissance des droits sur les ressources naturelles, les expropriations et leur indemnisation, la carence de l'administration dans l'exercice de ses missions de protection, les conventions administratives et, de manière résiduelle, toute atteinte aux droits de la personne et aux droits patrimoniaux (Chine).

La **résolution des conflits de compétence** épouse cette diversité : tribunal des conflits paritaire (Algérie, France, Madagascar, Togo), Cour de cassation (Belgique, Maroc), Cour constitutionnelle (Autriche, Gabon, Luxembourg), Cour des conflits *ad hoc* composée des présidents et vice-présidents des deux ordres suprêmes (Portugal), Comité mixte réunissant juge civil et juge administratif (Iraq), ou mécanisme légal de renvoi (Allemagne). Le dispositif le plus abouti repose sur un tribunal créé en 1872, composé paritairement de membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation, jugeant en moyenne trente à quarante affaires par an selon quatre procédures (conflit négatif, conflit positif soulevé par le préfet, contrariété de jugements emportant déni de justice et, depuis 2015, conflit sur renvoi préjudiciel devenu la voie ordinaire de règlement) (France). Plusieurs États soulignent que ces conflits sont en pratique devenus marginaux (Allemagne, où ils sont « *étonnamment rares* », France, Gabon, Luxembourg).

L'existence de **plusieurs degrés de juridiction** est très généralement acquise, quoique d'implantation parfois récente : double degré assuré par les tribunaux administratifs institués en 1953 et les cours administratives d'appel en 1987, sous le contrôle de cassation du Conseil d'État (France) ; triple degré depuis le code de procédure de 1960 (Allemagne) ; système à trois instances depuis 2014, selon le modèle dit « 9+2 » de neuf tribunaux administratifs régionaux et deux juridictions fédérales (Autriche) ; trois niveaux (Portugal, Suède) ; deux degrés (Finlande, Iraq, Luxembourg) ; deux degrés depuis 1998 avec le Conseil d'État et les tribunaux administratifs, auxquels ont été adjoints en 2022 les tribunaux administratifs d'appel (Algérie). Un fait marquant ressort des contributions africaines et asiatiques : l'institution très récente de juridictions administratives spécialisées avec les tribunaux administratifs mis en place en octobre 2018 (Gabon), les tribunaux administratifs créés en 1993 et cours d'appel administratives en 2006 (Maroc), la naissance du droit administratif et de la juridiction administrative avec la Constitution de 1997 (Thaïlande). Un système à deux degrés, dans lequel la décision de seconde instance est définitive et ne peut donner lieu qu'à une demande de réexamen devant la juridiction immédiatement supérieure, est en vigueur depuis octobre 1990 (Chine). Un triple degré a été introduit par la révision de la loi sur le contentieux administratif du 27 juillet 1994, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1998, en remplacement d'un système à deux degrés, certaines lois spéciales, telle la loi sur la régulation des monopoles et le commerce équitable, maintenant toutefois un double degré en attribuant la compétence de premier ressort à la Haute Cour de Séoul (Corée du Sud).

Plusieurs situations particulières méritent attention. Au Liban, si l'organisation juridictionnelle demeure relativement centralisée autour du Conseil d'État, une loi de 2000 a prévu la création de tribunaux administratifs de première instance qui ne sont jamais devenus opérationnels, de sorte que le Conseil d'État demeure l'unique juridiction administrative, un projet de loi sur l'indépendance de la justice administrative envisageant leur création effective. En l'absence de cour administrative d'appel, les décisions du Conseil d'État malgache sont rendues en premier et dernier ressort, l'accès au juge demeurant par ailleurs limité par l'éloignement géographique et l'insuffisance des infrastructures. Enfin, une restructuration d'ampleur conduite entre 2022 et 2023, sous l'effet des critiques relatives aux arriérés judiciaires et des recommandations des rapports annuels de la Commission européenne, a scindé l'ancienne Cour suprême unifiée de Chypre en une Cour constitutionnelle suprême et une Cour suprême, aux côtés

d'une Cour d'appel nouvellement créée, aux fins de renforcer l'indépendance judiciaire et de garantir l'accès à la justice.

La **structure du contrôle de cassation** varie sensiblement. Plusieurs États dotent leur cour suprême administrative d'une fonction de pur juge de précédent : les cours administratives d'appel accordent l'autorisation de recours dans davantage de cas que la Cour administrative suprême, ce qui permet à celle-ci de se consacrer à la fixation de la jurisprudence (Suède). La Cour suprême norvégienne ne connaît que des affaires soulevant des questions de principe, dont elle décide elle-même de l'admission. Ailleurs, le Conseil d'État cumule les fonctions de juge de cassation des arrêts des cours administratives d'appel et de juge de premier et dernier ressort pour les actes réglementaires des ministres et certaines décisions d'autorités administratives indépendantes à compétence nationale (France), ou intervient le plus souvent comme juge de cassation à l'égard de juridictions administratives spécialisées de première ligne, notamment le Conseil du contentieux des étrangers créé en 2007, ce qui limite l'étendue de son contrôle de légalité (Belgique).

2. L'accès au juge administratif : intérêt à agir, formalisme et assistance juridictionnelle

L'accès au juge constitue, dans toutes les contributions, le **premier critère opératoire de l'État de droit**. Ainsi, en France, le droit au recours est présenté comme un principe jurisprudentiel ancien, résultant d'une décision de 1950 ayant affirmé l'existence d'un principe général du droit selon lequel le recours pour excès de pouvoir est ouvert, même sans texte, contre toute décision administrative, l'intérêt à agir étant apprécié de manière très libérale et l'éventail des actes attaques n'ayant cessé d'être élargi. Ailleurs, le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable est expressément garanti par le chapitre 2 de l'Instrument de gouvernement, ses exigences étant alignées sur celles de l'article 6, paragraphe (1), de la Convention (Suède). L'article 132 de la Constitution autrichienne détermine les titulaires du droit de saisir la juridiction administrative et l'article 83, paragraphe (2), consacre le droit d'être entendu par le juge compétent.

Les **conditions d'accès révèlent une opposition doctrinale structurante** : le modèle de l'action ouverte au titulaire d'un droit subjectif lésé (*Verletzenklage*), exigeant la possibilité d'une atteinte aux droits propres du requérant, s'oppose au modèle de l'action ouverte à tout intéressé (*Interessentenklage*), où un intérêt à agir de fait suffit (Allemagne, France). Les recours associatifs sont réservés aux domaines où la loi les prévoit expressément, comme le droit de l'environnement (Allemagne), et la démonstration d'un besoin réel de protection juridictionnelle est exigée (Norvège). L'**intérêt à agir** fait ainsi l'objet d'une appréciation généralement exigeante quant à ses caractères, mais souvent souple quant à son étendue : l'intérêt doit être personnel, direct, actuel et certain, la jurisprudence considérant qu'il est vérifié dans le chef de toute personne affectée par les effets d'un acte lui causant des conséquences fâcheuses, de nature morale ou matérielle (Luxembourg).

Au-delà de l'intérêt à agir, **les conditions de recevabilité présentent de fortes constantes** : exigence d'une décision préalable faisant grief, délai de recours, recours administratif préalable parfois obligatoire et régularisation possible de certains vices en cours d'instance. Le délai de droit commun est fréquemment de deux mois (France), d'un mois à compter de la notification (Allemagne) ou de quatre semaines (Autriche), des délais plus brefs s'appliquant en matière électorale ou de droit des étrangers. L'inobservation des règles de procédure n'entraîne l'irrecevabilité que si elle a pour effet de porter effectivement atteinte aux droits de la défense, les travaux parlementaires insistant sur la nécessité de ne prononcer l'irrecevabilité que dans cette hypothèse (Luxembourg). Un accompagnement procédural poussé est décrit : le greffe avertit le

requérant des régularisations attendues (signature, élection de domicile, inventaire des pièces, paiement des droits de rôle) et l'informe des conséquences du non-respect des délais (Belgique).

Le **ministère d'avocat** et l'**aide juridictionnelle** présentent une grande hétérogénéité. La tendance est nettement à la non-obligation en première instance et au caractère obligatoire en cassation (Allemagne, devant les juridictions supérieures ; Autriche, devant la Cour administrative suprême ; Belgique, où seul le recours en cassation l'exige ; France, où le recours pour excès de pouvoir en est dispensé ; Gabon, en cassation). Le ministère d'avocat ne constitue pas, en principe, une condition générale de recevabilité, notamment en matière de recours pour excès de pouvoir, de pensions, de litiges individuels des agents publics, ainsi qu'en matière fiscale et électorale, cette souplesse participant de la volonté de garantir un accès effectif et élargi. Aucune représentation obligatoire n'est imposée ailleurs (Norvège, Suède). Un mécanisme d'aide juridictionnelle ou de défenseur commis d'office est prévu dans la quasi-totalité des contributions (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Suède, pour certaines matières telles que les soins psychiatriques sans consentement ou la protection des mineurs).

Le traitement des **requêtes introduites par des non-professionnels du droit** traduit un souci partagé d'effectivité. La juridiction de première instance doit, lorsque le requérant n'est pas représenté, lui donner les instructions nécessaires pour formuler une demande utile et compléter les informations indispensables (Allemagne). Le juge est chargé d'un devoir étendu de *guidance* procédurale, voire de la faculté d'ordonner l'assistance d'un conseil lorsque la cause ne peut être présentée de manière compréhensible (Norvège). La recevabilité des requêtes des non-juristes est appréhendée avec souplesse sur le plan des exigences formelles (France). L'institution se montre plus indulgente avec les requérants non assistés et s'efforce de donner sens à des moyens approximativement rédigés (Belgique, Luxembourg). Un phénomène nouveau et préoccupant est signalé s'agissant de la multiplication de requêtes rédigées par intelligence artificielle, qui ne satisfont pas aux exigences procédurales et conduisent l'institution à engager une réflexion spécifique (Belgique). Le ministère d'avocat n'est pas davantage requis, le recours à un conseil constituant un droit et non une obligation, la requête pouvant être présentée oralement et consignée par la juridiction lorsque le requérant éprouve de réelles difficultés à la rédiger, des modèles étant en outre mis à sa disposition (Chine).

Le contrôle du **coût de l'accès au juge** mérite une mention particulière. La haute juridiction contrôle si le montant du droit de timbre ou des autres frais exigés à titre de condition de recevabilité est d'un niveau tel qu'il dissuade en pratique ou rende impossible l'exercice d'une voie de recours, spécialement pour les justiciables aux ressources limitées. Lorsque la charge financière apparaît disproportionnée, elle estime que le noyau dur du droit d'accès au juge est affecté et soumet la réglementation à un contrôle rigoureux, ayant ainsi censuré une disposition subordonnant l'exercice d'un recours au versement d'une somme proportionnelle au montant du litige sans plafonnement (Grèce). À l'inverse, dans certains cas, la quasi-gratuité de la procédure, voire la totale gratuité en matière électorale, est mise en avant (Madagascar).

Le **délai raisonnable** complète cette exigence d'effectivité. Rares sont les États imposant des délais de jugement juridiquement contraignants. En France, hors exceptions légales, aucun délai obligatoire n'existe au fond, les délais moyens s'établissant à environ 9 mois en première instance, 11 mois en appel et près de 7 mois en cassation, le dépassement du délai raisonnable engageant la responsabilité de l'État pour faute simple depuis 2002. Des délais spéciaux particulièrement développés sont en revanche prévus (48 heures pour le référé-liberté, 96 heures pour les recours contre les obligations de quitter le territoire d'un étranger retenu, 20 jours pour le référé précontractuel, 2 à 3 mois en matière électorale locale, 10 mois pour certains permis de construire). Ailleurs, des délais indicatifs de 15 à 18 mois ont été fixés pour les recours en annulation depuis les

réformes de 2023-2024 (Belgique). Aucun délai légal n'est prévu ailleurs, une affaire ordinaire prenant en moyenne plus d'un an en première instance sous l'effet du contentieux de l'asile, une indemnisation pouvant être demandée pour durée excessive (Allemagne, Ukraine). Il n'existe pas de délai fixe, la durée moyenne de résolution en première instance étant de 3 mois selon l'état des preuves (Iraq). Une exception notable doit être relevée : les délais de jugement sont fixés par la loi, à six mois en première instance et à trois mois en appel, toute prorogation devant être autorisée par la juridiction supérieure, l'examen d'une demande de réexamen étant lui-même enfermé dans un délai de six mois (Chine). Un dernier modèle repose sur un délai légal dépourvu de sanction : le code de procédure civile coréen, applicable par renvoi au contentieux administratif, prescrit que le jugement soit rendu dans les cinq mois de l'introduction de l'instance ou, en appel et en cassation, de la réception du dossier, mais cette prescription est interprétée comme purement indicative, de sorte que son dépassement n'entache pas la décision d'illégalité, les durées moyennes constatées en 2024 s'établissant à 311,6 jours en première instance, 276,2 jours en appel et 141,6 jours en cassation.

3. L'intensité du contrôle juridictionnel

Les contributions décrivent une **gradation désormais largement partagée**, articulant contrôle de légalité et plein contentieux, contrôle restreint et contrôle entier, appréciation de la proportionnalité et mise en balance des intérêts.

De façon classique, le juge exerce un **contrôle de légalité dans le contentieux de l'annulation** (incompétence, vice de forme substantiel, violation de la loi, détournement de pouvoir, erreur de fait) et un contrôle de pleine juridiction dans le contentieux correspondant. Sont ainsi distingués le recours pour excès de pouvoir, « *procès fait à un acte* » n'ouvrant qu'un pouvoir d'annulation, et le recours de plein contentieux, où le juge peut réformer la décision, fixer une indemnité, arrêter le montant d'un impôt ou les résultats d'une élection. L'intensité du contrôle de l'appréciation administrative est modulée, du refus de contrôle (jurys de concours) au contrôle restreint à l'erreur manifeste (pouvoir discrétionnaire) puis au contrôle normal incluant la proportionnalité en matière de police (France). Est posé ailleurs le principe d'un contrôle complet, en fait comme en droit, garanti par l'article 19, paragraphe (4), de la Loi fondamentale allemande, la marge d'appréciation (*Beurteilungsspielraum*) demeurant exceptionnelle, et la mise en balance des intérêts étant conduite de manière structurée selon les étapes de l'adéquation, de la nécessité et de la proportionnalité au sens strict. Le contrôle varie selon le pouvoir discrétionnaire de l'administration, qu'il soit rigoureux, allant jusqu'au contrôle de proportionnalité, en matière de libertés fondamentales, de sanctions administratives et de décisions défavorables ou limité, dans certains cas, à l'erreur manifeste d'appréciation lorsque l'administration exerce un pouvoir pleinement discrétionnaire.

Deux tempéraments significatifs sont signalés. Aux termes de l'article 21-*octies* de la loi sur la procédure administrative italienne, un acte adopté en violation des règles de procédure ou de forme n'est pas susceptible d'annulation lorsqu'il est manifeste que, eu égard au caractère lié de la compétence exercée, son dispositif n'aurait pas pu être différent. En Belgique, lorsque le rapport de l'auditeur conclut à l'annulation, l'autorité concernée ou la partie intervenante peut demander le maintien des effets de la décision, la section du contentieux administratif pouvant indiquer, à titre exceptionnel et par décision spécialement motivée, ceux des effets des actes individuels ou des règlements annulés qui doivent être considérés comme définitifs ou provisoirement maintenus.

Le traitement du **moyen tiré du défaut de motivation** illustre concrètement cette gradation. Est ainsi distingué le contrôle de la présence formelle d'une motivation (dont l'absence constitue un

vice de forme susceptible d'entraîner l'annulation, sauf urgence absolue) du contrôle des motifs eux-mêmes lorsque la loi exige la motivation (France). En vertu de l'obligation de contrôle complet, une motivation insuffisante n'affecte en principe pas la décision juridictionnelle, l'annulation pour ce seul motif n'étant encourue que lorsque le vice a pu influencer le sens de la décision, notamment en matière de pouvoir discrétionnaire (Allemagne).

Le **pouvoir discrétionnaire** fait enfin l'objet d'un **encadrement conceptuel** remarquable. L'administration peut jouir d'une marge d'appréciation, spécialement lorsqu'elle doit apprécier l'intérêt public ou des considérations techniques, mais cette marge demeure soumise au contrôle juridictionnel. Le juge vérifie alors qu'elle a été exercée dans les limites légales, pour un but licite, sans détournement de pouvoir, sans erreur manifeste d'appréciation et sans porter atteinte aux droits constitutionnels. En ce sens, la marge d'appréciation n'est pas hors de l'État de droit, elle s'exerce sous l'État de droit (Égypte). Selon la jurisprudence de la Cour administrative suprême thaïlandaise, l'État de droit se caractérise notamment par le respect du principe de légalité, l'exercice non arbitraire du pouvoir administratif, l'encadrement du pouvoir discrétionnaire par la loi et les principes généraux du droit, la protection des droits et libertés fondamentaux et l'observation des garanties procédurales.

4. La protection juridictionnelle provisoire face à l'urgence

L'existence de procédures d'urgence est **presque unanimement attestée**, avec des degrés de sophistication variables.

La palette la plus développée résulte de la loi française du 30 juin 2000, qui a créé trois procédures (le référé-suspension fondé sur le doute sérieux quant à la légalité, le référé-liberté ouvert en cas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, le juge statuant en quarante-huit heures, et le référé « *mesures utiles* ») concernant aujourd'hui la majorité des référés, le quart des affaires jugées par les tribunaux administratifs relevant de ces procédures. Le contrôle du juge des référés-libertés s'est progressivement élargi à des « *droits-créances* » dans les domaines de l'asile et du handicap. Un recours urgent en protection des droits, libertés et garanties, prévu par le code de procédure des juridictions administratives, assure aux citoyens une décision prompte lorsque l'action de l'administration est essentielle à l'exercice en temps utile d'un droit ou d'une liberté (Portugal). Un référé ordinaire et un référé d'extrême urgence, au contrôle *prima facie*, sont organisés par l'article 17 des lois coordonnées (Belgique). Une protection juridictionnelle provisoire est prévue dont l'intensité s'accroît lorsque la mesure emporte des conséquences difficilement réparables, tels un éloignement ou une expulsion (Allemagne). Un effet suspensif est en règle générale attaché au recours de première instance (Autriche). La suspension de l'exécution peut être demandée, en particulier lorsque la décision entraîne des conséquences irréversibles telles qu'un éloignement, une démolition ou une atteinte à l'environnement (Norvège).

Certains systèmes présentent des configurations plus restrictives. Le principal mécanisme est le **sursis à exécution**, qui permet de suspendre provisoirement l'exécution d'une décision lorsqu'un moyen sérieux d'annulation est invoqué et qu'un préjudice grave risque de résulter de son exécution, le statut prévoyant également des procédures relevant du juge des référés, sans que le système atteigne le degré de développement du modèle continental (Liban). Une contribution ne fait état d'aucune procédure d'urgence proprement dite, la loi n'ouvrant ni la saisine directe de la juridiction suprême en premier et dernier ressort ni un aménagement du contrôle en situation d'urgence. En effet, la loi de procédure administrative se borne à organiser une procédure simplifiée pour les affaires de première instance dont les faits sont clairs, les rapports de droit établis et l'enjeu limité, à savoir l'acte pris sur-le-champ, le litige inférieur à un certain montant et la demande d'accès

à l'information gouvernementale. Cette procédure peut d'ailleurs être étendue aux autres affaires avec l'accord de toutes les parties (Chine).

Sur le point de **savoir si l'urgence modifie l'intensité du contrôle**, les réponses divergent. Un double mouvement est décrit. L'élargissement progressif des libertés fondamentales invocables, étendu à des droits-créances supposant une intervention active des pouvoirs publics, s'accompagne d'un resserrement du contrôle par l'exigence d'une illégalité « *manifeste* », plus rigoureuse que la simple illégalité exigée au fond (France). Le contrôle est en principe sommaire, mais sa densité s'approche de celle du fond lorsque la mesure emporte des conséquences difficilement réparables, le juge accordant alors la protection provisoire en cas de doute pour prévenir un dommage irréversible (Allemagne). Les procédures d'urgence ne modifient pas fondamentalement la nature du contrôle, mais conduisent le juge à apprécier dans un délai bref si les conditions légales sont réunies, procédant ainsi à un examen *prima facie* et à une conciliation entre l'intérêt général et la sauvegarde des droits (Thaïlande).

5. La transparence administrative et l'accès aux documents

L'accès aux documents administratifs constitue, dans la quasi-totalité des contributions, une **composante reconnue de l'État de droit**, quoique le degré d'organisation varie considérablement.

L'article 32 de la Constitution belge prévoit que chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, la transparence administrative ayant été érigée en droit démocratique fondamental et l'ensemble des niveaux de pouvoir, fédéral et fédérés, ayant adopté des réglementations la consacrant (Belgique). La loi autrichienne sur l'accès à l'information, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2025, impose aux juridictions et autorités administratives de fournir les informations d'intérêt général (rapports d'activité, statistiques, expertises, contrats) non seulement sur demande mais également de manière proactive, un test de proportionnalité étant requis lorsque sont en cause la sécurité nationale, la protection des données personnelles ou les secrets d'affaires. En France, l'accès est organisé autour d'une commission dont la saisine constitue un préalable obligatoire au recours contentieux, le demandeur n'ayant en principe pas à motiver sa demande. Il est reconnu et réglementé comme une expression du droit d'accès à l'information publique, fondé sur la Constitution et sur la législation relative à la transparence (Mexique).

Un dispositif à double détente mérite d'être relevé : la loi libanaise relative au droit d'accès à l'information a instauré un mécanisme spécifique permettant, en cas de refus explicite ou implicite, de saisir la commission nationale de lutte contre la corruption, compétente pour examiner les plaintes et rendre des décisions obligatoires, lesquelles demeurent soumises au contrôle du Conseil d'État, le système reposant ainsi sur un double niveau de garantie. Un système équivalent se retrouve au Luxembourg, tel que consacré par la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte qui prévoit une saisine obligatoire de la commission nationale d'accès aux documents avec un recours contentieux à double degré.

À l'inverse, plusieurs contributions font état de **dispositifs inexistantes ou embryonnaires**. Il n'existe pas de procédures spécifiques en la matière, l'administration n'étant pas obligée de donner accès aux documents administratifs (Gabon). La mise en ligne des décisions s'opère de manière sélective et non exhaustive, dans le cadre encadré par la loi sur l'accès à l'information (Maroc). Plus généralement, la plupart des États n'ont pas institué de voie de recours spécifique, le refus de communication étant contesté selon les procédures de droit commun - recours en annulation non

susceptible d'appel mais seulement de cassation (France), référé ou annulation sans procédure dédiée (Belgique), juge administratif de droit commun (Allemagne).

Le traitement **contentieux du secret** constitue un point de tension particulièrement instructif. Une disposition du code de procédure administrative allemand permet au ministère compétent de refuser la divulgation de pièces lorsque celle-ci serait défavorable aux intérêts de l'État ou lorsque les dossiers doivent demeurer secrets, notamment ceux des autorités de protection de la Constitution. Cette déclaration de refus peut être contrôlée, à la demande d'une partie, devant une formation spécialement dédiée à la protection des informations secrètes, statuant à huis clos au vu des dossiers non expurgés. Les juridictions administratives n'ont pas le pouvoir de classer des documents comme secrets d'État, mais une décision refusant l'accès pour ce motif peut être contestée devant elles, leur contrôle étant limité à l'appréciation du respect de la loi (Portugal). Une formation spécialisée du Conseil d'État, habilitée au secret de la défense nationale, vérifie elle-même, sans en informer le requérant, la présence et le bien-fondé des informations le concernant, et peut enjoindre leur correction ou leur suppression, selon un contradictoire nécessairement aménagé (France).

6. Le dialogue avec le juge constitutionnel

Le mécanisme de **renvoi au juge constitutionnel** constitue l'une des articulations les plus significatives entre l'office administratif et la **garantie de l'État de droit**. Plusieurs familles se dégagent.

La première repose sur un **renvoi à l'initiative des parties**, sur le modèle de la question prioritaire de constitutionnalité, le juge administratif servant de filtre du caractère sérieux de la contestation (Algérie, France, depuis 2010, Maroc, Togo), ou de la question préjudicielle adressée à la Cour constitutionnelle (Belgique, Luxembourg). Les données chiffrées éclairent l'intensité réelle de ces mécanismes : en 2025, les tribunaux administratifs ont statué sur 365 questions prioritaires de constitutionnalité et en ont renvoyé 22 au Conseil d'État, les cours administratives d'appel ayant statué sur 124 questions et renvoyé 7, le taux de renvoi au Conseil constitutionnel étant de l'ordre de 25 % (France). Une quinzaine de questions préjudicielles sont adressées chaque année à la Cour constitutionnelle (Belgique).

Une autre impose au juge un **renvoi obligatoire**. Les juridictions qui estiment inconstitutionnelle une disposition législative pertinente doivent saisir la Cour constitutionnelle et surseoir à statuer, le monopole de censure des lois parlementaires étant réservé à celle-ci, les juridictions ne pouvant écarter que les dispositions réglementaires (Allemagne, Autriche). Aux termes de l'article 193 de la Constitution polonaise, toute juridiction peut poser une question de droit au Tribunal constitutionnel sur la conformité d'un acte normatif à la Constitution, aux accords internationaux ratifiés ou à la loi, dès lors que la réponse commande l'issue du litige. L'article 95 de la Constitution maltaise permet à toute juridiction exerçant une compétence administrative de renvoyer une question de constitutionnalité, le juge devant surseoir à statuer dès lors que la question n'est ni frivole ni vexatoire. En Lituanie, lorsqu'une juridiction administrative éprouve des doutes raisonnables quant à la compatibilité d'un acte applicable avec la Constitution ou une norme supérieure, elle doit suspendre la procédure et saisir la Cour constitutionnelle. Aux termes de l'article 41, paragraphe (1), de la loi sur la Cour constitutionnelle, lorsque la conformité d'une loi à la Constitution commande l'issue du litige, la juridiction saisie doit, d'office ou à la demande d'une partie, prier la Cour constitutionnelle de statuer sur cette conformité, mécanisme dont le juge administratif fait un usage substantiel dès qu'il éprouve un doute raisonnable sur la constitutionnalité du texte applicable, sans que le nombre de ces saisines puisse être établi sur une base uniforme (Corée du Sud).

Enfin, la dernière famille se passe de tout renvoi en **confiant au juge ordinaire un contrôle diffus**. Tout juge peut écarter une disposition inconstitutionnelle (Portugal). Les tribunaux sont tenus de ne pas appliquer une loi contraire à la Constitution (Grèce). Les juridictions administratives sont habilitées à interpréter et appliquer les principes constitutionnels par la voie d'un contrôle de constitutionnalité diffus, les actions en inconstitutionnalité n'étant ouvertes qu'aux autorités et entités expressément habilitées (Mexique). Ce modèle s'accompagne de mécanismes correcteurs : lorsqu'une juridiction refuse d'appliquer une disposition pour inconstitutionnalité, le ministère public doit former un recours direct devant la Cour constitutionnelle ; lorsqu'elle applique une disposition dont l'inconstitutionnalité avait été soulevée, les parties peuvent former un recours contre la partie de la décision ayant écarté le grief (Portugal). Lorsque la Cour constitutionnelle a déjà constaté l'inconstitutionnalité d'une disposition dans une autre affaire, le juge ordinaire ne peut plus demander une déclaration d'inconstitutionnalité mais seulement l'exclusion de l'application de la disposition dans l'affaire dont il est saisi (Hongrie).

Plusieurs États ne connaissent simplement **aucun mécanisme de renvoi** (Finlande, Iraq, où l'affaire constitutionnelle est écartée pour défaut de compétence, Suède), la question étant sans objet là où il n'existe pas de juge administratif distinct (Norvège), ou le mécanisme existant sous la forme de l'exception d'inconstitutionnalité tout en demeurant très rarement mis en œuvre (Sénégal). Les États membres de l'Union ajoutent à ces dispositifs le renvoi préjudiciel à la CJUE, une question récente ayant porté sur les voies de recours en matière fiscale (Slovénie). Un modèle distinct confie enfin le contrôle de constitutionnalité à l'organe législatif : en Chine, l'Assemblée populaire nationale et son comité permanent en sont seuls chargés. La Cour populaire suprême dispose de la faculté de saisir le comité permanent d'une demande écrite de réexamen d'un règlement administratif, d'un règlement local, d'un règlement autonome ou d'un règlement particulier qu'elle estime contraire à la Constitution ou à la loi. La commission spéciale et les services compétents procèdent alors à l'examen et rendent un avis.

Une contribution atteste enfin d'une **pratique particulièrement audacieuse**. La chambre administrative de la Cour suprême a écarté une décision du Conseil des ministres directement sur le fondement constitutionnel, en jugeant que le retrait des passeports de service des magistrats violait l'article 138 de la Constitution qui protège les avantages judiciaires comme droits acquis soustraits à toute réduction par l'exécutif, établissant ainsi que la garantie constitutionnelle d'indépendance est directement opposable à l'exécutif par la voie du contentieux administratif, sans renvoi préalable (Albanie).

* * *

PARTIE II : L'ÉPREUVE : LES CONTESTATIONS CONTEMPORAINES ET LES LEVIERS DE CONSOLIDATION

Dans un second temps, le questionnaire interrogeait explicitement les juridictions sur la **remise en cause éventuelle de l'État de droit** et sur les moyens d'en assurer la vitalité. Les réponses recueillies dessinent un tableau nuancé. Nulle part la contestation ne revêt un caractère systémique au point de compromettre l'existence même du contrôle juridictionnel, mais partout ou presque se manifestent des tensions dont la nature et l'intensité varient. Il convient d'en dresser l'inventaire (A) avant d'examiner les instruments par lesquels les ordres juridiques y répondent (B).

A. - Les facteurs contemporains de fragilisation

1. La critique publique des décisions et la contestation du rôle du juge

La **critique des décisions juridictionnelles** est unanimement reconnue comme légitime en son principe. Elle est même présentée comme une exigence. Toutes les décisions sont soumises au débat public, qu'il porte sur le raisonnement juridique, sur la solution ou sur l'affaire elle-même, ce qui vaut également pour les affaires mettant en jeu des principes d'État de droit, spécialement lorsque ces principes se trouvent en tension, comme entre la liberté d'expression et la protection contre les discriminations. Le débat public ouvert constitue un trait essentiel d'une société démocratique. La possibilité de critiquer publiquement les décisions de justice dans le cadre de la liberté d'expression est regardée comme une exigence inhérente à une société démocratique, une telle critique ne constituant ni une ingérence dans la justice, ni des allégations infondées.

La **difficulté surgit lorsque la critique cesse de porter sur le raisonnement pour viser l'institution ou la personne du juge**. La critique est légitime, mais des magistrats font l'objet d'attaques personnelles dans la presse ou sur les réseaux sociaux, ce qui est inacceptable. La situation la plus fréquente est celle dans laquelle l'État de droit est attaqué parce qu'il constitue le fondement sous-jacent de décisions désapprouvées par certaines figures politiques, ces critiques dénonçant une reconnaissance accrue des droits individuels doublée d'une forte inflation normative qui saperait l'intérêt général et la souveraineté populaire au profit d'un « **gouvernement des juges** », et opposant ainsi État de droit et souveraineté du peuple (France).

Plusieurs contributions font état de **critiques émanant directement d'autres pouvoirs constitués**. Les décisions invoquant le principe de l'État de droit, le principe de légalité, le droit à un procès équitable, la protection juridictionnelle effective ou la suprématie de la Constitution et du droit de l'Union européenne ont fait l'objet, ces dernières années, de critiques ouvertes de la part du pouvoir exécutif, de certains responsables politiques, des médias et de l'opinion publique, sans qu'aucune conséquence formelle en soit résultée (Pologne). Les décisions fondées sur le principe de l'État de droit ou sur les principes qui en dérivent font souvent l'objet de critiques publiques, de pressions politiques ou de recours, dès lors que le contentieux administratif met en présence des personnes qui recherchent une protection contre l'État. La critique prend le plus souvent la forme de déclarations publiques, d'initiatives législatives, de campagnes d'information ou de pétitions, les recours formés par les autorités publiques constituant en outre une pratique courante (Ukraine).

D'autres contributions relèvent au contraire un **climat apaisé, ou du moins l'absence de contestation systémique**. Les décisions de dernière instance sont généralement acceptées, la critique demeurant occasionnelle et concentrée sur des domaines sensibles (migration, climat, protection animale), les rares mises en cause par des responsables publics suscitant un soutien

immédiat et souvent multipartisan à la justice (Allemagne). La critique publique large des décisions administratives demeure relativement rare, des expressions individuelles de désaccord pouvant se manifester, spécialement de la part des parties, sans qu'elles se développent en campagne publique ou politique plus vaste. Un arrêt du 23 décembre 2025 relatif à une entente dans le secteur de la construction a néanmoins attiré une attention publique notable (Lettonie). Les décisions mobilisant la notion d'État de droit ne font pas l'objet de critiques ou de remises en cause publiques, le code pénal réprimant tout acte, parole ou écrit public tendant à jeter le discrédit sur les décisions juridictionnelles et de nature à porter atteinte à l'autorité de la justice ou à son indépendance (Algérie). Les principales réticences se situent dans le contentieux de l'asile et de la migration (Belgique).

Cette **gradation**, allant d'une acceptation paisible des décisions de dernière instance dans les démocraties consolidées à une contestation permanente dans les États les plus exposés, traduit l'**inégaie solidité de l'adhésion collective à l'autorité du juge**, qui constitue **pourtant l'un des marqueurs les plus sûrs de l'effectivité de l'État de droit**.

2. Les pressions extérieures sur le juge en cours d'instance

La question des **pressions exercées sur une formation de jugement** au cours d'une instance pendante appelle des réponses prudentes, souvent nuancées.

Plusieurs contributions reconnaissent l'**existence de telles pressions**. Le juge administratif peut être confronté à des pressions extérieures, notamment dans les contentieux politiquement sensibles ou financièrement importants, ces pressions pouvant être directes ou indirectes : discours publics, campagnes médiatiques, attentes de l'opinion, interventions politiques, sensibilité confessionnelle ou locale de certains dossiers, importance budgétaire de l'affaire ou encore conséquences institutionnelles d'une annulation. La protection principale du juge demeure la technique juridictionnelle (collégialité, secret du délibéré, motivation, contrôle de proportionnalité) et, lorsque la pression est médiatique, la sobriété de l'institution, le juge ne se plaçant pas sur le terrain de la controverse mais sur celui de la légalité (Liban). Une exposition croissante des magistrats à des attaques personnelles dans la presse et sur les réseaux sociaux est constatée, à laquelle le chef de juridiction réagit immédiatement, le cas échéant par des actions en justice (France).

La typologie la plus aiguë est dressée par un **État dont l'État de droit est éprouvé par le conflit** : critiques publiques accusant les juges de « *travailler contre l'État* », blocage des nominations, procédures disciplinaires consécutives à des décisions gênantes, pression budgétaire, campagnes de dénigrement médiatique et « *justice téléphonique* » sous forme d'appels informels d'officiels. Les juges y répondent non par la voie publique mais par des mécanismes procéduraux, que ce soit l'adhésion stricte au principe constitutionnel d'indépendance, le signalement des ingérences au Conseil supérieur de la justice ou aux organes de lutte contre la corruption, la motivation de la plus haute qualité possible, le respect de l'éthique judiciaire et ou l'abstention de toute communication extra-procédurale (Ukraine).

D'autres contributions relativisent, sans nier l'exposition. Plusieurs contentieux ont placé le juge dans un contexte de forte exposition politique, économique ou médiatique (recours dirigés contre de grands projets industriels ou environnementaux, contrats administratifs portant sur des montants considérables, affaires mettant en cause la responsabilité d'autorités politiques), ces situations pouvant faire naître des critiques extérieures importantes, sans permettre pour autant d'affirmer l'existence d'une pression directe exercée sur une formation de jugement (Thaïlande).

Tout magistrat peut solliciter la **protection expresse** du Conseil général de la magistrature pour la défense publique de son indépendance, mesure utilisée à maintes reprises (Espagne). Il est interdit d'exercer une pression sur le juge dans l'exercice de ses fonctions et d'intervenir dans le déroulement de la justice (Koweït). Les pressions sont jugées extrêmement rares et sans influence sur les décisions (Allemagne). Des contacts ponctuels de responsables politiques sont rapportés, systématiquement signalés au chef de corps, qui rappelle l'indépendance des magistrats (Belgique).

Une contribution rapporte une **décision éclairante de la Cour EDH**. Dans une affaire où la requérante soutenait que l'attention politique et médiatique avait affecté la procédure disciplinaire dirigée contre elle et le contrôle exercé par les juridictions administratives, la Cour a conclu à l'absence de violation de l'article 6, paragraphe (1), de la CEDH estimant qu'il n'existait aucun motif de douter de l'indépendance et de l'impartialité de ces juridictions et acceptant que leur silence sur les allégations brièvement formulées d'ingérence pouvait s'analyser en un rejet implicite dès lors qu'elles avaient suffisamment motivé le caractère légal et justifié de la sanction (Lituanie).

Ces réponses convergent vers une **conviction partagée** : l'indépendance du juge se défend moins par la riposte publique que par la rigueur juridique et la solidité de la motivation, de sorte que plus une décision est solidement motivée, plus il est difficile de la contester politiquement.

3. Les contentieux à forte exposition médiatique et politique

Les contributions convergent pour identifier des domaines contentieux structurellement exposés.

Le juge administratif est de plus en plus confronté à des **critiques dans des contentieux sensibles** tels que le **droit des étrangers** et l'**environnement**, étant présenté par les uns comme voulant se substituer aux décideurs politiques démocratiquement élus et par les autres comme soutenant une administration portant atteinte aux droits des administrés. S'y ajoutent les recours dirigés contre les **grands projets d'équipement** (France). Un panorama particulièrement large est dressé ailleurs : construction de grands projets d'infrastructure, accès à des médicaments destinés à **mettre fin à la vie**, transferts au titre du système de Dublin, éloignement d'étrangers soupçonnés de terrorisme, **protection du climat** ou du **bien-être animal** (Allemagne). Sont encore cités l'afflux de recours en extrême urgence pendant la **crise sanitaire**, les nombreux recours relatifs au **gel des avoirs russes** en raison de la présence d'un dépositaire central sur le territoire, les marchés publics portant sur des enjeux militaires, les **licences d'exportation** d'armes et les grandes réformes en matière de **pensions ou de fiscalité** (Belgique).

Le **contentieux environnemental et climatique** est **cité de manière récurrente**. En France, une affaire de 2021 dans laquelle le Conseil d'État a prononcé des injonctions sous astreinte de plusieurs dizaines de millions d'euros à l'encontre de l'État, ou en Finlande à l'aune d'un arrêt récent relatif à la contestation du rapport climatique annuel du gouvernement. Le climat est rangé parmi les contentieux les plus exposés (Allemagne).

Le **juge manifeste ailleurs une vigilance renforcée** dans des contentieux critiques où le respect de l'État de droit est continuellement mis à l'épreuve. Ainsi de l'exécution des décisions de justice, voie de fait et expropriation pour cause d'utilité publique (Maroc), des litiges relatifs aux libertés publiques et aux droits individuels (liberté de circulation, restrictions de voyage, liberté d'expression, associations, réunion pacifique, accès aux services publics) qui attirent l'attention en ce qu'ils relient la légalité administrative aux droits constitutionnels, de même que les litiges relatifs

à l'emploi public et à la discipline, spécialement lorsqu'ils concernent des magistrats, des policiers, des universitaires, des enseignants ou des personnels de santé (Égypte). Sont encore concernés les litiges relatifs aux droits consacrés par la Constitution, tels que le droit de vote, la liberté d'expression, le droit de propriété, le droit d'association et la liberté de religion (Roumanie), les mesures administratives relatives au droit de réunion et de manifestation, au droit à l'éducation, au droit au travail et à l'accès aux services publics (Turquie), les litiges relatifs à la liberté personnelle et à l'immigration (asile, rétention administrative, éloignement des étrangers) ainsi qu'à la liberté d'expression et d'information (Slovaquie), les recours contre les actes administratifs, les expropriations et les contestations fiscales (Portugal), le contentieux des agents publics et celui mettant en cause l'ordre public (Madagascar), ou encore la gestion discrétionnaire des ressources humaines dans la fonction publique (Thaïlande).

Cette médiatisation accrue, loin d'être un épiphénomène, traduit la centralité nouvelle du juge administratif dans l'arbitrage de questions de société, et donc son exposition croissante aux logiques de l'opinion.

4. L'ordre public, la sécurité et l'extranéité des opérations

Le questionnaire interrogeait spécifiquement les juridictions sur l'incidence des **menaces terroristes et du narcotrafic**. Les réponses révèlent une différenciation nette selon la place du juge administratif dans l'architecture répressive nationale.

Un premier groupe assume pleinement cette compétence. Le juge administratif est directement confronté à ces menaces car il est le garant de l'équilibre fondamental entre la sauvegarde de l'ordre public et le respect de l'État de droit, son rôle étant d'assurer la légalité des mesures de police administrative (Togo). La haute juridiction a confirmé qu'en matière de migration ou de nationalité, il peut être pertinent de déterminer si la personne concernée représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité, les infractions terroristes étant regardées comme l'une des violations les plus graves de l'État de droit, et a validé l'appréciation de proportionnalité opérée lors du retrait de la nationalité pour préparation d'infractions terroristes (Pays-Bas).

Un second groupe se déclare étranger à ce contentieux. Le juge administratif n'est pas compétent en ces matières, quoique les menaces à l'encontre de l'ordre public dans le domaine du terrorisme ou du narcotrafic soient évidentes (Tchad). Il ne ressort pas des éléments disponibles que le juge soit, de manière directe et habituelle, placé au centre du traitement de ces menaces, lesquelles relèvent principalement des politiques de sécurité intérieure, de la répression pénale et du contrôle exercé par les juridictions judiciaires (Thaïlande). La juridiction se déclare rarement saisie de tels contentieux, hormis en matière d'extradition (Belgique). Elle les rencontre occasionnellement, en droit des associations et en droit du séjour (Allemagne). Exposé de longue date au terrorisme et de plus en plus au narcotrafic, un État souligne le rôle de sa marine, qui a intercepté 87,6 tonnes de stupéfiants en mer en 2025, ces interventions comme les frappes contre des cellules terroristes à l'étranger relevant du contrôle du juge judiciaire et non du juge administratif (France).

La question de l'**intervention des forces de sécurité hors des frontières** appelle des réponses particulièrement instructives. Les forces de sécurité n'ont aucune obligation générale d'intervenir au-delà des frontières, mais l'ordre juridique envisage, dans des circonstances exceptionnelles, la possibilité d'opérations extraterritoriales dans le cadre d'accords de coopération internationale et du droit international, le cas le plus emblématique ayant été le bombardement, en mars 2008, d'un campement situé sur le territoire d'un État voisin, action qui a suscité une situation diplomatique tendue et un débat sur les limites de la souveraineté étatique face au terrorisme et au

trafic de stupéfiants transnationaux (Colombie). Les juridictions sont chargées d'assurer la légalité tant des enquêtes pénales internes que des opérations de renseignement conduites à l'étranger, le contrôle s'étant intensifié avec l'adoption de la loi sur le service de renseignement qui subordonne à une autorisation judiciaire plusieurs formes d'opérations transfrontalières, ce contrôle étant toutefois compliqué par le secret des procédures (Norvège). À l'inverse, ces mesures échappent au contrôle du juge administratif, placées sous l'autorité du parquet et du chef de l'État (France). Elles ne relèvent pas davantage des juridictions administratives allemande, les lois sur la surveillance étrangère ayant en revanche donné lieu à plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle fédérale. La juridiction se déclare non directement concernée (Belgique). Cette ligne de partage, réservant au juge judiciaire ou constitutionnel, plutôt qu'au juge administratif, le contrôle des opérations extraterritoriales, apparaît largement commune.

Le **contrôle des fichiers et des données à caractère personnel** s'articule, dans plusieurs États, autour d'autorités administratives indépendantes dont les décisions sont justiciables du juge administratif. Une commission créée en 1978 exerce une double mission d'information et de contrôle des traitements de données, le contentieux de ses décisions étant porté devant le tribunal administratif (France). Des comités permanents de contrôle des services de police et de renseignement, relevant du Parlement et dotés de la qualité d'autorité de protection des données, ainsi qu'un organe de recours juridictionnel *ad hoc* en matière d'habilitations de sécurité, dont les décisions peuvent être déférées en cassation au Conseil d'État, assurent ce contrôle (Belgique). Certaines juridictions administratives sont compétentes pour connaître des recours contre les décisions d'interdiction de voyager ou de retrait de passeports, et examinent les décisions relatives à l'enregistrement des antécédents criminels et à leur radiation, en vérifiant les motifs, le but et l'éventuel abus de pouvoir (Koweït). Il n'existe pas de juridictions administratives spécialisées dans les mesures de sécurité nationale ou l'accès aux fichiers de renseignement, ces matières relevant du système administratif général, les juges disposant néanmoins d'une compétence pleine pour contrôler les décisions relatives au refus ou au retrait d'habilitations (Slovaquie). Un cadre normatif spécifique régit ailleurs le contrôle des activités de renseignement, une loi statutaire de 2013 dispose que le caractère classifié des documents n'est pas opposable aux autorités judiciaires, disciplinaires et financières qui les demandent pour l'exercice de leurs fonctions, sous réserve que leur divulgation ne mette pas en danger la sécurité nationale. Les rapports de renseignement sont dépourvus de valeur probatoire mais peuvent servir de critère d'orientation, l'action de *tutela* et l'*habeas data* constituant les principaux mécanismes juridictionnels d'accès et de rectification (Colombie).

5. Les incidents de procédure et les résistances à l'exécution

Le questionnaire interrogeait les juridictions sur l'augmentation éventuelle des manœuvres dilatoires et sur les refus publics d'exécution.

Sur le premier point, les réponses sont majoritairement rassurantes. Les recours sont encadrés par des **délais de procédure** très stricts, la remise d'un mémoire supplémentaire au-delà du nombre prévu par la loi étant soumise à l'autorisation préalable de la juridiction, laquelle reste globalement maîtresse du calendrier. Devant la haute juridiction, les incidents de procédure sont extrêmement rares et aucune manœuvre dilatoire n'a récemment été relevée (Luxembourg). Aucune augmentation significative n'est constatée (Allemagne). Est relevée une hausse structurelle des requêtes (plus de 20 % en 2025 et près de 80 % en cinq ans) plutôt qu'une multiplication des manœuvres, tout en reconnaissant une stratégie d'obstruction systématique en matière d'urbanisme, d'environnement et de travaux publics, des mécanismes d'accélération existant par ailleurs : rejet par ordonnance, filtrage des pourvois, amende pour requête abusive (France). Le principe de loyauté procédurale a dû être rappelé face à des moyens d'ordre public soulevés à la veille de l'audience et à des demandes de récusation tardives, ainsi qu'au phénomène des requêtes rédigées par intelligence artificielle

(Belgique). Aucune augmentation notable des objections de procédure formées à des fins dilatoires n'est davantage relevée, ni aucune généralisation des manœuvres de retardement. Une contribution signale en revanche le développement préoccupant du fractionnement des litiges et de la réitération des recours par un même requérant à propos d'une même affaire (Chine).

Sur le second point, les **refus publics d'exécution** demeurent rares mais non inexistantes. Un tel cas ne s'est jamais produit à la connaissance des auteurs du rapport. Au Luxembourg, quand bien même une telle hypothèse viendrait à se produire, le droit national connaît la fonction de commissaire spécial, qui permet à celui-ci de prendre une décision au lieu et place de l'autorité compétente lorsque cette dernière omet de se conformer à un jugement passé en force de chose jugée. En cas d'opposition manifeste des autorités, le juge dispose de nombreux outils d'exécution, tels que l'imposition d'amendes coercitives ou l'exécution subsidiaire par un tiers, sans préjudice de la possibilité de saisir le parquet aux fins de poursuites pénales dans les cas les plus graves (Espagne). Les résistances de l'administration ne font pas l'objet de déclarations publiques (France). De telles réticences sont reconnues dans le contentieux de l'asile et de la migration, parfois sanctionnées par la Cour EDH (Belgique). Quelques cas marquants sont cités (mise à disposition d'une salle municipale à un parti d'extrême droite, interdictions de circulation des véhicules diesel) ayant donné lieu à des astreintes et à des critiques publiques largement partagées, le respect des décisions demeurant la règle absolue (Allemagne).

6. La contestation du mode de désignation des magistrats

La question de la désignation des magistrats administratifs constitue, dans plusieurs contributions, le point le plus sensible.

Le mode de désignation, surtout aux postes de responsabilité, fait l'objet de critiques récurrentes notamment de la part de l'association des juges et de la Commission de Venise, ces critiques portant principalement sur l'**influence de l'exécutif** et le **rôle du pouvoir politique** dans certaines nominations, sur l'insuffisance des garanties de transparence et sur le risque que la carrière du magistrat soit perçue comme dépendante de facteurs étrangers à la compétence, au mérite et à l'intégrité (Liban). La critique a principalement porté ailleurs sur la méthode de sélection des juges de la haute juridiction, les observateurs ayant relevé la transparence limitée du processus et l'étendue du pouvoir d'appréciation largement non public exercé par le président de la juridiction, les critères de sélection étant regardés comme vagues et l'absence d'appels publics à candidatures étant soulignée, des réserves comparables ayant été exprimées à propos de la nomination du président par le chef de l'État (République tchèque). L'étendue de la surveillance exercée par l'assemblée parlementaire suscite une attention particulière : cette surveillance se limite aujourd'hui à vérifier le bon fonctionnement de la juridiction et la gestion adéquate de ses moyens, sans comporter de pouvoir disciplinaire ni de destitution, mais une initiative parlementaire demande l'introduction d'une surveillance disciplinaire des juges des tribunaux fédéraux, laquelle accroîtrait l'influence de l'assemblée (Suisse). La remise en cause est particulièrement vive là où la composition du Conseil national de la magistrature depuis 2018 alimente un débat public nourri (Pologne).

D'autres contributions font état d'une **situation stabilisée**. Les modes de désignation des magistrats et membres du Conseil d'État ont évolué et ne donnent plus lieu à critiques, les magistrats étant aujourd'hui recrutés principalement par concours et bénéficiant d'une garantie d'inamovibilité inscrite dans la loi, la gestion de leur carrière et les procédures disciplinaires étant assurées par un conseil supérieur indépendant composé de magistrats élus, de personnalités qualifiées et de membres du Conseil d'État (France). Le mode de désignation ne fait pas l'objet de remise en cause publique, l'accès à la magistrature administrative passant par un concours suivi d'une formation de deux ans

avant affectation par le Conseil supérieur de la magistrature (Madagascar). Le débat est renvoyé à des discussions ponctuelles au niveau des entités fédérées (Allemagne).

Une contribution rapporte enfin un arrêt de la Cour EDH ayant jugé que les autorités nationales avaient violé l'article 10 de la CEDH à raison de la procédure disciplinaire conduite contre une magistrate qui avait publiquement exercé sa liberté d'expression pour examiner l'activité de responsables politiques aux fins de protéger l'indépendance judiciaire (Bulgarie). Une autre souligne que les juges de la chambre du contentieux administratif et fiscal ont toujours abordé de telles attitudes avec professionnalisme et responsabilité, en réaffirmant que le statut des magistrats est une expression du principe d'indépendance judiciaire, inhérent à l'État de droit, et qu'il ne s'agit pas de privilèges mais d'une garantie des droits et libertés fondamentaux des citoyens (Roumanie).

B. - Les instruments de consolidation de l'État de droit

Aux facteurs de fragilisation répondent des instruments juridiques dont les contributions attestent d'un renforcement continu. Ces instruments se déploient sur six registres : l'ancrage constitutionnel de l'ordre administratif, les garanties statutaires du magistrat, l'exécution des décisions, la responsabilité des pouvoirs publics, l'expertise technique et l'ouverture au public.

1. L'ancrage constitutionnel de l'ordre administratif

La **constitutionnalisation de l'existence-même de l'ordre administratif** constitue une garantie structurelle contre sa remise en cause par voie législative ordinaire. Ainsi, le système de juridictions administratives est directement protégé par l'article 125, paragraphe (5), de la Constitution ukrainienne qui en consacre explicitement l'existence, ce qui signifie que la justice administrative est constitutionnellement garantie et ne peut être abolie par une loi ordinaire. Ailleurs, la Constitution détermine le principe de légalité de l'action administrative, reconnu en droit public comme partie intégrante du droit fondamental à la protection juridictionnelle et au recours effectif (Slovénie). En France, est consacré un principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant l'indépendance et l'existence de la juridiction administrative ainsi qu'un noyau de compétences en matière d'annulation et de réformation des décisions prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique. La juridiction administrative est encore mentionnée à l'article 95 de la Loi fondamentale allemande, la garantie d'un recours juridictionnel contre toute atteinte de la puissance publique constituant la clef de voûte du système. La juridiction administrative et fiscale est également consacrée comme branche distincte de la magistrature (Portugal, article 209 de la Constitution), l'ordre administratif étant ancré ailleurs aux articles 160 et 161 (Belgique), aux articles 129 à 136 (Autriche), à l'article 125 ouvrant le contrôle juridictionnel contre tous les actes de l'administration (Turquie) ou à l'article 197 de la Constitution de 2017 (Thaïlande). L'existence des tribunaux populaires, organes juridictionnels de l'État, est de même consacrée par les articles 128 et 129 de la Constitution chinoise, la loi organique des tribunaux populaires leur assignant expressément, par le jugement des affaires administratives, la mission de garantir que les organes administratifs exercent leurs compétences conformément à la loi.

Cette constitutionnalisation, en mettant l'existence même du juge administratif à l'abri du législateur ordinaire, constitue une **garantie structurelle de l'État de droit**.

2. Les garanties statutaires du magistrat administratif

L'ensemble des contributions place l'**indépendance statutaire au cœur des instruments de consolidation**. Les configurations sont convergentes quant aux principes, variables quant aux organes.

Au niveau constitutionnel, les juges sont déclarés pleinement indépendants dans leur activité juridictionnelle et ne sont liés que par la Constitution, les lois constitutionnelles, les traités internationaux et les lois. Ils bénéficient d'une nomination à vie, ultime protection contre les représailles politiques, et de motifs de révocation strictement énumérés : condamnation définitive pour une infraction intentionnelle, décision d'une chambre disciplinaire pour un manquement incompatible avec la fonction, atteinte de la limite d'âge ou perte des conditions d'aptitude (Slovaquie). L'indépendance constitutionnelle et la soumission au seul droit sont consacrées à l'article 97 (Allemagne). L'article 83 de la Constitution lettone dispose que les juges sont indépendants et soumis à la seule loi, tandis que l'article 84 prévoit qu'ils sont confirmés par le Parlement et inamovibles, un juge ne pouvant être révoqué contre son gré que par le Parlement, sur le fondement d'une décision du conseil disciplinaire ou d'une condamnation pénale. L'indépendance et l'inamovibilité sont également consacrées ailleurs, à l'instar de la France, en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République, à valeur constitutionnelle et où l'inamovibilité résulte de la loi, au Portugal, où la nomination, l'affectation, la mutation et la promotion des juges des juridictions administratives et fiscales ainsi que l'action disciplinaire relèvent du Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales, ce qui assure l'autogouvernement de la magistrature ou encore en Turquie où les juges ne peuvent être révoqués, mis à la retraite avant l'âge prescrit sans leur consentement, ni privés de leurs traitements, indemnités ou autres droits personnels, même en cas de suppression d'une juridiction).

Les **garanties concrètes sont largement partagées**. Entre autres garanties, citons l'inamovibilité, l'immunité de poursuites pénales, un régime spécial de responsabilité disciplinaire, la protection du statut officiel et la confidentialité des délibérations. Par ailleurs, en Hongrie, c'est la loi organique qui définit les motifs de cessation du lien juridique, de la durée du service et de la limite d'âge jusqu'à laquelle les juges sont inamovibles, le lien de service ne pouvant être rompu sans leur consentement que dans des cas exceptionnels. En Roumanie existent également des garanties procédurales adéquates relatives au mode de désignation des inspecteurs judiciaires et à leur indépendance, ainsi qu'un droit de recours devant la haute juridiction siégeant en formation de cinq juges. En Belgique, les conseillers d'Etat bénéficient d'une nomination à vie tout comme aux Pays-Bas avec une nomination par décret royal sur proposition conjointe de deux ministres et une cessation des fonctions à soixante-dix ans.

L'organisation de la **responsabilité disciplinaire** fait l'objet d'un encadrement légal croissant. En Slovénie, elle est régie par la loi sur le service judiciaire et par une nouvelle loi sur les juges adoptée en 2025 et entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2027, la loi sur le Conseil judiciaire définissant les organes et procédures, aucune sanction ne pouvant être infligée en dehors des conditions prescrites. En Lituanie, elle est régie par la loi sur les tribunaux et une procédure ne peut être engagée que dans le respect de l'indépendance judiciaire. Le contrôle disciplinaire ainsi que les questions relatives à la nomination, à la promotion et à la révocation relèvent des organes d'autogouvernement de la magistrature, principalement du Conseil supérieur de la magistrature, la révocation n'étant permise que pour des motifs limités (Chypre). La responsabilité est légalement structurée et non informelle, la loi sur le Conseil d'État prévoyant un conseil disciplinaire composé au sein de la structure judiciaire supérieure, les procédures étant fondées sur une instruction, un énoncé des charges, des preuves et la notification à l'intéressé, de sorte que l'obligation de rendre compte et l'indépendance fonctionnent ensemble (Égypte). La réforme de 2016 a créé des organes

institutionnels spécialisés exerçant la compétence disciplinaire, une inspection dédiée conduisant les investigations préliminaires avant toute saisine, les intéressés bénéficiant de garanties procédurales et les décisions étant susceptibles de recours devant la Cour administrative d'appel (Albanie).

3. L'exécution des décisions juridictionnelles

L'effectivité de la chose jugée constitue le critère ultime de l'État de droit. Une contribution rappelle que la Cour EDH a établi, par une série d'arrêts culminant dans un arrêt pilote de 2012, que l'inexécution systématique des décisions de justice définitives par les autorités publiques constitue une violation structurelle de l'État de droit, incompatible avec les articles 6, paragraphe 1^{er}, et 13 de la CEDH, ce qui a contraint l'État à adopter un nouveau cadre d'indemnisation et à ériger le caractère exécutoire en exigence opérationnelle et non simplement formelle (Albanie).

Les **instruments mobilisés** se répartissent en diverses catégories. Tout d'abord, **l'injonction assortie d'astreinte**. En France, le juge s'est vu reconnaître un pouvoir d'injonction et d'astreinte par des lois de 1980 puis de 1995. Depuis lors, il peut enjoindre à l'administration, le cas échéant sous astreinte, d'agir pour assurer la bonne exécution d'une décision, expliciter lui-même les conséquences d'une annulation, liquider l'astreinte et même l'infliger d'office. L'exécution est assurée par une phase non juridictionnelle de dialogue qui résout la plupart des difficultés, seules 2,7 % des décisions favorables aux requérants donnant lieu à des difficultés persistantes. La seule possibilité générale prévue par la loi néerlandaise consiste, pour le juge, à décider dans son jugement au fond qu'une astreinte sera due par la personne morale désignée aussi longtemps que l'autorité administrative ne s'y conformera pas. Un pouvoir d'injonction et d'astreinte existe également en Belgique mais est très rarement mis en œuvre, le Conseil d'État n'étant en principe pas compétent pour assurer l'exécution de ses arrêts, les principales difficultés se concentrant dans le contentieux de l'asile et de la migration. En Allemagne, le montant des astreintes susceptibles d'être prononcées a été augmenté à la suite des affaires d'interdiction de circulation des véhicules diesel, une juridiction régionale ayant saisi la CJUE de la possibilité d'une contrainte par corps des agents publics, écartée faute de base légale suffisamment précise. Parfois, le juge ne dispose pas d'un pouvoir d'injonction direct et général, mais y supplée indirectement par le biais de l'astreinte (Maroc).

En outre, il peut exister des **mécanismes de substitution**. Lorsque l'administration compétente a omis de prendre une décision pour se conformer à la décision de justice, l'administré est en droit de saisir la juridiction pour demander la nomination d'un commissaire spécial, lequel assurera l'exécution conformément au jugement ayant autorité de chose jugée (Luxembourg). Une loi de 2002, prise pour l'application de l'article 95, paragraphe 5, de la Constitution, précise l'obligation de conformité et institue des conseils tripartites de conformité (Grèce). Le code de justice administrative établit un régime général d'exécution qui supprime, pour les décisions du juge administratif, l'exigence du caractère définitif de la décision et permet d'engager la procédure également à l'encontre de personnes autres que les administrations publiques (Italie).

Enfin, une dernière catégorie regroupe les **systèmes dépourvus de pouvoir d'injonction**. Le pouvoir d'injonction à l'égard de l'administration n'est pas prévu par les textes en vigueur (Tchad). Il est strictement interdit d'adresser des injonctions à l'administration, une commission créée par la loi étant néanmoins chargée de l'application effective des décisions devenues définitives (Gabon). Le juge peut annuler les actes administratifs sans substituer sa propre décision à celle de l'administration, tout en pouvant adresser des injonctions en vue de l'exécution de la chose jugée (Algérie). En révision judiciaire, l'injonction fait partie des recours issus de la *common law* pouvant être ordonnés par une cour supérieure (Canada). Les autorités administratives sont liées par l'autorité de la chose jugée et ne peuvent ni annuler les décisions, ni les remplacer par des décisions

divergentes, ni s'en écarter d'une quelconque autre manière (Suisse). Les organismes chargés de l'exécution sont tenus d'exécuter les jugements définitifs sous forme exécutoire, l'exécution étant supervisée par des juges chargés de résoudre les difficultés susceptibles de survenir (Koweït). Une configuration intermédiaire mérite enfin d'être signalée. La loi sur le contentieux administratif en Corée du Sud ne prévoit pas d'action en exécution d'une obligation de sorte que le juge ne peut enjoindre à l'administration d'adopter un acte favorable déterminé, mais celle-ci demeure liée par l'autorité de chose jugée du jugement annulant un refus ou constatant l'illégalité d'une abstention et doit statuer dans le sens de cette décision.

4. La responsabilité des pouvoirs publics

La possibilité d'engager la responsabilité de la puissance publique devant le juge administratif constitue un **complément indispensable du contentieux de la légalité**.

La responsabilité peut parfois être engagée par la voie du **recours de plein contentieux**, sur un **fondement extracontractuel ou contractuel**, l'action extracontractuelle supposant un fait générateur, un préjudice et un lien de causalité, et répondant à différents régimes (faute simple en règle générale, faute lourde dans des cas particuliers, voire responsabilité sans faute fondée sur le risque ou la rupture d'égalité) le préjudice grave et spécial ouvrant droit à indemnisation. Cette action peut depuis 2016 prendre la forme d'une action de groupe dans des domaines expressément prévus (France). L'article 106, paragraphe 2, de la Constitution espagnole dispose que toute personne a droit, dans les conditions prévues par la loi, à réparation du préjudice subi à l'égard de ses biens et droits, sauf force majeure, dès lors que ce préjudice résulte du fonctionnement des services publics. La responsabilité patrimoniale de l'État est expressément consacrée par l'article 90 de la Constitution colombienne, le Conseil d'État invoquant fréquemment le concept d'État de droit dans ce domaine. Elle est engagée par la voie du recours de plein contentieux, les recours étant de deux ordres, le recours pour excès de pouvoir et le recours en réparation (Algérie). Les modalités du recours indemnitaire peuvent encore être prévues explicitement par la loi habilitante, à défaut de quoi s'appliquent les règles et principes du droit processuel de la province d'application (Canada). La condamnation des personnes publiques au paiement de dommages-intérêts est mentionnée comme l'une des expressions concrètes de l'État de droit dans la jurisprudence (Tchad). La réparation des dommages causés par un acte administratif illégal relève ailleurs du contentieux de la réparation administrative porté devant les tribunaux populaires, la demande pouvant être présentée soit conjointement au recours dirigé contre l'acte, soit séparément une fois l'illégalité constatée. Les conditions de l'action autonome, tenant notamment à la qualité pour agir, à la désignation du défendeur, à des conclusions chiffrées assorties de la preuve du dommage ou encore à la saisine préalable de l'autorité chargée de l'indemnisation, sont fixées par la Cour populaire suprême (Chine).

Deux configurations particulières doivent être signalées. Le justiciable ayant obtenu un constat d'illégalité peut solliciter une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte, la partie ayant introduit cette demande ne pouvant plus intenter une action en responsabilité civile pour le même préjudice devant l'ordre judiciaire, selon le principe *una via electa* (Belgique). À l'inverse, le contentieux de la responsabilité des pouvoirs publics ne relève pas de la compétence des juridictions administratives mais de celle des juridictions judiciaires (Luxembourg). Cette dernière configuration se retrouve à l'identique en Corée du Sud où la loi sur l'indemnisation par l'État ouvre à toute personne lésée par la faute intentionnelle ou par la négligence d'un agent public dans l'exercice de ses fonctions une action en réparation contre l'État ou la collectivité territoriale concernée, mais la Cour suprême analyse ce texte comme une loi spéciale de responsabilité civile et réserve en conséquence la connaissance de ces litiges aux juridictions judiciaires.

5. L'expertise technique et l'indépendance de l'appréciation du juge

La question de l'appréciation des données techniques met en jeu l'autonomie du juge à l'égard de la position défendue par le gouvernement.

Le principe est partout affirmé : le **juge n'est pas lié par la position de l'administration**. Il n'est pas tenu de s'en remettre aux seuls éléments produits par elle, la procédure étant de caractère inquisitorial ; il lui appartient de diriger l'instruction, d'ordonner la production de documents, d'entendre les parties, d'appeler toute personne utile à fournir des explications et de désigner un expert sur les questions de fait ou de technique, à l'exclusion des questions de droit, les éléments recueillis étant soumis au débat contradictoire. L'appréciation de la juridiction est en toutes circonstances indépendante de la position du gouvernement, conformément au principe de séparation des pouvoirs. Le juge doit former une appréciation indépendante fondée sur le dossier, la juridiction pouvant ordonner des visites des lieux et des expertises chaque fois qu'elle les estime nécessaires. Les juridictions peuvent s'appuyer sur des preuves expertales, des rapports spécialisés et d'autres éléments techniques produits par les parties, tout en conservant leur pouvoir d'appréciation.

Toutefois, l'expertise ne lie pas le juge. En effet, l'expert assiste la juridiction, il ne tranche pas le litige. Le juge administratif peut ainsi accepter le rapport, le rejeter, en accepter une partie, en demander le complément, préférer d'autres pièces du dossier ou décider que les éléments disponibles suffisent. L'appréciation demeure celle du juge, l'expertise constituant un instrument auxiliaire de la décision juridictionnelle et non son fondement exclusif. En outre, le juge n'est pas lié par les conclusions de l'expert mais doit motiver s'il s'en écarte, les parties, y compris l'administration, pouvant les contester par voie de contre-interrogatoire et de contre-expertise.

Les **modalités concrètes varient** d'un Etat à l'autre. L'arsenal le plus riche comprend l'expertise avant dire droit, ordonnée lorsque le juge estime ne pouvoir statuer sans éléments techniques complémentaires, trois formes d'expertise en référé (le constat, le référé-instruction permettant d'obtenir une analyse technique indépendante avant le procès au fond et le référé préventif permettant de constater l'état d'immeubles avant et pendant les travaux), la possibilité de charger une personne d'un avis technique, le recours à l'*amicus curiae* (illustré par la consultation de l'Académie de médecine dans la première affaire de fin de vie) et l'audience d'instruction permettant de questionner les parties en présence l'une de l'autre, le juge disposant ainsi d'une véritable boîte à outils (France). En Belgique, des experts assermentés peuvent également être sollicités, dont la juridiction détermine elle-même la mission. Ils reçoivent les pièces utiles et peuvent être entendus en audience publique à titre de renseignement, sans jamais trancher de point de droit. Le juge peut encore désigner des experts externes qualifiés, soit des personnes privées dans le cadre d'une expertise judiciaire, soit des personnes ayant un lien de service avec une administration différente de celle qui est partie au litige dans le cadre d'une vérification (Italie). La juridiction peut, d'office ou à la demande des parties, ordonner avant dire droit qu'il soit procédé à une expertise sur les points qu'elle détermine, le magistrat rapporteur disposant lui aussi du pouvoir de commettre des experts et de procéder sur les lieux à toutes constatations (République démocratique du Congo). La juridiction peut solliciter d'office l'avis d'une autorité autre que celle qui a pris la décision ou d'un expert privé, l'expert devant être connu pour son honnêteté et sa compétence. La composition comprend en outre, dans certaines matières, des juges experts, indépendants au même titre que les juges ordinaires (Finlande).

Dans les domaines du droit de l'environnement et de l'aménagement, la juridiction s'appuie fréquemment sur les avis d'une fondation d'expertise impartiale financée sur fonds publics, dont les

conseillers conduisent des recherches sur pièces, des inspections sur site et des entretiens avec l'ensemble des parties (Pays-Bas). La juridiction peut ordonner des expertises générales, dont la portée de principe va bien au-delà du litige soumis (Suisse). L'expertise procède par voie de témoin-expert, souvent sur la base d'un affidavit formellement signé, un droit de contre-interrogatoire étant généralement ouvert lors de l'audience (Canada). Le juge peut recourir à l'expertise et procéder à une visite des lieux, procédure fréquemment utilisée (Sénégal). Il a la faculté de désigner un expert indépendant ou un institut spécialisé lorsque la résolution du litige dépend de l'appréciation de faits techniques, scientifiques ou financiers complexes (Slovaquie). Les experts prêtent serment de fidélité et de sincérité, la juridiction pouvant en désigner un autre si le rapport initial ne la satisfait pas (Koweït). Aucun obstacle ne dissuade le juge d'y recourir aussi souvent qu'il le juge utile (Algérie). Les experts sont nommés soit par la juridiction, soit conjointement avec les parties (Madagascar). L'expertise judiciaire, la consultation technique et le principe du contradictoire constituent les principaux mécanismes garantissant que la décision repose sur des éléments objectifs (Togo). L'expertise est ordonnée à la discrétion de la juridiction ou à la demande des parties, celle-ci devant au préalable répartir la charge de la preuve (Bulgarie).

Les **obstacles pratiques sont enfin unanimement identifiés**, et **convergent** vers un même constat : l'allongement de la procédure. La désignation d'experts est assez exceptionnelle et intervient surtout dans les dossiers d'urbanisme, de protection de l'environnement ou de marchés publics très techniques (Belgique). Le recours est rare eu égard au coût supporté par les parties et au risque de partialité lorsqu'il est fait appel à des experts issus de l'administration elle-même, ce qui est majoritairement le cas, le juge favorisant plutôt la visite des lieux (Madagascar). Le principal frein réside dans le coût et la durée, la nomination imposant une charge financière significative et pouvant entraîner des retards considérables, le principe d'économie du procès pouvant dissuader la désignation (Malte). Les juridictions ne doivent solliciter un avis complémentaire que si l'avis existant repose sur des prémisses erronées, comporte des contradictions substantielles ou des lacunes techniques, ou si l'impartialité de l'expert est sujette à caution (Allemagne). L'usage limité s'explique aussi par la nécessité d'une formulation précise des questions (Lituanie), par la disponibilité de spécialistes et par l'exigence du contradictoire et de l'égalité procédurale (Mexique). Les juridictions de première instance recourent fréquemment à l'avis d'un expert indépendant, une telle preuve n'étant en revanche pas admissible en appel, limité aux questions de droit (Roumanie). Les experts sont fréquemment sollicités devant les juridictions inférieures, en particulier dans les affaires de traitement psychiatrique sans consentement, des membres spéciaux étant nommés dans certaines matières telles que la fiscalité foncière (Suède). La fréquence varie considérablement selon la nature du contentieux (Maroc).

6. L'ouverture au public, la pédagogie et la rédaction des décisions

Le dernier registre de consolidation est celui de la **communication institutionnelle** et de l'**accessibilité de la jurisprudence**, dont les contributions révèlent l'essor rapide.

Ainsi, par exemple, la Haute juridiction grecque dispose d'un site officiel par lequel elle publie ses arrêts et divers documents institutionnels et diffuse des communiqués de presse relatifs aux décisions présentant un intérêt majeur. Elle met à la disposition des praticiens des textes d'orientation et des lignes directrices, accorde une attention particulière à la publication de rapports annuels et de données d'activité, dispose d'un porte-parole chargé de l'information officielle des médias, son président donnant parfois des conférences de presse, et maintient des comptes actifs sur les réseaux sociaux. Chaque juridiction administrative dispose de son site officiel sur le portail unique de la justice, où sont publiés sans délai les calendriers d'audience, les rapports et les communiqués relatifs aux affaires d'intérêt public. Ailleurs, les juridictions disposent de bureaux de presse et désignent des juges porte-parole qui organisent conférences de presse et briefings

(Ukraine). La juridiction informe les médias sur les affaires en cours et sur les événements spéciaux, tout journaliste inscrit au registre professionnel pouvant demander à être accrédité, les photographies et les films étant en principe interdits à l'intérieur de la juridiction afin d'éviter que la justice ne devienne un spectacle (Suisse). Sont mobilisés les communiqués de presse, une présence active sur les réseaux sociaux et un bilan d'activité annuel (France). La juridiction fait connaître son office par la publicité de ses audiences et de ses décisions, d'une part, et une communication institutionnelle active, d'autre part, publiant des communiqués pour les décisions à fort impact social ou sociétal (Togo). Le travail est porté à la connaissance du public par les recueils de jurisprudence, la publication sur le site internet, les colloques et les rencontres trimestrielles des acteurs de la justice (Bénin).

La **publication et l'accessibilité des décisions** complètent ce tableau. Les décisions sont publiées et rendues accessibles immédiatement après leur prononcé, avec occultation des données personnelles, sur le portail unifié centralisé de la justice électronique, seul le dispositif étant publié à titre d'exception lorsque l'affaire contient des informations classifiées (Bulgarie). Les décisions sont accessibles par le portail public des jugements, la jurisprudence de la chambre administrative de la Cour suprême étant organisée par catégories d'affaires, des synthèses thématiques étant également disponibles (Lettonie). Une mise en ligne intégrale, en *open data*, de l'ensemble des décisions des juridictions administratives a été engagée (par le Conseil d'État depuis septembre 2021, les cours administratives d'appel depuis mars 2022 et les tribunaux administratifs depuis juin 2022), complétée par des plateformes donnant accès aux décisions assorties de leurs analyses (France). La plupart des arrêts sont publiés sur le site du Conseil d'État, doté d'un moteur de recherche, dont la rénovation a été entreprise pour le rendre plus didactique (Belgique). La mise en ligne s'opère de manière sélective et non exhaustive, à travers les portails du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et du ministère (Maroc). Au Luxembourg, toutes les décisions des juridictions administratives sont disponibles en ligne depuis 1997 et la création des juridictions administratives et, depuis 2001, elles font l'objet d'un recensement méthodologique à travers un recueil de jurisprudences (Pasicrisie) mis à jour par les magistrats administratifs eux-mêmes.

L'**évolution de la rédaction des décisions** fait l'objet d'un **mouvement convergent**. La rédaction a évolué dans le sens d'un effort de clarté et d'accessibilité pour le justiciable, sans compromettre la précision de la motivation juridique, un effort particulier étant entrepris pour renforcer la structuration des décisions afin de mieux répondre à l'exigence constitutionnelle d'une motivation spéciale et circonstanciée, le rapport d'un groupe de travail présidé par un vice-président ayant été récemment approuvé par l'assemblée en Conseil (Grèce). Un vade-mecum adopté en 2018 a instauré une rédaction simplifiée, un plan explicite et l'abandon de la phrase unique (France). Les arrêts sont structurés par titres et sous-titres et les décisions complexes traduites dans des communiqués accessibles (Belgique). La rédaction a évolué dans le souci de faciliter la compréhension et l'accessibilité au grand public, avec l'abandon des archaïsmes et des formules latines, le choix d'un style plus direct et le recours à la motivation enrichie (Bénin). La juridiction administrative s'efforce de rendre des décisions dans la langue de saisine, en utilisant des dialectes locaux et en assortissant les décisions de motivations suffisantes et claires, des explications verbales étant également fournies lors du prononcé (Madagascar).

A travers différents canaux, que ce soit l'accès du grand public aux décisions, la parution régulière de communiqués de presse, la présence sur les réseaux sociaux ou la production de bilans annuels, la transparence est ainsi assurée et participe directement de la confiance dans la justice administrative, dont les contributions soulignent unanimement qu'elle constitue une condition de l'effectivité de l'État de droit.

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Au terme de cette analyse, la question de l'Etat de droit et du rôle joué par le juge administratif suprême à cet égard pourrait être formulée de la sorte : comment préserver l'autorité de la décision juridictionnelle lorsque celle-ci s'expose à la critique ou à la contestation, sans pour autant soustraire l'office du juge au débat démocratique qui, lui aussi, participe de l'Etat de droit. Un **subtil équilibre** à trouver entre la **résonnance toujours plus forte de l'Etat de droit** et la **nécessité impérieuse d'offrir à son gardien** qu'est le juge administratif **les outils de résilience adéquats**.

Les contributions ne fournissent **pas de réponse unique**. Elles convergent en revanche sur un élément. La réponse du juge à la pression ne saurait résider que dans le respect scrupuleux de la Constitution et de la loi, dans la technique juridictionnelle (collégialité, secret du délibéré, motivation, contradictoire), dans la qualité de la motivation et dans une pédagogie institutionnelle qui explique sans polémiquer.

Il résulte de cela **quatre enseignements transversaux** qui méritent d'être soumis à la réflexion des délégations.

Le premier tient à la nature même du concept. **L'Etat de droit ne se laisse presque jamais saisir par une définition légale**. Il se manifeste par ses effets et se mesure à ses garanties. Cette indétermination, souvent présentée comme une faiblesse, constitue aussi la condition de sa plasticité. En effet, elle permet à la notion de recevoir des contenus adaptés aux traditions constitutionnelles nationales tout en conservant un noyau commun. La tentative de définition comporte d'ailleurs le risque que celle-ci se révèle insuffisante ou le devienne avec le temps. Il n'en reste pas moins que l'indétermination a un coût. Ainsi, lorsqu'un concept est mobilisé comme standard de contrôle externe, sa plasticité peut être perçue comme ouvrant la voie à une application discrétionnaire. L'articulation entre l'universalité du standard et la légitimité de sa mise en œuvre constitue, à cet égard, l'un des enjeux majeurs des années à venir. Par-delà la diversité des traditions, l'Etat de droit est partout entendu comme la soumission de la puissance publique au droit, garantie par un juge indépendant et par un faisceau de principes substantiels et procéduraux remarquablement stables.

Le deuxième enseignement concerne l'**office du juge**. Les contributions attestent un **mouvement continu d'approfondissement**, que ce soit vis-à-vis de l'extension du champ des actes attaquables, du développement des procédures d'urgence, de la généralisation du contrôle de proportionnalité, de la reconnaissance du pouvoir d'injonction et d'astreinte ou du renforcement de l'accès aux documents administratifs. Ce mouvement n'est pas uniforme et plusieurs contributions signalent l'absence de pouvoir d'injonction (Gabon, Liban, Luxembourg, Tchad) ou l'inachèvement de dispositifs pourtant prévus par les textes (Madagascar), mais sa direction est constante. Sur les formes, en revanche, les divergences demeurent considérables et instructives qu'il s'agisse, entre autres, de la consécration expresse ou purement implicite de la notion, de la dualité, pluralité ou unité de juridiction, du contrôle de constitutionnalité concentré, par renvoi, ou diffus ou, enfin, du modèle de l'intérêt à agir large ou du droit subjectif lésé. Ces choix techniques, loin d'être neutres, déterminent l'effectivité concrète de la protection juridictionnelle. La question qui se pose désormais n'est plus tant celle de l'étendue des pouvoirs du juge que celle de leur effectivité pratique et des moyens matériels de leur exercice.

Le troisième enseignement est d'**ordre institutionnel**. La protection de l'Etat de droit ne repose plus seulement sur le juge mais mobilise des organes de gestion autonomes de la magistrature,

des mécanismes de suivi périodique, des autorités indépendantes de transparence et, dans certaines aires géographiques, un contrôle supranational. Un cycle annuel de suivi au niveau de l'Union européenne évalue chaque État membre au regard de quatre piliers (système judiciaire, lutte contre la corruption, liberté des médias et équilibre des pouvoirs), la juridiction administrative contribuant à cet exercice au moyen d'un entretien avec la Commission européenne et recevant des indications visant à assurer la conformité avec les standards européens. Il existe un degré élevé d'harmonie entre les juridictions administratives nationales, la juridiction constitutionnelle et les instances supranationales. La jurisprudence administrative nationale s'appuie fortement sur celle de la CJUE et de la Cour EDH et harmonise activement ses décisions avec elle. La saisine de la CJUE de questions préjudicielles, la mobilisation de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, l'application de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, ou encore la sollicitation de cette dernière par un avis consultatif au titre du Protocole n° 16 sont autant d'instruments communs de protection de l'État de droit.

Cette **architecture à plusieurs niveaux** constitue à la fois **une force et une source de tension**. Une force, parce qu'elle démultiplie les garanties et prévient les régressions isolées. Une source de tension, parce qu'elle interroge l'articulation entre les identités constitutionnelles nationales et les standards communs, ainsi que la légitimité démocratique du contrôle. Les contributions montrent que cette tension est vécue différemment selon les traditions et les situations, et qu'elle appelle moins une résolution abstraite qu'un dialogue institutionnel constant et patient.

En dernière analyse, **l'État de droit se reconnaît partout à un même critère, celui de l'existence d'un juge indépendant, accessible et doté des moyens de faire respecter la légalité par l'administration**.

En outre, et au-delà de ces constats, les contributions dessinent en creux **plusieurs perspectives communes**.

La première tient à **l'irruption des technologies dans l'office du juge**. La question des décisions administratives automatisées et de l'intelligence artificielle (Pays-Bas), comme celle des requêtes générées par des outils d'intelligence artificielle (Belgique), appellent des réponses inédites qui mettront à l'épreuve les garanties traditionnelles de l'État de droit.

Une autre concerne la **jeunesse de nombreuses juridictions administratives** : instituées en 1993 et 2006 (Maroc), en 1997 (Luxembourg, Thaïlande), en 2018 (Gabon), sans oublier les dispositifs demeurés inachevés (Liban, Madagascar), dont la consolidation conditionne l'effectivité concrète du contrôle de l'administration.

La dernière est **l'universalité de la tension entre l'ouverture aux standards supranationaux et la préservation d'un noyau constitutionnel ou identitaire**, qui traverse aussi bien les États membres de l'Union européenne que les ordres juridiques africains, américains et asiatiques représentés (Allemagne, Chine, Colombie, Hongrie, Italie, Maroc, Portugal, Slovaquie, Togo).

Autant de lignes de convergence et de perspectives qui seront à même de nourrir les débats et les travaux du 18 septembre 2026 à Luxembourg réunissant plusieurs dizaines de délégations nationales.