



Cúirt Uachtarach na hÉireann
Supreme Court of Ireland



Séminaire d'ACA-Europe et de la Cour suprême d'Irlande

**Comment nos juridictions décident-elles : les processus de prise de décision
des juridictions administratives suprêmes**

Dublin, 25-26 mars 2019

Rapport général

par

M. le juge Frank Clarke, juge en chef, Cour suprême d'Irlande
Dr. David Kenny, professeur adjoint de droit, Trinity College Dublin
Dr. Áine Ryall, maître de conférence, faculté de droit, University College Cork

Avant-propos

J'ai l'immense plaisir de présenter ce rapport général aux membres d'ACA-Europe. Le séminaire, qui fera suite à la présentation de ce rapport, est l'un des deux séminaires proposés par la présidence allemande dans le but de fournir une analyse approfondie du mode de fonctionnement de nos Cours administratives suprêmes. Le second séminaire aura lieu en mai à Berlin, en parallèle de l'assemblée générale d'ACA.

Il est très fréquemment admis que la procédure de renvoi préjudiciel en vertu de l'article 267 du TFUE représente un moyen de dialogue entre les juridictions nationales et la Cour de justice de l'Union européenne. En ce sens, on pourrait dire qu'on a affaire ici à un dialogue vertical selon lequel les décisions définitives sur les questions de droit européen sont rendues par la Cour du Luxembourg et transmises aux juridictions nationales de façon à ce que les cas particuliers puissent être traités conformément au droit européen tel qu'il est officiellement interprété par la Cour de justice.

Toutefois, il existe une tendance croissante à établir ce qu'on pourrait décrire comme un « dialogue horizontal » entre les Cours des États membres et, en particulier, les tribunaux supérieurs de chaque juridiction. Il est important que nous puissions prendre dûment en compte la manière dont les autres tribunaux supérieurs des États membres ont réglé des questions similaires du droit de l'Union qui ont été portées devant eux. Je pense en effet qu'il est juste de dire qu'ACA se trouve en premier plan lorsqu'il s'agit d'encourager un tel dialogue horizontal, notamment par la diffusion de jugements pertinents par le biais du système Jurifast et par la mise en place d'un forum sur lequel toute juridiction membre peut vérifier si d'autres tribunaux ont déjà été confrontés à un problème spécifique. On peut également affirmer que d'autres institutions, et en particulier la Cour de justice elle-même, ont suivi cette voie en cherchant à mettre en place des moyens d'améliorer ce dialogue horizontal.

Mais dans ce dialogue entre nos juridictions membres, il est essentiel que nous ayons la meilleure compréhension possible de la manière dont nos tribunaux homologues fonctionnent de façon à pouvoir situer les décisions dans le contexte du processus qui a mené à les prendre. Par exemple, pour comprendre le statut d'une décision d'une Cour, il peut être utile de comprendre si cette Cour suit une procédure selon laquelle certaines affaires sont portées devant une chambre élargie ou une séance plénière, ainsi que l'importance juridique de ce développement dans le cadre du droit procédural de l'État membre concerné.

Ainsi, outre le fait que nous pouvons tous apprendre de meilleures pratiques de nos homologues, que nous sommes susceptibles de pouvoir adapter à nos propres systèmes, une meilleure compréhension de la manière dont nous fonctionnons tous ne peut qu'enrichir la valeur du dialogue horizontal. J'espère sincèrement que ce rapport général et le séminaire qui lui fera suite, conjointement avec le séminaire connexe qui se tiendra à Berlin, contribueront à enrichir cette compréhension.

Enfin, je tiens à dire que ce rapport n'aurait pas existé sans le travail remarquable et consciencieux de deux jeunes juristes universitaires irlandais, Dr. Áine Ryall de l'université de Cork et Dr. David Kenny de l'université de Dublin. Ils se sont chargés d'aider à formuler le questionnaire, en corrélant ses résultats et en élaborant une première version détaillée de ce rapport, le tout avec un grand enthousiasme et de solides compétences. Je leur adresse mes remerciements, ainsi qu'à ma conseillère exécutive juridique principale, Sarahrose Murphy, qui a non seulement coordonné les travaux sur ce rapport général mais également la préparation de notre séminaire.

Frank Clarke
Juge en chef d'Irlande

Mars

2019

Sommaire

Introduction	5
1. Structure de la Cour administrative suprême / du Conseil d'État	8
1.1 Nature de l'institution.....	8
1.2 Éventail de fonctions.....	8
2. Charge de travail	9
2.1 Nombre de juges en service.....	9
2.2 Nombre d'affaires reçues.....	9
2.3 Nombre d'affaires jugées.....	10
3. Organisation interne de la Cour administrative suprême / du Conseil d'État	10
3.1 Chambres / Divisions.....	10
3.2 Spécialisation par chambre / division.....	11
3.3 Changements de chambre / division par les juges.....	12
3.4 Différents niveaux de chambres.....	13
3.5 Nombre de juges habituellement affectés pour examiner et statuer sur une affaire courante.....	13
3.6 Renvoi de certaines affaires à une grande chambre ou une session plénière.....	15
3.7 Attribution de certains rôles supplémentaires aux juges (ex. : rapporteur, gérant d'affaire, etc.) relatifs à une affaire spécifique.....	15
3.8 Importance du rôle de juge en chef ou du président pour prendre une décision à certains sujets.....	18
3.9 La fonction d'avocat général.....	18
4. Aide à la recherche et à l'administration	19
4.1 Soutien à la recherche.....	20
4.2 L'aide à la recherche est-elle mise en commun ou affectée à des juges spécifiques ?.....	22
4.3 Service de recherche et de documentation.....	23
4.4 Soutien spécifique fourni par les assistants / référendaires.....	25
5. Audiences orales	27
5.1 Fréquence et importance des audiences orales.....	27
5.2 Décision relative aux audiences orales non obligatoires.....	29
5.3 Limite de temps pour les audiences orales.....	29
5.4 Limite des sujets abordés lors des audiences orales.....	29

5.5	Récusation de juges pour des opinions exprimées lors d'une audience orale.....	30
5.6	Visites sur site.....	30
6.	Observations écrites	31
6.1	Longueur des observations	31
6.2	Soumission d'observations écrites supplémentaires après l'audience	32
7.	Examen de l'affaire	32
7.1	Points soulevés <i>ex officio</i>	32
7.2	Langue	33
7.3	Délibérations préalables à l'audience	33
7.4	Délibérations principales (suite à l'audience) et votes sur la décision	34
8.	La décision	35
8.1	Jugement au nom de la Cour ou d'un juge en particulier ?	35
8.2	Dissidence.....	35
8.3	Distinction entre jugement et ordonnance	36
9.	Délais	36
9.1	Délais pour statuer sur les affaires.....	36
9.2	Délais obligatoires	37
9.3	Délais obligatoires pour certains types d'affaires.....	38
10.	Réforme	38
10.1	Réforme pour accélérer les processus	39
10.2	Réforme relative à l'acceptation des affaires en appel.....	39
10.3	Réforme sur les audiences	39
10.4	Restructuration majeure	39
Annexe – Institutions membres et observateurs ayant soumis un rapport national en réponse au questionnaire		41

Introduction

Ce rapport porte sur les processus de prise de décision suivis par nos Cours administratives suprêmes nationales, Conseils d'État ou autres institutions ayant une juridiction suprême dans le domaine du droit administratif. Toutes ces institutions, sur la base d'un ensemble de procédures, de conventions ou d'usages, appliquent un processus à travers lequel les affaires sont entendues et jugées. Ces processus reposent sur une série de principes et de traditions qui sont déterminés par l'histoire, les priorités et les valeurs de nos systèmes judiciaires respectifs. À ce séminaire, nous entendons comparer et discuter de ces processus, ainsi que de leurs points communs et de leurs différences, en vue de mieux comprendre la façon dont nos institutions prennent leurs décisions.

Ce rapport est la synthèse des informations détaillées fournies dans les réponses à un questionnaire par l'intermédiaire duquel les membres et les observateurs d'ACA-Europe ont dû rendre compte de leurs processus et pratiques en matière de prise de décision. Vingt-huit juridictions y ont répondu : l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Serbie, la République slovaque, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni. Une liste des institutions ayant soumis un rapport national en réponse à ce questionnaire est jointe à ce rapport. Nous ne pouvons pas rendre pleinement justice ici à la richesse et au détail des informations fournies dans ces réponses – nous pouvons seulement essayer d'en saisir le contenu et d'identifier les principaux thèmes et axes de discussion qui y sont abordés.

L'objectif de ce projet était de mettre en lumière tant les similarités que les différences qui existent entre nos processus, et cet objectif a été atteint. Il n'est pas surprenant de constater qu'en tant que Cours administratives suprêmes et Conseils d'État européens, il existe de nombreux points communs entre nos systèmes, ainsi que des tendances de convergence. Dans les pratiques de prise de décision, certaines tendances sont presque universelles : une augmentation de la charge de travail et l'adoption de mesures pour y faire face ; un soutien à la recherche de plus en plus important et une dépendance à ce soutien ; une capacité à soulever d'office des questions, au moins dans certains cas ; l'émission du jugement au nom de l'institution plutôt que d'un juge spécifique. Et pourtant, même pour ces exemples, il y a généralement une ou deux juridictions qui fonctionnent différemment.

Nous constatons également que certaines questions impliquent une grande diversité entre les pratiques, ou bien une division très nette entre différents systèmes. Bien entendu, il existe des différences dues notamment à la taille – d'une poignée de juges à des centaines, statuant sur un nombre d'affaires allant de quelques dizaines à plusieurs milliers – ainsi qu'à la nature des tribunaux et systèmes judiciaires spécifiques – cours suprêmes générales, tribunaux

administratifs spécialisés et autres organisations. Mais au-delà de ça, il existe une grande diversité de pratiques et de traditions qui peuvent être clairement observées même en parallèle de nombreuses similitudes. Il n'y a par exemple aucun consensus sur l'utilisation et l'importance des audiences orales, qui fonctionnent très différemment selon les systèmes, ni sur la question des jugements dissidents.

Une autre caractéristique notable est le fait de se baser sur les conventions ou la pratique coutumière pour régir même les questions qui sont au cœur du processus de prise de décision. Par exemple, la longueur des observations orales et écrites n'est généralement pas régie par des limites strictes mais plutôt par un souci de brièveté, comme c'est le cas des délais généraux pour l'émission d'une décision. De manière générale, les processus de délibération des tribunaux sont également régis par des règles informelles de ce type.

La préparation d'un rapport de cette nature, qui se fonde sur les informations fournies par 28 juridictions via le mécanisme de réponses à un questionnaire détaillé, soulève inévitablement un certain nombre de défis méthodologiques importants. Les questions peuvent être interprétées ou comprises de différentes façons par différentes juridictions, ce qui peut influencer les réponses fournies. En raison des différences de terminologie utilisées d'une juridiction à l'autre et/ou de la façon dont certains termes ou concepts sont traduits de la version linguistique originale des réponses fournies, il peut être difficile d'extraire certains points de détail importants des réponses aux questionnaires. Il est difficile de comparer avec précision les données et tendances d'une juridiction à l'autre alors que les données fournies peuvent se rapporter à différents délais et différentes catégories d'affaires, etc. Toute comparaison de données et de tendances doit toujours tenir compte du contexte national spécifique et de la complexité de chaque système juridique national.

Notre séminaire à Dublin en mars 2019 a été pour nous l'occasion d'examiner plus en détail des questions présentant un intérêt particulier, à savoir : l'étendue et les différentes utilisations de l'aide à la recherche dans la prise de décisions ; la façon dont les différents rôles au sein du tribunal sont attribués ainsi que leur importance ; les délibérations du tribunal et les opinions dissidentes. Grâce à un dialogue comparatif fructueux, fondé sur le rapport général, de nombreux enseignements ont été tirés de nos processus judiciaires et plusieurs domaines ont été mis en lumière en vue d'une éventuelle investigation future. Le premier était l'importance des mécanismes de filtrage par lesquels les Cours administratives suprêmes et les Conseils d'État contrôlent les affaires qu'ils jugent. Il est évident que cela a un grand impact sur les processus internes en général et fera l'objet d'une discussion plus approfondie lors du séminaire de Berlin en mai 2019. Le deuxième était l'idée d'une comparaison interjuridictionnelle du nombre d'affaires portées devant un tribunal avec le nombre de juges de ce tribunal, ainsi que, peut-être aussi, par rapport à la population. Cela donnerait une meilleure idée de la charge de travail comparative des différentes juridictions. Il a été estimé que les données devraient être recueillies avec soin à cette fin particulière et que les mécanismes de filtrage devraient être pleinement pris en compte avant qu'une telle comparaison puisse être faite de manière significative et précise.

Le troisième point de discussion était une nette différence de philosophie et de perspectives quant au rôle approprié de l'aide à la recherche et aux limites appropriées de celle-ci. Certaines juridictions estimaient qu'il était naturel de recourir très largement à cette assistance, y compris pour la préparation de projets de jugements, alors que d'autres étaient d'avis que cela n'était pas approprié. Quatrièmement, il y avait également un désaccord sur l'importance et le rôle des jugements dissidents ; ont-ils tendance à saper l'autorité des décisions judiciaires ou à améliorer le processus judiciaire en mettant en lumière d'autres points de vue et changements futurs possibles ? Ces points ont fait l'objet de vives discussions. Ces différences de perspectives montrent la diversité éclatante des traditions parmi les participants à l'ACA-Europe, et mettent en évidence des sujets possibles pour de futures recherches et discussions.

Le rapport est articulé autour de dix sections : chacune porte sur un domaine précis examiné par le questionnaire, allant des questions contextuelles telles que les membres des juridictions et leur charge de travail, à l'aide à la recherche, les pratiques de délibération ou encore l'émission des décisions. La dernière section aborde brièvement une autre caractéristique majeure de nos processus : le changement et la réforme. D'une certaine façon, nos processus sont toujours réinventés et reconsidérés, et certaines des réformes les plus intéressantes et les plus importantes mentionnées par les répondants sont abordées ici.

1. Structure de la Cour administrative suprême / du Conseil d'État

1.1 Nature de l'institution

La grande majorité des Cours administratives suprêmes / Conseils d'État des 28 juridictions interrogées traitent exclusivement les questions de droit administratif. En revanche, les Cours suprêmes de Chypre, d'Irlande, de Norvège, de République slovaque, de Slovénie,¹ d'Espagne², de Suisse³ et du Royaume-Uni sont compétentes dans tous les domaines du droit y compris le droit civil, pénal et administratif. En Serbie, la Cour suprême de cassation est le plus haut tribunal. Elle comporte plusieurs départements, notamment une section civile. Au sein de la section civile, un groupe de juges spécialisés dans les questions administratives statue sur les recours extraordinaires contre les décisions du tribunal administratif pour les litiges administratifs. À Malte, trois institutions règlent les affaires administratives : le tribunal de contrôle administratif, le « *First Hall* » de la Cour civile et la Cour d'appel. Au Portugal, la Cour administrative suprême est compétente pour statuer sur les litiges administratifs et fiscaux. À compter du 1^{er} janvier 2020, la Curie hongroise (département traitant les affaires administratives et liées au travail) qui fait office de Cour administrative suprême, sera remplacée par une nouvelle Cour administrative supérieure qui constituera une Cour administrative suprême « distincte ».

1.2 Éventail de fonctions

1.2.1 Concernant les fonctions attribuées aux Cours administratives suprêmes / Conseils d'État spécifiques, des variations intéressantes ont été constatées parmi les 28 juridictions interrogées. Nous avons sélectionné les exemples suivants afin de fournir un aperçu de la riche diversité dans l'éventail de fonctions assurées par certaines Cours administratives suprêmes / Conseils d'État.

1.2.2 En Belgique, en France, en Grèce, en Italie et aux Pays-Bas, le Conseil d'État est une Cour administrative suprême avec également une fonction consultative⁴. Parmi ses nombreuses fonctions, la Cour suprême de Chypre fait notamment office de Conseil suprême de la magistrature, qui s'occupe des nominations et promotions judiciaires ainsi que des mesures de discipline. Il s'agit aussi du tribunal électoral. En Finlande, la Cour administrative suprême peut, sur demande, rendre des conclusions sur des questions législatives auprès du gouvernement et lui soumettre des propositions pour l'adoption de mesures législatives. Les fonctions de la nouvelle Cour administrative supérieure de Hongrie incluront notamment la

¹ Au sein de la Cour suprême de Slovénie, le jugement des litiges administratifs relève du département de contrôle administratif de la Cour suprême.

² La Cour suprême d'Espagne est le plus haut tribunal dans tous les domaines du droit (civil, pénal, administratif et du travail), à l'exception des garanties et des droits constitutionnels dont la compétence relève du Tribunal constitutionnel. La Cour suprême d'Espagne est composée de cinq chambres, dont la chambre administrative.

³ La Cour suprême fédérale comporte en tout sept tribunaux : deux tribunaux pour le droit administratif, deux tribunaux pour le droit civil, un tribunal pour le droit pénal et deux tribunaux pour le droit des assurances sociales.

⁴ Au Luxembourg, le Conseil d'État est une institution distincte du tribunal administratif.

réalisation « d'activités d'unification de la jurisprudence (ex. : adopter des décisions d'uniformité contraignant tous les tribunaux ; analyser les décisions finales dans le cadre de ce qu'on appelle une analyse de la jurisprudence en vue d'examiner et d'étudier la pratique judiciaire des tribunaux ; publier les décisions dites sur les principes ainsi que les décisions des tribunaux également relatives aux principes). »⁵ La Cour suprême d'Irlande est le tribunal de dernier appel, mais elle exerce une compétence de première instance dans deux domaines spécifiques : (1) déterminer la constitutionnalité des projets de loi que le président d'Irlande lui soumet et (2) déterminer si le président d'Irlande se trouve en situation d'incapacité permanente.

2. Charge de travail

2.1 Nombre de juges en service

2.1.1 Le nombre de juges en service à la Cour suprême administrative / au Conseil d'État est extrêmement varié parmi les 28 juridictions interrogées. Au bas de l'échelle, on retrouve les pays suivants : Chypre (13) ; Royaume-Uni (12) ; Irlande (8)⁶ ; Luxembourg (5) ; Malte (où deux magistrats président le Tribunal de contrôle administratif) et Serbie (la Cour suprême de cassation dispose d'un jury, au sein de la section civile, spécialisé dans les questions administratives : il est composé de deux juges administratifs et d'un juge de la section civile).

2.1.2 Concernant les nombres les plus élevés de juges en service, les Cours administratives suprêmes / Conseils d'État des juridictions suivantes se trouvent en haut de l'échelle : Grèce (168), France (118)⁷, Pologne (107), Bulgarie (97) et Italie (96).

2.2 Nombre d'affaires reçues

2.2.1 Le nombre moyen d'affaires portées chaque année devant chaque Cour suprême administrative / Conseil d'État est également très varié. Tout en haut de l'échelle, on retrouve les pays suivants : Pologne (environ 18 000 pourvois en cassation en moyenne par an pour la période 2013-2017) ; Bulgarie (15 670 affaires en moyenne par an) ; Pays-Bas (13 350 affaires reçues en moyenne par an en 2017 et 2018) ; Slovaquie (environ 12 000 affaires en moyenne par an) et France (la section du contentieux du Conseil d'État a enregistré 9 864 affaires en 2017).

⁵ Section 11 et chapitre III du projet de loi n° T/3353.

⁶ La législation applicable prévoit un total de dix juges à la Cour suprême (le juge en chef et neuf juges ordinaires) mais il y a actuellement deux postes vacants. En plus des huit juges qui travaillent actuellement à la Cour suprême (dont le juge en chef), le président de la Cour d'appel et le président de la Haute Cour sont d'office des juges de la Cour suprême.

⁷ Le Conseil d'État est composé d'environ 300 membres, dont 200 travaillent au sein de l'institution. Au total, 147 membres ont été affectés à la section du contentieux en 2017 – 118 équivalents temps plein – et les autres ont été affectés aux sections consultatives.

2.2.2 Au bas de l'échelle, on retrouve les pays suivants : Malte (le tribunal de contrôle administratif reçoit en moyenne 100 affaires par an) ; Royaume-Uni (la Cour suprême a reçu 228 demandes d'autorisation de faire appel en 2017/18) ; Irlande (la Cour suprême a reçu 234 nouvelles affaires, dont des demandes d'autorisation d'appel, en 2017) et Luxembourg (246 procédures d'appel ont été engagées devant la Cour administrative en 2017/18).

2.3 Nombre d'affaires jugées

2.3.1 Le nombre moyen d'affaires jugées chaque année par la Cour suprême administrative / le Conseil d'État varie aussi énormément selon les 28 juridictions interrogées.⁸

2.3.2 Tout en haut de l'échelle, on retrouve les pays suivants : Bulgarie (22 000 affaires par an en moyenne) ; Pologne (environ 18 000 pourvois en cassation ont été résolus en moyenne par an pour la période 2013-2017) ; Slovaquie (14 000 affaires en moyenne par an) ; Pays-Bas (13 200 affaires traitées par an en 2017 et 2018) et France (la section du contentieux du Conseil d'État a jugé 10 139 affaires en 2017 et 9,583 en 2018).

2.3.3 Au bas de l'échelle, on retrouve les pays suivants : Malte (le tribunal de contrôle administratif traite en moyenne 100 affaires par an) ; Royaume-Uni (la Cour suprême a traité 199 demandes d'autorisation de faire appel et entendu 85 derniers appels en 2017/18) ; Luxembourg (246 affaires ont été classées et 256 décisions rendues en 2017/18) et Irlande (275 affaires ont été traitées, dont des demandes d'autorisation d'appel, en 2017).

3. Organisation interne de la Cour administrative suprême / du Conseil d'État

3.1 Chambres / Divisions

3.1.1 Sur les 28 juridictions interrogées, cinq ont indiqué que leur Cour administrative suprême / Conseil d'État ne comportait aucune chambre ou division : Irlande, Lituanie, Luxembourg, Malte et Royaume-Uni. L'Irlande et le Royaume-Uni ont tous les deux expliqué que bien qu'elle ne comporte pas de chambre ou de division officielle, la Cour suprême siège généralement en formation.

3.1.2 Dans les juridictions où la Cour administrative suprême / le Conseil d'État comporte des chambres / divisions, le nombre de ces chambres et divisions varie énormément, tout comme le nombre de juges qui y sont affectés. La meilleure approche à adopter ici en vue de

⁸ Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction du présent rapport, lors du séminaire de Dublin en mars 2019, on a sondé l'idée d'entreprendre une comparaison interjuridictionnelle du nombre d'affaires portées devant une cour et du nombre de juges dans cette cour et, peut-être aussi, par référence à la population. L'objectif serait d'avoir une meilleure idée de la charge de travail comparative des différentes juridictions. Toutefois, il a été estimé que les données devraient être recueillies avec soin à cette fin particulière, et que les mécanismes de filtrage devraient être pleinement pris en compte avant qu'une telle comparaison puisse être effectuée de manière significative et précise.

donner un aperçu général de la diversité des organisations parmi les juridictions est de présenter un certain nombre d'exemples sélectionnés à titre de référence.

3.1.3 En Autriche, la Cour administrative suprême compte 22 formations, chacune composée de cinq juges dont un qui préside la formation. En Bulgarie, la Cour administrative suprême est divisée en deux collèges, dont chacun est constitué de quatre divisions, et 49 juges sont affectés à chaque collège. En Finlande, la Cour administrative suprême est actuellement constituée de trois chambres qui comptent chacune entre sept et neuf juges. Aux Pays-Bas, le Conseil d'État est composé de trois chambres : la chambre de planification spéciale avec 25 juges, la chambre de migration avec 16 juges et la chambre générale avec 38 juges. Il convient toutefois de noter qu'en règle générale, les juges travaillent en deux chambres. Au total, le Conseil d'État compte 35/36 juges en ETP. La division administrative de la Cour suprême de la République slovaque est composée de 10 sections ; elle comporte 26 juges et elle siège en sections de trois ou cinq juges. La Cour administrative suprême de Suède est constituée de deux chambres, et sept juges siègent dans chaque chambre. En Serbie, la Cour suprême de cassation dispose d'un jury composé de trois juges et spécialisé dans les questions administratives.

3.2 Spécialisation par chambre / division

3.2.1 Sur les 28 juridictions interrogées, huit répondants ont indiqué qu'aucun domaine de spécialisation particulier n'était attribué par chambre / division : l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni. La Lituanie a expliqué que les juges se spécialisaient dans certains domaines (droit de la concurrence, droit environnemental, droit de la sécurité sociale, etc.) mais que cela ne nécessitait pas de créer des chambres / divisions distinctes. Dans les Cours administratives suprêmes / Conseils d'État où il existe une spécialisation par chambre / division, le degré de cette spécialisation et les différents domaines de spécialisation varient considérablement. Une sélection d'exemples cités dans le questionnaire donne un aperçu de la diversité des approches parmi les juridictions.

3.2.2 En Bulgarie, les domaines de spécialisation par division incluent notamment : domaine fiscal, sécurité sociale, environnement, concurrence, achats, aménagement du territoire, etc. En Croatie, les huit chambres de la Cour administrative supérieure couvrent un large éventail de spécialisations. Par exemple, deux chambres sont spécialisées dans l'assurance maladie, la retraite, la protection sociale, les droits des personnes handicapées, l'asile et les droits des étrangers. Le Conseil d'État français est organisé de façon similaire ; les domaines spécifiques de spécialisation sont répartis dans 10 chambres. À titre d'exemple, la deuxième chambre se charge des affaires relatives aux postes et télécommunications, aux sports, aux transports, à l'extradition et aux expulsions. En Grèce, où le Conseil d'État est constitué de six sections, l'une (section 2) traite des affaires fiscales tandis qu'une autre (section 5) s'occupe de celles relatives à la protection de l'environnement, au patrimoine culturel et à l'urbanisme. Au Portugal, la Cour administrative suprême se compose de deux sections : la section du contentieux administratif et la section du contentieux fiscal. La Cour

administrative suprême de Pologne est composée de trois chambres spécialisées (finance, commerce et administration générale). À la Cour suprême d'Espagne, la troisième chambre se charge des affaires administratives. La troisième chambre est divisée en plusieurs sections. Par exemple, la cinquième section est principalement dédiée à l'urbanisme et à l'expropriation forcée, à l'environnement et à la responsabilité patrimoniale des administrations publiques.

3.3 Changements de chambre / division par les juges

3.3.1 Vingt des juridictions interrogées ont indiqué que les juges pouvaient changer de chambre / division (Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, République slovaque, Espagne, Suède⁹ et Suisse). L'Allemagne a fait remarquer que bien que le *Präsidium* ait la possibilité de transférer les juges d'un sénat à un autre, les juges restent habituellement dans le même sénat pendant de nombreuses années. La République slovaque a indiqué que si un juge peut être membre d'une seule division de la Cour suprême, cela n'exclut pas la possibilité qu'il traite et statue sur des affaires d'une division différente lorsque des juges de cette division ne sont pas en mesure de s'en charger en raison des règles régissant les conflits d'intérêts / la récusation.

3.3.2 La façon dont le transfert de juges entre les chambres est déterminé varie selon les juridictions dans lesquelles un tel changement est autorisé. Une pratique commune qui apparaît clairement dans un grand nombre de juridictions interrogées est que, de manière générale, c'est le président / vice-président / ou autre personne haut placée à la Cour administrative suprême / au Conseil d'État qui prend la décision à cet égard : Belgique (président de la section du contentieux administratif) ; Croatie (président de la Cour administrative supérieure) ; République tchèque (président de la Cour administrative suprême) ; Finlande (président de la Cour administrative suprême, après discussion avec le juge) ; France (vice-président du Conseil d'État) ; Hongrie (chef du département administratif et du travail) ; Italie (président du Conseil d'État) ; Pays-Bas (président de la Division du contentieux administratif du Conseil d'État) ; Pologne (président de la chambre, en accord avec le juge) et Espagne (président de la chambre).

3.3.3 En Bulgarie, les transferts entre chambres sont approuvés par l'assemblée générale des juges du tribunal. À Chypre, ils sont déterminés par la Cour suprême elle-même. En Allemagne, le *Präsidium* est compétent pour décider des transferts entre chambres, tandis qu'en Grèce, c'est la session plénière du Conseil d'État qui a ce rôle. En Suède, les juges alternent une fois par an sur décision de la séance plénière de la Cour administrative suprême. Au Portugal, la loi prévoit que les juges changent de section au sein de la Cour administrative suprême dès lors qu'ils ont occupé leur poste pendant plus de deux ans. Toutefois, le conseil

⁹ Sauf si au cours d'une période de changement de composition des chambres, cela est nécessaire afin de statuer sur une affaire particulière.

supérieur des juridictions administratives peut autoriser cet échange sans respecter cette exigence relative à la durée de service.

3.3.4 En République slovaque, les transferts de juges entre les chambres / divisions sont déterminés par le calendrier de travail annuel. La Cour administrative suprême de Norvège a un système de rotation entre ses deux divisions et le comité de sélection des appels, qui fonctionne sur le principe selon lequel chaque juge doit travailler autant de temps dans les divisions et au comité de sélection des appels au cours de l'année. En Suisse, les juges de la Cour suprême fédérale peuvent changer de tribunal lorsqu'un poste vacant correspondant à leur langue de travail (allemand, français ou italien) est disponible et qu'ils possèdent les compétences requises. Lorsque plusieurs juges compétents sont intéressés par ce changement, le principe d'ancienneté prévaut.

3.3.5 Onze juridictions interrogées ont indiqué que les juges ne pouvaient pas être affectés à plusieurs chambres en même temps : la Belgique, la Bulgarie, la France, la Grèce¹⁰, L'Italie, la Norvège, la Pologne, la République slovaque, l'Espagne¹¹, la Suède et la Suisse.¹²

3.4 Différents niveaux de chambres

Il convient de noter qu'aucune des 28 juridictions interrogées n'a mentionné l'existence de plusieurs niveaux de chambres à leur Cour administrative suprême / Conseil d'État dans le sens de « chambre ordinaire » et chambre de contrôle constitutionnel.¹³ La possibilité que la Cour administrative suprême / le Conseil d'État siège en différentes formations (c'est-à-dire une formation élargie, plénière, etc.), qui est courante parmi les juridictions interrogées, est évoquée ci-dessous [3.6.1-3.6.2].

3.5 Nombre de juges habituellement affectés pour examiner et statuer sur une affaire courante

3.5.1 Dix juridictions ont indiqué que la Cour administrative suprême / le Conseil d'État siégeait généralement en formations de trois juges (Belgique, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, République slovaque, Slovénie et Suisse). Le Portugal a expliqué que dans chaque section, la formation du tribunal pour une affaire courante était constituée de trois juges, dont l'un est le juge rapporteur. Les formations de cinq juges sont la norme dans neuf juridictions : l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni. La Croatie a indiqué que la

¹⁰ En règle générale, chaque juge (conseiller ou associé/juge référendaire) est nommé à une seule chambre. Les juges assistants/référendaires sont nommés à deux chambres après avoir accompli trois années de service.

¹¹ En principe, en règle générale, les juges de la troisième chambre exercent uniquement leurs fonctions au sein de cette chambre. Il peut néanmoins y avoir des cas exceptionnels dans lesquels ils peuvent siéger dans une autre chambre de la Cour suprême, pour remplacer un autre juge (afin de constituer un quorum) ou en cas de désaccord (en cas d'égalité des voix, la présence de juges d'une autre chambre peut être requise pour briser l'égalité).

¹² Bien que cela soit possible en Suisse, c'est assez rare dans la pratique.

¹³ Le Portugal a indiqué que la Cour administrative suprême était constituée de différents niveaux : une session plénière, une plénière de chaque section et les sections.

Cour administrative supérieure siégeait en formations de trois ou cinq juges en fonction de la question du litige. En France, les affaires sont jugées soit par un seul juge, soit par une seule chambre (trois juges) ou bien par deux chambres combinées (neuf membres) ou encore, plus solennellement, par la section du contentieux (15 membres) ou l'assemblée du contentieux (17 membres). Les Pays-Bas ont indiqué que les affaires étaient réglées soit par une formation de trois juges, soit par un seul juge, selon la complexité de l'affaire. La Lituanie et Malte n'ont pas répondu à cette question spécifique. En Serbie, dans le jury spécialisé dans les questions administratives de la Cour suprême de cassation, deux juges administratifs sont désignés pour examiner et statuer sur les affaires. En Espagne, le nombre de juges requis varie en fonction de la nature de la procédure en question. Par exemple, pour tenir une audience, délibérer ou rendre un jugement, les personnes suivantes autres que le président doivent être présentes : (a) tous les juges de la section pour statuer sur les pourvois en cassation et les pourvois en révision ; (b) quatre juges dans les autres cas. Pour les formalités procédurales, qui n'impliquent pas d'examen du fond de l'affaire, la présence du président et de deux autres juges est suffisante.

3.5.2 Le nombre de juges désignés pour le jugement d'une affaire peut varier dans toutes les juridictions ayant répondu à cette question, à l'exception de la République tchèque, de l'Italie et du Luxembourg.

3.5.3 Les facteurs qui déterminent le nombre de juges affectés au jugement d'une affaire varient selon les juridictions interrogées. En Belgique, les juges siègent essentiellement soit à juge unique soit à 3 juges, conformément aux règles arrêtées dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le nombre de juges affectés à une affaire varie en fonction de la complexité de l'affaire. L'importance de la question traitée a également été citée comme facteur majeur dans certaines juridictions. En France, le choix de la formation de jugement dépend de la complexité de l'affaire et peut refléter l'objectif de statuer sur une question importante et de clarifier la jurisprudence. Le Code de Justice administrative français dresse une liste de personnes ou de formations pouvant solliciter le renvoi d'une affaire à la section ou l'Assemblée du contentieux (à savoir : le vice-président ; le président de la section du contentieux ; le président de la formation de jugement à laquelle l'affaire est renvoyée ; la chambre ; les chambres combinées et le rapporteur public).

3.5.4 En Hongrie, le nombre de juges est déterminé par la loi et la Curie est généralement constituée d'une formation de trois juges. Toutefois, lorsque la complexité ou l'importance sociale de l'affaire le justifie, la Curie peut décider de procéder en formation de cinq juges. C'est le président de la chambre chargée du jugement qui décide du nombre de juges à affecter pour examiner et statuer sur une affaire donnée. En Irlande, quand il s'agit de déterminer si la Cour suprême devrait être constituée de cinq ou sept juges, on prend en compte les questions faisant l'objet de l'appel, y compris leur importance générale et juridique. C'est le juge en chef qui affecte l'affaire à des juges du tribunal et qui décide du nombre de juges requis pour examiner et statuer sur une affaire donnée. Aux Pays-Bas, le nombre de juges affectés à une affaire peut varier entre un et trois juges en fonction de la complexité de l'affaire. La décision quant à la manière de procéder est prise par un juge qui

préside un service (chaque chambre est composée de trois services), suite à une proposition de l'équipe d'appui juridique. La décision est basée sur les faits, la loi applicable et la complexité des questions de droit soulevées par l'appel. En Suisse, le nombre de juges affectés à une affaire peut varier en fonction de l'importance de l'affaire. Une affaire « normale » sera jugée par trois juges, tandis que les affaires relatives à une question juridique de principe ou à un acte cantonal normatif soumis à référendum seront réglées par cinq juges.¹⁴ Le président de la Cour décide généralement du nombre de juges devant statuer sur une affaire, mais chaque juge peut solliciter une formation de cinq juges. Au Royaume-Uni, la plupart des appels impliquent une formation de cinq juges, mais le tribunal siège en formations de sept lorsqu'il peut être amené à s'écarter de l'autorité préalable de la Cour suprême, et exceptionnellement de neuf ou même onze juges pour les affaires qui sont considérées comme ayant une importance publique particulière. Les formations doivent être composées d'un nombre impair de juges.

3.6 Renvoi de certaines affaires à une grande chambre ou une session plénière

3.6.1 Sur les 28 juridictions interrogées, 22 ont indiqué que dans certains cas, les affaires peuvent être portées devant une grande chambre / session plénière / formation élargie (Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Serbie, Espagne, République slovaque, Suède et Suisse). Un certain degré de variation a été constaté quant aux circonstances dans lesquelles une affaire peut être ou serait portée devant une grande chambre / session plénière. Il n'est pas possible ici de rendre pleinement justice à la richesse des détails fournis dans les réponses au questionnaire à ce sujet. De manière générale, les facteurs déterminant qu'une affaire sera portée devant une grande chambre / session plénière sont notamment les suivants : pour garantir une cohérence dans le développement de la jurisprudence ; lorsqu'une chambre / formation s'écarterait d'une interprétation de la loi précédemment adoptée ; lorsque des questions importantes et/ou complexes sont soulevées ; et autres facteurs spécifiques pouvant être prévus par la législation ou les règles qui régissent les procédures à appliquer dans une Cour administrative suprême / Conseil d'État spécifique.

3.6.2 Quatre des juridictions interrogées ont fait part de l'absence de disposition relative à une affaire à porter devant une grande chambre / session plénière (Irlande, Luxembourg, Slovaquie et Royaume-Uni). La Lituanie et Malte n'ont pas répondu à cette question spécifique.

3.7 Attribution de certains rôles supplémentaires aux juges (ex. : rapporteur, gérant d'affaire, etc.) relatifs à une affaire spécifique

3.7.1 Sur les 28 juridictions interrogées, 26 ont indiqué que certains rôles supplémentaires relatifs à une affaire spécifique étaient attribués à des juges : l'Autriche, la Belgique, la

¹⁴ Une affaire impliquant une irrecevabilité évidente sera réglée par un seul juge.

Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Serbie, la République slovaque, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni. La Lituanie et Malte n'ont pas répondu à cette question spécifique.

3.7.2 Les catégories de rôles supplémentaires identifiées dans les réponses sont les suivantes : présidence de l'audience collégiale et jugement d'une affaire ; rapporteur / juge-rapporteur et juge chargé de la gestion de l'instance.

3.7.3 Vingt juridictions ont indiqué qu'un rapporteur / juge-rapporteur était nommé pour une affaire : l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, la Finlande, la France¹⁵, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Serbie, la République slovaque, la Slovénie, l'Espagne, la Suède et la Suisse. La Croatie a expliqué que pour les affaires en appel, chaque juge a le rôle de rapporteur dans l'affaire qui lui est affectée, tandis que l'autre juge de la chambre est le président de cette chambre. Pour les affaires dans lesquelles la Cour administrative supérieure rend une décision en tant que tribunal de première et de dernière instance, chaque juge est à la fois rapporteur et président de la chambre dans l'affaire qui lui est affectée. En France, il existe aussi le rôle de « réviseur » qui a pour fonction de reprendre l'examen de l'affaire sur la base des travaux effectués par le rapporteur et d'exprimer sa propre opinion, qui peut soit confirmer la version du rapporteur, soit la réfuter entièrement ou partiellement. En Allemagne, il y a un rapporteur et un corapporteur pour chaque affaire. Dans certains cas (généralement plus complexes), il peut également y avoir un prérapporteur.

3.7.4 Dix juridictions ont indiqué que le rôle de rapporteur / juge-rapporteur consistait notamment à préparer un projet de décision ou de jugement : Autriche, Belgique, Bulgarie, République tchèque, France, Allemagne, Luxembourg, Portugal¹⁶, République slovaque et Suède.

3.7.5 Les exemples sélectionnés ci-dessous visent à fournir un aperçu général des rôles supplémentaires pouvant être assignés aux juges ainsi que de la manière dont ils sont attribués.

- En Autriche, chaque nouvelle affaire est distribuée à la formation collégiale compétente conformément à la répartition des domaines. Un membre de la formation est nommé rapporteur par le président de la Cour administrative suprême. Le rapporteur prépare un projet de décision qui fait ensuite l'objet d'une délibération et d'une décision de la formation.

¹⁵ Le rôle du rapporteur implique d'étudier l'affaire et de présenter un projet de décision.

¹⁶ Le Portugal a indiqué que le rapporteur (qui est nommé au hasard parmi les juges de la section) était responsable de rendre un jugement sur tous les termes de l'affaire. Il doit notamment fournir une décision sommaire si l'affaire semble simple ou si la demande est manifestement infondée.

- En Belgique, dans chaque affaire traitée par la section du contentieux administratif, il y a un juge-rapporteur dont le rôle est de préparer un projet de jugement. Le rôle de juge-rapporteur est attribué par le président de la chambre.
- À Chypre, il est relativement courant que les juges se voient attribuer des rôles supplémentaires qui ne concernent pas des affaires particulières mais plutôt des questions relatives aux tribunaux et au système juridictionnel en général. Cela est dû au fait que la Cour suprême assume l'entière responsabilité de l'administration du système juridictionnel et qu'elle est responsable de l'utilisation des fonds publics alloués aux tribunaux.
- La République tchèque a indiqué que le rôle de rapporteur était déterminé par un calendrier de travail. En Finlande, les juges assument à tour de rôle la fonction de juge-rapporteur. Le rôle de juge-rapporteur est déterminé lors de l'établissement des listes des sessions mensuelles.
- En Grèce, le rapporteur est généralement désigné par le président de la section. Toutefois, lorsqu'une affaire est portée devant l'assemblée du Conseil d'État, le rapporteur est nommé par le président du Conseil d'État. En Hongrie, le juge « gérant d'affaire » est nommé par le président de la chambre chargée du jugement, qui prend en compte l'équilibre de la charge de travail.
- En Irlande, lorsque la Cour suprême autorise l'appel, le juge en chef désigne un « juge de gestion de l'instance » qui est chargé de s'assurer de la préparation de l'affaire pour l'audience orale. À titre officieux, un seul juge est normalement désigné pour assumer le rôle principal dans la préparation du jugement d'une affaire : il doit rassembler tous les éléments nécessaires tels que les faits et l'historique procédural de l'affaire. Il est courant que ce juge assume aussi la gestion de l'instance.
- En Italie, le président de la formation attribue le rôle de juge-rapporteur. Le juge-rapporteur doit fournir les informations détaillées de l'affaire aux autres juges de la formation et, suite à la décision, il doit rédiger le jugement.
- En Norvège, la loi sur les tribunaux judiciaires veut que le juge qui a le plus d'ancienneté dans la division dirige la procédure (le juge président). D'après les règles de procédure internes, le juge qui a passé le plus de temps sans rédiger d'opinion est désigné pour rédiger l'opinion représentant la majorité ou un vote unanime. Les juges dissidents (le cas échéant) décident entre eux qui doit rédiger l'opinion dissidente.
- En Pologne, le président de la division forme le comité décideur et choisit le juge président et le juge-rapporteur.
- En République slovaque, le président de la section désigne le juge-rapporteur à qui l'affaire est affectée.
- En Espagne, le juge-rapporteur est désigné conformément à l'ordre établi dans les règles annuelles d'attribution et de distribution des affaires.
- En Suède, c'est le président des chambres (président ou vice-président de la Cour) qui attribue le rôle de rapporteur.

- En Suisse, le président de la Cour nomme le juge-rapporteur. Les juges participant à l'affaire (à l'exception du président et du juge-rapporteur) sont choisis au hasard par un programme informatique spécifique.
- Au Royaume-Uni, l'audience collégiale est habituellement présidée par le président ou le président adjoint ou bien, s'ils ne siègent pas, par le juge de la formation qui a le plus d'ancienneté. Le « président » préside la (brève) discussion préalable au procès, l'audience à la cour ainsi que les (plus longues) délibérations qui suivent l'audience. Il décide également qui doit rédiger le jugement unanime. Le « président » essaie aussi de suivre la progression de la rédaction du ou des jugements finaux.

3.8 Importance du rôle de juge en chef ou du président pour prendre une décision à certains sujets

3.8.1 Le questionnaire examinait l'importance du rôle du juge en chef ou du président pour prendre une décision à certains sujets, notamment : l'affectation des affaires aux chambres ou formations de juges ; le nombre de juges désignés pour examiner et statuer sur une affaire particulière, et l'attribution de certains rôles supplémentaires aux juges.

3.8.2 Les réponses au questionnaire à cet égard ont indiqué un important degré de variation entre les 28 juridictions interrogées. Compte tenu de ce degré de variation et du niveau de détail qui sous-tend les diverses approches adoptées dans les différentes juridictions, il n'est pas possible de rendre compte de la richesse des réponses par un court résumé. Cette question spécifique a donc été examinée dans le cadre du séminaire en se basant sur les présentations des juridictions sélectionnées, qui comportent des informations sur l'importance du rôle de juge en chef ou de président dans des contextes particuliers.

3.9 La fonction d'avocat général

3.9.1 La fonction d'avocat général existe uniquement en Belgique et aux Pays-Bas. Le Conseil d'État belge comporte un *Auditorat* (bureau de l'avocat général).¹⁷ Ce bureau est composé d'un auditeur général, de 14 premiers auditeurs chefs de section et de 64 premiers auditeurs, auditeurs et auditeurs adjoints qui sont tous des magistrats. Douze auditeurs par langue (français et néerlandais) sont affectés en priorité à la section législative du Conseil d'État. Ils ne participent donc pas à la section du contentieux administratif. Les auditeurs évaluent les dossiers soumis à la section du contentieux administratif. Ils participent à l'appréciation de l'affaire et rédigent un rapport qui contient, en général, un résumé des faits de l'affaire, les arguments des parties ainsi qu'un examen du fond de l'affaire. Les auditeurs détiennent certains pouvoirs d'enquête dans ce cadre. Par ailleurs, les auditeurs peuvent, entre autres, entendre les parties et toute autre personne, faire des observations sur site, désigner des experts et déterminer leur rôle.

¹⁷ Les données incluses ici sont limitées à un aperçu des points clés sélectionnés. Pour en savoir plus sur le rôle et les pouvoirs de l'avocat général et sur les procédures concernées, veuillez consulter le questionnaire renseigné par le Conseil d'État belge.

3.9.2 Le rapport de l'auditeur est communiqué aux parties qui peuvent y répondre. Les auditeurs donnent leur opinion à la section du contentieux administratif au cours de l'audience publique, à la conclusion des débats, et indiquent la décision qu'ils prendraient s'ils étaient responsables du jugement de l'affaire. L'auditeur est indépendant et n'est pas soumis aux instructions du chef de section ou du Conseil d'État pour ce qui est du contenu du rapport ou de son opinion. L'auditeur n'est pas une partie au différend mais agit comme *amicus curiae*. La section du contentieux du Conseil d'État suit les conclusions du rapport et l'opinion de l'auditeur dans plus de 70 % des cas. Dans certaines circonstances (ex. : pour assurer la cohérence de la jurisprudence), l'auditeur général, après avoir pris en compte l'opinion de l'auditeur responsable du rapport, peut estimer qu'une affaire donnée doit être portée devant l'assemblée générale ou les chambres combinées de la section du contentieux administratif. Les membres du bureau de l'avocat général sont responsables de maintenir à jour, de conserver et de rendre disponible sous forme de fichiers automatisés toute la documentation relative à la jurisprudence et aux opinions du Conseil d'État.

3.9.3 Le Conseil d'État néerlandais indique qu'il y a actuellement deux avocats généraux (à temps partiel). Depuis 2013, les présidents des trois juridictions administratives supérieures peuvent poser à l'avocat général une question relative à une affaire spécifique, impliquant généralement une question de droit administratif. L'avocat général est un membre du Conseil d'État mais il est indépendant et ne se concerte pas avec les juges affectés à l'affaire. L'avocat général peut être présent à l'audience et poser des questions aux parties. Les parties sont en droit de commenter la conclusion de l'avocat général. L'avocat général ne participe pas au processus de prise de décision et n'est pas présent dans les chambres après l'audience.

3.9.4 Il est intéressant de noter qu'à la question de savoir si la fonction d'avocat général existe dans leur juridiction, six répondants ont répondu par la négative mais ont ensuite fait référence à d'autres postes assez différents qui existent dans leur propre système judiciaire : Chypre (officier juridique) ; France (rapporteur public) ; Allemagne (représentant des intérêts de la Fédération à la Cour administrative fédérale) ; Irlande (procureur général) ; Luxembourg (représentant du gouvernement) ; Portugal (magistrats du ministère public qui exercent des fonctions à la Cour administrative suprême) et Slovénie (représentant de l'État). Sur ces six postes, le rôle d'officier juridique à Chypre, de rapporteur public en France et de magistrat du ministère public à la Cour administrative suprême du Portugal sont ceux qui semblent avoir le plus de points communs avec le rôle généralement admis d'avocat général.

4. Aide à la recherche et à l'administration

L'ensemble des Cours administratives suprêmes / Conseils d'État des 28 juridictions interrogées ont indiqué qu'ils bénéficiaient d'un certain soutien à la recherche et aux tâches administratives, à l'exception de Malte qui a affirmé qu'aucune aide administrative n'était fournie. Bien que la Finlande ait fait part de l'absence d'une « unité de recherche » pour ses

juges, elle a indiqué compter sur ses services d'information et des bibliothécaires professionnels dans ce contexte. Il y a un degré de variation considérable dans le type et le niveau d'aide à la recherche et à l'administration fournie aux juges dans les 28 juridictions interrogées. Les réponses relatives à l'aide à la recherche ont fourni des indications intéressantes sur la diversité des dispositifs mis en place dans les différentes Cours administratives suprêmes / Conseils d'État.

4.1 Soutien à la recherche

4.1.1 En Autriche, 45 associés de recherche assistent les juges à la Cour administrative suprême. En Belgique, certains conseillers d'État bénéficient de l'assistance d'un « attaché juridique » qui peut se charger de la recherche juridique. Occasionnellement, les greffiers, qui sont des juristes, peuvent également apporter leur aide pour la recherche. Le bureau de l'avocat général compte aussi sur l'aide de plusieurs « attachés juridiques ». En Bulgarie, les juges de la Cour administrative suprême bénéficient de l'aide d'assistants juridiques qui se chargent de la recherche. La Cour administrative supérieure de Croatie emploie 15 conseillers juridiques qui ont notamment pour fonction la recherche. À Chypre, 11 officiers juridiques sont actuellement affectés à la Cour suprême. Cinq fonctionnaires qui ont une formation juridique fournissent une aide à la recherche à la Cour administrative suprême de République tchèque. Chaque juge a également deux greffiers personnels qui ont des rôles particuliers, y compris la rédaction de projets de jugement.

4.1.2 En Finlande, deux services d'information et des bibliothécaires professionnels fournissent un soutien. La section du contentieux du Conseil d'État français employait neuf légistes et 21 stagiaires en 2017. En Allemagne, les juges sont aidés par 11 assistants de recherche, soit un par sénat. Il existe également un service d'information composé d'une vingtaine de fonctionnaires. En Grèce, le Conseil d'État bénéficie de l'aide de 48 auditeurs qui sont des juges à part entière et constituent le premier rang de juges au Conseil d'État. En Hongrie, il existe un réseau de cinq conseillers principaux qui sont nommés par le président de la Curie dans la section administrative du département administratif et du travail (ces membres ont suivi une formation universitaire ou ont une expertise reconnue).

4.1.3 La Cour suprême d'Irlande compte sur l'aide de 10 assistants juridiques, qui sont habituellement des nouveaux diplômés en droit employés pour une durée de trois ans. En plus de ces assistants juridiques, le juge en chef bénéficie d'un soutien juridique exécutif spécifique. En Italie, le « bureau du procès », qui est composé de fonctionnaires et de stagiaires, fournit une assistance à la recherche ainsi qu'une aide pour l'organisation du travail au tribunal. En outre, une loi récente permet aux diplômés en droit de passer un certain temps aux tribunaux en tant que « stagiaires bénévoles ». Dans ce cadre, ces stagiaires peuvent effectuer certaines recherches juridiques et fournir leur aide pendant les audiences, ainsi que réaliser d'autres activités sous la supervision du juge.

4.1.4 En Lettonie, au département des affaires administratives, chaque juge bénéficie de l'aide d'au moins un assistant juridique, et il y a également quatre avocats chercheurs (ayant

chacun leur propre domaine de spécialité) qui sont les conseillers principaux des juges. En Lituanie, la Cour administrative suprême emploie des juges auxiliaires, des consultants et des conseillers qui fournissent aux juges une assistance administrative et un soutien à la recherche juridique à différents niveaux. La Cour administrative suprême entretient une relation de réciprocité avec la faculté de droit de l'université de Vilnius ; c'est pourquoi il y a également des stagiaires qui assument le rôle d'assistants juridiques.

4.1.5 Au Luxembourg, jusqu'à très récemment, les juges se chargeaient eux-mêmes de leurs recherches juridiques. Toutefois, à compter du 1^{er} janvier 2019, la Cour administrative emploie un secrétaire juridique titulaire d'un doctorat en droit obtenu à l'université du Luxembourg. Celui-ci se charge de certaines recherches juridiques ainsi que de la préparation des arguments pour certaines affaires. Au Portugal, la Cour administrative suprême possède un service d'information et de documentation juridique (qui comporte également une bibliothèque) constitué de 11 assistants judiciaires ayant une formation juridique. Par ailleurs, deux fonctionnaires fournissent une assistance administrative.

4.1.6 À Malte, un assistant judiciaire fournit un soutien à la recherche, à temps partiel, aux juges du tribunal de contrôle administratif. Chacun des juges de la Cour supérieure bénéficie des services d'un procureur de la Cour à temps plein. En Slovénie, les juges sont assistés par des conseillers judiciaires (10) et par des juges (2) des juridictions inférieures qui sont désignés pour travailler à la Cour suprême. Aux Pays-Bas, toutes les affaires impliquent la contribution d'un avocat assistant, qui rédige un projet de décision en collaboration avec le juge. En moyenne, il y a eu 205 équivalents temps plein (ETP) d'avocats assistants entre 2015 et 2018.

4.1.7 En Norvège, le secrétariat juridique est constitué de 25 légistes, dont le chef et le chef adjoint. En Pologne, les juges de la Cour administrative suprême sont aidés par des assistants judiciaires. Il y a 33 assistants judiciaires à la chambre financière, 27 à la chambre commerciale et 39 à la chambre administrative générale. Dans le cas de la Serbie, les données collectées indiquent que le service dédié à la jurisprudence (6 juges et 7 assistants judiciaires) contrôle et examine la jurisprudence de la Cour administrative ainsi que des tribunaux, des autorités judiciaires internationales et des institutions internationales qui s'assurent de la protection des droits de l'homme et des minorités. Il informe les juges et les assistants judiciaires des développements dans la jurisprudence.

4.1.8 En Espagne, outre la bibliothèque de la Cour suprême, l'aide à la recherche est fournie par le cabinet technique d'information et de documentation, dirigé par un juge. Il est organisé selon cinq domaines fonctionnels, autant que le nombre de chambres de la Cour, et il est constitué de 75 avocats et avocats de coordination, experts dans les différents domaines, qui fournissent une assistance technique, une collaboration et un soutien aux juges des chambres conformément aux termes définis par ces derniers. Actuellement, vingt avocats et cinq avocats de coordination exercent leurs fonctions dans la section administrative de la Cour suprême.

4.1.9 En République slovaque, l'assistance à la recherche juridique est fournie par des assistants (26) et des fonctionnaires (8) du service de documentation, analyse et études comparatives. À la Cour administrative suprême de Suède, les juges débutants occupent le rôle de légistes (35) et fournissent un soutien à la recherche et aux procédures juridiques. En Suisse, la Cour suprême fédérale dispose de greffiers (90 ETP), d'un service de documentation (environ 12 documentalistes), d'un service administratif (le secrétariat général) et d'un service informatique. Au Royaume-Uni, l'aide à la recherche est principalement fournie par huit assistants judiciaires des juges. Les assistants judiciaires sont tous des avocats ou conseils juridiques qualifiés. Le Royaume-Uni a également expliqué que le personnel de la bibliothèque de la Cour suprême apportait un soutien important en matière de recherche de jurisprudence, de revues et de documents législatifs, tant aux juges qu'aux assistants judiciaires, sur demande et grâce à des mises à jour régulières.

4.1.10 Onze juridictions ont indiqué que les fonctionnaires chargés d'aider à la recherche fournissaient également un certain soutien administratif : Autriche, Belgique (partiellement), Hongrie (parfois, mais ce n'est pas courant), Irlande (mais cela dépend des exigences et des préférences du juge), Italie, Lettonie, Lituanie (dans certaines affaires particulièrement importantes ou complexes), Norvège (dans une certaine mesure), Pologne, Portugal et Suède.

4.2 L'aide à la recherche est-elle mise en commun ou affectée à des juges spécifiques ?

4.2.1 Les réponses des juridictions interrogées, à la question de savoir si l'aide à la recherche est mise en commun ou affectée à des juges spécifiques, ont été extrêmement variées. Il est intéressant de noter qu'en Norvège, un légiste spécifique est affecté à chaque *appel*, mais les *juges* ne disposent pas de leur propre légiste.

4.2.2 En tout, 15 juridictions ont indiqué que l'aide à la recherche était assignée à des juges spécifiques, du moins dans une certaine mesure. En Autriche, moins de la moitié des associés de recherche sont assignés à des juges spécifiques. Les autres sont mis en commun. En Belgique, les attachés juristes sont généralement affectés à un conseiller d'État mais il y en a peu et il n'est donc pas possible d'en affecter un à chaque juge. En République tchèque, chaque juge a deux greffiers personnels. À Chypre, chaque officier juridique est affecté à un juge spécifique. En Grèce, chaque conseiller d'État affecté à une affaire bénéficie de l'aide d'un auditeur désigné pour l'aider à préparer l'affaire. En Irlande, l'aide à la recherche est attribuée individuellement aux juges. En Lettonie, les assistants judiciaires sont généralement affectés à des juges spécifiques. Les conseillers juridiques chercheurs (conseillers principaux) sont affectés à des affaires spécifiques correspondant à leur domaine de spécialité. En Lituanie, les assistants sont affectés individuellement aux juges. Les conseillers sont affectés à un juge particulier qui est le rapporteur dans une affaire pour laquelle on considère qu'un conseiller est requis. À Malte, un assistant judiciaire fournit un soutien individuel à la recherche, à temps partiel, aux juges du tribunal de contrôle administratif. Chacun des Cours supérieures bénéficie des services d'un procureur de la Cour à temps plein.

4.2.3 En Pologne, les assistants judiciaires sont affectés à des juges spécifiques. En Espagne, les réponses indiquent qu'aucun avocat n'est affecté à des juges spécifiques sauf si le président de la chambre (par exemple de la chambre administrative) en fait la demande afin de réaliser une tâche en particulier qui nécessite un soutien spécifique. À la Cour administrative suprême du Portugal, les assistants judiciaires du service d'information et de documentation juridique fournissent une aide à deux magistrats en moyenne, en fonction de la répartition des tâches déterminée par le chef de service. Chaque magistrat se voit attribuer un assistant judiciaire pour l'assister : celui-ci se charge du travail de recherche que le magistrat estime important. En Suède, le soutien à la recherche est principalement mis en commun, mais des légistes sont assignés à un juge spécifique pour les affaires à juge unique (dont l'issue la plus probable est l'absence d'autorisation de faire appel). À la Cour suprême fédérale de Suisse, chaque tribunal dispose d'un certain nombre de greffiers et chaque juge a un greffier comme assistant personnel. Le secrétariat général, le service de documentation et le service informatique sont mis en commun. Au Royaume-Uni, les assistants judiciaires sont affectés à des juges spécifiques.

4.3 Service de recherche et de documentation

4.3.1 Sur les 28 juridictions interrogées, 17 ont indiqué disposer d'un service de recherche et de documentation ou d'un service globalement similaire (Belgique, Croatie, République tchèque, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Serbie, Espagne, République slovaque et Suisse) et une juridiction envisageait de mettre en place un service de ce type (Bulgarie).

4.3.2 En Belgique, le Conseil d'État dispose d'un « bureau de coordination » constitué de quatre magistrats dont les fonctions sont, entre autres, de maintenir la législation à jour, de codifier/coordonner certains textes et de mettre sa documentation à disposition des tribunaux et du public. En Croatie, la Cour administrative supérieure dispose d'un service dédié au suivi de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Il existe également une section pour le suivi de la jurisprudence de la Cour administrative suprême elle-même. La Cour administrative suprême de la République tchèque dispose d'un département spécial de recherche et de documentation, alors que le Conseil d'État français dispose d'un Centre de recherche et de diffusion du droit (CRDJ) qui effectue des recherches à la demande des membres de la section du contentieux. Depuis 2008, il dispose d'une « cellule de droit comparé ». En Allemagne, la Cour administrative fédérale dispose d'un département (services d'information) qui est spécialisé dans la gestion de la documentation et offre les services d'une bibliothèque.

4.3.3 En Grèce, le bureau de jurisprudence et de recherche du Conseil d'État est composé de trois membres : Un conseiller ou un Vice-président de la Cour, un conseiller associé (référendaire) et un assistant. Ses fonctions sont, entre autres : identifier la jurisprudence du Conseil d'État ; rédiger un bulletin sur la jurisprudence ; effectuer un suivi de la jurisprudence de la CJUE, de la CEDH et, de manière générale, de la jurisprudence des tribunaux des autres juridictions. En Irlande, un bureau de recherche judiciaire, actuellement

composé de 12 chercheurs, fournit une aide commune à la recherche à tous les niveaux de compétence de la Cour. En pratique, il fournit principalement une aide commune à la recherche aux juges des juridictions inférieures, où les juges n'ont pas d'assistant judiciaire qui leur est directement affecté, et il assiste seulement occasionnellement la Cour suprême pour la recherche. En Italie, l'*Ufficio Studi* (service de formation, d'études et de recherche) a de nombreuses fonctions, notamment : commenter les décisions les plus importantes des tribunaux nationaux et internationaux, fournir des explications détaillées sur les questions impliquées, et mettre en lumière les changements de voie ou, au contraire, la continuité significative avec les décisions précédentes.

4.3.4 En Lettonie, trois avocats-chercheurs du service de jurisprudence et de recherche fournissent des conseils aux juges en matière de droit européen et droits de l'homme. Si les juges ont des questions, ils peuvent contacter ces conseillers principaux qui leur donneront leur avis par écrit ou à l'oral en se basant sur leur travail de recherche. En Lituanie, le service de recherche judiciaire fournit un soutien supplémentaire et commun à la recherche. Il est composé de conseillers qui sont des professionnels du droit titulaires d'un doctorat et spécialisés dans certains domaines du droit. Parmi leurs différentes fonctions, ils donnent leur opinion juridique, rédigent les décisions finales du tribunal conformément à la pratique de la Cour administrative suprême dans un souci de cohérence, préparent des aperçus de la pratique du tribunal ainsi que de la pratique de la CJUE et de la CEDH.

4.3.5 Aux Pays-Bas, l'Unité des connaissances (*kennisunit*) gère les « questions relatives à l'information juridique » au sens large. Elle rédige des notes juridiques, notamment en matière de droit procédural administratif, qui peuvent servir de base pour des lois futures. Elle fournit également un soutien juridique à l'avocat général. En Pologne, le Bureau des décisions judiciaires est une unité organisationnelle distincte au sein de la Cour administrative suprême. Il s'assure de l'uniformité de la jurisprudence et de l'efficacité des procédures dans les tribunaux administratifs. Pour ce faire, il effectue des analyses, conduit des inspections des tribunaux administratifs de première instance et soumet des propositions de solutions. Il a aussi pour rôle de fournir une aide à la recherche pour le travail des tribunaux administratifs. Les résultats de ses travaux de recherche (études, opinions et autres publications) sont mis à disposition des juges administratifs à travers une base de données interne. Au Portugal, le service d'information et de documentation juridique de la Cour administrative suprême assiste les juges et les magistrats du ministère public dans l'exercice de leurs fonctions.

4.3.6 En Serbie, la Cour suprême de cassation dispose d'un service de jurisprudence. En Espagne, il existe un cabinet technique d'information et de documentation, dirigé par un juge. Il est organisé selon cinq domaines fonctionnels, autant que le nombre de chambres de la Cour, et est constitué de 75 avocats et avocats de coordination, experts dans les différents domaines, qui fournissent une assistance technique, une collaboration et un soutien aux juges des chambres conformément aux termes définis par ces derniers. Actuellement, vingt avocats et cinq avocats de coordination exercent leurs fonctions dans la section administrative de la Cour suprême. En Suisse, la Cour suprême fédérale dispose d'un service de documentation.

À la Cour suprême de République slovaque, le service de documentation, d'analyse et d'études comparatives fournit une aide à la recherche juridique.

4.3.7 Concernant les prochaines évolutions dans ce domaine, à l'initiative du président de la Cour administrative suprême, une procédure pour la formation d'une « unité d'analyse » est actuellement en cours en Bulgarie. Celle-ci sera constituée de juges qui auront pour fonction de mener des recherches, analyser les pratiques contradictoires des chambres de la Cour et donner leur opinion sur des questions d'ordre constitutionnel.

4.4 Soutien spécifique fourni par les assistants / référendaires

4.4.1 Pour avoir une vision plus détaillée de la nature du soutien fourni aux Cours administratives suprêmes / Conseils d'État par les assistants / référendaires, le questionnaire dressait une liste de rôles spécifiques et les pays devaient indiquer dans quelle mesure, le cas échéant, les assistants / référendaires assumaient ces rôles. Les rôles spécifiques listés dans le questionnaire étaient les suivants :

- a) Préparer des documents préalables à l'audience, tels qu'un mémorandum pour aider le juge avant l'audience d'une affaire ;
- b) Effectuer des recherches juridiques pour aider le juge à statuer sur une affaire ;
- c) Discuter des aspects d'une affaire avec un juge, oralement ou par écrit ;
- d) Prendre en compte et évaluer la loi applicable ;
- e) Réaliser des analyses de droit comparé ;
- f) Rédiger certaines parties des jugements ;
- g) Soumettre une suggestion de décision ou une décision préliminaire pour examen par le(s) juge(s) ;
- h) Tout autre élément que vous jugez pertinent dans ce contexte.

4.4.2 Les informations fournies précédemment dans cette section du rapport démontrent clairement que l'étendue et le niveau de l'aide à la recherche disponible dans les Cours administratives suprêmes / Conseils d'État varient considérablement entre les 28 juridictions interrogées. Les qualifications et l'expérience du personnel chargé de cette fonction sont aussi très variées d'une juridiction à l'autre.

4.4.3 Sur les 28 juridictions interrogées, la Croatie est la seule à avoir répondu que son personnel chargé de l'aide à la recherche n'assumait aucun des rôles listés dans le questionnaire.¹⁸ Quatorze juridictions ont expressément indiqué que leur personnel d'aide à la recherche remplissait tous les rôles de la liste, des points (a) à (g) (Autriche, Belgique, Chypre, République tchèque, Finlande, Allemagne, Hongrie, Irlande, Lettonie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Suède et Suisse). Il y a toutefois un certain nombre de conditions importantes à cet égard. La République tchèque et la Lettonie ont toutes les deux indiqué que les rôles assumés par le personnel d'aide à la recherche variaient en fonction de l'expérience

¹⁸ Compte tenu du caractère récent de la création du nouveau poste de secrétaire juridique au Luxembourg, aucun détail quant aux fonctions assumées par la personne occupant ce poste n'a été fourni à l'heure actuelle.

et de l'ancienneté de l'assistant. L'Allemagne a expliqué que bien que la rédaction de certaines parties des jugements et la soumission d'une suggestion de décision ou une décision préliminaire pour examen par le juge ne soient pas exclues du rôle du personnel d'aide à la recherche, il s'agit de tâches inhabituelles dans la pratique. L'Irlande a indiqué que dans la pratique, il n'était pas courant que les assistants judiciaires discutent des aspects d'une affaire avec un juge, oralement ou par écrit, ni qu'ils soumettent une décision préliminaire pour examen par le juge. En Norvège, bien que des légistes rédigent dans une certaine mesure des sections des jugements, la règle principale veut que les juges rédigent les motifs et les opinions.

4.4.4 En Grèce, tous les rôles listés dans le questionnaire sont assumés par des assistants/référendaires, à l'exception de la rédaction des jugements. En République slovaque, tous ces rôles sont remplis sauf celui de la recherche de droit comparé. Le Royaume-Uni a indiqué que le rôle de rédaction des jugements était exclusivement réservé aux juges. Cependant, certains juges peuvent demander à leur assistant judiciaire de leur fournir des notes résumant les arguments écrits et oraux des parties ou les points clés de la jurisprudence, ainsi que de leur donner par écrit une courte opinion sur le fond / l'issue de l'appel. Les réponses indiquent que cette pratique par les juges varie et que certains ne le font jamais. Les assistants judiciaires ne soumettent pas de suggestion de décision ou décision préliminaire à examiner par les juges autrement que dans le cadre de discussions informelles sur l'affaire, et ils fournissent parfois une opinion écrite succincte sur le bien-fondé d'un appel. Le questionnaire du Royaume-Uni précise également que si certains juges demandent à leur assistant judiciaire de préparer des notes préalables à l'audience, ils ne le font pas tous et certains juges estiment que cela est inapproprié.

4.4.5 Le rôle consistant à préparer les documents préalables à l'audience est évidemment moins courant dans les juridictions où les audiences orales ne sont pas la norme (ex. : Autriche).

4.4.6 Dans certains cas, le niveau de soutien fourni dépend des exigences personnelles du juge (Autriche, Bulgarie, Chypre, Irlande, Italie, Norvège, Pologne, Portugal, Serbie et Royaume-Uni).

4.4.7 Concernant les autres types de contribution du personnel d'aide à la recherche que les répondants ont jugé pertinents dans ce contexte, au-delà des rôles listés dans le questionnaire, plusieurs juridictions ont fourni des exemples spécifiques.

4.4.8 En Autriche, les associés de recherche sont en partie responsables de la documentation systématique des règles juridiques, qui sont ensuite publiées en ligne dans le système d'information juridique (« RIS »). Deux associés de recherche assistent le porte-parole auprès des médias, deux sont responsables des tâches concernant ACA-Europe et d'autres affaires internationales, et deux traitent les demandes relatives aux droits de l'homme (notamment les déclarations sur les procédures devant la CEDH et le Comité des droits de l'homme). À Chypre, les officiers juridiques assistent la Cour suprême dans la

préparation des résumés juridiques à publier, l'anonymisation des décisions du tribunal, la participation aux comités pour les questions juridiques relatives à la Cour et toute autre tâche que le juge pour qui ils travaillent considère comme approprié.

4.4.9 En France, le CRDJ assure un large éventail de fonctions de soutien dont, entre autres, le dépôt des décisions identifiées par la « troïka » (le président de la section du contentieux et les autres présidents adjoints présents à leur réunion hebdomadaire) comme constituant un précédent sur un ou plusieurs points. Les employés du CRDJ sont également chargés de rédiger les communiqués de presse émis par le Conseil d'État lorsqu'une affaire présente un intérêt pour les médias. Par ailleurs, son service de diffusion de la jurisprudence s'assure que les décisions et les analyses sont bien publiées dans les bases de données française et européenne. En Lettonie, les conseillers principaux de la Cour suprême représentent la Cour dans les autres institutions de l'État, par exemple le corps législatif, et participent souvent à des formations judiciaires.

4.4.10 Aux Pays-Bas, l'avocat assistant est chargé de déterminer si une décision donnée « vaut la peine d'être documentée » (c'est-à-dire si elle est assez importante pour pouvoir inspirer une décision future). Si elle a une telle importance, elle sera incluse dans l'un des manuels (ces compilations reflètent l'état actuel de la loi et sont une source précieuse d'informations pour de nombreuses affaires). En Serbie, les assistants judiciaires assument une grande variété de rôles de soutien, par exemple celui d'enregistrer la progression des affaires de la Cour suprême de cassation dans une base de données électronique. En République slovaque, le personnel d'aide à la recherche participe à l'anonymisation des décisions du tribunal et à la compilation des statistiques. Au Royaume-Uni, les assistants judiciaires fournissent un soutien à la recherche et contribuent aux discours judiciaires des juges auxquels ils sont affectés. Il s'agit d'une part importante du travail des assistants judiciaires ainsi que d'un domaine auquel les juges consacrent beaucoup de temps à travers leurs propres recherches.

5. Audiences orales

5.1 Fréquence et importance des audiences orales

5.1.1 La pratique en matière d'audiences orales est extrêmement variée parmi les différentes juridictions interrogées. Sur les 28 pays ayant répondu au questionnaire, neuf tiennent des audiences orales pour toutes les affaires ou presque ; il s'agit de l'Irlande, l'Italie, le Royaume-Uni, Malte, le Luxembourg, Chypre, la Bulgarie, la Pologne et l'Allemagne. Quatre autres pays – la Belgique, la Grèce, la Hongrie et la Serbie – tiennent des audiences dans 80 à 90 % des affaires.¹⁹

¹⁹ En Norvège, cela dépend du contexte : lorsqu'il y a autorisation de faire appel d'une *décision*, il y a toujours une audience. Toutefois, les appels d'ordonnances interlocutoires se font par écrit.

5.1.2 À l'inverse, 11 pays interrogés ne tiennent pas d'audiences orales ou très peu (moins de 5 % des affaires). L'un de ces pays, l'Autriche, a tenu seulement deux audiences orales depuis 2016. Deux autres, la République slovaque et les Pays-Bas²⁰, tiennent des audiences orales dans 10 à 25 % des cas. L'Espagne n'a pas donné de pourcentage mais a indiqué que les audiences étaient très rares.

5.1.3 Seule la France a une situation intermédiaire : 50 % des affaires portées devant le Conseil d'État français font l'objet d'une audience orale.

5.1.4 L'importance accordée aux audiences orales varie également. Dix juridictions ont décrit l'influence de l'audience orale comme importante, vitale ou déterminante dans l'issue de l'affaire. Cinq de ces juridictions tiennent des audiences orales dans toutes les affaires ou une grande majorité d'entre elles (Bulgarie, Chypre, Irlande, Norvège et Royaume-Uni), tandis que les cinq autres accordent une grande importance aux audiences lorsqu'elles ont lieu bien que ce ne soit pas le cas dans la plupart des affaires (Autriche, France, Pays-Bas, Slovaquie et Suède).

5.1.5 Cinq juridictions ont indiqué que les observations orales étaient aussi importantes que les observations écrites ;²¹ trois autres ont expliqué que l'importance de l'audience dépendait entièrement de l'affaire ;²² trois ont affirmé que les audiences n'avaient généralement pas beaucoup d'influence mais qu'elles pouvaient parfois changer le résultat ;²³ trois ont indiqué que l'importance était liée à l'établissement d'un nouveau fait ;²⁴ et une juridiction a indiqué que les audiences avaient peu d'importance.²⁵

5.1.6 En résumé, les réponses de cette section illustrent les écarts importants entre les juridictions participantes quant à la question de savoir si dans la plupart des cas, le processus est principalement déterminé par des observations écrites ou par une combinaison d'observations écrites et orales. Il y a quasiment autant de juridictions qui tiennent des audiences très couramment que de juridictions qui en tiennent très rarement. À cet égard, l'importance accordée aux audiences orales est également variée selon les pays : plusieurs juridictions tiennent des audiences orales régulièrement mais ne les considèrent pas comme très influentes dans la plupart des cas.²⁶ À l'inverse, d'autres juridictions tiennent très peu d'audiences mais les considèrent comme très importantes les rares fois où elles ont lieu.²⁷ Les audiences orales ont manifestement des rôles différents selon les systèmes, et la pratique à cet

²⁰ Aux Pays-Bas, en règle générale, dans 8 000 des 13 400 affaires, il n'y a pas d'audience orale. Ces affaires concernent des affaires d'immigration en appel ; dans celles-ci, une audience orale a lieu devant le tribunal administratif de première instance. Dans les 5 400 autres affaires (non liées à l'immigration), une audience orale a lieu dans environ 70 % des cas.

²¹ République tchèque, Lituanie, Malte, Serbie, Espagne.

²² Croatie, Lituanie, Pologne.

²³ Belgique, Allemagne, Grèce, Hongrie.

²⁴ Finlande, Italie, Luxembourg.

²⁵ République slovaque. Le Portugal et la Suisse ne se sont pas exprimés sur l'importance des audiences, mais celles-ci sont rares dans les deux juridictions.

²⁶ Exemple : la Grèce, qui tient des audiences dans plus de 80 % des cas mais qui estime qu'elles changent rarement le résultat.

²⁷ Exemple : Autriche, Slovaquie.

égard est très variée. Néanmoins, si certains pays accordent une importance plutôt limitée aux audiences, peu d'entre eux les considèrent comme sans intérêt.

5.2 Décision relative aux audiences orales non obligatoires

5.2.1 Parmi les institutions dans lesquelles les audiences orales ne sont pas obligatoires ou n'ont généralement pas lieu, la majorité dispose d'un mécanisme permettant aux parties de solliciter une audience ainsi que de certaines directives pour déterminer quand tenir ces audiences dans leurs règles de procédure, mais laisse le tribunal ou le président se prononcer à ce sujet. Toutefois, dans plusieurs pays, cette question repose strictement sur les règles de procédure. La Suisse a fait part d'une pratique intéressante selon laquelle les audiences orales ont seulement lieu lorsque les juges ne parviennent pas à se mettre d'accord suite à la diffusion d'un rapport écrit.

5.3 Limite de temps pour les audiences orales

5.3.1 Une majorité des juridictions interrogées n'ont pas de limite de temps officielle pour la tenue des audiences orales. La plupart ont néanmoins souligné le fait que le juge qui préside s'assure de manière informelle de la durée raisonnable des observations et/ou qu'il existe une convention ou une tradition quant à la brièveté des observations, indiquant que les pratiques informelles suffisent à garantir des procédures d'une durée raisonnable. Deux juridictions – Chypre et le Portugal – ont mis en place des limites de temps spécifiques pour les requérants et les défendeurs. Cinq juridictions – l'Irlande, la Lettonie, la Norvège, l'Espagne et le Royaume-Uni – ont une durée limitée pour l'audience de chaque affaire. Cette limite est décidée avant ou au début de l'audience.

5.3.2 Pour ce qui est des interruptions judiciaires au cours des audiences, deux pays ont des durées spécifiques de non-interruption avant que les questions ne soient posées : l'Irlande réserve généralement 15 minutes au début des observations pour que les parties puissent s'exprimer sans interruption. Aux Pays-Bas, cinq minutes sont accordées à chaque partie au début de l'audience afin de pouvoir parler sans se faire interroger, et chaque partie a également l'opportunité de formuler une brève déclaration de clôture sans interruption. Plusieurs juridictions – notamment la France, la Lituanie, Malte et la Suède – tiennent des audiences au cours desquelles il n'y a aucune interruption judiciaire, sauf si les observations sont répétitives ou hors sujet. En revanche, plusieurs juridictions – en particulier la Slovénie et le Royaume-Uni – ont indiqué que les juges intervenaient beaucoup au cours des audiences.

5.4 Limite des sujets abordés lors des audiences orales

En général, les juridictions interrogées ont certaines règles qui limitent le sujet ou l'audience à la déclaration écrite des parties, au moins dans une certaine mesure. Treize juridictions ont

indiqué avoir clairement fixé une limite à cet égard.²⁸ Huit autres ont expliqué qu'elles avaient certaines limites de ce type, du moins partiellement ou en principe, mais ont admis être relativement flexibles dans l'application de ces limites.²⁹ Trois juridictions (Autriche, Espagne et Suède) ont indiqué qu'elles n'avaient aucune règle de ce type mais que les audiences orales avaient rarement lieu dans ces tribunaux.

5.5 Récusation de juges pour des opinions exprimées lors d'une audience orale

Les juridictions interrogées ont fait part de points de vue variés concernant la récusation des juges pour des opinions exprimées lors d'une audience orale. Douze juridictions ont indiqué ne pas avoir de règle spécifique selon laquelle un juge pourrait être récusé en raison d'une opinion juridique exprimée lors d'une audience orale, ou ont jugé peu probable que les règles générales sur les partis pris puissent être utilisées de cette manière.³⁰ Sept juridictions ont indiqué avoir une règle de ce type, bien que deux juridictions aient expliqué que l'invocation de cette règle avait peu de chance d'aboutir.³¹ Six autres semblent avoir des dispositions générales relatives à l'impartialité qui pourraient s'appliquer dans de tels cas.³²

5.6 Visites sur site

Il convient de mentionner une caractéristique inhabituelle de la Cour administrative du Luxembourg. Régulièrement, probablement dans 15 % des cas, la Cour du Luxembourg effectue des « visites sur site afin de formuler une opinion définitive sur les subtilités de l'affaire ainsi que sur les facteurs déterminants qui ont provoqué le litige entre les parties. » Les parties sont souvent présentes lors de ces visites. Selon la Cour, cela est « extrêmement bénéfique » et peut lui permettre de « réduire la gravité de l'objet du litige » probablement dans 70 à 80 % des cas, suscitant un certain enthousiasme des parties à l'égard de la procédure. La Cour décrit cette approche comme « atypique », ce qui se reflète dans le fait qu'aucune autre juridiction n'a fait part d'une telle pratique. Ce procédé intéressant et unique qui vient compléter le traitement des affaires mériterait peut-être davantage d'attention.

²⁸ Bulgarie, Chypre, République tchèque, France, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Slovénie et Suisse. Deux autres juridictions, la Finlande et Malte, ont fait part d'autres limitations telles que le principe de se limiter aux faits ou bien des limites du cadre de l'audience fixées par la Cour. La Serbie n'a pas indiqué clairement la présence ou l'absence d'une règle à cet égard.

²⁹ Belgique, Allemagne, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, République slovaque et Royaume-Uni.

³⁰ Autriche, Belgique, Croatie, Chypre, République tchèque, Allemagne, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Norvège, Pologne, Slovénie et Royaume-Uni.

³¹ Bulgarie, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Espagne. Grèce et Malte ont expliqué qu'en général, les juges ne commentaient pas les questions juridiques au cours d'une audience.

³² Finlande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Serbie, Suède. Par ailleurs, la Suisse a indiqué qu'un juge pouvait être récusé pour avoir prononcé un *jugement* lors d'une séance d'instruction, mais pas pour avoir exprimé une opinion lors d'une séance de délibération. La République slovaque n'a pas répondu à cette question.

6. Observations écrites

6.1 Longueur des observations

6.1.1 La longueur moyenne des observations la plus couramment citée est 10-20 pages (10 juridictions). Sept juridictions ont indiqué avoir une longueur moyenne de 5-10 pages. Les autres juridictions sont des exceptions et ont cité des valeurs dans les extrêmes. Malte et la Suède ont chacune indiqué une longueur moyenne allant de zéro à cinq pages. L'Irlande, l'Italie et la Suisse ont fait état d'observations plus longues allant de 20 à 30 pages, tandis que l'Allemagne, le Portugal et le Royaume-Uni ont la moyenne la plus longue d'observations, avec 30-40 pages. Toutefois, plusieurs juridictions ont souligné que cela pouvait varier considérablement et que les observations d'une longueur supérieure à la moyenne étaient courantes.³³ La Suède, en dépit de sa moyenne peu élevée, a indiqué que dans de nombreux cas complexes, par exemple les affaires relatives à des questions fiscales, il était courant d'avoir des observations de plus de 50 pages. L'Allemagne a expliqué que parfois, les observations pouvaient avoir une longueur allant jusqu'à 1 000 pages. Plusieurs juridictions ont également fait part d'une tendance vers des observations plus prolixes. Par exemple, le Luxembourg (qui a donné une moyenne de 10-20 pages) a affirmé que les observations plus longues, de 50-100 pages, étaient de plus en plus courantes.

6.1.2 Il est intéressant de constater que malgré leur lourde charge de travail et la nécessité de statuer rapidement sur les affaires, très peu de juridictions imposent une longueur maximale pour les observations. L'Irlande a une limite générale fixée à 10 000 mots, mais celle-ci peut être dépassée sous réserve d'en obtenir l'autorisation. En Espagne, les pourvois en cassation ont une longueur maximale de 50 000 « caractères avec espaces », qui équivaut à 25 pages recto. L'Italie a expliqué que même s'il n'y a pas de longueur maximale générale, une limite de 15 pages s'applique à certaines procédures (ex. : questions électorales).

6.1.3 Certaines juridictions ont fait part de mécanismes permettant de les aider pour les longues observations. Par exemple, la Grèce et la Lettonie exigent qu'un résumé des observations soit fourni lorsque celles-ci sont longues. Plusieurs juridictions ont indiqué qu'il existe des attentes et des conventions générales relatives à la brièveté et à la concision des observations.

6.1.4 Étant donné que les observations écrites sont l'élément central de l'examen d'une affaire dans la plupart des juridictions – soit en l'absence d'audience orale, soit pour guider et orienter cette audience – il peut être surprenant de voir que la longueur moyenne des observations n'est pas plus élevée et qu'il ne s'est pas avéré nécessaire, dans la plupart des juridictions, d'imposer une longueur maximale stricte. Il semble que dans la majorité des instances, les attentes et les conventions informelles suffisent à garantir que les observations

³³ La Finlande n'a pas donné de moyenne mais a fait part d'une variation considérable allant de quelques phrases à cinquante pages. La Serbie n'avait pas les moyens de calculer cette moyenne, indiquant un éventail allant d'une page à plusieurs dizaines. L'Espagne n'a pas donné de moyenne.

écrites ne soient pas inutilement longues. Dans de nombreuses juridictions, de brèves observations peuvent être plus que suffisantes selon la nature des affaires entendues. Cependant, si la tendance vers des observations plus longues se confirme et se généralise, des limitations plus strictes pourraient bien être nécessaires. Dans la plupart des juridictions, il s'est avéré nécessaire de limiter la soumission de documents après l'audience lorsque celle-ci a lieu, probablement pour encourager la résolution de l'affaire et éviter l'extension de la procédure.

6.2 Soumission d'observations écrites supplémentaires après l'audience

De manière générale, les juridictions interrogées n'autorisent pas la soumission d'observations écrites supplémentaires suite à une audience orale. Dix-huit juridictions ont soit expliqué que ce n'était pas du tout autorisé (11), soit que ça l'était seulement dans des cas exceptionnels (7), par exemple lorsqu'un nouvel argument a été soulevé lors de l'audience (ex. : Royaume-Uni) ou quand le tribunal le préconise expressément (Luxembourg). Dix juridictions ont indiqué que c'était généralement autorisé.

7. Examen de l'affaire

7.1 Points soulevés *ex officio*

7.1.1 Une large majorité d'institutions interrogées ont fait part de leur capacité à soulever des points de droit de leur propre initiative ou *ex officio*. Vingt-trois pays répondants ont indiqué avoir cette capacité dans un grand nombre de cas. Bien entendu, il existe des variations dans ces pratiques. En Allemagne, par exemple, évaluer l'affaire *ex officio* et soulever les points de droit pertinents n'est pas seulement permis mais c'est même obligatoire ; la Suède a indiqué que la Cour n'était limitée que par les faits de l'affaire, et pas par la présentation d'arguments juridiques par les parties. D'autres juridictions (ex. : France et Norvège) ont fait part d'une procédure servant à informer les parties d'une intention de soulever un point *ex officio* et à leur donner la possibilité de s'exprimer à ce sujet. D'autres (ex. : Hongrie, Portugal, Espagne) ont indiqué l'existence d'un ensemble de règles et de limitations à cet égard. La Lettonie a expliqué que lorsqu'un tel point est soulevé, il est courant de conclure que la juridiction inférieure n'a pas correctement appliqué la loi, ce qui débouche généralement sur une audience *de novo* devant la juridiction inférieure.

7.1.2 Sur les cinq juridictions ayant indiqué ne pas avoir la capacité générale de soulever des points *ex officio*, trois ont fait part d'une certaine possibilité de soulever des points dans des cas exceptionnels ou extrêmes.³⁴ Seuls deux pays – la Serbie et la République slovaque – ont affirmé que le cadre de l'affaire était entièrement déterminé par le plaignant.

³⁴ Autriche, Bulgarie, Irlande.

7.2 Langue

7.2.1 Dans une large mesure, les juridictions ayant répondu au questionnaire ont un fonctionnement monolingue. Vingt-et-un pays interrogés sont monolingues sur le plan fonctionnel. La Lettonie est plus nuancée à cet égard : on y utilise le letton mais l'utilisation d'autres langues peut être permise si une partie en fait la demande et qu'elle est acceptée par tous.

7.2.2 Six juridictions seraient multilingues dans la pratique, dans une certaine mesure, bien que cela ne signifie pas que les délibérations sont dans tous les cas multilingues ni qu'elles sont disponibles dans toutes les langues utilisées par la Cour.

7.2.3 Quatre juridictions ont fait état d'éléments multilingues qui n'affectent pas nécessairement les délibérations. Chypre utilise le grec mais peut s'adapter aux plaideurs ou avocats chypriotes turcs. La Finlande utilise le finnois et le suédois, mais le finnois est la langue utilisée pour les opérations internes de la Cour. L'Irlande a l'anglais et l'irlandais comme langues officielles, mais elle a indiqué que dans la pratique, presque toutes les affaires sont entendues en anglais et les délibérations se font également en anglais. Malte utilise le maltais mais peut parfois recourir à l'anglais lorsque le requérant ne comprend pas le maltais.

7.2.4 Trois juridictions ont des composantes multilingues qui sont prises en compte dans les délibérations. La Belgique utilise le français, l'allemand et le néerlandais, et ses chambres sont divisées selon des critères linguistiques, avec la possibilité d'effectuer des délibérations multilingues informelles dans certains cas. Il est intéressant de constater que le Luxembourg utilise principalement le français et que toutes les décisions sont rendues en français, mais que la Cour délibère également en luxembourgeois et que les documents sont parfois en allemand et en luxembourgeois. La Suisse exige que les mémoires soient présentés dans une langue officielle (allemand, français, italien ou romanche grison) et que les procédures soient conduites et les décisions rendues dans la langue de l'arrêt attaqué. En général, pour les délibérations, chaque juge parle la langue officielle qui est sa langue maternelle, quelle qu'elle soit.

7.3 Délibérations préalables à l'audience

7.3.1 La majorité des juridictions fait état d'une sorte de délibération préalable à l'audience. Dix-neuf pays indiquent qu'ils tiennent des délibérations formelles ou informelles avant les audiences.³⁵ La plupart d'entre eux (11 juridictions) organisent assez régulièrement une réunion officielle à cet effet. Pour les autres, il s'agit de discussions plus informelles. Certaines de ces discussions sont très approfondies. La Hongrie délibère ainsi pour toutes les affaires. En Allemagne, les membres du Sénat délibèrent longuement et discutent des

³⁵ Certaines juridictions telles que la Lituanie tiennent toujours ce genre de délibérations les rares fois où une audience orale a lieu. La Suisse se trouve dans une situation unique : elle tient seulement des audiences lorsque les juges ne parviennent pas à s'accorder sur un rapport suite aux délibérations habituelles.

opinions juridiques détaillées formulées par écrit par le rapporteur et d'autres membres de la Cour. Certaines pratiques ne sont pas forcément qualifiées de délibération mais ont une fonction similaire. L'Italie a fait état de discussions très informelles entre les juges, et le Luxembourg tient une réunion où le juge-rapporteur discute des complexités de l'affaire avec les autres juges. En France, une réunion hebdomadaire est organisée pour discuter des cinq ou six affaires les plus importantes d'une chambre, bien que cela ne soit pas qualifié de "délibération".

7.3.2 Neuf juridictions (Belgique, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Grèce, Malte, Norvège, Portugal et Serbie) ont indiqué ne tenir aucune délibération préalable à l'audience.

7.4 Délibérations principales (suite à l'audience) et votes sur la décision

7.4.1 Pour ce qui est des délibérations principales ou suivant l'audience, des pratiques très variées ont été mentionnées. De nombreuses juridictions (ex. : Allemagne) ont indiqué que cette question était largement régie par la pratique, la tradition ou les conventions plutôt que par des règles strictes. Le Luxembourg a décrit ses pratiques comme étant « très libérales » et « spontanées », dans l'esprit de la collégialité d'un petit tribunal constitué de juges de longue date. Toutefois, plusieurs tendances et pratiques intéressantes ont pu être observées.

7.4.2 La confidentialité est la norme des délibérations – elles ne sont pas ouvertes au public. La majorité des juridictions organisent des réunions dédiées aux délibérations et aux votes (certaines d'entre elles, comme le Luxembourg, tiennent plusieurs réunions), soit immédiatement après une audience (France, Allemagne, Irlande) soit après un certain temps pour permettre la préparation des opinions provisoires. Les délibérations sont souvent complétées par un échange de documents écrits (ex. : la Lettonie, qui a indiqué qu'après une discussion informelle, les délibérations se font principalement par le biais de commentaires sur des projets de décision écrits ; le Portugal qui a mentionné un échange régulier de notes écrites sur les projets de décision ; et la Belgique). Certaines juridictions (ex. : Suisse) se basent principalement sur la communication écrite dans de nombreux cas.

7.4.3 Plusieurs juridictions (ex. : Autriche, Belgique, France, Allemagne, Portugal, Serbie, Espagne, Suisse) utilisent la présentation de l'affaire ou le projet de jugement du rapporteur comme élément central des délibérations. Par exemple, en Autriche, c'est le rapporteur qui débute la discussion en parlant de l'affaire et en suggérant une décision. Ensuite, les autres membres de la formation peuvent s'exprimer puis c'est le rapporteur qui conclut les délibérations.³⁶

7.4.5 Le vote se fait généralement à la majorité à la fin des délibérations,³⁷ par une déclaration orale ou à main levée. Il est également courant que lorsque la prise de décision est

³⁶ La Slovénie et la Suède ont des pratiques relativement similaires impliquant la participation de rapporteurs et de légistes.

³⁷ En Irlande, exceptionnellement, le vote formel a lieu en audience publique au moment où les juges rendent une décision ou expriment leur accord avec la décision d'un autre. La mesure du consensus est déterminée lors des délibérations.

basée sur un consensus, le vote formel ne soit pas nécessaire (ex. : Belgique, France, Luxembourg et Pays-Bas).

7.4.6 Couramment, le vote (et/ou les délibérations) est d'une certaine manière organisé selon l'ordre d'ancienneté des juges : le juge le plus jeune exprime son opinion en premier, et les autres juges suivent par ordre d'ancienneté (Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Pologne, République slovaque, Espagne, Suède, Royaume-Uni). Évidemment, ce n'est pas toujours le cas : en France et en Belgique, par exemple, pendant les délibérations, n'importe quel membre du tribunal peut s'exprimer dans n'importe quel ordre, peu importe son ancienneté. En Autriche, ce système est inversé : même si le rapporteur vote en premier et le président en dernier, les autres juges votent dans l'ordre du plus ancien au plus jeune.

8. La décision

8.1 Jugement au nom de la Cour ou d'un juge en particulier ?

8.1.1 Dans les tribunaux des juridictions interrogées, les jugements sont plus largement rendus au nom de la Cour / institution ou de l'État plutôt qu'au nom d'un juge en particulier.

8.1.2 Seules les deux juridictions de common law, l'Irlande et le Royaume-Uni, ont indiqué que les jugements étaient rendus au nom du juge qui en est l'auteur plutôt que de l'institution. Dans ce cas, les tribunaux s'efforcent de s'assurer, dans la mesure du possible, que l'opinion clairement majoritaire de la Cour se reflète dans le jugement.

8.1.3 Dans les 26 autres instances, la décision est prise au nom de l'institution. Souvent, elle est signée soit par l'ensemble des juges, soit par le président du tribunal ou de la formation. Dans ces juridictions, le juge-rapporteur est souvent celui qui rédige le jugement, en prenant en compte les commentaires des autres juges et parfois avec l'aide d'assistants de recherche ou d'avocats assistants. Mais il n'en est pas toujours ainsi : aux Pays-Bas, les avocats assistants rédigent un jugement provisoire auquel les juges peuvent ensuite contribuer et apporter des modifications. En Norvège, la tâche de la rédaction du jugement est assignée au juge qui a passé le plus de temps sans rédiger de jugement.

8.2 Dissidence

8.2.1 On peut observer une division plus homogène sur la question des opinions dissidentes ou concordantes qui sont émises. Quinze juridictions³⁸ permettent généralement l'émission d'un autre jugement, qui peut aller d'une seule opinion dissidente (Norvège) à l'expression de l'opinion de tous les juges, qu'elle soit concordante ou dissidente (ex. : Irlande,³⁹ Suède⁴⁰,

³⁸ Bulgarie, Chypre, Finlande, Grèce, Irlande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, Portugal, Serbie, République slovaque, Espagne, Suède, Royaume-Uni.

³⁹ Bien qu'elle soit généralement admise, dans les rares procédures d'examen de la constitutionnalité préalables à l'adoption d'une mesure, aucune dissidence ne peut être exprimée en Irlande.

Royaume-Uni). Dix autres juridictions ont déclaré expressément ne permettre aucune expression d'accord ou de dissidence. Par ailleurs, certaines juridictions ne rentrent dans aucune de ces catégories. La Hongrie autorise la soumission d'opinions dissidentes mais celles-ci ne sont pas accessibles au public,⁴¹ tandis que la Slovénie permet les opinions dissidentes mais seulement pour les procédures de recours extraordinaires. En République tchèque, un juge ne peut, en principe, émettre une opinion dissidente ou concordante, bien que des exceptions s'appliquent dans certaines circonstances.⁴²

8.3 Distinction entre jugement et ordonnance

8.3.1 Les jugements des tribunaux sont généralement rendus par écrit, et un rapport du jugement est enregistré dans le système informatique de la Cour ou publié sur son site Internet. Dans certaines juridictions (ex. : Grèce, Irlande, République slovaque, Royaume-Uni) le jugement est prononcé en public.

8.3.2 Une majorité de juridictions interrogées (16 sur 28) imposent une séparation stricte entre le jugement, ou exposé des motifs du tribunal, et l'ordonnance, dispositif de la délibération. Pour ce faire, soit des documents distincts sont délivrés, soit un même document est constitué de sections strictement divisées. Onze juridictions⁴³ indiquent que ce n'est pas leur cas, mais plusieurs font état d'une division interne moins marquée de la décision du tribunal, entre les motifs et le dispositif. L'Italie a expliqué ne pas faire ce type de distinction en général mais que dans certains cas, lorsque la décision doit être rendue très rapidement, un exposé des motifs est émis ultérieurement.

9. Délais

9.1 Délais pour statuer sur les affaires

9.1.2 Il n'est pas surprenant de constater que le temps moyen nécessaire pour statuer sur les affaires est extrêmement variable d'une juridiction à l'autre, avec un large éventail de délais. Au bas de l'échelle, nous avons Malte (2 mois et demi), l'Autriche (4 mois) et le Luxembourg (4 mois). À l'inverse, la moyenne pour Chypre est d'environ 72 mois (bien que des changements dans la structure du système juridictionnel soient en cours pour réduire l'arriéré de dossiers). On retrouve ensuite la Grèce (48 mois), la Belgique (26 mois) et l'Irlande (25 mois et demi) (bien que l'Irlande et d'autres pays aient introduit des réformes pour réduire cette durée ; voir les sections [10.1] - [10.2] ci-dessous).

⁴⁰ En Suède, le juge dissident signe l'opinion majoritaire, mais la dissidence de ce juge est jointe en annexe.

⁴¹ Un juge en minorité peut joindre une opinion dissidente dans une enveloppe scellée qui sera seulement accessible par « une cour d'appel, la personne habilitée à engager une procédure disciplinaire, le tribunal de service (dans les procédures disciplinaires) et la chambre juridictionnelle de la Curie habilitée à engager ou conduire une procédure d'uniformité. »

⁴² Exceptionnellement, un juge peut émettre une opinion dissidente ou concordante lorsque la Cour siège en chambre élargie, en tant que tribunal électoral ou en tant que chambre spéciale traitant des conflits en matière de compétence.

⁴³ La Bulgarie n'a pas répondu à cette question.

9.1.3 Le délai moyen pour les 14 juridictions ayant répondu est de 15 mois et demi, et le délai médian est de 12 mois. La moyenne est plus élevée en raison de délais plus longs dans de nombreuses juridictions : 10 juridictions font état d'un délai moyen de 18 mois ou plus, soit 6 mois de plus que le délai médian.

9.1.4 De nombreuses juridictions expliquent également que le délai de traitement des affaires peut varier considérablement en fonction de l'objet et la charge de travail associée, de la complexité, etc.⁴⁴ Ces chiffres moyens nous donnent donc seulement un aperçu assez large du fonctionnement des systèmes. On peut observer une tendance intéressante dans un grand nombre de juridictions basée sur une volonté de réduire les délais de traitement des affaires et d'adopter des réformes visant à améliorer cet aspect de la prise de décision.

9.2 Délais obligatoires

9.2.1 Il est intéressant de constater qu'en dépit de cette volonté de traiter les dossiers plus rapidement, très peu de juridictions imposent un délai général obligatoire. Seules quatre juridictions interrogées ont mentionné une telle caractéristique : la Bulgarie impose un délai d'un mois pour la résolution des affaires à compter de la date de l'audience ; l'Italie a un délai de 45 jours pour rendre une décision une fois que les délibérations ont eu lieu ; la Lituanie a une règle selon laquelle le jugement doit être rendu au plus tard 20 jours ouvrables après l'audience (avec possibilité d'une courte extension à la discrétion du président) ; la Serbie fait état d'une règle selon laquelle les litiges administratifs doivent être résolus dans un délai de deux ans (et en 15 jours à compter de l'audience).⁴⁵

9.2.2 La Bulgarie, a fait état de difficultés à respecter leur délai d'un mois, en raison notamment de la complexité des affaires et de la quantité de preuves à examiner. Néanmoins, en 2017, sur les 15 812 affaires portées devant la Cour, 13 403 ont été résolues dans ce délai d'un mois, et 1 946 dans un délai de trois mois.

9.2.3 Certaines juridictions ont des objectifs, pour le traitement des affaires, qu'elles se sont elles-mêmes fixé ou qui sont basés sur des conventions. Par exemple, le Conseil d'État français essaie de résoudre les demandes ordinaires dans un délai de deux ans ; un objectif qui a été atteint pour 95,1 % des affaires en 2017. La Hongrie et la République slovaque se sont fixé l'objectif de résoudre les affaires en un an.

9.2.4 Certaines juridictions ont fait part d'autres exigences ou mesures liées à la rapidité du traitement des affaires : Chypre a une disposition constitutionnelle qui exige de statuer sur les affaires dans un délai raisonnable, bien que la nature de cette exigence varie selon le contexte ; la République tchèque adhère à un principe selon lequel il ne doit pas y avoir de retard excessif dans le règlement des affaires ; le président de la Cour et les présidents de

⁴⁴ Par exemple, la Suisse explique que certaines affaires peuvent être résolues en quelques jours tandis que d'autres prennent plus d'un an.

⁴⁵ L'Espagne impose un délai peu commun : un jugement doit être prononcé dans les dix jours à compter du moment où il a été déclaré « prêt pour le jugement ».

chambre de la Cour de Finlande s'assure du traitement des affaires en temps opportun et sans retard excessif ; l'Irlande impose qu'une affaire soit portée devant un juge de la Cour tous les deux mois après qu'elle a été entendue et jusqu'à ce que le jugement soit rendu, ce qui maintient le dossier actif ; le Portugal a fait état d'un principe de protection juridique effective, exigeant qu'une décision soit rendue dans un délai raisonnable, avec une possibilité d'indemnisation pour les citoyens soumis à des retards dans l'administration judiciaire. Plusieurs juridictions ont indiqué que les tribunaux se basaient globalement sur le principe d'opportunité en vertu de la CEDH.

9.3 Délais obligatoires pour certains types d'affaires

9.3.1 Beaucoup plus de juridictions imposent des délais obligatoires pour statuer sur certains types d'affaires : 21 répondants ont mentionné une règle à cet effet.⁴⁶ Les catégories impliquant fréquemment des délais obligatoires sont les suivantes :

- Affaires relatives à des élections, un vote, un référendum (République tchèque, France, Hongrie, Italie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Serbie) ;
- Révisions de détention (Luxembourg, Norvège, République slovaque) ;
- Marchés publics (Croatie) et procédures interlocutoires (injonctions) concernant les soumissions publiques / les procédures administratives pour la conduite des marchés publics (Grèce) ;
- Décisions préliminaires sur la constitutionnalité (France, Irlande) ; et
- Certaines questions d'immigration (Lettonie, Pays-Bas).

9.3.2 Ces limitations sont variables : elles peuvent aller d'une demande de jugement immédiat (Norvège, détention administrative) ou quasiment immédiat (48 heures pour différentes questions en Slovaquie, 48 heures pour les litiges d'ordre électoral en Serbie) jusqu'à 12 mois. Les délais de 30 à 90 jours sont courants.

9.3.3 Peu de problèmes ont été rapportés concernant ces délais qui semblent généralement respectés, bien que le volume et la complexité des affaires, les effectifs et la nécessité d'entendre certaines affaires en session plénière aient été désignés comme des problèmes pour le traitement rapide des affaires de manière générale, problèmes qui seraient également rencontrés pour le traitement des affaires devant respecter un délai obligatoire.

10. Réforme

Plusieurs juridictions ont mentionné des particularités notables ou des développements récents dans la recherche relative au mode de jugement des affaires. En voici une sélection.

⁴⁶ Ce chiffre inclut la Finlande et le Portugal, qui ont indiqué que certains types d'affaires étaient traités de manière urgente et rapidement – par exemple la protection de l'enfance, les cas psychiatriques en Finlande, les litiges en matière d'élection et les actes administratifs affectant plus de 50 personnes – mais n'ont pas mentionné de délai obligatoire pour la résolution.

10.1 Réforme pour accélérer les processus

Plusieurs pays (Croatie, Grèce, Italie, Lettonie, Pologne) ont fait état de réformes récentes (soit sur la base de règles et procédures officielles ou bien du fonctionnement interne de la Cour) visant à augmenter l'efficacité du processus de prise de décision et à accélérer la résolution des affaires. Au Luxembourg, une réforme juridique qui exigerait une résolution plus rapide des affaires est en suspens et reportée depuis longtemps. Le contenu de ces réformes est très varié, mais l'objectif commun d'augmenter la rapidité et l'efficacité démontre sans doute la pression croissante à laquelle seront soumis les processus de prise de décision des tribunaux à l'avenir, et les réformes adoptées pourraient bien aider les autres juridictions à favoriser les changements pouvant être bénéfiques à cet égard.

10.2 Réforme relative à l'acceptation des affaires en appel

10.2.1 L'Irlande est encore dans une phase d'adaptation à la nouvelle charge de travail découlant de l'établissement récent de la Cour d'appel, qui a considérablement changé la quantité de dossiers de la Cour suprême pour que celle-ci traite presque exclusivement les points de droit de haute importance publique. Le fonctionnement de ce nouveau système a été examiné par un comité de la Cour menant à la mise en place de nouvelles procédures. L'Espagne a engagé une réforme similaire, affectant principalement les types d'affaires portées devant la Cour : celle-ci dispose d'un large pouvoir discrétionnaire lui permettant de déterminer quels appels sont suffisamment intéressants pour les traiter. Dans chaque cas, la Cour a désormais la possibilité de se concentrer sur l'établissement de précédents majeurs.

10.3 Réforme sur les audiences

En Bulgarie, une réforme importante est actuellement en cours : elle concerne la manière dont les affaires sont entendues et vise à ce que les audiences orales, qui étaient auparavant publiques, soient désormais privées par défaut. Si cette réforme aurait dû entrer en vigueur début 2019, elle fait toujours l'objet d'un recours devant le tribunal constitutionnel.

10.4 Restructuration majeure

10.4.1 La Hongrie est en pleine restructuration de son système de justice administrative, qui prendra effet en janvier 2020. Il s'agit d'une restructuration profonde qui changera tout, du nom de l'institution à son siège, en passant par sa nature et sa fonction, créant une entité distincte qui fera office de Cour administrative suprême et ne sera plus un service de la Curie actuelle (cour suprême plus générale). Le questionnaire de la Hongrie présente en détails le fonctionnement futur de la nouvelle Cour administrative supérieure et la mesure dans laquelle elle sera différente de la Curie actuelle. Par ailleurs, un nouveau Code du contentieux administratif et Code de procédure civile est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et semble avoir réduit la quantité globale de litiges traités, mais cette réforme est encore trop récente pour en connaître pleinement les effets. Tout cela signifie que la situation de la Hongrie subit

une évolution importante dont les conséquences finales ne seront pas connues avant un certain temps.

Annexe – Institutions membres et observateurs ayant soumis un rapport national en réponse au questionnaire

Membres ACA				
	Pays	Institution		Site Internet
1	Autriche	Verwaltungsgerichtshof	Cour administrative suprême	https://www.vwgh.gv.at/english.html
2	Belgique	Conseil d'État	Conseil d'État	www.raadvst-consetat.be
3	Bulgarie	Върховен административен съд	Cour administrative suprême	http://www.sac.justice.bg
4	Croatie	Visoki upravni sud Republike Hrvatske	Cour administrative supérieure de la République de Croatie	www.vusrh.hr
5	Chypre	Ανώτατο Δικαστήριο	Cour suprême de Chypre	http://www.supremecourt.gov.cy
6	République tchèque	Nejvyšší správní soud	Cour administrative suprême	http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1
7	Finlande	Korkein hallinto-oikeus	Cour administrative suprême de Finlande	https://www.kho.fi
8	France	Conseil d'État	Conseil d'État	Français : http://www.conseil-etat.fr/ Anglais : http://english.conseil-etat.fr/
9	Allemagne	Bundesverwaltungsgericht	Cour administrative fédérale	www.bverwg.de
10	Grèce	Symvoulío tis Epikrateias	Conseil d'État	www.adjustice.gr
11	Hongrie	Kúria (Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium) Futur : Közigazgatási Felsőbíróság	Curie de Hongrie (département administratif et du travail), future Cour administrative supérieure	http://www.lb.hu/index.php
12	Irlande	Cúirt Uachtarach na hÉireann	Cour suprême d'Irlande	http://www.supremecourt.ie/
13	Italie	Consiglio di Stato	Conseil d'État	https://www.giustizia-amministrativa.it
14	Lettonie	Administratīvo lietu departaments	Département des affaires administratives	http://www.at.gov.lv/lv
15	Lituanie	Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas	Cour administrative suprême de Lituanie	Lituanien : https://www.lvat.lt/ Anglais : https://www.lvat.lt/en
16	Luxembourg	Cour administrative	Cour administrative	https://justice.public.lu/fr/organisation-justice/juridictions-administratives.html

17	Malte	Tribunal ta' Revizjoni Amministrattiva and Prim'Awla tal-Qorti Civili	Tribunal de contrôle administratif et « First Hall » de la Cour civile	http://www.justiceservices.gov.mt/court/services/
18	Pays-Bas	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Division de la juridiction administrative (AJD) du Conseil d'État	Néerlandais : https://www.domstol.no/hoyesterett/ Anglais : https://www.domstol.no/en/Enkelt-domstol/-norges-hoyesterett/
19	Pologne	Naczelny Sąd Administracyjny	Cour administrative suprême	Polonais : http://www.nsa.gov.pl/ Anglais : http://www.nsa.gov.pl/en.php Français : http://www.nsa.gov.pl/fr.php Allemand : http://www.nsa.gov.pl/de.php
20	Portugal	Supremo Tribunal Administrativo	Cour administrative suprême	https://www.stadministrativo.pt/
21	République slovaque	Najvyšší súd Slovenskej republiky	Cour suprême de République slovaque	Slovaque : https://www.nsud.sk/ Anglais : https://www.nsud.sk/the-supreme-court-of-the-slovak-republic/
22	Slovénie	Vrhovno sodišče Republike Slovenije	Cour suprême de la République de Slovénie	http://www.sodisce.si/eng/
23	Espagne	Tribunal Supremo de España	Cour suprême d'Espagne	http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Tribunal_Supremo
24	Suède	Högsta förvaltningsdomstolen	Cour administrative suprême	Suédois : www.hogstaforvaltningsdomstolen.se Anglais : http://www.hogstaforvaltningsdomstolen.se/funktioner/english/the-swedish-courts/the-supreme-administrative-court/
25	Royaume-Uni	Supreme Court of the United Kingdom	Cour suprême	https://www.supremecourt.uk/

Observateurs ACA				
26	Serbie	Vrhovni kasacioni sud	Cour suprême de cassation	Serbie (cyrillique) : http://www.up.sud.rs/cirilica Serbe (latin) : http://www.up.sud.rs/latinica Anglais : http://www.up.sud.rs/english
Juridictions invitées				
27	Norvège	Norges Høyesterett	Cour suprême de Norvège	Norvégien : https://www.domstol.no/hoyesterett/ Anglais : https://www.domstol.no/en/Enkelt-domstol/-norges-hoyesterett
28	Suisse	Bundesgericht	Cour suprême fédérale	www.bger.ch