



NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD



Séminaire de l'ACA-Europe

Les mesures visant à faciliter et limiter l'accès aux tribunaux administratifs

9 septembre 2019, Brno

Rapport général

par Zdeněk Kühn et Pavel Molek

Cour administrative suprême de la République tchèque
ACA-Europe (Présidence allemande)

Cofinancé par le Programme Justice de l'Union européenne



1. Introduction

Notre séminaire s'intitule « Mesures visant à faciliter et limiter l'accès aux tribunaux administratifs ». Comme son nom l'indique, le séminaire et ce rapport général sont tous deux définis par la tension entre deux tendances. La première vise à limiter l'accès à l'ensemble des tribunaux administratifs ou aux Cours administratives suprêmes et aux Conseils d'État (également dénommées ci-après les « CAS ») pour les affaires qui ne méritent pas d'être traitées par ces tribunaux pour des motifs expliqués ci-dessous. La seconde vise à faciliter l'accès des participants qui, autrement, n'auraient pas la possibilité de surmonter les limites ou les conditions générales de la saisine des juridictions administratives ou seraient découragés de le faire bien qu'ils le méritent. Autrement dit, notre séminaire de Brno est encore une fois défini par une tension entre Scylla pour l'ouverture des portes du système judiciaire administratif pour tous, suite à quoi nos tribunaux se verraient débordés par des milliers d'affaires chaque mois, et Charybde pour que nos tribunaux deviennent des gardiens kafkaïens qui ferment la « *Porte du droit* » aux « *hommes du pays demandant à accéder à la loi* ».

C'est sur cette tension entre l'ouverture et la fermeture des portes de la justice administrative qu'est basé notre questionnaire. Nous tenons à remercier sincèrement tous les représentants des 23 institutions membres qui y ont répondu avec rigueur et nous ont donné un aperçu des mesures adoptées pour « ouvrir » et « fermer » les portes des tribunaux administratifs, mesures qui pourront inspirer chacune de nos institutions membres. Dans ce rapport, nous utiliserons les codes ISO suivants pour ces 23 pays : Belgique (BE), Croatie (HR), Chypre (CY), République tchèque (CZ), Estonie (EE), Finlande (FI), France (FR), Allemagne (DE), Grèce (EL), Irlande (IE), Italie (IT), Lettonie (LV), Lituanie (LT), Luxembourg (LU), Pays-Bas (NL), Norvège (NO), Pologne (PL), Portugal (PT), Serbie (RS), Slovénie (SI), Espagne (ES), Suède (SE) et Royaume-Uni (UK).

La structure de ce court rapport général suivra la logique de notre questionnaire. Ainsi, nous comparerons en premier lieu plusieurs mesures utilisées pour « fermer les portes », puis nous verrons plusieurs mesures pour « ouvrir les portes » dans la seconde partie.

Sans grande surprise, les mesures utilisées sont fortement influencées par la taille et la structure des tribunaux administratifs dans les pays en question. La variable qui ressort de manière évidente est le **nombre d'instances**. Il y a presque autant de pays ayant deux instances (HR, CY, CZ, FI, IT, LT, LU, NL, PL, RS, SI) que de pays qui en ont trois (DE, EE, EL, ES, FR, IE, LV, NO, PT, SE, UK). La Belgique fonctionne selon un système spécifique :

la seule instance spécialisée dans le droit administratif général est le Conseil d'État, qui est en réalité le seul tribunal purement administratif du pays. Curieusement, il n'y pas vraiment de lien entre la population du pays ou le nombre de juges administratifs d'une part et le nombre d'instances d'autre part. Il peut paraître surprenant que 583 juges administratifs polonais ou 395 juges administratifs italiens soient répartis dans deux instances, tandis que 72 juges administratifs lettons ou 42 juges administratifs estoniens sont divisés en trois instances.

Concernant la **taille de la justice administrative** par rapport au système judiciaire de manière générale, nous pouvons distinguer trois modèles :

1. Dans une grande majorité des pays, les tribunaux administratifs représentent seulement une part minoritaire du système judiciaire dans son ensemble (2 % en RS, 3 % en BE, 4 % en CZ, ES, IT et SI, 5 % en HR et PL, 8 % en LT et LU, 10 % en DE, FR et LV).
2. Le deuxième modèle peut être qualifié de « scandinave » car la proportion de juges administratifs en Finlande (33 %) et en Suède (41 %) témoigne de l'importance accordée à la justice administrative par rapport au droit civil ou pénal. Les chiffres en Grèce sont similaires (34 %) tandis que Chypre et l'Estonie (environ 16 % pour les deux pays) se trouvent entre ces deux modèles.
3. Enfin, il existe un modèle dans lequel la justice administrative n'est pas séparée du reste du système judiciaire sur le plan institutionnel (IE, NL et apparemment NO).

2. Mesures pour limiter l'accès aux tribunaux administratifs

Dans notre questionnaire, nous avons mis l'accent sur plusieurs mesures visant à limiter l'accès aux tribunaux administratifs.

2.1 Frais de justice

La grande majorité des pays appliquent des frais de justice. Les rares exceptions sont le Luxembourg et la Suède. La France a rejoint ces pays en 2014 lorsque le législateur a supprimé les frais de justice qui s'élevaient à 35 €. L'exemple de la France remet en question l'attitude de bon sens quant à l'efficacité des frais de justice en tant que mesure pour réduire la charge de travail des tribunaux. Le législateur français a compris que l'introduction de ces frais ne menait en fait pas à une réduction du nombre de requêtes, et engendrait en parallèle une augmentation des charges de fonctionnement des tribunaux découlant notamment de l'obligation d'inviter chaque plaignant qui n'avait pas payé à effectuer le paiement nécessaire par le biais d'une lettre

recommandée. En Espagne, le tribunal constitutionnel a adopté une conclusion similaire en 2016. Il a prononcé un jugement¹ déclarant l'inconstitutionnalité et la nullité du paragraphe 1 de l'article 7 de la Loi 10/2012, supprimant ainsi les frais de justice dans le domaine administratif.²

En général, le montant des frais de justice est fixé par rapport au PIB par habitant dans chaque pays. Il va de 3 € dans certains cas en Serbie ou 15 € en Estonie à environ 1 000 € au Royaume-Uni et 2 830 € en Norvège. Il existe des cas particuliers selon la valeur du litige : la Finlande où, pour les affaires du domaine des marchés publics d'une valeur supérieure à 10 000 000 €, les frais de justice s'élèvent à 6 140 €, ainsi que l'Allemagne où les frais de justice à la Cour administrative fédérale dépassent 5 130 € pour les affaires d'une valeur supérieure à 100 000 €. Dans la majorité des pays, les frais augmentent dans les instances supérieures, à l'exception du Royaume-Uni où les frais de justice associés à la saisie d'une affaire par la Cour suprême (1 117 €) sont légèrement inférieurs à ceux appliqués à la saisie d'une affaire par la Cour d'appel (1 340 €). Parmi les autres pays, on peut distinguer ceux pour lesquels l'instance est le seul facteur qui détermine le montant des frais de justice (HR, CY, LV, LI, UK) et ceux où les frais de justice dépendent à la fois de l'instance et du contenu de l'affaire (CZ, EE, EL, FI, IT, PT, RS, SI). Dans ce dernier cas, les affaires en matière de sécurité sociale ont généralement les frais les moins élevés. En Irlande, les frais de justice dépendent de l'instance du tribunal et du type de procédure. Aux Pays-Bas, le second facteur pris en compte en plus de l'instance est le type de requérant, les frais étant plus élevés pour les organisations que pour les particuliers.

De ce fait, le système de frais de justice peut être très compliqué, comme c'est le cas au Portugal et en Allemagne qui ont des systèmes très sophistiqués. En Allemagne, le montant des frais de justice augmente de façon dégressive : la valeur de la requête commence à 105 € pour les affaires ayant une valeur de 500 € au tribunal de première instance et dépasse 5 130 € pour les affaires ayant une valeur supérieure à 100 000 € à la Cour administrative fédérale. Si la valeur de la requête ne peut être estimée (notamment pour les affaires qui n'ont aucune importance économique), la valeur est fixée à 5 000 €. Un facteur original est pris en compte en Norvège : les frais augmentent selon le nombre de jours d'audience et diminuent si le droit d'appel n'est pas accordé ou si l'appel est rejeté. Par exemple, au tribunal de première instance, les frais de justice s'élèvent à 590 € mais si une audience de plusieurs jours est nécessaire pour une affaire, chaque

¹ Tribunal constitutionnel, n° 140/2016, du 21/07/2016, Rec. Recours en inconstitutionnalité 973/2013.

² Auparavant, les frais suivants s'appliquaient :

- dans l'ordre juridictionnel civil : appel : 800 € ; cassation et recours extraordinaire pour violation des règles de procédure : 1 200 € ;
- dans l'ordre juridictionnel du contentieux administratif : procédure abrégée : 200 € ; ordinaire : 350 € ; appel : 800 € ; cassation : 1 200 € ;
- dans le domaine social : suppliation : 500 € ; cassation : 750 €.

jour supplémentaire implique une augmentation d'environ 350 €. Le système en Pologne est également complexe car il existe deux types de frais : des frais proportionnels et des frais fixes. Les frais fixes peuvent aller de 23 € à 2 320 € en fonction de l'objet de la procédure. Les frais proportionnels sont fixés en tant que pourcentage de la valeur de l'objet de l'affaire. En raison de cette combinaison, les frais vont de 23 € à 23 200 €.

En général, le montant des frais de justice est fixe pour tous les requérants mais certains pays appliquent des réductions spécifiques, par exemple pour les plaideurs intervenant en personne (CY). Aux Pays-Bas, plusieurs conditions influencent le montant des frais : a) application ou non de la réglementation sur les frais réduits ; b) appel interjeté par un particulier ou par une organisation ; c) compétence du tribunal supérieur en première instance uniquement ou en appel ; ou d) revenus de la personne inférieurs au minimum social.

Dans la majorité des pays, les frais doivent être réglés au moment de l'introduction du recours ou de l'appel ou bien dans un délai ultérieur prédéfini (CY, CZ, EE, EL, IE, IT, LV, LT, NL, PL, PT, SI). La Finlande et la Croatie constituent des exceptions : le requérant doit payer les frais dans un délai fixe après que le tribunal a rendu sa décision. Si la partie ne règle pas ces frais, un mécanisme est en place pour exiger ce paiement. De même, en Allemagne, le tribunal informe le plaignant des frais à payer après le début de la procédure. Si cette personne ne paie pas ces frais, la procédure judiciaire n'est pas directement affectée mais les frais peuvent lui être exigés. En Belgique, l'appel est immédiatement déclaré au greffe mais la procédure est suspendue jusqu'à ce que les frais soient réglés : c'est ce qu'on appelle le « gel des procédures ». Dans les tribunaux administratifs ordinaires de Grèce, les frais doivent être réglés avant la première audience de l'affaire, faute de quoi la demande est rejetée comme étant irrecevable. La Norvège combine ces deux pratiques : les frais doivent être réglés après le dépôt de la plainte mais avant le début de la procédure. Toutefois, si le requérant est représenté par un avocat, les frais peuvent être réglés une fois que le tribunal a rendu sa décision. Si les frais ne sont pas payés, l'affaire est rejetée. Au Royaume-Uni, il existe différentes phases : les frais « d'autorisation de dépôt de dossier » auprès d'un tribunal administratif sont exigibles avec la demande. Lorsque le tribunal donne l'autorisation de poursuivre la procédure de contrôle judiciaire, des frais de « permission de procéder » sont exigibles dans un délai de 7 jours. La moitié du montant (430 €) serait déjà payée si le requérant demandait à la juridiction de réexaminer la décision d'autorisation lors d'une audience.

Une petite minorité de pays seulement exigent un acompte pour les frais de justice ou les coûts associés à l'autre partie (PT et UK), tandis que d'autres en exigent pour couvrir les

frais de présentation des preuves. En Serbie, si une partie souhaite procéder à une présentation des preuves, elle est tenue, sur ordre du tribunal, de verser le montant requis pour couvrir ces frais. Le tribunal annule la présentation des preuves si le montant requis pour couvrir les frais n'est pas réglé dans le délai fixé par le tribunal. En Grèce, il existe des exceptions pour les affaires impliquant une expertise scientifique ou technique, pour lesquelles l'acompte requis est payé par l'autorité publique. En Lettonie (de même qu'en Espagne), lorsqu'un particulier ou une autorité publique dépose une plainte connexe pour des erreurs de procédure des juridictions inférieures ou un pourvoi en cassation devant la Cour suprême, il ou elle doit verser une somme forfaitaire. Si le requérant obtient gain de cause pour sa demande, ce montant lui sera remboursé.

La compatibilité des frais de justice en matière de marchés publics avec les principes d'efficacité, de rapidité, de non-discrimination, d'accessibilité et avec le droit à une protection judiciaire efficace a déjà été examinée par la Cour de justice de l'UE suite à une question préliminaire du tribunal administratif régional du Trentin-Haut-Adige. Dans son jugement C - 61/14, *Studio Infermieristico Associato v Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino* du 6 octobre 2015, la Cour de justice a déclaré que les frais de justice d'Italie dans le domaine des marchés publics étaient compatibles avec la directive 89/665 et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

2.2 Frais de procédure

Les frais de procédure pour la partie ayant obtenu gain de cause peuvent être compensés dans tous les pays qui ont répondu au questionnaire. En Suède, les coûts peuvent seulement être compensés pour les affaires en matière de fiscalité et de marchés publics, dans la mesure où ces coûts sont raisonnables. Dans la plupart des pays prévoyant une compensation des coûts, celle-ci peut être exclue à la discrétion du tribunal pour des motifs d'équité ou autres circonstances importantes. Cela n'est pas possible en Belgique, en Allemagne, au Portugal et en Slovénie. Ces règles générales ne s'appliquent pas à certains domaines spécifiques pour lesquels les coûts ne sont pas compensés : en Estonie, en droit de l'environnement lorsqu'il est fait référence à l'article 9 (4) de la Convention d'Aarhus (il en va de même en Irlande) ; en Finlande où des règles spécifiques s'appliquent pour les procédures de fonctionnaires ; en Lituanie, aucun coût n'est compensé pour les procédures sur la légalité d'un acte administratif à caractère général ; en République tchèque, pour les affaires concernant des élections, aucune partie ne peut être

indemnisée ; au Portugal, aucune compensation n'est accordée pour les affaires relatives aux syndicats, aux maladies professionnelles et au droit d'asile.

Dans plusieurs pays, les coûts ne peuvent pas être compensés en faveur de l'autorité publique, c'est-à-dire que celle-ci doit intégrer ces coûts dans son budget. C'est le cas en Allemagne, en Lettonie et en Suède. En Belgique, ces coûts peuvent seulement être compensés si l'autorité publique a été représentée par un avocat. En France, une compensation peut avoir lieu pour les honoraires d'avocat justifiés ou les frais spécifiques ayant permis de défendre les intérêts de l'autorité publique dans l'affaire. En Pologne, la situation diffère selon l'instance : les coûts peuvent être compensés en faveur de l'autorité publique pour les procédures de cassation mais pas en première instance. Pour les litiges entre différentes autorités publiques, aucune compensation des coûts n'est accordée, quelle que soit l'instance. En République tchèque et en Norvège, les autorités publiques ne bénéficient jamais d'une compensation pour les affaires en matière de sécurité sociale.

Dans la majorité des pays, le montant des coûts à compenser est basé sur un tarif généralement applicable (BE, HR, CY, CZ, DE, EL, LU, LT, LV, NL, PL, RS et SI). Dans les autres pays, il est basé sur un tarif convenu entre un avocat et son client (IE, NO, PT), et certains pays appliquent une limitation de responsabilité pour les frais déraisonnables (EE, SE et UK). L'Italie combine ces deux pratiques en priorisant les coûts convenus entre l'avocat et le client. S'ils ne sont pas fixés de cette façon, des coûts basés sur un tarif général s'appliquent. Le système le plus compliqué est celui de la Finlande : généralement, le montant est basé sur un prix stipulé entre un client et un avocat (conformément aux directives de l'association du barreau finlandais). Toutefois, lorsque l'affaire implique une aide juridique de l'État, les coûts à compenser sont fixés à 110 € par heure (dans des circonstances spéciales, ils peuvent être augmentés de 20 %) et dans les affaires de protection internationale, des frais fixes de 1 300 / 800 / 400 € (tribunaux administratifs) et 1 000 / 400 / 200 € (CAS) s'appliquent. La Norvège fonctionne selon un système similaire : un tarif s'applique en cas d'aide juridique gratuite. En France, le montant est fixé par le juge qui prend en compte le principe d'équité et la situation économique de la partie perdante. Il existe toutefois une directive préliminaire et le juge ne peut pas dépasser le montant réclamé par la partie ayant obtenu gain de cause. En Espagne, c'est le tribunal qui détermine le montant.

2.3 Étapes obligatoires avant de déposer une requête auprès d'un tribunal administratif

Dans quelques pays, avant de déposer une requête auprès d'un tribunal administratif, un particulier doit suivre certaines procédures préalables au procès. En Estonie, dans certains cas (ex. : droit des prisonniers de déposer une plainte et litiges en matière de marchés publics), une procédure préalable au procès est prévue par la loi. Une action peut seulement être intentée devant un tribunal si la procédure préalable au procès a eu lieu et que la demande n'a pas été satisfaite dans les délais impartis. Au Royaume-Uni, un requérant est tenu d'envisager une résolution alternative du litige et d'envoyer une lettre avant de déposer une plainte contre le défendeur. La France expérimente actuellement une étape de médiation préalable obligatoire pour certains litiges relatifs à des questions sociales et à la fonction publique (fin prévue en 2020). En Lettonie, dans certains cas prévus par la loi, la plainte doit d'abord être déposée auprès d'une institution d'examen extrajudiciaire préliminaire (ex. : Commission des litiges administratifs).

2.4 Exclusion de certains types d'affaires

Dans la majorité des pays, toutes les décisions des autorités publiques (à l'exception des autorités bénéficiant d'une immunité personnelle telle qu'expliquée dans le chapitre 2.5) peuvent être réexaminées. Une minorité de pays ont listé certaines mesures ou types de décisions administratives qui sont exclus : Belgique (contrats administratifs, ordres internes, actes exécutifs, conventions collectives et notes de service) ; Chypre (réglementations et règlements émis par un organe exécutif et décisions politiques des autorités administratives) ; Finlande (ex. : nomination de fonctionnaires à court terme) ; et Suède (décisions dans le cadre de systèmes de soutien économique public accordé volontairement par l'État).

La Grèce a souligné que ce type d'exceptions était exclusivement déterminé par la jurisprudence de la Cour administrative suprême et non par le législateur. Voici certaines de ces exceptions : dispositions gouvernementales adoptées dans le domaine de la politique gouvernementale ou des relations internationales et décisions du gouvernement pour nommer les responsables du système judiciaire, actes d'exécution de décisions administratives et actes administratifs émis par des autorités publiques dans le cadre de l'exercice du droit privé, et gestion des compétences internes et organisationnelles.

Plusieurs pays ont explicitement indiqué que les décisions administratives en matière de droit privé ne peuvent pas être examinées par les tribunaux administratifs (CY, CZ, EL, IE, HR, LV, PL) et qu'elles sont généralement examinées par les tribunaux civils. Au Luxembourg,

les tribunaux civils sont compétents pour examiner les questions de fiscalité indirecte (en particulier la TVA ou l'impôt sur les successions), tandis que certaines questions sociales sont réglées par les juridictions sociales. Les tribunaux civils néerlandais examinent les ordonnances ayant un effet général et les actes des autorités exclus de la définition de l'autorité administrative. Certains pays ont fait état de tribunaux spécialisés en matière d'emploi public (ex. : tribunaux du travail en Suède) ou dans d'autres domaines spécifiques (plusieurs tribunaux spécialisés au Royaume-Uni).

D'autre part, il existe certains domaines de litiges hors du champ de compétence traditionnel de la justice administrative qui sont résolus par les tribunaux administratifs. Dans plusieurs pays, les tribunaux administratifs sont responsables de l'examen judiciaire des élections ou référendums (FI, FR, IT, LV, LT, LU, SI). Pour certains pays, c'est aussi le cas des litiges relatifs aux partis politiques (BE, CZ). Au Portugal, les tribunaux administratifs sont compétents en matière d'élections des dirigeants des institutions publiques (ex. : universités, hôpitaux). En Croatie, en Estonie et en Lettonie, les tribunaux administratifs sont compétents pour statuer sur les litiges découlant des contrats administratifs. En Grèce, un groupe de juges de la CAS est constitutionnellement compétent pour élaborer tous les projets de décrets réglementaires présidentiels, après qu'ils ont été proposés par les ministres compétents et avant qu'ils ne soient signés par le président de la République (la CAS exerce un contrôle de la constitutionnalité, de la légalité générale, de la légalité quant aux limites autorisées par la loi ainsi que de l'exactitude technique des projets de décrets). Une situation unique est celle de Chypre, où la Cour suprême est la plus haute juridiction en matière de droit administratif, civil et pénal et fait également office de tribunal constitutionnel du pays. En Lituanie, les tribunaux administratifs sont compétents pour évaluer les demandes relatives à des violations de serment ou à un défaut d'exécution des pouvoirs établis par la loi par des membres du conseil municipal ou par le maire. En République tchèque, la CAS fait office de tribunal disciplinaire pour les juges et d'autres professions juridiques, en Pologne pour les juges administratifs.

2.5 Immunités de certaines autorités publiques

Étonnamment, la liste des autorités publiques dont les actes ne sont pas soumis au contrôle judiciaire est relativement courte. Le chef d'État bénéficie de cette immunité en Finlande, à Chypre et en Pologne (pour certaines décisions, notamment son refus de nommer des juges ; en outre, les décisions du Conseil national de la magistrature à l'égard des demandes de nomination des juges de la Cour suprême ne sont plus soumises à un contrôle judiciaire).

Le chef d'État bénéficie également de ce type d'immunité en Irlande et en Suède car le président irlandais et le monarque suédois n'ont aucune compétence administrative. En Estonie, des débats existent sur la question de savoir si les décisions du président en matière d'appels à la clémence doivent faire l'objet d'un examen juridique. Concernant l'examen des actes individuels du président estonien, la loi stipule que les décisions relatives à la désignation à un poste ou à la révocation de celui-ci font l'objet d'un examen par la Cour suprême.

Les autres autorités exclues de la juridiction des tribunaux administratifs chypriotes sont le gouvernement et le Conseil suprême de la magistrature. Au Luxembourg et en Italie, les actes ou les mesures du gouvernement central dans le cadre de l'exercice du pouvoir politique ne peuvent pas être contestés. De même, en Suède, les actes du conseil des ministres qui n'affectent pas les droits civils des individus sont exclus.

En France, le président de la République et le Premier ministre partagent l'immunité quant aux actes gouvernementaux relatifs aux relations entre les différents pouvoirs publics constitutionnels et ceux liés à la conduite des relations extérieures.

Dans son questionnaire, la Lituanie a fourni une longue liste d'organismes ayant une immunité : le président de la République, le Seimas (seule chambre du parlement lituanien) et ses membres, le Premier ministre, le gouvernement (en tant qu'institution collégiale), les juges de la Cour constitutionnelle, la Cour suprême et la Cour d'appel. Par ailleurs, les actes de procédure des tribunaux, des procureurs, des enquêteurs, des personnes menant une enquête, du médiateur du Seimas, du médiateur pour la protection des droits de l'enfant et des huissiers de justice ne sont pas non plus soumis au contrôle judiciaire.

2.6 Demandes frivoles

Parmi les éléments risquant de surcharger les tribunaux d'affaires n'ayant aucune importance réelle, il convient de mentionner les plaintes frivoles ou abusives. Dans certains pays, ces plaintes sont soit rejetées car jugées irrecevables (CY, EE, IE), soit sanctionnées par une amende (BE, FR, IT, PT) ou par une multiplication des frais payés à l'autre partie (EL, IT, NL, PT).

Un juge administratif français peut imposer une amende allant jusqu'à 10 000 € à une personne ayant déposé une requête de mauvaise foi fondée sur la fraude ou l'utilisation de faux documents, ou bien à une personne qui conteste constamment les décisions confirmatives contre lesquelles des appels ont déjà été interjetés devant un juge administratif. Le montant de l'amende est fixé à l'entière discrétion du juge qui n'est pas tenu de justifier sa décision.

Les tribunaux administratifs grecs ont le pouvoir d'imposer des frais de 100 à 500 € à la partie qui a sollicité le report du procès de son affaire par le biais d'une décision distincte et suite à une demande spécifique de la partie adverse. Depuis peu, la CAS a le pouvoir de multiplier les frais imposés à la partie perdante si son assignation dépasse un délai raisonnable, en prenant en compte les questions juridiques posées. La multiplication des coûts est une pratique également utilisée en Italie. Le tribunal peut ordonner à la partie perdante qui présente des motifs manifestement infondés de verser à la partie adverse un montant pouvant aller jusqu'au double des frais engagés. En outre, le tribunal peut d'office ordonner à la partie perdante de payer une sanction pécuniaire d'au moins deux fois et d'au plus cinq fois les frais de justice dus suite à l'introduction de la demande sur laquelle est basée la procédure, lorsque la partie perdante a engagé l'action en justice ou a fait preuve d'une opposition déraisonnable devant le tribunal. Pour les litiges relatifs aux contrats publics, le montant de la sanction peut être augmenté jusqu'à un pour cent de la valeur du contrat si elle est supérieure à la limite susmentionnée. En général, au Royaume-Uni, chaque partie assume généralement ses propres coûts mais une personne ayant fait une demande frivole peut être tenue de payer une partie des frais du défendeur. Par ailleurs, si une personne persiste à intenter des actions en justice contre d'autres personnes dans des affaires sans fondement, elle peut être qualifiée de « plaideur quérulent » et se voir interdire d'intenter de nouvelles poursuites sans autorisation.

En Estonie, le tribunal peut refuser la requête du demandeur si celui-ci a considérablement abusé de son droit d'intenter une procédure et si la violation du droit sur laquelle est basée l'action en justice est mineure. Dans ce cas, les frais de justice ne sont pas remboursés. La Cour suprême de Chypre peut rejeter tout appel qui semble *prima facie* frivole après avoir entendu les arguments des parties et peut le révoquer s'il est réellement reconnu comme frivole. En Irlande, la réglementation des juridictions supérieures prévoit une liste très spécifique d'actions abusives, indiquant que « *à tout moment de la procédure, le tribunal peut ordonner l'annulation ou la modification de toute question d'une approbation ou une argumentation qui aurait pu être inutile ou scandaleuse, ou qui serait susceptible de nuire, gêner ou retarder le procès équitable de l'action ; elle peut dans ce cas, si elle le juge approprié, ordonner le paiement des frais de la requête entre l'avocat et le client.* » Ces règles indiquent également que « *la Cour peut aussi ordonner l'annulation de tout argument au motif qu'il ne révèle aucune cause d'action ni réponse raisonnables et, dans un tel cas ou si les actes de procédure démontrent que les arguments de l'action ou la défense sont frivoles ou vexatoires, la Cour peut ordonner que l'action soit suspendue ou rejetée, ou que le jugement soit rendu en conséquence, selon ce qui est le plus approprié.* »

Les tribunaux lettons peuvent « sanctionner » les actions frivoles dans les procédures ultérieures en rejetant les futures demandes de réduction du montant des frais de justice sur la base de la mauvaise situation financière du requérant. Lorsqu'il statue sur ces demandes, le juge doit déterminer si la personne a déjà agi de manière frivole ou non par le passé, c'est-à-dire si au cours des trois dernières années les soumissions de cette personne n'ont pas été trop excessives et si elles étaient bien fondées ou si elles ont été rejetées par les tribunaux pour manque de fondement.

2.7 Autres mesures pour limiter l'accès aux tribunaux

Outre les mesures habituelles ou courantes visant à limiter l'accès aux tribunaux, il en existe d'autres qui sont utilisées dans seulement un pays mais qui pourraient en inspirer d'autres. Plusieurs idées inspirantes ont été appliquées en Grèce, par exemple augmenter la portée de la compétence des formations à juge unique des tribunaux administratifs, fixer une limite pécuniaire pour l'introduction de recours devant les juridictions de deuxième instance (elle est actuellement de 5 000 € pour les affaires d'ordre général et de 3 000 € pour les requêtes en matière de sécurité sociale et de salaires) ou encore utiliser des technologies informatiques pour l'organisation des tribunaux.

En Lituanie, l'utilisation des technologies informatiques va encore plus loin et les plaintes peuvent être déposées sous forme électronique et soumises au moyen d'une communication électronique, ce qui permet de générer des dossiers électroniques. La Lettonie a décidé de ne pas rendre les plaintes électroniques mais plutôt d'obliger le requérant à les réduire : si la requête en cassation est trop longue, les juges peuvent demander à une partie de soumettre un résumé de la plainte.

Dans les pays impliquant différentes minorités linguistiques, l'obligation de rédiger la plainte dans la langue officielle seulement peut constituer un obstacle. Par exemple, les tribunaux estoniens utilisent seulement l'estonien comme langue de travail pour les procédures judiciaires, et si une action est engagée dans une autre langue, le tribunal exige que le participant fournisse une traduction, sauf si cela est impossible ou excessivement compliqué pour cette partie. Dans certains cas, le tribunal peut également se charger lui-même de l'obtention de la traduction.

3. Mesures pour faciliter l'accès aux tribunaux administratifs

3.1 Exemption de l'obligation de payer les frais

Dans la plupart des pays où le paiement des frais est obligatoire, certaines autorités gouvernementales et publiques sont exemptées par la loi de payer ces frais.

De plus, dans certains pays, cette exemption s'applique à certains types de litiges (affaires) tels que le domaine informatique, tandis que dans d'autres systèmes elle s'applique à certains types de personnes. Dans certains systèmes juridiques, ces deux critères sont utilisés pour l'exemption (c'est-à-dire que certains litiges et certaines personnes bénéficient d'une exemption de paiement).

En tant qu'exemples typiques d'affaires impliquant une exemption, on peut citer les cas d'asile (HR, CZ, FI, DE, PL), les cas de rétention d'étrangers (CZ, IE, PL), les affaires relatives à la sécurité sociale (HR, CZ, EE, DE, IT, LT, NO, PL, et également FI pour certains types d'affaires dans ce domaine), les litiges d'ordre électoral (CZ, IT, LT) ou encore les conflits de compétence (CZ, IT).

Parmi les cas moins courants faisant l'objet d'une exception prévue par la loi, on retrouve le cas des fonctionnaires en situation de litige en lien avec leur service (HR, IT, LT, PL, et certains cas en EE), les demandes d'examen judiciaire dans le cadre de procédures pour infractions pénales (IE), la garantie du soutien pour les élèves souffrant d'un handicap (IT), l'accès aux informations sur l'environnement (IT), les procès intentés contre l'inactivité de l'autorité publique (LT).

Dans certains pays, l'histoire récente se reflète dans les exceptions statutaires à l'obligation de payer (ex. : en Croatie, où l'exemption s'applique aux invalides de la guerre d'indépendance de Croatie des années 1990, aux épouses, aux enfants et aux parents de soldats croates ayant été tués, disparus ou détenus lors de la guerre d'indépendance croate, etc.).

Dans certains systèmes, les bénéficiaires de l'aide sociale recevant une allocation spécifique sont exemptés (HR) tandis que dans la plupart des autres pays, l'exemption d'une personne dans le besoin est appliquée suite à la décision individuelle du tribunal (voir la section 3.6 ci-dessous).

Les rapports montrent qu'il n'existe aucune différence entre les instances juridictionnelles quant à ces exceptions prévues par la loi.

3.2 Organisations non gouvernementales

Il semble très rare qu'une exception explicitement prévue par la loi s'applique aux ONG. En général, la plupart des systèmes ne prévoient aucune exception pour les ONG.

Certains exemples du contraire peuvent être mentionnés en Croatie (dans le cas des organisations humanitaires seulement), Pologne (ONG et entités listées dans la loi pour leurs propres affaires concernant l'exécution de la mission publique commandée conformément aux dispositions sur l'intérêt public et le service volontaire) et Slovénie (associations de personnes handicapées et organismes caritatifs pour les affaires relatives à leur raison d'être).

Des exceptions spécifiques mais très limitées existent en Lettonie : conformément aux articles 29 et 128 (3) de la loi sur les procédures administratives, si l'organisation non gouvernementale se conforme à la notion de « *personnes morales de droit privé (entités) ayant le droit de soumettre une demande auprès d'une institution ou d'un tribunal pour défendre les droits et les intérêts juridiques des personnes privées* » et si la personne qu'elles représentent est pauvre et qu'elle est donc exemptée de l'obligation de payer les frais, cette ONG est elle-même exemptée de les payer.

3.3 Décision du tribunal d'exempter un requérant de l'obligation de payer les frais

Dans quelques pays, la loi ne permet pas aux juges d'exempter le requérant du paiement des frais. C'est le cas de l'Italie et de l'Irlande où cela n'est pas possible et où seules des exceptions légales (prévues par la loi) peuvent s'appliquer.

À Chypre, en vertu de la loi, le tribunal a le pouvoir d'exempter la partie dans quelques procédures spécifiques seulement.

En Croatie, depuis peu, ce n'est pas le système judiciaire mais l'administration publique qui accorde les dispenses de paiement.

Dans la plupart des autres pays, les juges ont cette possibilité. La décision d'accorder une exemption à un requérant peut être prise soit par l'ensemble de la chambre qui statue sur l'affaire, soit par le juge qui préside la chambre. La plupart des rapports ne font pas de distinction entre ces deux scénarios possibles.

Un exemple typique de ce système est la République tchèque où le juge qui préside la chambre peut, sur demande, exempter le requérant de l'obligation de payer les frais. L'exemption peut être totale ou partielle. L'exemption totale ne peut s'appliquer qu'à titre exceptionnel. Si l'exemption totale est accordée ou si le juge n'a pas répondu à la demande du requérant, la décision doit être justifiée. L'exemption est accordée si la situation financière

du requérant le justifie (le tribunal compare les revenus et la valeur des biens du requérant au montant des frais de justice). Le requérant est dans l'obligation de soumettre tous les documents permettant d'évaluer ses conditions de vie.

Dans de nombreux systèmes, le tribunal n'accorde aucune exception si la demande a peu de chances d'aboutir (ex. : CZ) ou si les chances de réussite sont trop faibles (ex. : DE, EE).

Certains rapports font état de conditions spécifiques pour les sociétés (personnes morales de droit privé). C'est le cas de la Grèce (pour pouvoir bénéficier d'une exemption de paiement des frais, elles doivent fournir un justificatif prouvant que le paiement des frais empêche ou complique considérablement la réalisation de leurs objectifs fondamentaux) et de la Pologne (une personne de ce type doit prouver que ses ressources ne lui permettent de payer aucun coût de procédure – afin de bénéficier entièrement du droit d'assistance ; ou qu'elle n'a pas les ressources suffisantes pour payer la totalité des frais de procédure – pour bénéficier partiellement du droit d'assistance). Sur le plan du droit, beaucoup d'autres systèmes juridiques ne font pas la distinction entre les particuliers (personnes physiques) et les sociétés (personnes morales de droit privé). En Estonie, les personnes morales peuvent seulement être exemptées si leur siège se trouve en Estonie ou dans un autre pays membre de l'UE.

En Finlande, où les frais sont exigibles après que la décision a été rendue, le tribunal peut dispenser la personne de payer les frais si « imposer des frais de justice serait manifestement déraisonnable ».

Il semble que la majorité des lois donnent aux juges une marge de discrétion suffisante et ne définissent pas précisément les besoins financiers du requérant. La situation est différente aux Pays-Bas. Dans ce pays, l'incapacité à payer (« *betalingsonmacht* ») sur laquelle est basée l'exemption judiciaire est régie par des seuils statutaires très élevés :

« Le revenu net de la personne qui dépose la requête et de son/sa partenaire fiscal(e) doit être inférieur à 90 % du paiement de l'allocation sociale maximale à laquelle la personne peut prétendre. À compter du 1^{er} janvier 2019, des revenus inférieurs à 90 % du revenu net s'élèvent à 922,99 € ou moins. En outre, ni le/la participant(e) ni son/sa partenaire ne doivent posséder de capital financier (parts, espèces, créances, etc.) »

3.4 Remboursement des frais payés

En Finlande, comme les frais sont exigibles suite au jugement final, la situation est plus simple. Aucun frais ne doit être payé si le plaignant gagne l'affaire. Toutefois, dans ce pays, des frais de justice sont facturés même en cas de retrait d'une plainte, d'un appel ou d'une requête.

D'autres questions se posent dans la plupart des systèmes européens où les frais sont exigibles lors du dépôt de la plainte, de l'appel ou de la requête en cassation.

Il semble que dans la majorité de ces systèmes, en cas de victoire du plaignant, ce soit le défendeur qui le rembourse. Néanmoins, cela n'est pas le cas dans certains systèmes où c'est le tribunal qui rembourse les frais engagés. C'est le cas en Lettonie et en Grèce. Dans le système grec, c'est le cas si le plaignant gagne l'affaire devant le tribunal. En fonction des circonstances de l'affaire, au moment de rendre sa décision finale, le tribunal est autorisé par la loi à exempter le requérant qui a obtenu gain de cause de payer les frais requis.

Dans de nombreux systèmes, les frais sont remboursés si la requête est rejetée car jugée irrecevable ou si elle est retardée (ex. : CZ, EE, PL, EL). Toutefois, si le demandeur a retiré sa plainte, le tribunal doit lui rembourser les frais en déduisant un certain pourcentage (ex. : CZ, DE, LV, EE).

Une règle spécifique s'applique dans les systèmes où les tribunaux supérieurs usent d'un pouvoir discrétionnaire pour sélectionner les affaires à examiner. C'est le cas en Norvège où les frais sont remboursés si l'affaire n'a pas été sélectionnée pour être examinée.

3.5 Représentation obligatoire par un professionnel du droit

En général, la représentation juridique est seulement obligatoire pour le dépôt d'une requête en cassation ou d'un appel devant la Haute Cour (Cour suprême) ou le Conseil d'État (BE, CZ, SI). En France et en Allemagne, c'est également le cas pour les affaires saisies par la cour d'appel. Une situation particulière existe en Pologne où la requête en cassation doit être rédigée par un professionnel du droit, mais aucune autre exigence n'existe quant à sa participation (la partie n'a donc pas besoin de recourir à un professionnel lors de l'audience). En France, pour être représentées devant le Conseil d'État, les parties doivent recourir aux services d'un avocat qui plaide devant le Conseil d'État et la Cour de cassation.

Dans la plupart des juridictions, le requérant n'est pas tenu d'être représenté par un avocat, quelle que soit l'étape de la procédure (CY, EE, FI, IE, LV, LT, NO, SE, UK, NL à l'exception des affaires fiscales devant la Cour suprême).

En revanche, même si cela est rare, la représentation juridique est obligatoire à toutes les étapes de la procédure dans certains pays (EL, IT, LU, ES). Toutefois, dans certains cas spécifiques, cette exigence ne s'applique pas, par exemple pour les affaires fiscales au Luxembourg.

3.6 Aide juridique gratuite pour les participants

Dans la plupart des juridictions, le tribunal peut désigner un avocat. En général, cela se fait à la demande d'un participant (ex. : CZ, CY, EE, FR, DE, LV, SI). La loi peut limiter le droit à l'aide juridique aux particuliers seulement, c'est-à-dire aux personnes physiques (c'est le cas en EE, IT et FR qui, en plus des personnes physiques, inclut également les fondations et organisations à but non lucratif).

Dans certaines juridictions, c'est le barreau qui désigne un avocat ; ce n'est donc pas la responsabilité du tribunal (BE, LU). De même, aux Pays-Bas, cette tâche relève de la Commission d'aide juridique (« *Raad voor Rechtsbijstand* »). En Lituanie, le service d'aide juridique garanti par l'état, qui est une institution publique budgétaire, est chargé d'examiner les demandes des particuliers et de prendre les décisions relatives à l'aide juridique. Au Royaume-Uni, le service d'aide juridique a le même rôle.

3.7 Formes et conditions de l'aide juridique gratuite

En général, les conditions de désignation d'un représentant d'une partie sont liées aux besoins financiers de cette partie. Par conséquent, ces conditions sont liées (parfois indirectement) aux conditions d'exemption de l'obligation de payer les frais de justice (BE, CZ, EE, FI, DE, EL, IT, LV, NL, NO, SI).

L'aide juridique n'est pas accordée si elle est manifestement inutile ou si la poursuite de l'affaire constitue un abus de procédure (ex. : CZ, FI, SI). En Finlande, c'est également le cas si l'affaire a peu d'importance pour le requérant.

Dans certains pays, l'obligation de payer les frais ne dépend pas du droit de bénéficier de l'aide juridique gratuite (CY, FR).

Certaines juridictions n'appliquent pas le droit universel à l'aide juridique gratuite qu'elles limitent à certaines procédures seulement (CY).

4. Sélection des affaires par les juridictions inférieures et supérieures

4.1 Les tribunaux administratifs ont-ils le pouvoir de choisir des affaires ?

De nos jours, le nombre de systèmes qui ne fournissent aucun outil à leurs tribunaux (administratifs) suprêmes pour limiter leur charge de travail est très limité. Bien que la plupart des

systèmes européens n'emploient pas les termes de « *sélection* » ou « *filtrage* » et insisteraient même sur la nature formelle de cette procédure, leurs lois donnent aux juges une certaine flexibilité pour choisir sur quelles affaires ils souhaitent travailler et déterminer celles qui ne méritent pas d'y accorder une attention particulière.

Dans le questionnaire, seules Chypre, l'Italie, la Pologne et la Serbie ont affirmé qu'aucun mécanisme de filtrage n'était en place. Le rapport de la Lituanie nous indique que bien que la situation soit similaire dans ce pays, des projets de loi devraient la faire évoluer dans un avenir proche.

Une sélection très limitée a lieu en République tchèque : elle ne s'applique qu'aux affaires relevant du droit d'asile (voir ci-dessous). Pour les autres domaines, la Cour administrative suprême de la République tchèque traite toutes les affaires, qu'elles soient de nature factuelle ou juridique, quelle que soit leur importance et même si la question juridique en jeu a déjà été jugée à de nombreuses reprises.

La plupart des autres juridictions appliquent des mécanismes de filtrage ou de sélection bien que la majorité ne les utilisent que pour le tribunal de dernière instance (HR, EL, BE, FR, IE, FI, SI, LV, NL). Certains pays appliquent des mécanismes de filtrage au niveau des cours d'appel et des cours suprêmes mais en règle générale, les cours suprêmes disposent d'un pouvoir discrétionnaire plus important (DE, ES, SE, NO).

Au Royaume-Uni, un mécanisme de filtrage s'applique à tous les degrés de juridiction. En Estonie, un mécanisme très spécifique est également utilisé à tous les niveaux de la justice administrative.

4.2 Conditions de sélection des affaires

Dans presque tous les systèmes appliquant une certaine sélection, certains critères sont prévus par la loi afin de déterminer quelles affaires méritent d'être examinées. Contrairement aux points de vue exprimés dans certains rapports, il semble que les juges bénéficient presque toujours d'un pouvoir discrétionnaire considérable, bien que la marge de discrétion puisse varier selon le degré de juridiction et le fait que la décision fasse l'objet ou non d'un appel (ou d'une plainte constitutionnelle dans les systèmes où elle existe).

Ces critères diffèrent selon les pays. En Belgique, les arguments des pourvois en cassation sont seulement recevables s'ils invoquent une illégalité « *dans la mesure où les motifs invoqués par l'appel ne sont manifestement pas infondés et que cette violation est véritablement d'une nature susceptible de mener à la cassation de la décision contestée et pourrait avoir influencé la portée de la décision* ».

Aux Pays-Bas, pays voisin, des règles similaires s'appliquent. La loi permet à la Cour suprême de déclarer un appel non recevable lorsqu'il est évident que les motifs du recours en cassation ne mèneront pas à la cassation ou lorsqu'une partie n'est pas suffisamment intéressée par un pourvoi en cassation. En outre, la loi permet à la Cour suprême de ne pas traiter une affaire lorsque les questions de droit ne servent pas les intérêts d'unité ou de développement de la jurisprudence. Le rapporteur a fourni un exemple de 2017 où une requête en cassation a été déposée pour 724 affaires fiscales. Dans 272 cas, cette requête a mené à une évaluation matérielle de l'affaire, 131 affaires ont été déclarées irrecevables sur la base de la première règle (il est évident que les motifs du recours en cassation ne mèneront pas à la cassation ou une partie n'est pas suffisamment intéressée par un pourvoi en cassation) et 321 affaires n'ont pas été saisies par la Cour suprême sur la base de la dernière règle citée (l'affaire n'avait aucun intérêt du point de vue du développement de la jurisprudence).

La deuxième exception aux Pays-Bas est le « système d'autorisation modéré » de la Division de la compétence du Conseil d'État pour les affaires d'asile. Conformément à la loi, le Conseil peut considérer qu'un moyen du pourvoi ne mènera pas à une décision autre que celle qui a été rendue par le tribunal de première instance, et ce sans fournir de justification supplémentaire. Ainsi, le Conseil d'État peut fournir une justification plus approfondie dans les seuls cas qui apportent une valeur ajoutée à l'uniformité et au développement de la loi. Pour les dossiers d'asile, cet article joue un rôle important puisqu'il empêche les étrangers de profiter de la possibilité d'interjeter l'appel dans le seul but de rallonger la procédure.

Le système tchèque suit une logique similaire : un filtrage est seulement effectué pour les affaires d'asile. La Cour administrative suprême de la République tchèque décide seulement du bien-fondé de l'affaire dans les cas suivants : i) si aucune jurisprudence antérieure de la Cour administrative suprême n'existe, ii) si la jurisprudence antérieure manque de cohérence, iii) si la Cour décide de modifier sa jurisprudence antérieure ou iv) si une violation importante de la loi par le tribunal risque de nuire aux droits du plaignant. Dans la pratique, c'est la quatrième raison qui prévaut.

La loi de Slovaquie, qui ne limite pas le filtrage à certains domaines spécifiques du droit, va dans le même sens. Elle prévoit de manière assez directe que la Cour suprême de Slovaquie ne doit traiter une affaire que si la juridiction inférieure a rendu une décision allant à l'encontre de la jurisprudence de la Cour suprême, si cette jurisprudence n'existe pas ou si elle n'est pas uniforme.

Le droit allemand accorde une certaine discrétion aux juges de la Cour d'appel et de la Cour suprême. La Cour d'appel doit seulement statuer sur une affaire en cas de doutes sérieux quant à l'exactitude du jugement, de difficultés factuelles ou juridiques particulières, de l'importance fondamentale de l'affaire, d'un écart par rapport à la jurisprudence ou de vices de procédure. Le programme de la Cour suprême est donc limité aux questions juridiques, ce qui réduit encore davantage les critères de filtrage aux affaires d'importance fondamentale, aux écarts par rapport à la jurisprudence et aux vices de procédure.

Les Cours suprêmes scandinaves mettent également l'accent sur leur rôle de créateurs de la loi qui interprètent davantage le droit. Par exemple, en Finlande, l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour administrative suprême est accordée dans les cas suivants : 1) si en ce qui concerne l'application de la loi, dans d'autres cas similaires ou pour des questions d'uniformité de la jurisprudence, il est important de porter l'affaire devant la Cour administrative suprême afin qu'elle rende une décision ; 2) s'il existe une raison spécifique de porter l'affaire devant la Cour administrative suprême afin qu'elle rende une décision car une erreur évidente a été repérée dans l'affaire ; ou 3) si une autre raison importante justifie d'autoriser l'appel.

En Norvège, « *L'autorisation ne peut être accordée que si l'appel porte sur des questions dont l'importance va au-delà de la portée de l'affaire en cours ou si pour d'autres raisons, il est important que la Cour suprême statue sur l'affaire.* » Il n'est pas surprenant de constater que la plupart des appels ne sont pas autorisés. En 2018, environ 15 % des appels contre des jugements rendus dans des affaires civiles ont été autorisés.

Les juges estoniens bénéficient d'un pouvoir discrétionnaire très spécifique à tous les niveaux. La loi prévoit en particulier des dispositions contre les requérants frauduleux ou abusifs. Le tribunal de première instance peut rejeter la procédure si : 1) il apparaît clairement que le requérant n'a aucun droit d'intenter une action en la matière ; 2) autoriser la procédure ne permettrait pas de réaliser l'objectif prévu ; 2.1) l'atteinte au droit que l'action vise à protéger est mineure et, dans ces circonstances, il est peu probable que la procédure soit accordée ; 2.2) le requérant a considérablement abusé de son droit d'intenter une action et l'atteinte au droit que l'action vise à protéger est mineure [§ 121 (2) CACP]. La Cour suprême d'Estonie jouit d'un pouvoir discrétionnaire encore plus important.

4.3 Limitation du pouvoir de choisir des affaires à certains domaines du droit

Dans la majorité des juridictions, la sélection des affaires n'est pas limitée à certains domaines du droit. La seule exception est la Finlande où actuellement, certaines questions font l'objet

d'une demande d'autorisation d'interjeter appel alors que d'autres non. Une nouvelle loi relative à la procédure judiciaire administrative va probablement entrer en vigueur en 2020 et, d'après cette nouvelle loi, le système de demande d'autorisation d'interjeter appel deviendra la norme tandis que les appels directs à la Cour administrative suprême deviendront une exception.

En République tchèque, le mécanisme de sélection s'applique uniquement aux affaires de protection internationale (asile).

Enfin, point tout aussi important, le « système de demande d'autorisation modéré » des Pays-Bas ne s'applique qu'aux affaires fiscales et d'asile dans les plus hauts tribunaux (voir la section 4.2 ci-dessus).

4.4 Autres règles de procédure pour la sélection des affaires

En général, c'est la formation de juges qui pourrait potentiellement statuer sur l'affaire qui sélectionne le dossier pour l'examen complet ; en Belgique, c'est un juge siégeant seul qui sélectionne le dossier.

Dans certains systèmes, une décision exprimée par la majorité des juges suffit à rejeter le dossier (HR) tandis que dans d'autres, une décision unanime est nécessaire (CZ, LV).

Un système de filtrage assez sophistiqué existe en France. Les pourvois en cassation sont répartis entre dix chambres spécialisées qui lancent directement la procédure d'admission. La phase d'admission comprend trois possibilités procédurales qui déterminent la nature de la décision prise :

- Si le pourvoi est « manifestement dépourvu de fondement », le juge qui préside la chambre chargée de l'examiner peut décider par ordonnance de ne pas l'admettre.
- En revanche, si ce juge estime que le pourvoi devrait être accordé, il peut prononcer directement une décision pour l'autoriser.
- Enfin, si le juge qui préside la chambre considère qu'il existe des doutes quant à la question de savoir si le pourvoi devrait être accordé, la demande est d'abord examinée par le juge rapporteur de la chambre et le réviseur chargé de superviser le travail du rapporteur. Si ces derniers se prononcent en faveur de l'admission, le juge qui préside la chambre prend une décision pour accorder l'admission. Toutefois, si le rapporteur et/ou le réviseur se prononce contre l'admission, l'appel est examiné par le rapporteur public affecté à la chambre puis lors d'une audience par la section de trois juges qui prononcera une décision afin d'accorder ou de refuser l'admission.

4.5 La décision de (ne pas) sélectionner l'affaire

Dans certains systèmes, la décision de saisir l'affaire pour se prononcer sur le fond et la décision finale sont deux décisions distinctes (HR), tandis que d'autres associent les deux dans une seule décision (CZ, FI, etc.).

En règle générale, la décision de la Cour suprême de ne pas saisir l'affaire pour se prononcer sur le fond ne peut pas faire l'objet d'un appel.

Tous les systèmes exigent que la décision de rejeter une affaire soit justifiée (ex. : HR, BE, HR, EE). Toutefois, dans un grand nombre d'entre eux, cette justification est relativement brève et expose simplement les motifs d'appel avant de déclarer dans un format standard que « aucun des motifs ne permettra l'admission de la requête » (FR), ou bien elle est très courte et rédigée dans un document officiel et standardisé (FI).

Les deux seuls systèmes qui n'exigent aucune justification sont la Norvège et la République tchèque. Cependant, dans la pratique, la Cour administrative suprême de la République tchèque justifie sa décision de ne pas connaître du fond de l'affaire en détail de crainte que dans le cas contraire, le tribunal constitutionnel intervienne et invalide la décision (injustifiée) en raison du manque d'arguments.

4.6 Révision de la décision de la juridiction inférieure

Dans tous les systèmes permettant à la juridiction inférieure de sélectionner les affaires qu'elle traite, la partie peut déposer un recours auprès de la Cour d'appel ou de la Cour suprême pour contester la décision du tribunal inférieur.

4.7 Pouvoir des juridictions inférieures de choisir les affaires d'un tribunal supérieur

Aucun système n'octroie un tel pouvoir à une juridiction inférieure. Les seules exceptions sont l'Allemagne et le Royaume-Uni. En Allemagne, la juridiction supérieure est liée par la décision du tribunal inférieur d'accorder l'appel. Par ailleurs, elle peut également accepter l'appel même si le tribunal inférieur n'a pas accordé ce droit. En revanche, la Cour suprême du Royaume-Uni n'est pas liée par la décision de la juridiction inférieure d'autoriser l'appel.