

# LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

## - Rapport de la République Tchèque -

Dr. Vaclav NOVOTNY, Président du Collège administratif et financier,  
([vaclav.novotny@nssoud.cz](mailto:vaclav.novotny@nssoud.cz))  
à la Cour Administrative Suprême de la République Tchèque

### **INTRODUCTION (Historique, Rôle de contrôle et classification des actes l'administration, Définition de l'administration)**

#### **1. Dates significatives de l'évolution du contrôle des actes de l'administration**

1918 : L'État indépendant de la République tchécoslovaque est fondé ; la même année, la Cour administrative suprême, située à Prague, est établie, afin de protéger les intérêts publics. La Cour rendait des décisions dans tous les cas où un individu invoquait qu'une décision ou une mesure illégale d'une autorité administrative portait atteinte à ses droits. En plus de la Cour administrative suprême, d'autres cours, spécialisées furent établies : cours spécialisées dans le domaine des brevets, des élections ou des cartels.

1949 : Le siège de la Cour administrative suprême fut transféré à Bratislava, où elle demeura jusqu'à sa suspension en 1952. La majorité de ses fonctions furent transférées au contrôle du ministère public.

1952-1989 : la justice administrative, dans la République Socialiste de Tchécoslovaquie, fut rendue très rarement, seulement dans les litiges concernant le système des retraites, l'admissibilité de soin pour les malades mentaux, la détermination des droits de douane sur les biens, et quelques litiges secondaires en matière électorale. Tout cela était prévu dans le Code de procédure civile.

1989-2002 : la Charte des droits et des libertés fondamentales établit le principe d'un contrôle général des décisions administratives par les tribunaux ; en même temps que la formation de la République tchèque le 1er janvier 1993, la Constitution a incorporé la Cour administrative suprême au système juridictionnel. Cependant, la Cour ne fut pas établie immédiatement. De 1992 à 2002, le contrôle des actes administratifs était assuré selon une partie spéciale des règles relatives à la procédure civile (au sein du Code de procédure civile) dans le cadre du système judiciaire général, mais pas en pleine juridiction.

2001 : la Cour constitutionnelle de République tchèque a annulé cette partie spéciale du Code de procédure civile et a poussé le législateur à adopter une forme de justice administrative qui répondrait aux exigences de la Cour européenne des

Droits de l'Homme.

2003 : la Cour administrative suprême fut instaurée et établie à Brno. Grâce à elle, la justice administrative se trouvait pourvue d'une protection suprême (supreme umbrella). Des règles de procédure indépendantes furent adoptées (le Code de justice administrative) organisant une procédure respectueuse de la justice administrative, et, les pré-conditions pour la protection juridictionnelle des intérêts légitimes des personnes physiques et morales contre les interventions illégitimes de l'administration publique ont été mises en concordance.

## **2. Rôle de contrôle des actes de l'administration**

La forme première de la protection est le recours contre les décisions illégales. Il peut être formé par toute personne qui prétend que ses droits ont été violés par la décision de l'autorité administrative (soit par la décision elle-même, soit parce qu'il a été porté atteinte à ses droits à cause de la violation de ses droits lors du déroulement de la procédure administrative). Dans cette hypothèse, le requérant cherche à annuler la décision attaquée. La personne qui a été condamnée suite à une infraction administrative et qui prétend que la peine imposée est manifestement inadéquate peut former une requête pour obtenir l'annulation et la réduction de sa peine.

En matière de justice administrative, le principe de la « clause générale » s'applique en tant que principe constitutionnel ; cela signifie que tous les actes sont contrôlables, à moins que la loi ne l'exclue. Le Code de justice administrative prévoit quelques-unes de ces exclusions de nature procédurale (par exemple, les décisions de nature préliminaire, les décisions par lesquelles le déroulement de la procédure devant les autorités administratives est ajusté).

D'autres exclusions sont prévues par des lois spéciales (par exemple les décisions relatives aux bénéficiaires de sécurité sociale facultatifs sont exclues du contrôle). Les plus importantes exceptions à la compétence des juridictions administratives sont les hypothèses dans lesquelles l'autorité administrative a adopté une décision en application de sa compétence dans le domaine du droit privé ; ce type de décision est soumis au contrôle des juges d'ordre civil.

Dans les procédures relatives à ces recours, la juridiction administrative s'attache particulièrement à apprécier les questions légales ; à la différence de la réglementation en vigueur entre 1992 et 2002, à la suite d'une requête, la juridiction administrative peut même faire produire des preuves qui éclaireraient les éléments de fait du litige qui servent de base à l'exercice de l'autorité administrative.

Le manque d'éléments de fait établis au cours de la procédure administrative, qui, dans le passé, avait immédiatement pour conséquence d'invalider la décision, peut

aujourd'hui être partiellement corrigé par l'apport de preuves devant la cour.

La loi permet à la cour de prendre une décision sans fixer l'audience, soit en suivant le consentement des deux parties au litige, soit dans les hypothèses où la décision de l'autorité administrative présente des manquements essentiels et qu'il est nécessaire de l'annuler d'office.

Le jugement est le résultat de la procédure qui s'est déroulée devant la juridiction ; par le jugement, le recours est soit rejeté, soit la décision contestée est annulée et l'affaire est renvoyée à l'autorité administrative pour suivre la procédure. Si des peines sont prononcées suite à une infraction administrative, la cour accueillant la requête peut décider qu'elle annule la peine ou qu'elle la réduit.

Dans les hypothèses où la cour ne rend pas sa décision au regard du litige visé, la procédure est conclue par une ordonnance refusant le recours ou arrêtant de la procédure sans suite.

Le recours en carence (c.-à-d. contre l'inactivité (inertie) ou le défaut d'agir de l'autorité administrative) forme une nouvelle catégorie de recours depuis 2003. Il peut être formé par toute personne qui a saisi une autorité administrative en vue d'adopter une décision ou délivrer une autorisation si l'autorité administrative est restée silencieuse et que le requérant a épuisé, en vain, les moyens prévus par les règles procédurales (habituellement par le Code de procédure administrative) pour la protection contre le défaut d'action de l'administration.

La protection contre les décisions illégales et la protection contre le défaut d'action des autorités administratives sont renforcées par la protection contre les interventions, qui ne sont pas des décisions, mais qui en fait affectent directement la situation juridique du requérant. En pratique, cela peut inclure une large série d'interventions variées des autorités de l'administration publique (par exemple une intervention de police illégitime).

Depuis le 1er janvier 2003, tous les litiges électoraux et ceux du référendum local relèvent de la compétence des juridictions administratives.

Des procédures spéciales dans les litiges relatifs aux partis politiques et aux mouvements politiques s'appliquent aux requêtes relatives à l'enregistrement des partis politiques (ou l'enregistrement des changements des règles applicables aux partis), même si elles doivent conduire à certaines insuffisances.

La Cour administrative suprême juge de la dissolution ou de la suspension d'un parti politique ou du renouvellement de ses activités.

La Cour administrative suprême intervient également dans les procédures relatives aux conflits de compétences entre une autorité administrative centrale et une autorité décentralisée ou entre les autorités décentralisées (par exemple entre l'autorité d'un village et celle d'une région) ou encore entre les autorités centrales

afin de déterminer qui doit adopter une décision dans un domaine particulier.

Depuis mai 2005, suite à l'adoption du nouveau Code de procédure administrative, la Cour administrative suprême est devenue le juge de contrôle des décisions de portée générale. Il s'agit d'un type d'acte administratif connu surtout dans le milieu juridique germanophone sous le nom *Allgemeinverfügung*. Les pouvoirs de la Cour administrative suprême sont limités à annuler une telle mesure ou sa partie s'il est conclu à son illégalité. Toute personne qui prétend la violation de ses droits par la décision de portée générale peut chercher son annulation. Cette procédure ne permet pas la tierce intervention.

Depuis octobre 2008, la Cour administrative suprême exerce également des fonctions du juge disciplinaire pour les magistrats de siège et du parquet ainsi que, depuis juin 2009, pour les huissiers de justice.

Avec les magistrats de la Cour suprême, les magistrats de la Cour administrative suprême forment un tribunal de conflits tranchant des litiges entre les juridictions d'ordre judiciaire et celles d'ordre administratif.

### **3. Définition de l'administration**

La notion d'autorité administrative est définie par la loi (le Code de procédure administrative) et comprend l'autorité du pouvoir exécutif, l'autorité de l'entité territoriale autonome, mais aussi toute entité (personne physique ou morale) investie de la compétence d'adopter des décisions concernant les droits et obligations d'autres entités dans le domaine de l'administration publique.

La théorie comme la jurisprudence divise les autorités administratives entre les autorités d'administration de l'État et les autorités de gestion autonome (c.-à-d. les collectivités territoriales et les organes d'autogestion des différentes professions). Elles distinguent également les autorités administratives centrales dirigées par un membre du gouvernement (un ministre) et les autres autorités administratives centrales (par exemple l'Office des brevets, l'Office de Statistique, ou l'Office de Protection de la Concurrence).

La théorie reconnaît également l'organisation de l'administration publique territoriale avec un domaine d'intervention général (municipalités, régions) ; les autorités de l'administration centrale (étatique) territorialement déconcentrées (spécialisées) (par exemple les agences pour l'emploi, les autorités fiscales) ; enfin, les autorités (entités) de gestion autonome des intérêts spéciaux ou des professions (par exemple les ordres professionnels des avocats, des médecins, des conseillers fiscaux, etc.).

#### **4. Classification des actes de l'administration**

Théoriquement, il existe une division des actes administratifs entre les actes normatifs et les actes individuels. Les actes administratifs normatifs sont adoptés par les autorités de l'administration publique ; ils établissent des règles générales, obligatoires, de comportement et exécutent la loi. Le défaut de leur respect est sanctionné. D'autre part, les actes administratifs individuels (constitutifs et déclaratoires) sont le résultat des décisions de l'autorité administrative ; ils sont compris comme des actes d'application du droit administratif.

### **I – ACTEURS DANS LE ROLE DE CONTROLE DES ACTES DE L'ADMINISTRATION**

#### **A. ORGANES COMPETENTS**

#### **5. Organes juridictionnels assurant le contrôle de l'administration**

En République tchèque, le contrôle des décisions administratives relève de la seule compétence des juridictions.

#### **6. Organisation juridictionnelle et juridictions compétentes en matière de litiges administratifs**

Le système juridictionnel comprend quatre degrés de juridictions : 86 tribunaux de district, 8 cours régionales (avec 5 branches délocalisées), deux cours supérieures (une pour la Bohême et une pour la Moravie) et deux cours suprêmes : la Cour administrative suprême, et la Cour suprême de la République tchèque.

Le contrôle juridictionnel des actes administratifs est exercé seulement par les cours régionales en tant que juridictions de première instance et par la Cour administrative suprême en tant que juge de cassation.

Les autres degrés du système juridictionnel peuvent exercer ce contrôle seulement s'il s'agit d'une décision d'une autorité administrative intervenant dans le domaine du droit privé.

Au niveau de la première instance, la cour régionale est compétente pour juger des recours formés contre des décisions de l'autorité administrative, des recours en

carence, des recours contre une intervention illégitime et les litiges électoraux. Les cours régionales sont les juridictions de droit commun ; les juges spécialisés dans le domaine de l'administration adoptent des décisions relatives aux litiges concernant la justice administrative (de la même manière que les juges spécialisés en matière pénale ou civile de la même cour).

La Cour administrative suprême peut se prononcer en première et dernière instance en matière des partis politiques et des mouvements politiques, adopter des décisions relatives aux recours sur le partage de compétences, et annuler des mesures à caractère général. En outre, elle statue sur les pourvois en cassation formés contre les jugements des cours régionales passibles de cassation.

Les juges rendent les décisions soit en formation collégiale, soit à juge unique.

La Cour constitutionnelle est la cour compétente en matière de protection de la constitutionnalité et des droits de l'homme et des libertés fondamentales et est en dehors du système judiciaire. Elle décide des recours constitutionnels formés contre les décisions définitives (entre autres) des juridictions qui interviennent dans le domaine de la justice administrative. Du point de vue de la conformité à la Constitution de la République tchèque et de la Charte des droits et des libertés fondamentales, elle peut annuler toute décision de la Cour administrative suprême, qu'elle soit adoptée en sa fonction du juge de cassation ou du juge de premier et dernier ressort.

## **B. STATUT DES ORGANES COMPETENTS**

### **7. Origine des règles déterminant les compétences des juridictions de droit commun en matière de litiges administratifs**

Dans les cas où le contrôle de l'acte administratif est dévolu au niveau des cours régionales, la compétence de ces cours est strictement prévue par la loi ; concernant les hypothèses relatives à la justice administrative, les lois applicables sont la loi n° 150 de 2002 intitulée « Code de justice administrative ».

La Constitution prévoit seulement une organisation générale de répartition des compétences entre les juridictions ; la répartition détaillée des compétences est faite par les lois de nature procédurale ( Code de procédure pénale, Code de procédure civile, Code de justice administrative). En République tchèque, la jurisprudence dans sa forme doctrinale ne s'applique pas.

### **8. Statut particulier des juridictions administratives**

Les mêmes principes, mentionnés à la réponse 7, s'appliquent à la procédure se déroulant devant la Cour administrative suprême ; ainsi, cette Cour adopte des décisions sur le fondement des compétences conférées par la même loi (Loi n° 150 de 2002).

## **C. ORGANISATION INTERNE ET COMPOSITION DES ORGANES COMPETENTS**

### **9. Organisation des *juridictions de droit commun* assurant le contrôle des actes de l'administration**

Les cours régionales sont divisées, au plan interne, en départements de droit civil, criminel, commercial et administratif. Cela signifie que, outre les formations collégiales (chambres) criminelles, civiles et commerciales, il y a également les formations collégiales administratives ; cependant, dans certains cas, des juges uniques interviennent en matière administrative. En règle générale, dans ces cours, il y a un vice-président pour les litiges relatifs à la justice administrative.

### **10. Organisation des *juridictions administratives***

Les juridictions spéciales existent seulement au niveau des cours suprêmes. Dans le cas présent, c'est la Cour administrative suprême ; la Cour suprême de République tchèque décide des litiges civils, criminels et commerciaux. Au plan de l'organisation interne des cours régionales, l'établissement de départements pour chaque « matière contentieuse » est courant (pour les litiges civils, criminels, commerciaux et administratifs).

La Cour administrative suprême a sa propre organisation interne : à sa tête, il y a un président et un vice-président, qui sont nommés par le Président de la République, nominations contresignées par le Premier Ministre. La Cour est divisée en deux sections : la section financière-administrative et sociale-administrative, selon la nature de l'ordre du jour qui prévaut ; chaque section a son président. Chaque juge (incluant les officiers judiciaires) fait partie d'une chambre, soit une formation de trois membres, et chaque chambre forme une partie d'une des divisions.

À part des deux divisions exerçant les fonctions juridictionnelles, la Cour administrative suprême est composée du service de gestion de la Cour, du bureau du président de la Cour, du service personnel et du service de recherche et documentation. Ce dernier a été mis en place en mars 2007 et sa mission principale est de mener des travaux d'analyse aux sujets de droit demandés par les

magistrats et les assistants de justice ainsi que des travaux de documentation de la jurisprudence de la Cour.

La Cour administrative suprême devrait avoir 42 juges ; cependant, ce nombre n'a pas encore été atteint. L'effectif comptait 29 magistrats et 55 assistants de justice en août 2009.

## **D. JUGES**

### **11. Statut des juges et magistrats qui contrôlent l'administration**

Tous les juges (intervenant en matière de contentieux civil, criminel, commercial ou administratif) ont le même rang dans le système constitutionnel de la République tchèque ; il n'y a pas de catégories particulières de juges administratifs. Il n'y a pas non plus de définition des juges selon les autorités contrôlées, prévue par la loi, leurs décisions sont contrôlées.

### **12. Modalités de recrutement des juges en charge du contrôle de l'administration**

Les conditions premières pour être nommé juge sont la nationalité tchèque, l'intégrité morale de l'intéressé, un diplôme universitaire dans le domaine du droit obtenu dans une université de République tchèque, et l'obtention d'un examen de formation dans le domaine de la justice. Un juge est nommé par le Président de la République.

Le juge peut être nommé à cette fonction au niveau d'une cour régionale (« administrative ») seulement s'il a au moins cinq ans d'expérience (pratique juridique ou activité scientifique ou pédagogique) dans le domaine du droit constitutionnel, administratif ou financier. Le juge peut être nommé à la Cour administrative suprême seulement après avoir exercé une telle fonction pendant au moins dix ans.

La loi a prévu des dispositions transitoires selon lesquelles les juges des cours supérieures (c.-à-d. Cour supérieure de Prague et celle d'Olomouc), qui contrôlaient les actes administratifs selon règles antérieures, sont affectés à la Cour administrative suprême automatiquement, s'ils y consentissent. Jusqu'à la fin de 2007, un candidat n'a pas eu à remplir la condition des 10 ans (ou 5 ans) d'expérience dans le domaine juridique mentionnée pour être nommé juge à la Cour administrative suprême ou à une cour régionale.

### **13. Formation des juges**

Les juges ont l'opportunité et aussi l'obligation de se former pendant la durée de leur carrière. L'institution assurant cette formation est l'Académie de la Justice ou la Cour administrative suprême. L'Académie de la Justice prépare la formation continue des juges s'agissant des questions organisationnelles ou spécialisées.

Les actions organisées spécifiquement incluent celles consacrées à l'amélioration du niveau professionnel des juges. La formation est assurée par des conférenciers choisis parmi les juges, les universitaires et d'autres spécialistes.

#### **14. Avancement et promotion des juges**

S'agissant de la carrière professionnelle, il n'y a pas de système fixe ; la nomination aux fonctions de juge ou l'affectation aux hautes juridictions a lieu à la suite d'une discussion du conseil des juges et du président de la cour concernée. Il y a seulement une échelle de salaires fixe, qui est déterminée en fonction le niveau de la Cour et la durée de l'expérience.

#### **15. Mobilité dans la magistrature**

Les juges des cours régionales peuvent être temporairement affectés à la Cour administrative suprême pour acquérir de l'expérience, et également pour évaluer leurs capacités dans l'optique d'une mutation future à cette cour suprême. Cette affectation temporaire dure de 6 à 12 mois.

Une hypothèse différente est celle dans laquelle il y a un changement dans l'organisation des cours ou des tribunaux d'instance ou de leurs ressorts ; il est alors possible (en ce qui concerne la justice administrative) d'affecter un juge à une autre cour du même degré même sans son consentement ; cependant, cela ne doit pas intervenir à plusieurs reprises.

Un juge ne doit pas être investi de la fonction de juger et occuper un poste dans l'administration active en même temps ni avoir une activité rémunérée ; cependant, il existe quelques exceptions (telles que les activités pédagogiques et de publication).

### **E. FONCTIONS DES ORGANES COMPETENTS**

#### **16. Types de recours contre les actes de l'administration**

Une décision administrative peut être contestée au moyen de : recours ordinaires (appel, protestation, objections, plainte) ou recours extraordinaires (réouverture de

l'affaire et contrôle en dehors de la procédure de recours).

Les recours peuvent être exercés devant la cour en formant une action (administrative). Pour former une action, il est suffisant d'avoir épuisé tous les recours disponibles durant la phase de la procédure administrative. Si l'action est justifiée, la juridiction peut annuler la décision contestée pour illégalité ou fautes durant la procédure.

La juridiction annule la décision contestée pour illégalité même si elle établit que l'autorité administrative a outrepassé ou abusé les limites des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi. Elle peut aussi déclarer la nullité de la décision administrative. La juridiction peut annuler la condamnation ou réduire la peine. Au cours de futures procédures, l'autorité administrative sera liée par l'appréciation juridique exprimée par la juridiction dans son jugement.

Si la cour produit des preuves elle-même, l'autorité administrative inclura ces preuves dans le dossier pour l'adoption d'une nouvelle décision. Durant la procédure, la cour à compétence administrative rend seulement des décisions relatives au coût de la procédure et n'est pas concernée avec la compensation des dommages.

Cet aspect est régi par une loi spéciale relative à la responsabilité pour les dommages causés à l'occasion de l'exécution de la puissance publique par une décision ou par la voie de fait ; la réparation est mise en œuvre selon une procédure civile. Suivant les conditions posées par la loi, l'État est responsable pour des dommages causés par une décision rendue au cours d'une procédure judiciaire civile, une procédure administrative ou criminelle, ou causés également par une application d'une procédure incorrecte.

Le droit à réparation des dommages causés par une décision illégale est octroyé aux parties à la procédure au cours de laquelle la décision, à cause de laquelle elles prétendaient à des dommages, a été adoptée, mais également à la partie qui n'était pas une partie à la procédure, même si elle aurait dû l'être, toujours dans l'hypothèse qu'elle a utilisé le recours adéquat durant la procédure administrative.

## **17. Droit de poser des questions préjudicielles hors article 234 du Traité CE**

La Constitution tchèque dans son article 82 stipule que les juges sont indépendants en exerçant leurs fonctions et que nul ne peut porter atteinte à leur impartialité. Ainsi, la seule possibilité en droit interne pour un juge tchèque de poser une question préjudicielle est celle de constitutionnalité d'une loi qu'il doit appliquer dans une affaire dont il est saisi, c.-à-d. la question de conformité d'une telle loi à la Constitution, à la Charte des droits et des libertés fondamentales ainsi qu'aux autres lois constitutionnelles et aux engagements internationaux de la

République. Si tel est le cas, le juge sursoit à statuer et renvoie la question de constitutionnalité de la loi en question à la Cour constitutionnelle.

### **18. Fonctions consultatives des organes compétents**

Les cours régionales et la Cour administrative suprême ont seulement une fonction contentieuse. Les juges peuvent occasionnellement être invités en tant qu'experts pour avoir un rôle de conseil, particulièrement pour les organes législatifs du gouvernement.

### **19. Organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives**

Comme les juridictions tchèques n'ont pas de compétences consultatives, il n'y a pas lieu à répondre à cette question.

## **F. REPARTITION DES FONCTIONS ET RAPPORTS ENTRE LES ORGANES COMPETENTS**

### **20. Rôle des juridictions suprêmes dans l'uniformisation et l'interprétation du droit**

La Cour administrative suprême a plusieurs moyens pour assurer effectivement une application et une interprétation uniformes du droit. Tout d'abord, il y a la procédure du pourvoi en cassation contre les décisions d'une juridiction inférieure, par exemple les cours régionales. Les décisions importantes sont publiées au Recueil des décisions de la Cour administrative suprême.

En outre, la Cour administrative suprême a la possibilité d'unifier les différents avis des chambres individuelles de cette Cour grâce à ce que l'on appelle « la chambre élargie » qui, dans une telle hypothèse, rend, indépendamment une décision sur le problème ; au cours de procédures suivantes, les juges suivent l'avis juridique dégagé.

Le Président de la Cour administrative suprême ou les présidents des sections ou la chambre élargie peuvent proposer un avis fondé sur l'évaluation des arrêts définitifs des cours des sections respectives à adopter. Pour adopter un avis, l'approbation de la majorité de tous les membres de la section est requise. Si le cas en question concerne plusieurs sections ou représente un conflit entre elles, le Président de la Cour administrative suprême peut proposer d'adopter l'avis en formation plénière.

## **II – CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE L'ADMINISTRATION**

### **A. ACCES AU JUGE**

#### **21. Conditions préalables au recours juridictionnel**

Pour accéder au juge, il est absolument essentiel que les recours pertinents formés devant l'autorité administrative soient épuisés (comparez avec la question 16). Cette règle s'applique aux procédures concernant les recours contre la décision d'une autorité administrative ou la protection contre son inaction. Dans d'autres cas (cf question 6), il découle de la nature de l'affaire qu'une telle condition n'est pas requise.

#### **22. Droit de saisir le juge**

Un recours contre une décision d'une autorité administrative peut être formé par toute personne dont les droits ont été violés au cours d'une procédure administrative par une décision d'une autorité administrative ; un recours peut donc être formé par une personne physique ou morale. Si l'affaire porte sur l'intérêt public, l'action peut être introduite par le Procureur public suprême. Si le litige concerne les autorités décentralisées, le recours peut être formé par une autorité administrative contre la décision de l'autorité locale ; et vice-versa, l'organe de l'entité locale peut former un recours contre la décision prononçant la dissolution de l'assemblée.

Dans les litiges électoraux, la requête peut être introduite par une personne physique ou un parti politique.

Si un conflit de compétences est en cause, le recours peut être formé par l'autorité administrative affectée, mais aussi par l'autorité administrative à propos des droits de laquelle une décision doit être rendue.

Si des décisions de portée générale sont visées, le recours en annulation peut être introduit par toute personne qui prétend que ses droits ont été violés, mais aussi par le ministre de l'Intérieur ou une municipalité.

#### **23. Conditions de recevabilité des recours**

Dans le cas des procédures relatives au recours contre la décision d'une autorité administrative, une personne autorisée doit invoquer qu'une autorité administrative a porté atteinte à ses droits et, qu'en adoptant la décision contestée,

la loi ou une autre règle juridique a été violée ; le ministère public doit déterminer l'intérêt public. La requête doit toujours contenir la désignation des parties au litige ou bien de la décision administrative, avec sa date de notification, l'exposé des raisons de la contestation de la décision, et les « chefs d'accusation », qui doivent indiquer les motifs de fait et de droit du recours et la proposition de la décision à adopter.

La loi requiert également la suggestion des éléments de preuve de la plainte. La requête doit aussi contenir la signature et la date. Dans les procédures garantissant la protection contre l'inertie, doivent être particulièrement indiqués le problème, les preuves possibles, et la proposition de verdict.

#### **24. Délais à l'introduction du recours**

Le recours contre une décision d'une autorité administrative doit être formé dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'acte ; il s'agit du même délai si le recours est formé devant l'autorité administrative auteur de la décision contre laquelle le recours est formé ; le ministère public peut former un recours, dans l'intérêt public, dans un délai de trois ans. Comme c'est un moyen de contrôle juridictionnel, il n'y a pas d'obligation pour l'autorité administrative d'informer de la possibilité de former un recours devant une juridiction contre une décision administrative ; l'autorité administrative a cette obligation seulement lorsqu'il s'agit de sa propre procédure administrative.

Dans le cas de recours en carence, le délai objectif est d'un an ; dans les procédures relatives à la protection contre les interventions illégitimes de l'autorité administrative il y a un délai subjectif de deux mois et un délai objectif de deux ans. La loi prévoit que le défaut de respect de cette condition ne peut pas être racheté. Les principes guidant le calcul de ces délais sont prévus par le Code de justice administrative ; le délai indiqué en semaines, mois et années s'achève à la fin du jour dont la dénomination est identique au jour qui marque le début du délai. S'il n'y a pas un tel jour dans le mois, le délai s'achève le dernier jour de ce mois. Si le dernier jour du délai est un samedi, dimanche ou un jour férié, le dernier jour du délai est le jour travaillé le plus proche.

#### **25. Actes de l'administration qui échappent au contrôle du juge**

Les actes suivants sont exclus du contrôle juridictionnel : les actes des autorités administratives qui ne sont pas des décisions, les actes qui ont une nature préliminaire, et les actes qui modifient le déroulement de la procédure devant l'autorité administrative. Cela s'applique également aux actes dont l'adoption dépend exclusivement de l'évaluation de conditions de santé des personnes ou d'aspects techniques ; les actes qui ne confèrent ni ne retirent une qualification à une personne physique, s'ils ne représentent pas un obstacle légal pour l'exercice

d'un emploi ou d'une activité, et finalement le contrôle de ces actes est prévu par des dispositions spéciales.

Dans les procédures relatives à la protection contre les interventions illégitimes, la procédure concernant uniquement la détermination du caractère illégitime de cette intervention, est exclue du contrôle juridictionnel. Du point de vue de l'accès au juge, la loi ne fait pas de différences selon que le recours est introduit pour une violation grave, sévère, ou mineure du droit par l'autorité administrative. Il n'exclut pas non plus les affaires qui comportent des informations classées de l'Etat ou des informations commerciales ; dans de tels cas, la loi permet d'exclure la présence du public, mais le recours doit être jugé.

## **26. Procédure de filtrage des recours**

En principe, la loi prévoit que l'audience orale est ordonnée et les parties à la procédure entendues, seulement si les arguments de l'affaire présente sont traités ; dans un tel cas, la décision a habituellement la forme d'un jugement ou arrêt. Dans les litiges procéduraux, la décision peut être rendue sans ordonner d'audience. Dans les procédures relatives aux actions contre les décisions des autorités administratives, l'audience devant les cours régionales (en première instance) est publique en principe. Cependant, si toutes les parties au litige sont d'accord ou le suggèrent d'elles-mêmes, la décision peut être rendue sans audience ; les conditions sont prévues par la loi.

Si la cour conclut qu'il n'est pas nécessaire d'ordonner d'audience relative au litige présent, elle soumet cette alternative aux parties ; la « cour », dans cette hypothèse, vise le juge unique ou la formation collégiale de juges, suivant la nature du litige entendu.

La décision par laquelle la cour invite les parties à prendre position sur ce point n'a pas à en contenir les raisons ; il s'agit seulement d'une question adressée aux parties au litige ; la cour n'a pas à y revenir non plus dans les motifs de la décision sur le fond du litige, un consentement exprès est suffisant. La limite pour une telle invitation n'est pas posée ; elle a habituellement lieu au moment où les cours commencent à traiter du litige méritoirement. Sans audience, la cour rend des décisions dans les litiges relatifs aux listes électorales (jusqu'à 3 jours), relatifs aux enregistrements électoraux (jusqu'à 15 jours), invalidité des élections, cessation du mandat (jusqu'à 20 jours), et les litiges relatifs au référendum local (jusqu'à 30 jours).

La Cour administrative suprême rend une décision sur le recours – pourvoi en cassation – habituellement sans audience, mais elle peut l'ordonner. Le respect du principe de l'audience orale est essentiel lors de l'appréciation de la légalité ou de la constitutionnalité des procédures juridictionnelles et peut être contrôlé par la Cour administrative suprême ou la Cour constitutionnelle.

## **27. Forme de la requête**

La requête doit être introduite sous forme écrite ; si elle est présentée oralement, elle doit être enregistrée dans un rapport ; si elle est sous forme électronique, elle doit comporter une signature électronique. Si une requête est introduite sous une forme différente, elle doit être confirmée par un document écrit avec le même contenu, ou son original doit être remis sous trois jours, sinon elle n'est pas prise en compte.

Si une requête est introduite par un organe collectif ou une personne qui représente cet organe collectif, une transcription de la décision de cet organe, dans laquelle son consentement avec son contenu est exprimé, doit être jointe. La loi ne pose pas d'autres conditions de forme pour la requête.

## **28. Utilisation d'Internet pour l'introduction des requêtes**

La possibilité d'une procédure via Internet a été envisagée.

Depuis juillet 2009, toute autorité publique et toute société inscrite au registre du commerce et des sociétés est obligée être titulaire d'une « boîte aux données » (datová schránka). La boîte aux données est un espace de sauvegarde des données intenté à notifier les documents de la part des autorités publiques ainsi que pour saisir ces dernières. La boîte aux données permet d'envoyer et de recevoir des messages sécurisés, de suivre le processus de notification, de recevoir des avis de réception des messages remis etc. Les organismes publics (y compris les juridictions) doivent communiquer par voie de la boîte aux données si le destinataire en est également titulaire. Pour d'autres entités, telles que personnes physiques ou personnes privées non inscrites au registre du commerce et des sociétés, la boîte aux données ne représente qu'une alternative pour communiquer.

La force juridique du document envoyé par la boîte aux données est identique avec celle du document sur le support papier. Au cas où l'original en papier du document devrait être présenté, pour cause quelconque, sa conversion vers la forme électronique doit se faire de manière agréée ; ainsi, le document ne perd guère de sa force juridique. La présomption de notification effective a vocation à s'appliquer dix jours après la remise du message dans la boîte aux données même si le destinataire s'abstient de consulter sa boîte.

## **29. Coût de l'introduction de la requête**

Un droit de justice sous la forme d'un droit de timbre s'élevant à 2000 CZK (76 EUR) est dû pour un recours contre une décision d'une autorité administrative.

S'agissant des litiges relatifs aux règles des partis politiques, le droit s'élève à 5000 CZK (190 EUR), s'agissant du renouvellement d'un parti politique, il s'élève à 10000 CZK (385 EUR), et dans les autres cas à 1000 CZK (38 EUR). Pour un pourvoi en cassation devant la Cour administrative suprême 3000 CZK (115 EUR) doivent être payés.

La loi sur les droits de justice énonce certains cas où le justiciable est exonéré de verser les droits de justice ainsi que certains cas d'exonération sans égard à la personne du requérant (voir question 31).

### **30. Assistance obligatoire d'un avocat**

Un requérant a l'obligation d'être représenté par un avocat seulement en cas de pourvoi en cassation devant la Cour administrative suprême, à moins qu'il ou son employé(e) qui agit en son nom ait suivi un cursus universitaire en droit.

Dans les autres types de procédures et dans les procédures devant les cours régionales, la représentation est facultative.

Le représentant est un avocat ou une personne qui exerce une activité de services de consultation juridique spécialisée (conseil en brevet ou matière fiscale).

La représentation peut être aussi assurée par une organisation syndicale ou une organisation intervenant dans la lutte contre les discriminations sous différentes formes. L'employé investi ou le membre de cette entité agit alors au nom d'une telle entité. Il est également possible d'être représenté par une personne physique autorisée ; cependant, une telle personne ne peut assurer la représentation de manière récurrente dans différents litiges.

### **31. Aide juridictionnelle**

Dans le cas où le requérant remplirait probablement les conditions pour être libéré des frais d'instance et où cela est nécessaire pour la protection de ses droits, la cour peut nommer un représentant, qui peut être un avocat. Dans une telle hypothèse, les frais de représentation et la rémunération du représentant sont réglés par l'Etat par le biais de la Cour. L'exemption des frais d'instance est reconnue et mise en œuvre si la situation de la partie le justifie et s'il ne s'agit pas d'un recours futile et probablement inutile. La cour compare les ressources et le patrimoine du requérant avec le montant des frais d'instance et les autres coûts éventuels liés à la procédure devant la cour. L'obligation de justifier du manque de ressources revient au requérant.

### **32. Sanctions contre les recours abusifs et injustifiés**

La loi ne prévoit aucune sanction pour l'abus ou les recours injustifiés ; il est seulement possible d'imposer une sanction pour comportement offensant d'un montant qui peut aller jusqu'à 50000 CZK (1900 EUR).

## **B. PROCES**

### **33. Principes fondamentaux du procès et leurs sources**

La procédure juridictionnelle est gouvernée par les principes fondamentaux suivants : le principe d'égalité des armes entre les parties, exprimé par le droit d'être présent pendant l'audience devant la cour ; le principe de disposition, qui restreint le contrôle de la cour aux moyens de l'action et permet au requérant de retirer son recours ; le principe de concentration appliqué dans les actions contre les décisions des organes administratifs et en cas de pourvoi en cassation, où l'action peut seulement être étendue dans le délai pour introduire une requête ou un pourvoi en cassation.

D'autres principes existent : le principe d'une approche officielle, selon lequel la cour est obligée de poursuivre la procédure lorsqu'elle est commencée ; le principe de l'unité de la procédure et de la sentence arbitrale selon lequel l'ordre des actes individuels n'est pas exactement prévu par la loi mais est déterminé par la cour en fonction du cours de la procédure ; le principe d'économie de l'activité de la cour qui veut que les décisions sont rendues aussi vite que possible ; le principe de libre appréciation des preuves ; le principe d'audition ; le principe de l'interdiction d'investigation et d'audition *ex parte*, selon lequel la cour peut seulement produire des preuves lors de l'audience lorsque les parties sont présentes ; le principe d'oralité de l'audience devant les cours de première instance ; et devant cette cour, également le principe de publicité. A propos de ce que l'on appelle le principe de la clause générale, voir question 2.

### **34. Principe d'impartialité**

L'impartialité est garantie par la loi, le Code de justice administrative, selon lequel les juges sont exclus de l'audience et du délibéré à propos d'un litige si, après avoir apprécié leur attitude envers l'affaire, les parties ou leurs représentants, il y a une raison de douter de leur impartialité.

Sont exclus également les juges qui ont été impliqués dans l'audience ou la prise de décision au regard de l'affaire en tant qu'autorité administrative ou au cours de la procédure judiciaire antérieure. Les circonstances selon lesquelles l'avancée du juge dans la procédure ou dans sa prise de décision dans d'autres affaires ne sont

pas de nature à faire exclure le juge. La décision qui exclut un juge pour les raisons prévues par la loi représente une exception au principe constitutionnel selon lequel nul ne peut être soustrait à son juge légitime ; la compétence des juridictions et des juges est prévue par la loi (article 38 paragraphe 1 de la Charte des droits et des libertés fondamentales).

Le juge qui souligne la raison de son préjugé notifiera cet élément au président de la Cour, qui nommera un autre juge ou une autre chambre à sa place en fonction de l'organisation du travail. Cependant, si le président estime que le juge n'est pas partial, la Cour administrative suprême est celle qui rendra une décision sur l'exclusion ; dans le cas où cela concernerait un juge de la Cour administrative suprême, une autre chambre rendra cette décision.

Le requérant peut également contester l'approche impartiale du juge ; cela peut être fait dans un délai d'une semaine à compter du jour où il/elle a appris la partialité ou durant la procédure.

Cette objection doit être justifiée et des faits particuliers doivent indiquer ce qui peut laisser penser qu'il manque à son devoir d'impartialité. Le juge peut exprimer son avis sur cette objection ; alors, la Cour administrative suprême rend sa décision. Une procédure similaire s'applique en cas de partialité d'un auxiliaire de justice, un interprète ou un expert.

### **35. Moyens juridiques nouveaux en cours d'instance**

Le principe de concentration/spécialisation des procédures s'applique ; la cour contrôle l'acte seulement aux vues des moyens invoqués dans la requête dans le délai indiqué par la loi. Ce principe s'applique aux procédures se déroulant devant les cours de première instance tout comme la Cour administrative suprême.

### **36. Personnes autorisées à intervenir en cours de procès**

La loi reconnaît l'institution de ce que l'on appelle « les personnes intervenant au cours de l'audience principale » dont les droits ou obligations ont été directement affectés par la décision contestée ou par le fait que la décision ne fut pas adoptée, si elles désirent faire valoir leurs droits durant l'audience principale.

Cette personne peut soumettre des conclusions écrites, avoir accès au dossier, obtenir notification des audiences prévues, et demander la parole durant l'audience. La décision qui marque la fin de la procédure devant la cour lui est délivrée ; cependant, elle ne peut pas disposer de l'objet du recours.

### **37. Rôle du ministère public en matière administrative**

Le Ministère public suprême (voir question 22) est autorisé à soumettre des plaidoiries mais pas en défense.

### **38. Institutions comparables au commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat de France**

Dans notre système juridique, il n'y a pas de fonctions similaires au «rapporteur public » ou à « l'avocat général ».

### **39. Fin de procès avant jugement**

La cour met fin à la procédure si le requérant unique retire sa requête, si le requérant déclare que, après avoir saisi la cour, il a été satisfait pleinement de la procédure de l'autorité administrative ou si une loi spéciale prévoit la fin de procès avant jugement.

La cour cesse la procédure s'il s'avère qu'après la saisine de la cour l'intervention illégitime et/ou ses conséquences n'existent plus et qu'il n'y a pas de menace de répétition ; la cour suit la même approche si le droit de timbre n'est pas réglé. Un exemple d'une loi spéciale prévoyant la fin de procès avant jugement est la loi sur le droit d'asile selon lequel la procédure d'asile est arrêtée lorsqu'il n'est pas possible de déterminer où le demandeur d'asile vit ; lorsque celui est décédé ; lorsqu'il est entré sur le territoire d'un autre État sans autorisation ou lorsqu'il est naturalisé tchèque.

Si une personne physique décède ou une personne morale disparaît, la procédure s'interrompt et la situation est réglée avec le successeur ; s'il n'y a pas de successeur légal, la procédure prend effectivement fin.

### **40. Rôle du greffe dans la communication des pièces de procédure**

La juridiction de première instance envoie la requête à l'autorité administrative défenderesse et demande qu'elle exprime son opinion. Cette réponse est alors envoyée au requérant à qui la cour peut demander ce que l'on appelle « la réponse », c'est-à-dire son avis concernant les conclusions de l'autorité défenderesse.

Dans une procédure de pourvoi en cassation, le pourvoi est délivré à la partie opposée, qui peut exprimer son point de vue. Ces conclusions ne doivent pas être remises aux parties.

#### **41. Charge de la preuve**

En rapportant des preuves, la cour peut préciser quels sont les faits de l'affaire qui servent de fondement à la décision de l'autorité administrative. Au-delà de ce cadre, elle peut apporter de nouveaux éléments de fait sur le fondement de sa compétence de pleine juridiction, mais limités au domaine concerné, de telle sorte qu'elle ne se substitue pas à l'autorité administrative. Son jugement est fondé à la fois sur des éléments de preuve apportés par l'autorité administrative et sur les éléments qu'elle a produits elle-même. Elle peut aussi produire des éléments de preuve qui n'ont pas été suggérés par les parties. La responsabilité d'accumuler les preuves repose sur la cour ; cependant, il y a une large obligation de coopération incombant aux parties et aux tiers.

#### **42. Modalités de l'audience**

L'audience orale est publique (voir question 26). Les parties et les personnes participant à l'audience sont convoquées à l'audience de l'affaire. L'audience est ouverte et est menée par le juge-président. Dans sa résolution, la chambre rend des décisions à propos des objections contre les mesures adoptées par le juge-président durant le déroulement de l'audience. Le juge-président guide les parties pour qu'elles expriment les éléments de fait et de droit, qui sont, du point de vue de la cour, des points cruciaux pour l'arrêt, même s'ils n'étaient pas appliqués dans les recours précédents des parties.

Au cours de l'audience, les juges et, si approuvées par le juge-président, les parties à la procédure et les personnes y intervenant peuvent poser des questions aux parties, témoins ou experts et/ou leur demander d'exprimer leurs vues sur l'affaire.

A la fin de l'audience, on donne la parole aux parties afin qu'elles expriment leurs vues sur les propositions finales. Le jugement doit être prononcé au nom de la République et publiquement. Dès que la cour a prononcé le jugement (ou l'arrêt), il devient obligatoire. Un rapport sur l'audience est rédigé.

Le juge prend une décision sur la possibilité ou non de prendre des photos ou de faire un enregistrement vidéo ou audio dans la salle d'audience durant le déroulement de l'audience. Cependant, si la façon dont elles sont prises ou faites perturbe le déroulement de l'audience, le juge président ou le juge unique peut interdire ces activités ; ceci est indiqué dans le règlement interne du Ministère de la Justice.

#### **43. Délibéré**

Si une audience orale est ordonnée, à son terme, la cour rend une décision suivant les délibérations, le public est alors exclu ; seul un greffier est présent, qui, cependant, ne prend pas part à la procédure d'adoption de la décision, les délibérations. Seul le juge ou la chambre sont ceux qui délibèrent et adoptent une décision.

La loi sur les tribunaux et les juges crée à la charge des juges une obligation d'interpréter les textes juridiques selon leur meilleure connaissance et conviction et sur la base de faits avérés en accord avec la loi.

## **C. JUGEMENT**

### **44. Motivation du jugement**

Le jugement ou l'arrêt doit être écrit et comprendre la désignation de la cour, les noms de tous les juges qui ont participé au délibéré, la désignation des parties et des intervenants, leurs représentants, le dispositif, la motivation, la justification, les instructions relatives au recours, et le jour et l'endroit du prononcé du jugement (de l'arrêt).

En pratique, cela dépend du type de décision : les décisions de nature procédurale ne sont motivées que brièvement, les décisions sur le fond sont plutôt détaillées. Habituellement, la décision traite de tous les moyens invoqués. Certains aspects relatifs à des standards administratifs sont si spécifiques qu'ils requièrent forcément une approche détaillée et très technique. Ceci s'applique également aux décisions de la Cour administrative suprême ; dans ce cas, la personne physique ou morale est représentée par un avocat, et donc son aide apportée au client peut être supposée.

Les juridictions ont adopté cette pratique aussi sur la base des exigences formulées par les hautes cours, y compris la Cour constitutionnelle. L'objectif actuel de la Cour administrative suprême est d'améliorer sans cesse la clarté des décisions rendues en matière de justice administrative.

### **45. Normes de référence nationales et internationales**

Lorsqu'elle contrôle les décisions des autorités administratives, la cour est en premier lieu guidée par la loi, la Constitution et les traités internationaux sur les Droits de l'homme, qui prévalent sur la loi. Elle prend également en considération les règlements qui se situent au-dessous des lois (ordonnances du gouvernement, arrêtés des ministères ou des collectivités locales) ; cependant, le juge, ici, peut apprécier la conformité de ces standards avec la loi de manière relativement

autonome.

Si le juge parvient à la conclusion que la loi s'oppose à la Constitution, une procédure existe selon laquelle la cour soumet la question à la Cour constitutionnelle pour un contrôle (voir question 17).

En pratique, les cours régionales suivent les décisions de la Cour administrative suprême ; toutes les juridictions tiennent aussi compte des décisions de la Cour constitutionnelle de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que de la Cour de justice des Communautés européennes.

#### **46. Critères et méthodes de contrôle du juge**

La cour peut annuler une décision administrative si l'autorité administrative a outrepassé ou abusé des limites de ses pouvoirs ; si la décision porte sur une sanction pénale, la cour peut même remplacer la décision administrative. La cour peut suppléer les éléments de fait de la procédure administrative, y compris par la production de nouvelles preuves et l'appréciation des « anciennes » tout comme des nouvelles preuves, qui inclut aussi l'appréciation des éléments de fait et de droit.

Le pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative ne peut pas être remplacé par l'appréciation d'un juge indépendant ; les juridictions annulent les décisions administratives si l'autorité administrative a outrepassé les limites de son pouvoir d'appréciation, de sa discrétion, mais pas s'il s'avère que l'autorité administrative n'a pas utilisé sa marge d'appréciation suffisamment, correctement ou effectivement. La cour annule une décision illégale, mais elle ne peut pas y substituer sa propre décision, à l'exception du cas mentionné d'une sanction pénale. Néanmoins, elle lie l'autorité administrative par son point de vue juridique.

L'inconvénient de cette approche est la longueur de la procédure ; elle est rallongée par la phase de l'élaboration de la décision et d'autres recours possibles. Au contraire, l'avantage est qu'elle est respectueuse des limites de la délégation constitutionnelle des pouvoirs dans la mesure où une juridiction ne se substitue pas au pouvoir exécutif et n'a pas une responsabilité directe dans l'exécution de la décision, qui est par nature une décision administrative.

Dans le cadre du recours, les cours régionales contrôlent une possible nullité (une invalidité absolue) de l'acte administratif. Dans le cadre du pourvoi en cassation, la Cour administrative suprême contrôle la confusion possible des procédures devant les juridictions, mais se prononce également sur la nullité de la décision de l'autorité administrative.

#### **47. Répartition des frais et dépens du procès**

L'Etat prend à sa charge les coûts relatifs à la production de preuves ; il peut demander le remboursement des coûts de la procédure qu'il a pris à sa charge, par la partie perdante à moins que cette partie ne soit exemptée des frais d'instance.

La partie victorieuse est fondée à demander le remboursement des frais engagés par la partie perdante. Pour les litiges concernant les retraites, l'assurance maladie et les prestations sociales, l'autorité administrative ne peut demander le remboursement des coûts de la procédure. Cependant, même dans les autres hypothèses, la juridiction n'octroie pas le remboursement des frais d'instance.

#### **48. Formation de jugement : un juge unique ou une formation collégiale**

Au niveau des cours régionales, une chambre (une formation collégiale) comprenant le juge président et deux juges rend des décisions relatives à tous les litiges, sauf ceux relatifs au droit d'asile, aux retraites, à l'assurance maladie aux prestations sociales, aux demandeurs d'emploi et les allocations de chômage, à l'action sociale et les aides dans l'indigence, pour lesquels les décisions sont rendues à juge unique. Le juge unique a les mêmes droits et obligation qu'un président de chambre statuant en formation collégiale.

Les décisions à la Cour administrative suprême sont toujours rendues par une formation collégiale.

#### **49. Divergences d'opinion**

Les règles relatives à l'office du juge permettent que le rapport relatif au vote contienne une opinion, qui diffère de l'opinion exprimée par la majorité ; elle est présentée dans ce rapport de manière complète, avec une justification brève. Mais cette opinion différent (*dissident*) n'est pas publiée.

#### **50. Publicité et notification du jugement**

Le jugement (l'arrêt) est rendu oralement si l'affaire a été entendue et qu'au moins une des parties et/ou le public sont présents durant le prononcé. Sinon, le jugement peut être prononcé en mettant à la disposition une copie écrite écourtée sans motivation au tableau d'affichage officiel de la cour pendant 14 jours ; ceci est courant particulièrement à la Cour administrative suprême qui affiche ses décisions en version écourtée également au tableau d'affichage électronique sur son site Internet.

La décision concernant l'affaire doit être écrite et remise à chaque partie à la

procédure ou y intervenante. Les décisions de nature procédurale sont délivrées seulement à toutes les parties par écrit si la procédure est terminée par elle ou si une obligation de la sorte est imposée. La cour rédige l'arrêt dans un délai d'un mois après son prononcé et le délivre ensuite.

## **D. EFFETS ET EXECUTION DU JUGEMENT**

### **51. Autorité de la chose jugée. Autorité du précédent**

La décision de la cour est la décision définitive au regard des droits des parties ; dans la mesure où les parties sont concernées, elle représente un obstacle absolu à une action future sur la même affaire ou pour les mêmes moyens d'action ; elle n'a pas d'effet erga omnes.

Le principe stare decisis, selon lequel, si la cour établit un principe juridique pour certains faits, elle appliquera ce principe dans des cas identiques dans le futur, est mis en avant comme un résultat du processus d'unification des juridictions par des moyens juridiques, particulièrement grâce aux dispositions et aux activités de ce que l'on appelle la chambre élargie.

### **52. Pouvoirs du juge de limiter les effets du jugement**

La loi ne prévoit pas la possibilité de prononcer une décision, qui se référerait seulement à une certaine période passée ou future avec une exception relative aux décisions de portée générale ; dans ce cas, la cour précise le jour à partir duquel la décision sera annulée.

La décision de la cour se fonde toujours sur une situation de fait et de droit valide au moment de la prise de décision par l'autorité administrative, et la cour indique si la procédure suivie par l'autorité administrative était respectueuse ou non de la loi à ce moment-là, sans tenir compte du fait que présentement une nouvelle loi est déjà valide. Cependant, il n'est pas possible de décider que les conclusions du jugement ne peuvent être observées qu'après un certain temps.

### **53. Garanties du droit à l'exécution des décisions de justice**

En termes d'exécution de la décision juridictionnelle, la règle suivante s'applique. Si l'obligation pèse sur une autorité administrative, qui est l'organe du pouvoir exécutif, son unité compétente est obligée de remplir cette obligation au nom de l'Etat. Si l'autorité administrative est une personne physique ou morale, à laquelle la loi a délégué l'exécution de l'administration étatique, cette personne est obligée de l'exécuter. Et, finalement, si cela concerne une personne morale de droit public

(corporation), cette obligation doit être exécutée par la personne publique. Les décisions juridictionnelles sont exécutoires si la période de leur exécution s'est écoulée.

Cependant, si un tel délai n'est pas prévu, alors elles sont exécutoires au moment où elles ont acquis une validité juridique. L'exécution coercitive de l'obligation imposée revient aux juridictions civiles. La loi, dans l'hypothèse où la décision de l'autorité administrative est annulée, met à la charge de l'autorité administrative l'obligation d'adopter une autre décision ; en accomplissant cette obligation, elle doit observer l'opinion juridique exprimée. En pratique, il n'y a pas de cas connus où l'opinion de la cour ne serait pas observée consciencieusement par une autorité administrative.

#### **54. Mesures récentes contre le délai excessif de jugement**

La Charte des droits et des libertés fondamentales donne à chacun le droit de voir ses affaires traitées sans retards évitables. La loi ne prévoit pas de délais pour l'adoption de décisions judiciaires, à l'exception de ceux indiqués à la question 26 et des affaires qui ont une préférence sur les autres et qui, en général, doivent être traités en préférence quelque soit l'ordre d'arrivée à la cour.

Le caractère adéquate de la durée de la procédure est appréciée en accord avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (par exemple Frydlender contre France (grande chambre), n° 30979/96, Section 43, CEDH 2000-VII), c'est-à-dire en fonction des circonstances de l'affaire et au regard des critères découlant de l'espèce, ce qui inclut en particulier, la complexité de l'affaire, le comportement du requérant, la procédure des autorités visées, tout comme l'importance du litige pour les personnes affectées.

### **E. VOIES DE RECOURS**

#### **55. Répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes**

La majorité des litiges débute au niveau des cours régionales : ceci s'applique aux recours contre une décision illégale. Dans ces procédures, les juridictions administratives des deux degrés apprécient habituellement les éléments de droit; les preuves sont généralement produites par les cours régionales, tandis que la Cour administrative suprême apporte des preuves seulement dans des cas exceptionnels. L'audience orale se tient aussi devant les cours régionales, mais a très rarement lieu devant la Cour administrative suprême.

Les cours régionales rejettent le recours et/ou annulent la décision contestée de

l'autorité administrative, et renvoient l'affaire à l'autorité administrative pour la suite de la procédure. La Cour administrative suprême rend une décision relative au jugement de la cour régionale, ce qui signifie qu'elle rejette le pourvoi en cassation et/ou annule le jugement de la cour régionale et renvoie l'affaire à cette cour. Les cours régionales rendent également des décisions sur des recours formés contre l'inaction de l'autorité administrative, et sur les recours pour la protection contre une intervention illégitime de l'autorité administrative.

Dans ces hypothèses, la Cour administrative suprême agit seulement en tant que juge de cassation. Les litiges électoraux relèvent également de la compétence des juridictions administratives : l'exercice de ces compétences est divisé entre les cours régionales et la Cour administrative suprême (voir question 2). Les actions relatives au conflit de compétences soit entre un organe de l'administration étatique et un organe d'une collectivité locale ou bien entre des organes décentralisés parmi eux (par exemple entre un organe municipal et un organe régional) qui visent à déterminer qui doit adopter une décision dans un certain domaine ou encore entre les autorités centrales parmi elles, relèvent de la compétence de la Cour administrative suprême, tout comme les recours visant à l'annulation de décisions à caractère général (voir question 2). Ainsi, les différences reposent sur la nature des litiges traités et non suivant l'autorité auteur de la décision et de quel niveau l'acte est issu.

## **56. Voies de recours**

Aucun recours de droit commun n'est admissible contre une décision d'une cour régionale ; cependant, contre une décision définitive, finale, il est possible de former un recours extraordinaire, un pourvoi en cassation, dans un délai de deux semaines ; il y a quelques exceptions à cette règle (par exemple pour les litiges électoraux). Le pourvoi en cassation est alors traité par la Cour administrative suprême.

Au moyen d'un pourvoi en cassation, qui est largement utilisé, le recours peut être formé en termes matériels et juridiques et pour corriger un jugement défectueux. Il peut être formé contre les décisions dans le litige présent et contre la majorité des décisions d'ordre procédural (rejet ou refus d'une requête, discontinuité de la procédure), mais toujours pour une raison figurant dans et précisément spécifiée par la loi.

Le requérant doit être représenté par une personne qualifiée, habituellement un avocat. La Cour administrative suprême est liée, à l'exception des faits indiqués à la réponse 46, par le contenu du pourvoi en cassation ; le pourvoi est le plus souvent traité au cours d'une réunion non publique de la chambre et la Cour rend une décision écrite, publiée sur l'Internet.

Un autre recours extraordinaire est la réouverture d'une procédure, admissible

seulement pour les recours formés contre les interventions illégitimes et dans les procédures relatives aux partis politiques, c'est-à-dire dans les cas où la Cour elle-même apprécie la question des faits de l'affaire.

## **F. PROCEDURES D'URGENCE ET REFERES**

### **57. Procédures d'urgence et référés**

Il y a deux instruments servant ce but : une mesure préliminaire et un effet suspensif d'un recours ou d'un pourvoi en cassation. L'audience n'est pas orale et la requête doit être traitée de manière prioritaire. Le même juge (la même chambre) qui traitera du litige rend la décision.

La cour peut imposer aux parties ou même à un tiers une obligation de faire, de s'abstenir ou de maintenir quelque chose (par exemple une restriction temporaire du droit de propriété). Bien entendu, si un recours se voit reconnaître un effet suspensif ou si un tel effet lui est reconnu par la loi, alors le recours pour une mesure préliminaire n'est pas recevable au regard de la loi.

Les cours régionales tout comme la Cour administrative suprême reconnaissent un effet suspensif au recours, une fois encore sans audience orale et de manière prioritaire, si l'exécution de la décision causerait au requérant un dommage irréparable, s'il n'affecte pas les droits des tiers et qu'il n'est pas en contradiction avec l'intérêt public.

Pour les deux mécanismes vaut que la cour peut les annuler (s'agissant de la mesure préliminaire, la cour peut même la changer) si la situation change et qu'ils produisent des effets jusqu'à la fin de la procédure devant la cour.

### **58. Conditions de la demande de procédure d'urgence et du référé**

La condition principale pour le prononcé d'une mesure préliminaire est de former un recours contre le litige et la constatation du besoin d'ajuster provisoirement la situation des parties à cause de la menace d'un dommage sérieux. Pour la demande d'une mesure préliminaire, la cour demande aux autres parties leur avis.

Les frais pour la demande s'élèvent à 500 CZK (19 EUR) ; cependant, dans certains litiges concernant, par exemple, les pensions, l'assurance maladie, les prestations sociales, le droit d'asile etc., la demande est exemptée de ce paiement. En pratique, nous ne rencontrons pas si souvent de telles demandes. En termes de décisions administratives, le mécanisme de l'effet suspensif du recours concernant la requête s'applique plus souvent, elle n'est sujette à aucune charge.

## **59. Différents types de référés**

Indifféremment de l'ordre d'arrivée des litiges à la cour, la cour traite de manière préférentielle les recours pour des mesures préliminaires, recours pour obtenir un effet suspensif, les recours pour l'exemption des frais d'instance et les recours pour nommer un représentant.

Sont considérées également de manière prioritaire, les recours et actions relatifs aux demandes d'asile, les décisions relatives à la rétention d'un étranger, les décisions de terminer une protection spéciale et d'aider les témoins et autres personnes en matière de procédure pénale ainsi que d'autres cas prévus par la loi.

## **III – REGULATION DES LITIGES ADMINISTRATIFS PAR DES INSTANCES NON JURIDICTIONNELLES**

### **60. Rôle de l'administration dans le règlement des litiges**

Les différends peuvent être réglés par les autorités administratives elles-mêmes. Le nouveau mécanisme de « la satisfaction du requérant » remplit cette fonction. Il permet à l'autorité administrative, après avoir adopté la décision et après sa contestation au moyen d'un recours devant une juridiction, d'adopter une autre décision relative au même cas de telle sorte que le plaignant soit satisfait avec la nouvelle décision.

### **61. Organes indépendants non juridictionnels compétents en matière de litiges administratifs**

Les différends peuvent être réglés par le Défenseur public des droits (ombudsman). Le domaine de ses activités couvre les autorités administratives. Les autorités administratives sont obligées de fournir des informations et explications, transmettre des dossiers et autres documents écrits, communiquer un avis écrit sur les éléments de fait et de droit, et produire les preuves que le Défenseur suggère. Tous les organes étatiques et les personnes exécutant l'administration publique sont obligés, dans le champ de leurs activités, de lui fournir l'assistance requise durant l'enquête.

### **62. Modes alternatifs de règlement des litiges administratifs**

Le Défenseur public des droits peut suggérer à l'autorité administrative d'initier une procédure relative au contrôle de la décision, l'acte ou la procédure de l'autorité, d'entreprendre les démarches nécessaires pour empêcher l'inactivité, engager une procédure disciplinaire, initier la poursuite d'un crime ou d'une infraction, ou réparer les dommages et réclamer des dommages-intérêts. Sous 30 jours, l'autorité est obligée de communiquer quelles sont les mesures remédiant à la situation qui ont été adoptées. Si l'autorité ne respecte pas cette obligation ou si les mesures sont insuffisantes, le Défenseur en avertit l'organe supérieur ou le gouvernement ; il peut en informer le public.

## **IV – ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET DONNEES STATISTIQUES**

### **A. MOYENS MIS A DISPOSITION DE LA JUSTICE DANS LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION**

#### **63. Budget moyen affecté à la justice**

D'après la loi relative au budget de l'État de 2004 les dépenses totales du budget de l'État de la République tchèque en 2004 s'élevaient à 869 050 652 000 CZK. Les dépenses pour la justice représentaient 1,22% de ces dépenses. Les dépenses de la justice administrative ne sont pas gérées séparément.

En 2006, les dépenses représentaient 1.93% et le chiffre similaire (1.9%) apparaît en 2007 aussi pour monter vers presque 2% en 2008.

Pour ce qui concerne l'année 2009, les dépenses totales du budget de l'État sont prévues en montant de 1 152 101 697 000 CZK. La part qui échoit à la justice représente 21 687 449 000 CZK, soit 1.88% du budget de l'État.

#### **64. Nombre de magistrats**

Approximativement 2879 juges et 793 auxiliaires de justice travaillent dans le système judiciaire tchèque. En 2007, le système comptait 3004 magistrats et 800 auxiliaires. Désormais, on peut enregistrer des proclamations visant à diminuer le nombre de magistrats et de renforcer le corps auxiliaire. Pourtant, le nombre de

juges a atteint 3044 en 2009.

### **65. Pourcentage des magistrats affectés au contrôle de l'administration**

Quelques 130 juges (4%) et 11 auxiliaires de justice (1,5%) travaillent dans les juridictions administratives d'instance. La Cour administrative suprême est composée de 29 magistrats.

### **66. Assistants de justice**

D'après la loi, le juge de la Cour administrative suprême peut être aidé par au moins un assistant. Au début, chaque juge a été assisté par un assistant de justice. À l'heure actuelle, 57 assistants travaillent à la Cour ; cela signifie que chaque juge a deux assistants, le président de la Cour dispose de trois assistants de justice.

Les assistants de justice sont tous diplômés en droit ; pour plusieurs d'entre eux, il s'agit d'un premier emploi, les autres ont exercé d'autres activités professionnelles, par exemple, en tant qu'avocats, dans différents organes de l'administration étatique ou au sein des organisations non-gouvernementales.

### **67. Ressources documentaires**

La bibliothèque de la Cour administrative suprême fut installée en 2003. C'est une bibliothèque spécialisée qui n'est pas ouverte au public et sert seulement aux employés de la Cour. Elle reçoit 60 titres de magazines, dont 3 étrangers. Pour l'instant, le fonds de la bibliothèque comprend plus de 3000 volumes et est en permanence développé par les publications nouvelles des maisons d'édition Beck, Linde, ASPI (devenue Wolters Kluwer récemment), LexisNexis, et autres ; il y a aussi de la littérature juridique antique.

Les publications datant d'avant 2003, qui ne sont pas inclus dans cette bibliothèque en raison de leur caractère récent, peuvent être empruntées à la bibliothèque de l'université ou auprès des autres hautes cours résidant à Brno. Chaque mois un bulletin est publié, il fournit des informations sur les nouveaux titres.

### **68. Moyens informatiques**

La Cour administrative suprême utilise les nouvelles technologies dans la majeure partie de ses activités. La source fondamentale d'information à l'intérieur de la Cour est le système d'information interne appelé ISNSS (pour Informační systém Nejvyššího správního soudu), qui collecte toutes les informations que les

employés ont besoin pour leur travail. Ce système d'information a été mis en place en 2007 et a remplacé l'Intranet qui ne satisfaisait plus les critères de capacité ni n'était prêt pour la numérisation de la justice en cours. Le système a été développé spécialement pour la Cour. Il offre aux utilisateurs un instrument facile et bien organisé pour traiter les dossiers ainsi qu'analyser la jurisprudence de la Cour et des juridictions administratives d'instance à l'aide des métadonnées etc. La mission d'entretien du volet jurisprudentiel du système incombe au service de recherche et documentation (voir question 10).

Outre les registres actuels des systèmes judiciaires, il contient également les références de juridictions, les minutes des réunions, les documents d'organisation, et des listes de références à des portails sélectionnés d'autres organes juridictionnels et administratifs. Les interconnexions entre la cour et le réseau de la justice rendent possibles l'accès, dans une certaine mesure, à des bases de données d'autres départements de tous les ministères. Il y a un plan pour renouveler le système complet en 2006.

#### **69. Sites internet des juridictions et autres organes compétents**

La Cour administrative suprême développe et maintient son propre site Internet ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) séparé des sites du Ministère de la Justice. Grâce au lien proche avec le système d'information de la Cour basé sur la plate-forme SharePoint, le système permet de publier des informations sélectionnées des bases de données directement sur le site Internet de la Cour.

### **B. AUTRES STATISTIQUES ET INDICATIONS CHIFFREES**

#### **70. Nombre de nouvelles requêtes chaque année**

Concernant la Cour administrative suprême, 4243 requêtes ont été enregistrées en 2003, 5684 en 2004 et 3622 en 2008.

Concernant les cours régionales, 20 629 recours ont été enregistrés en 2003 , 12 875 en 2004 et 11 806 en 2008.

Le nombre de recours du domaine du contentieux administratif diminue depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure administrative (au 1er mai 2004).

#### **71. Nombre de dossiers traités chaque année**

Pour les 5 dernières années, la Cour administrative suprême a rendu des décisions dans 4247 affaires en 2004 et 4891 en 2005. Désormais, le nombre d'affaires traitées (ainsi que celui de nouvelles affaires) diminue par 4729 en 2006, 4725 en 2007 pour baisser à 3871 en 2008.

En 2004, les cours régionales ont rendu des décisions dans 13523 affaires relevant du domaine de la justice administrative, ce nombre ayant décliné par 12219 en 2005 et 11199 en 2006 pour osciller autour de 10500 les deux dernières années.

La réduction du volume d'affaires est contrebalancée par leur complexité.

## **72. Nombre de dossiers non traités**

A la fin de 2005, 3234 affaires n'avaient pas encore été décidées par la Cour administrative suprême. Ce sommet n'a plus été atteint : le nombre a diminué jusqu'à 1332 en 2008.

En revanche, le nombre de litiges pendants a vocation à croître : il a augmenté de 7927 en 2004 à 9280 en fin de 2008.

## **73. Délai moyen de jugement**

La durée moyenne d'une procédure devant la Cour administrative suprême était approximativement de 140 jours en 2004, 210 jours en 2005 et 265 jours en 2006. En 2007, la durée moyenne a tombé à 230 jours et s'est raccourci vers 180 jours en 2008.

La durée des procédures en matière administrative devant les cours était de 411 jours en 2008.

## **74. Pourcentage et taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration devant les juridictions inférieures**

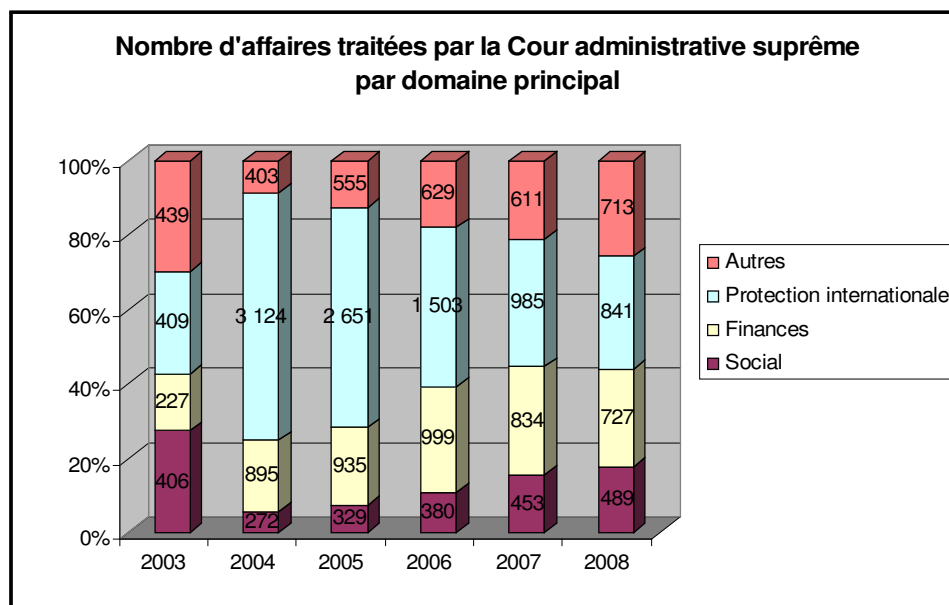
Les cours régionales annulent 10% de l'ensemble des décisions administratives soumises à l'occasion de tous les recours.

## **75. Volume des litiges par domaine**

Le contentieux en 2003 devant la Cour administrative suprême concernait les domaines suivants : 10% les finances, 15% prestations sociales, 15% asile, 20% autres, et 40% de litiges procéduraux. En 2004 et 2005 plus de moitié d'affaires

traitées relevaient du droit d'asile (appelé « protection internationale » depuis 2005). Après la réforme du contrôle judiciaire dans ce domaine en octobre 2005, le contenu du travail de la cour s'est stabilisé aux proportions suivantes : 20-25% finances, 15% prestations sociales, 25% protection internationale, 15-20% autres, et le reste des litiges procéduraux.

Le contentieux administratif en 2003 devant les cours régionales était approximativement réparti comme suit : 15% finances, 20% prestations sociales, 50% asile et 15% autres. Au long des années, la part incombant aux affaires financières est restée aux 20% approximativement ; les affaires du domaine social ont passé de 25% en 2004 à 38% en 2008. En revanche, le volume d'affaires d'asile (ou de protection internationale) a diminué de 44% en 2004 à 15% en 2008. Les autres affaires représentaient 11% en 2004 et 27% en 2008.



## C. ECONOMIE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

### 76. Travaux et études sur l'influence des condamnations à des dommages et intérêts pour les finances publiques

Dans les documents, qui gèrent les dépenses des finances publiques, ces aspects ne sont pas soulignés, ils n'apparaissent pas non plus dans les argumentations par lesquels des changements possibles des standards valides sont justifiés.