

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

- Rapport pour L'Estonie -

Introduction

1. Les grandes dates significatives de l'évolution du contrôle des actes et de l'action de l'administration

Avant l'occupation soviétique, la République indépendante d'Estonie avait un Code de procédure administrative contentieuse depuis 1919 ainsi qu'une chambre spécialisée en matière administrative au sein de la Cour suprême, en service dès 1920. Au début, les affaires concernant le droit administratif furent traitées, en première et seconde instance, par des juges spécialisés ou des chambres spéciales au sein des juridictions ordinaires.

Le premier Code de procédure administrative contentieuse suivant le retour de l'indépendance est entré en vigueur le 15 septembre 1993.

Le Nouveau Code de procédure administrative contentieuse (actuellement en vigueur) a pris effet le 1er janvier 2000.

Selon la Constitution d'Estonie, et comme prévu par la Loi sur les juridictions, l'Estonie a un système juridictionnel à trois degrés. Des juridictions spécialisées contrôlent les actes administratifs. Les tribunaux de première instance et administratifs traitent les affaires en première instance. Les juridictions de deuxième instance, qui sont appelées cours d'appel (ou tribunaux régionaux) connaissent des appels formés contre les décisions des juridictions du premier degré.

Les cours d'appel se situent à Tartu et Tallinn.

La plus haute juridiction est la Cour suprême, située à Tartu et qui réexamine les arrêts des cours par voie de cassation. La structure du système juridictionnel estonien est l'une des plus simples d'Europe. La particularité du système réside dans le fait que la Cour suprême joue simultanément les rôles de plus haute juridiction de droit commun, de cour administrative suprême ainsi que de cour constitutionnelle. La Cour suprême est composée de trois chambres : la chambre administrative, la chambre civile et la chambre pénale. En outre, l'assemblée générale de la Cour suprême élit huit membres de la chambre constitutionnelle parmi les juges de la Cour suprême. Le président de la Cour suprême est de droit le neuvième membre de la chambre constitutionnelle.

Les actes administratifs ne peuvent être attaqués que devant un tribunal administratif puis une cour d'appel (ou sa chambre administrative) et enfin devant la chambre administrative de la Cour suprême.

Il y a deux tribunaux administratifs de première instance en Estonie (Tallinn et Tartu). Pour faciliter l'accès à la justice, ces deux juridictions disposent d'implantations dans d'autres villes que Tallin et Tartu – à Pärnu and Jõhvi, où travaillent des juges et leurs collaborateurs juridiques.

Les décisions des tribunaux administratifs sont contrôlées au deuxième degré de juridiction par les cours d'appel par voie d'appel. Elles connaissent des appels à l'encontre des jugements et décisions des tribunaux administratifs. L'appel est examiné collégalement en cour d'appel devant au moins trois juges. Une chambre administrative chargée du contrôle des questions administratives par voie d'appel a été instituée au sein de la Cour d'appel de Tallin. Même si la Cour d'appel de Tartu n'a pas de chambre administrative, elle connaît des appels à l'encontre des décisions ou des jugements du tribunal administratif de Tartu. Les compétences des juridictions administratives et la procédure administrative contentieuse sont prévues par le Code de procédure administrative contentieuse.

2. Le rôle de contrôle des actes et de l'action de l'administration

Le contrôle juridictionnel des actes et actions administratifs vise à soumettre les autorités administratives à la règle de droit et à protéger les droits individuels, en d'autres termes à assurer l'Etat de droit. Il ne s'agit pas uniquement du contrôle du bon fonctionnement de l'administration.

D'après l'art. 14 de la Constitution estonienne, la garantie des droits et libertés incombe aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et aux gouvernements locaux. Le 1er janvier 2002, la Loi sur la procédure administrative est entrée en vigueur. Son objectif est d'assurer l'application du principe de l'Etat de droit dans la procédure administrative. La Chambre administrative de la Cour suprême a souligné dans ses décisions la nécessité que la procédure administrative contentieuse assure une protection effective des droits individuels

3. Définition de l'administration

La définition d'une autorité administrative en Estonie inclut les personnes morales de droit public et, dans certains cas, les personnes privées exerçant l'autorité publique. Une autorité administrative est une agence, un organe ou un agent, qui est habilité à exécuter des missions administratives par une Loi de procédure administrative, une réglementation adoptée sur la base d'une loi, ou un contrat de droit public.

4. La classification des actes de l'administration

Il existe une classification des actes administratifs en Estonie. Cette classification distingue les actes individuels des actes normatifs généraux. Elle sépare également les actes unilatéraux des contrats passés par les autorités administratives.

Un acte administratif est un ordre, une résolution, une injonction, une directive ou un autre acte juridique adopté(e) par une autorité administrative dans l'exercice de fonctions administratives, afin de réglementer les relations de droit public des particuliers, et qui vise à la création, la modification ou l'extinction des droits et obligations des particuliers.

Un "general order" (règlement) est un acte administratif, qui s'adresse à des personnes déterminées sur la base de caractéristiques générales, ou vise à modifier le statut de droit public de certaines choses.

Les actes administratifs contre lesquels une action ou une réclamation peuvent être

introduites devant une juridiction administrative sont les ordres, les directives, les résolutions, les injonctions (“precept”) ou les autres législations qui réglementent les relations de droit public des particuliers, adoptées par les agences, agents et autres personnes qui exécutent des fonctions administratives régies par le droit public. Dans le cadre des juridictions administratives, les contrats de droit public sont également considérés comme des actes administratifs. Un contrat de droit public est un contrat qui organise des relations de droit public.

Les mesures contre lesquelles une action ou une réclamation peuvent être introduites devant une juridiction administrative sont les activités, omissions ou retards dans les relations de droit public, imputables aux agences, agents et autres personnes exécutant des fonctions administratives régies par le droit public.

I – Les acteurs dans le rôle de contrôle des actes et de l’action de l’administration

A. Les organes compétents.

5. La nature des organes assurant le contrôle de l’administration

Les actes administratifs peuvent être contestés devant les juridictions administratives, ou les autorités administratives qui ont adopté l’acte en cause. Dans ce dernier cas, l’issue d’une telle contestation peut être contestée devant une juridiction administrative.

6. L’organisation juridictionnelle et les juridictions compétentes en matière de litiges administratifs

Réponse p. 1.

B. Le statut des organes compétents.

7. Les textes législatifs ou jurisprudence déterminant les compétences des juridictions de droit commun en matière de litiges administratifs

./.

8. Le statut particulier des juridictions administratives assurant le contrôle des actes et de l’action de l’administration

L’existence, les compétences et les obligations des juridictions administratives sont régies par :

- la Constitution de la République d’Estonie et les lois adoptées par le Parlement estonien, le Riigikogu;
- la loi sur les juridictions ;

- le Code de procédure administrative contentieuse (plus spécifiquement).

Il existe aussi des règlements intérieurs des juridictions, mais ils ne régissent pas la procédure. Ils prévoient le fonctionnement organisationnel des juridictions et sont établis par le président de la juridiction avec l'approbation de l'assemblée plénière de la juridiction. Ces règlements d'ordre intérieur sont publics et en libre accès sur les pages web des juridictions.

Bien sûr, il existe également de la jurisprudence interprétant les compétences des juridictions administratives, particulièrement des arrêts de la Cour suprême. La Chambre administrative de la Cour suprême et le collège spécial comprenant des membres des différentes chambres de la Cour suprême et l'assemblée générale de la Cour suprême ont déterminé les compétences du juge administratif, de même que sa juridiction, en relation également avec la distinction entre la juridiction du juge administratif et celle du juge de droit commun. En pratique, les juridictions inférieures se réfèrent également aux jugements des juridictions supérieures : la plupart du temps les arrêts de la Cour suprême mais aussi des juridictions de première instance.

C. L'organisation interne et la composition des organes compétents.

9. L'organisation des *juridictions de droit commun* assurant le contrôle des actes et de l'action de l'administration

Ce sont les tribunaux de première instance qui exercent le contrôle juridictionnel des activités des huissiers et notaires. Ainsi, une directive du Ministre de la Justice impose une amende disciplinaire aux huissiers, susceptible de contestation devant le tribunal de première instance du lieu de l'étude de l'huissier. Il en va de même concernant la contestation des amendes disciplinaires imposées aux notaires par le Ministre de la Justice.

L'Estonie compte quatre tribunaux de première instance (Harju, Tartu, Pärnu, Viru) qui ont des antennes dans presque tous les chefs lieux de région. En principe, les tribunaux de première instance connaissent des matières civiles criminelles et délictuelles et accomplissent les autres actes que leur imposent les lois. Les tribunaux de première instance comptent 155 juges.

10. L'organisation des *juridictions administratives* assurant le contrôle des actes et de l'action de l'administration

Il existe deux juridictions administratives de première instance en Estonie. Les deux tribunaux régionaux de l'État fonctionnent comme des cours d'appel en matière administrative. La juridiction administrative suprême est la Cour suprême qui comprend une chambre administrative constituée de cinq juges. Voir également réponse n° 1.

Tableau :

3e degré : Chambre administrative de la Cour suprême (seulement les pourvois en cassation ou les appels contre les décisions, les recours en révision des décisions des juridictions en matière administrative ayant force de chose jugée)

2e degré : "district court" de Tallin (chambre administrative) et "district court" de Tartu

1ère instance : cour administrative de Tallin et cour administrative de Tartu (avec

implantations à
Pärnu et Jõhvi).

D. Les juges

11. Les juges et magistrats qui contrôlent l'administration

Les juges chargés du contrôle des questions administratives ont le même statut que les juges de droit commun. Il y a au total 244 juges en Estonie : 155 dans les tribunaux de première instance, 27 dans les cours administratives, 43 dans les cours d'appel (dont 12 spécialisés en matière administrative) et 19 à la Cour suprême (dont 5 dans la chambre administrative). Tous les juges ont les mêmes garanties sociales et le même statut. Comme les autres juges, les juges administratifs sont nommés à vie. Ils ne peuvent être transférés d'une juridiction à une autre sans leur consentement. Les études et la formation, de même que les autres conditions nécessaires pour devenir juge sont les mêmes pour les juges administratifs et les juges de droit commun.

Il en est de même s'agissant de la nomination des juges administratifs, bien que l'expérience requise pour les juridictions administratives des deuxième et troisième degrés puisse cependant différer par rapport aux juges de droit commun, puisque des personnes ayant atteint un haut niveau dans la fonction publique peuvent également être nommées juges administratifs de deuxième ou troisième degré sans avoir été juges précédemment. Le traitement des juges est réglementé par la Loi sur les juridictions, aucune différence n'étant faite entre les juges administratifs et les juges de droit commun. Les juges des juridictions supérieures ont une rémunération légèrement plus importante.

12. Les modalités de recrutement des juges en charge du contrôle de l'administration

Quiconque a effectué le service préparatoire des juges et a réussi l'examen pour devenir juge peut être nommé juge d'une "county court" ou d'une juridiction administrative. Un juriste expérimenté et reconnu, qui a réussi l'examen pour devenir juge, peut être nommé juge d'une "circuit court". Une personne qui exerçait des fonctions de juge immédiatement avant sa nomination est exemptée de l'examen pour devenir juge. Un juriste expérimenté et reconnu peut être nommé juge à la Cour suprême.

Un citoyen estonien, qui satisfait aux conditions suivantes :

- avoir suivi un cursus universitaire reconnu en droit
- avoir une excellente maîtrise de la langue estonienne
- être de haute moralité et présenter les capacités et les caractéristiques personnelles nécessaires pour travailler en tant que juge, peut être nommé juge.

Ne peut être nommé juge :

- une personne condamnée pour infraction pénale ;
- une personne qui s'est vu démise de ses fonctions de juge, notaire public ou huissier ;
- une personne exclue de l'Association du Barreau estonien (Estonian Bar Association);
- une personne radiée de la fonction publique pour infraction disciplinaire ;
- une personne condamnée pour banqueroute.

Si le candidat satisfait aux critères précités, le recrutement se fait selon les étapes suivantes : premièrement, un concours pour être nommé comme candidat aux fonctions juridictionnelles (un examen complexe, un entretien)

Ensuite, le candidat doit accomplir un stage. Sa durée est de deux ans, mais elle peut être réduite, si la personne a été employée pendant au moins deux ans en tant qu'employé supérieur ou employé d'un avocat assermenté, procureur assistant ou dans une autre fonction, qui requiert une haute qualification en droit. Une personne qui a été employée comme juge et qui, pendant au moins les deux années précédentes immédiatement sa candidature, a travaillé comme avocat assermenté ou procureur peut être dispensée du stage, ou voir sa durée raccourcie sur décision motivée du comité d'examen aux fonctions de juge.

Les juges sont nommés dans leurs fonctions sur la base d'un concours public. Le Ministre de la Justice annonce la tenue d'un concours public pour le pourvoi d'un poste vacant de juge d'un tribunal de première instance, d'une juridiction administrative et d'une cour d'appel. Ensuite (à condition qu'il y ait une vacance), il convient de réussir à l'examen pour devenir juge. Cet examen comporte une partie orale et une partie écrite. La partie orale consiste à évaluer les connaissances théoriques du candidat aux fonctions de juge. La partie écrite consiste en une analyse de jurisprudence. Une personne ayant travaillé comme juge immédiatement avant la nomination est dispensée de cet examen.

Le caractère convenable des caractéristiques personnelles du candidat est évalué lors d'un entretien. Le comité d'examen peut également prendre en considération d'autres informations concernant le candidat, qui présentent une importance pour l'exécution des fonctions de juge, procéder à des enquêtes et solliciter l'avis du supérieur du candidat. Le candidat à une fonction juridictionnelle doit réussir un contrôle de sécurité (d'une durée de 3 mois) avant d'être nommé juge.

Si plusieurs personnes postulent à un poste de juge vacant, la Cour suprême en banc décide qui proposer au Président de la République pour la nomination. La Cour suprême en banc prend d'abord en considération l'avis de l'ensemble de la juridiction auprès de laquelle le candidat postule.

Les juges de première et deuxième instance sont nommés par le Président de la République, sur proposition de la Cour suprême en banc. La juridiction concernée ou, s'agissant des juges de la Cour suprême, la chambre précise de celle-ci dans laquelle le juge servira, est déterminée par la Cour suprême en banc, par conséquent le juge sera nommé au service de la juridiction, par la Cour suprême en banc.

Les juges de la Cour suprême (comprenant les juges de la chambre administrative) sont nommés par le Parlement, sur proposition du Chief Justice (président) de la Cour suprême. Il existe également d'autres différences dans la nomination des juges à la Cour suprême : d'abord, ils ne sont pas soumis à un stage, même s'ils n'ont auparavant jamais exercé les fonctions de juge. Un concours public est cependant organisé. Avant de proposer une candidature au Parlement, le Chief Justice de la Cour suprême doit prendre en considération l'avis de la Cour suprême en banc concernant le candidat. En outre, le Conseil pour l'administration des juridictions (Council for Administration of Courts) rend un avis sur les candidats à un poste vacant de juge à la Cour suprême. Ensuite, les candidats subiront un entretien avec le Comité constitutionnel du Parlement. Le Chief Justice de la Cour suprême

est nommé par le Parlement sur proposition du Président de la République

13. La formation des juges

Pour devenir juge, un diplôme universitaire en droit est nécessaire, en plus (voir ci-dessus, réponse à la question 12) des conditions prévues pour le recrutement des juges : le service préparatoire, l'examen, etc. En ce qui concerne la formation continue et complémentaire des juges déjà en poste, ces derniers doivent développer de manière régulière leurs connaissances et leurs qualifications dans leur spécialité, et participer aux formations. Le Conseil de formation (Training Council) est responsable de la formation des juges. Il est composé de deux juges de première instance, de deux juges d'appel, de deux juges de la Cour suprême et d'un représentant du Bureau du Procureur, du Ministère de la Justice et de l'Université de Tartu.

Le département de formation des magistrats de la Cour suprême organise la formation judiciaire et assure un soutien logistique à l'un des organes autonomes des juges : le Conseil pour la formation. Le département de formation des magistrats pourvoit aux besoins de formation des magistrats, prépare les stratégies de formation, les programmes et organise leur mise en œuvre. La Cour suprême analyse par ailleurs les résultats des formations, assure la préparation des formations et du matériel didactique, encadre la préparation et la sélection des formateurs et prépare un contrôle annuel relatif à la formation des juges au Conseil pour la formation. Le Conseil pour la formation est composé de deux juges de première instance, de deux juges d'appel, de deux juges de la Cour suprême et de représentants du Bureau du Procureur, du Ministre de la Justice et de l'Université de Tartu.

La formation des juges est financée par l'État; les heures de formation sont des heures de travail.

Les juges sont libres de suivre toutes les conférences. Dans le programme de formation annuel, on trouve principalement des formations spécialisées (comme en fiscalité, en droit des étrangers, en nouvelle législation etc.) mais également en connaissances générales, comme en informatique, en négociation, en psychologie etc.

Les juges ne paient pas ces formations : les heures de formations sont comptabilisées comme heures de travail. Les juges sont libres d'assister à toutes les formations, mais 10 par an sont obligatoires. Il s'agit la plupart du temps de formations spécialisées (fiscalité, droit des étrangers, etc.), mais également courantes, comme en informatique, en négociation, en psychologie, etc.

14. L'avancement et la promotion de ces juges

Les juges sont nommés sur la base d'un concours public. Le recrutement des juges a été décrit à la réponse 12. Un juriste expérimenté et reconnu et qui a réussi un examen peut être nommé juge d'une "circuit court". Un juriste expérimenté et reconnu peut être nommé juge à la Cour suprême. Tous les juges administratifs de première instance sont libres de participer à un concours pour un poste de juge d'appel.

La Cour suprême en banc peut nommer un juge dans une autre juridiction de même niveau ou d'un niveau inférieur avec le consentement du juge et sur proposition du Ministre de la Justice.

Dans les juridictions de première instance, un juge peut devenir président de la juridiction si le Ministre de la Justice l'y nomme. Le Ministre de la Justice procède à cette nomination après avoir pris en considération l'avis de l'ensemble de la juridiction concernée. Le président d'une "circuit court" est nommé parmi les juges de la même juridiction pour sept ans. Le Ministre de la Justice nomme le président de la juridiction après avoir pris en considération l'avis de l'ensemble de la "circuit court".

15. La mobilité dans la magistrature

Un juge ne peut pas être transféré d'une juridiction à une autre sans son consentement. Dans l'intérêt de l'administration de la justice, le Ministre de la Justice peut transférer un juge d'une juridiction de première instance ou d'une cour d'appel, avec son consentement, temporairement vers un autre tribunal de première instance après avoir pris au préalable l'avis du président de la juridiction où ledit juge exerce normalement. Un juge peut être transféré au service de la Cour suprême en remplacement d'un conseiller de l'une des chambres ou il peut être transféré au service du Ministère de la Justice à sa demande et de l'accord du président de sa juridiction. Pendant le détachement, les pouvoirs du juge sont suspendus. Il conserve toutefois le traitement de magistrat et les autres garanties sociales durant son mandat à la Cour suprême ou au Ministère de la Justice.

E. Les fonctions des organes compétents.

16. Les types de recours possibles contre les actes et l'action de l'administration

La juridiction peut déclarer un acte administratif illégal, mais elle peut également l'annuler totalement ou en partie.

La juridiction a droit de procéder à un contrôle de pleine juridiction des actes, actions et contrats administratifs.

Plus précisément, une juridiction administrative peut :

- 1) annuler un acte administratif illégal, totalement ou partiellement et, si possible, adresser une injonction de réformation de l'acte administratif, en indiquant la méthode de réformation;
- 2) adresser une injonction pour l'exécution d'un acte administratif suspendu illégalement, pour l'édiction d'un acte administratif non pris ou pour une mesure non prise qui doit pourtant être prise ;
- 3) déclarer un acte ou une mesure administratif/ve illégal/e si l'intérêt légitime d'une personne ayant introduit l'action ou la réclamation dans ce but est exprimé dans l'action ou la réclamation;
- 4) ordonner le paiement d'une indemnisation pour un préjudice causé dans des rapports de droit public ;
- 5) établir l'existence ou l'absence d'un rapport de droit public ;
- 6) rejeter l'action ou la réclamation.

Une juridiction administrative n'a le droit d'annuler une clause accessoire d'un acte administratif que si :

1) l'agence, l'agent ou la personne exécutant des missions administratives régies par le droit public qui a édicté l'acte administratif s'est vu demander de prendre l'acte sans cette clause accessoire ;

2) l'annulation de la clause accessoire, séparément de l'acte administratif, ne porte pas atteinte à l'intérêt public ou ne restreint pas les droits et libertés des tiers.

Dans d'autres hypothèses de contestation d'une clause accessoire, une juridiction administrative peut annuler l'acte administratif illégal totalement et faire adresser une injonction en vue de l'édition d'un nouvel acte administratif.

Si une personne intentant une action demande l'annulation totale ou partielle d'un acte administratif ou la prise d'une certaine mesure et que la demande concerne le paiement d'une certaine somme, la juridiction administrative, si la demande est accueillie, détermine dans le jugement le montant à allouer et ordonne le paiement de cette somme au bénéfice du requérant.

Il existe aussi des possibilités de recours et de demandes en réparation prévus par la Loi sur la responsabilité de l'Etat (State Liability Act), qui constitue le fondement et fixe la procédure pour la protection et l'indemnisation de droits violés à l'occasion de l'exercice des pouvoirs des autorités publiques et l'exécution d'autres missions publiques et la réparation du préjudice causé. Les affaires mettant en cause la responsabilité de l'Etat sont, en Estonie, résolues par les juridictions administratives.

17. Le droit de poser des questions préjudicielles

Les juridictions administratives ne répondent pas elle-mêmes aux questions préjudicielles ; ni la Chambre administrative de la Cour suprême. Mais une juridiction administrative peut suspendre le procès si le traitement d'une question n'est pas possible avant le règlement d'une autre question (même devant une autre juridiction), jusqu'à l'entrée en vigueur de la décision. Une juridiction administrative peut également suspendre le procès pendant le temps où la question du contrôle constitutionnel est examinée par la Cour suprême, jusqu'à l'entrée en vigueur d'un jugement rendu sur cette question, si cela affecte la validité de la législation sujette à application dans l'affaire administrative.

Les juridictions administratives peuvent écarter une disposition qu'elles estiment inconstitutionnelle, dans une affaire précise et ne pas l'appliquer, mais elles ne peuvent pas annuler les dispositions inconstitutionnelles. Cela ne peut être fait que par la Cour suprême en qualité de cour constitutionnelle. Le procès est suspendu par une décision de la juridiction administrative.

Le procès est repris à la demande d'un participant au procès ou à l'initiative de la juridiction une fois que les circonstances ayant justifié la suspension du procès ont cessé d'exister. Le procès est repris par une décision de la juridiction administrative, au point où il avait été suspendu.

18. Les autres compétences des organes de contrôle de l'administration

Les juridictions administratives n'ont que des fonctions juridictionnelles ; les juges ne peuvent pas être en même temps membres du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif. Ils ne

peuvent pas être employés dans d'autres fonctions que celles de juge, excepté dans l'enseignement ou la recherche. Il y a quelques juges, particulièrement dans les hautes juridictions, qui enseignent ou participent à des activités de recherche.

Cependant, quelquefois, sur demande de l'exécutif ou du législatif, les juges, particulièrement ceux de la Cour suprême, donnent leur avis d'expert sur des projets de lois procédurales ou concernant la justice, de même que l'administration juridictionnelle ou encore sur des questions de droit administratif, outre la procédure administrative contentieuse, également au sujet de la Loi sur la procédure administrative.

Certains juges ont même participé en tant qu'experts à la procédure législative. En outre, les jugements sont quelquefois également perçus comme des guidelines, ce qui est encore plus important dans un pays dont le droit administratif est en développement constant, et particulièrement vrai concernant les principes généraux de droit administratif et leur application. Les autorités administratives suivent les principes et les décisions posés dans les jugements. Dans certains cas, les jugements sont très vivement recherchés par les autorités administratives, afin de s'assurer qu'elles règlent les problèmes particuliers de manière appropriée ou pour obtenir quelques guidelines afin de modifier leurs pratiques.

19. L'organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives

/-/

F. La répartition des fonctions et les rapports entre les organes compétents

20. Le rôle des juridictions suprêmes dans l'harmonisation et l'uniformisation de l'application et de l'interprétation du droit

Les positions prises dans ses décisions par la Cour suprême sur l'interprétation et l'application du droit sont obligatoires pour les juridictions statuant sur les mêmes questions. De plus, les jugements de la Chambre administrative de la Cour suprême ont souvent une valeur de précédent de plus grande portée. La Chambre ne peut modifier sa jurisprudence qu'en session plénière.

La Cour suprême assume également les fonctions de cour constitutionnelle (elle comporte une Chambre de contrôle constitutionnel). Dans l'exercice de ces fonctions, la Cour suprême est compétente pour déclarer une loi ou une partie seulement, nulle et non avenue. Cela signifie que le Parlement devra adopter une nouvelle réglementation, ou alors la matière restera non réglementée.

II – Le contrôle des actes et de l'action de l'administration par les tribunaux

A. L'accès au juge

21. Les conditions préalables au recours juridictionnel dans le contrôle de l'administration

Dans l'ensemble, l'accès au juge dans le système de contrôle des autorités administratives n'est pas soumis à conditions préalables ; il n'existe pas de procès d'opposition obligatoire. Une personne qui estime que ses droits sont violés ou ses libertés restreintes par un acte administratif ou lors du déroulement du procès administratif peut déposer une objection.

Aucune objection ne peut être déposée contre un acte ou une mesure d'une autorité administrative sur laquelle le Gouvernement de la République exerce un contrôle.

Dans de nouveaux domaines, l'obtention d'un acte administratif préalable constitue une condition pour accéder au contrôle juridictionnel. Concernant les préalables à la demande, voir aussi les réponses aux questions 22 et 23.

Une juridiction administrative qui reçoit une action ou une réclamation/contestation ("protest") vérifie leur conformité aux exigences posées dans le Code de procédure administrative contentieuse, qui prévoit entre autres, que l'action doit établir les droits ou libertés du requérant qui sont violés ou restreints par l'acte ou la mesure administratif(ve) contesté(e), et dans le cadre d'une action aux fins d'établir l'existence ou l'absence d'un rapport de droit public ou l'illégalité d'un acte ou d'une mesure administratif(ve), indiquer en plus l'intérêt légitime qu'a le requérant à établir les faits en question.

Cependant, après acceptation d'un litige administratif, un procès préliminaire a lieu au sein de la juridiction qui prépare l'affaire, afin qu'elle puisse être traitée sans interruption en une session de la juridiction.

22. Le droit de saisir le juge

Seule une personne qui estime que ses droits ont été violés ou ses libertés restreintes par un acte ou une mesure administratif(ve) a le droit de former une action devant une juridiction administrative. Une action tendant à l'établissement de l'existence ou de l'absence d'un rapport de droit public ou de l'illégalité d'un acte ou d'une mesure administratif(ve) peut être intentée que par une personne y ayant un intérêt légitime.

La Chambre administrative de la Cour suprême a donné une interprétation de cet intérêt légitime, qui ne peut être l'intérêt public, mais peut exister en revanche dans un but préventif ou de réhabilitation.

D'après la Loi sur la responsabilité de l'Etat, une personne peut également demander qu'un acte administratif ne soit pas édicté ou qu'une mesure administrative ne soit pas prise si cet acte ou cette mesure est susceptible de violer les droits de cette personne et probablement d'emporter des conséquences auxquelles il serait impossible de remédier suite à une contestation tardive.

La contestation d'un acte ou d'une mesure administratif(ve) peut être formée devant une

juridiction administrative par une agence ou un agent à qui ce droit est accordé par la loi. Une association de personnes, y compris une association, qui n'est pas une personne morale, peut former une action devant une juridiction administrative dans l'intérêt de ses membres ou d'autres personnes si ce droit est accordé par la loi à cette association.

Une agence, un agent ou une autre personne exécutant des missions administratives régies par le droit public ne peuvent former une action contre un particulier ou contre une personne morale de droit privé que dans les cas prévus par la loi. Dans un litige concernant son service, un agent est réputé être un particulier.

Dans l'examen, par une juridiction administrative, des actions formées contre un particulier, ou une personne morale de droit privé, ces derniers ont les droits et les obligations d'une agence, d'un agent ou d'une autre personne exécutant des missions administratives régies par le droit public, en prenant en compte la nature de l'action formée contre le particulier ou la personne morale de droit privé. Toute personne doit présenter une requête individuelle devant la juridiction.

23. Les conditions de recevabilité des recours

Le droit en Estonie est conforme aux exigences et suggestions posées dans la Recommandation R(2004) 20 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe, concernant le contrôle juridictionnel des actes administratifs, article B 2a.

Les personnes ou organes voulant contester un acte administratif ou une opération doivent démontrer un intérêt à l'annulation de cet acte (voir la réponse précédente). Il doivent prouver qu'un de leurs droits a été violé.

A moins qu'une autre juridiction n'ait été prévue par la loi, une action ou une réclamation doit être formée devant la juridiction administrative du siège ou du lieu de service de l'agence, de l'agent ou de l'autre personne ayant édicté d'acte administratif ou pris la mesure administrative objet du recours. Dans le processus de réforme du Code de procédure administrative, qui est en cours au Parlement, des propositions prévoient que toutes les actions et réclamations soient formées au domicile ou au siège de la personne ou de l'organe requérants.

Dans le cadre du processus de modification du Code de procédure administrative contentieuse actuellement en cours au Parlement, des propositions ont été formulées pour prévoir que tous les recours soient introduits au siège ou au domicile de la personne ou de l'institution introduisant le recours.

24. Les délais à l'introduction du recours

Une action en annulation d'un acte administratif peut être formée devant une juridiction administrative dans les trente jours suivant la date de publication de l'acte, à moins qu'il ne soit prévu autrement dans la loi.

Si une autorité administrative refuse d'édicter un acte administratif ou de prendre une mesure,

une action requérant l'édition de cet acte ou la prise de cette mesure peut être formée dans les trente jours suivant la date de communication de ce refus, à moins qu'il ne soit prévu autrement dans la loi.

Une action en réparation d'un préjudice causé par un acte ou une mesure administratif(ve) peut être formée dans les trois ans après que le requérant se soit rendu compte ou ait dû se rendre compte du préjudice et de la personne qui l'a causé, mais pas plus tard que dix ans après que l'acte administratif ait été édicté ou la mesure illégale prise.

Une action en déclaration d'illégalité d'un acte ou d'une mesure administratif(ve) doit être formée dans les trois ans suivant l'édition de l'acte administratif ou la prise de la mesure illégale.

Une action tendant à l'établissement de l'existence ou de l'absence d'un rapport de droit public peut être formée sans délai.

Si une action est formée après l'expiration du délai d'action en justice, la demande doit comporter une requête en restauration du délai, ainsi que les raisons pour lesquelles le délai n'a pas pu être respecté.

Lors d'un procès préliminaire, la juridiction administrative vérifie si l'action a été déposée dans un délai précis et, après avoir obtenu l'avis des autres parties au procès, examine la demande en restauration du délai d'action. La juridiction satisfait la demande en restauration de délai si elle estime que le délai n'a pas été respecté pour un bon motif. Si la juridiction administrative relève qu'une action a été formée en violation du délai imparti, et qu'aucune requête en restauration de délai n'a été introduite, ou si la juridiction refuse la restauration du délai, elle doit mettre fin au procès par une décision. Un appel contre une décision accordant une restauration du délai d'action ou une décision mettant fin au procès peut être formé devant une "circuit court" dans les dix jours suivant la réception de la décision. La décision d'une "circuit court" concernant l'octroi d'une restauration du délai d'action ou mettant fin au procès peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant la Chambre administrative de la Cour suprême.

25. Les actes et les actions de l'administration qui échappent au contrôle du juge

La loi ne distingue pas d'actes ou actions administratifs qui ne peuvent pas faire l'objet d'un recours juridictionnel.

26. La procédure de filtrage des recours

Le règlement des différends de droit public pour lesquels une procédure différente est prescrite par la loi (par exemple les questions constitutionnelles) ne ressortit pas aux juridictions administratives, les juridictions doivent ainsi vérifier leur compétence. En première et seconde instance, aucune procédure spéciale de filtrage n'est prévue, excepté pour vérifier la compétence de la juridiction et le respect des conditions et exigences que doivent respecter les actions et les appels ; voir les réponses aux questions 21- 23.

Ces procédures préliminaires et le procès préliminaire ne comportent pas d'audience, excepté

dans les affaires, où existe un doute, si une action est formée après l'expiration du délai d'action et qu'il est nécessaire de le prouver par déposition d'un témoin.

Cependant, devant la Cour suprême, toutes les requêtes ne sont pas examinées. La Cour suprême accueille les pourvois en cassation si :

- 1) le recours conteste l'exactitude de l'application d'une disposition de droit substantiel ou requiert l'annulation d'une décision juridictionnelle du fait de la violation importante d'une disposition de procédure contentieuse qui a conduit ou peut avoir conduit à une décision juridictionnelle incorrecte ;
- 2) un jugement de la Cour suprême est indispensable à l'application uniforme du droit.

Un pourvoi ne peut être accueilli si la Cour suprême est convaincue qu'il est manifestement injustifié. La Cour suprême statue sur la recevabilité du pourvoi sans convoquer les parties. La recevabilité des questions relevant de la juridiction de la Cour suprême est décidée par un collège d'au moins trois membres de la Cour suprême sur les bases établies par les dispositions réglementant la procédure juridictionnelle (l'un d'eux est un juge de la Chambre administrative). Une affaire est jugée recevable si son audience est demandée par au moins un juge de la Cour suprême. La recevabilité est décidée après qu'ait été requise la production de documents. Si la Cour suprême est convaincue que la requête tendant à la recevabilité du pourvoi est justifiée ou injustifiée, elle peut accepter ou refuser le pourvoi sans requérir au préalable les documents. En cas de non-recevabilité du pourvoi, son fondement est indiqué dans la décision (mais il ne s'agit que d'une référence à l'article concerné du Code de procédure administrative contentieuse). Si un pourvoi est rejeté, les dossiers juridictionnels sont retournés aux juridictions concernées, et le pourvoi et la décision de rejet, ensemble, sont insérés dans le dossier de la "circuit court". Des copies de la décision sont envoyées à toutes les parties au procès.

27. La forme de la requête

La demande doit être présentée par écrit, et typographiée (ordinateur ou machine à écrire). La Cour suprême a décidé que la demande pouvait également être présentée dans une écriture manuscrite lisible.

Le Code de procédure administrative prévoit les faits qui doivent être présentés dans la demande, mais aucun formulaire spécifique n'existe.

Doivent être clairement exprimés la requête de la personne formant l'action ou la contestation, le contenu de l'acte ou de la mesure administratif(ve) contesté(e), les raisons pour lesquelles le requérant les estime illégaux, les droits et libertés du requérant qui sont violés ou restreints par cet acte ou cette mesure ; ainsi la demande doit être fondée (voir aussi la réponse à la question 23).

28. L'utilisation d'Internet pour l'introduction des requêtes et la téléprocédure (la e-procédure)

Les lois de procédure prévoient la faculté d'introduire des requêtes par Internet pour autant que le requérant soit en mesure de prouver son identité par une certification spécifique (en recourant à une signature électronique). La lecture de la signature électronique exige des

moyens techniques spéciaux, que possèdent toutes les juridictions d'Estonie.

Le gouvernement estonien s'est fixé l'objectif de collecter et de conserver sous forme électronique les données relatives aux procédures judiciaires (et de surcroît aux procédures préliminaires en matière criminelle et délictuelle) et de mettre en œuvre à cet égard un dossier électronique. Le dossier électronique est un système digital d'information offrant aux parties un aperçu opérationnel des différents stades des procédures, des actes de procédure et des décisions (arrêts et jugements) dans les affaires criminelles, civiles, administratives et délictuelles. Le système du dossier électronique est une base de données relevant du système d'information de l'État développé par le Ministère de la Justice (le Centre des registres et des systèmes d'information – agence du ressort du Ministère, est en charge du développement IT en collaboration avec le Riigikogu, la direction de la police, le Ministère des Finances, le Ministère des Affaires économiques et des Communications).

À l'heure actuelle, le dossier électronique a été mis en œuvre dans les procédures criminelles. Ainsi, le bureau du procureur adresse son réquisitoire à une juridiction par le système du dossier électronique sans lui adresser de documents papier. Dans la procédure civile également, il est possible d'introduire une requête ou une procédure simplifiée en matière de commandement de payer grâce au dossier électronique et de surveiller l'évolution du traitement de la requête au sein de la juridiction grâce à un dossier électronique public. Après authentification, l'accès n'est garanti (carte d'identité) qu'aux dossiers de la juridiction dans lesquels la personne est directement partie prenante. L'accès est garanti dans la mesure prévue par les lois de procédure. Le passage au dossier électronique dans le cadre de la procédure administrative en est actuellement au stade de projet.

Bien que la mise en œuvre du système du dossier électronique soit toujours en cours, les juridictions emploient dans leurs tâches quotidiennes un système d'information spécial uniformisé depuis 2006 déjà. Le système d'information relatif aux décisions des juridictions (système d'information des juridictions) contient l'ensemble des décisions de toutes les juridictions (celles qui ont force de chose jugée ou pas, les décisions définitives ou préliminaires et les décisions de nature procédurale (arrêts, jugements, ordonnances)) ainsi que les autres documents établis par les juridictions dans le cadre des procédures (procès-verbaux d'audition, lettres etc.).

Toutes les décisions des juridictions sont accessibles au public par Internet grâce au même système d'information. Les arrêts de la Cour suprême et les décisions de refus ou d'admission de pourvois sont publiés sur le site de la Cour suprême : www.riigikohus.ee .

La publication des décisions ayant force de chose jugée dans les affaires administratives est régie par le Code de procédure civile (voir également les points 43 et 50). Sur demande des intéressés ou à l'initiative de la juridiction, le nom de la personne et les autres données personnelles de la décision sont remplacés par des initiales ou d'autres caractères alors que les données concernant l'État ou des agences gouvernementales locales, des personnes morales de droit public ou d'autres autorités publiques doivent être apparentes. Les lois procédurales prévoient également la possibilité de ne pas publier intégralement la décision ou de n'en publier que le dispositif. La juridiction ne peut s'abstenir de publier la décision que si elle contient des données personnelles privées ou sensibles ou si la publication (même expurgée) de la décision peut porter atteinte à l'inviolabilité de la vie privée de la personne.

29. Le coût de l'introduction de la requête

Pour introduire une action devant une juridiction administrative et pour interjeter un appel, des taxes d'État doivent être acquittées en vertu de la loi. La somme d'argent exigée pour le dépôt d'une requête en contrôle juridictionnel est de 250 couronnes estoniennes en première et seconde instance (16 euros) et de 400 couronnes estoniennes devant la Cour suprême (25 euros). On parle de cautionnement de cassation.

Un document certifiant le paiement du cautionnement de cassation est annexé au pourvoi. Celui-ci ne sera pas examiné si le paiement n'a pas été effectué. Une demande de dispense du paiement du cautionnement peut être déposée devant la Cour suprême en même temps que le pourvoi en cassation. Un appel peut être formé contre la décision de la cour refusant de dispenser une personne du paiement de la taxe d'État ou du cautionnement.

La juridiction peut décider que le paiement de la somme d'argent n'est pas nécessaire lorsque le requérant prouve qu'il n'est pas en mesure de payer cette somme.

Si une juridiction estime qu'une personne est insolvable, elle peut, à la demande de cette personne, prendre une décision la dispensant totalement ou partiellement du paiement de la taxe d'État. La dispense du paiement de la taxe d'État en première instance ne dispense pas du paiement de cette taxe en appel. La demande de dispense de la taxe d'État relative à un appel introduit conformément à la procédure d'appel est introduit devant la cour d'appel en même temps que l'appel.

Pour ce qui concerne le cautionnement de cassation, si un pourvoi est autorisé et accueilli totalement ou partiellement, le cautionnement est remboursé sur le fondement d'un arrêt ou d'une décision de la Cour suprême. Si le pourvoi en cassation ou la demande est rejetée, le cautionnement est intégré dans les recettes publiques. Le cautionnement est également intégré dans les recettes publiques si le pourvoi en cassation, l'appel contre une décision, le demande de contrôle ou la demande de rectification d'une erreur commise par une juridiction, n'est pas accepté(e).

30. L'assistance obligatoire d'un avocat

Le recours à un avocat ou à un conseil n'est pas obligatoire. Si le juge estime que le requérant serait davantage en mesure de défendre ses droits avec l'aide d'un avocat, il recommande au requérant d'engager un avocat.

Devant la Cour suprême, des avocats assermentés ou des employés supérieurs des avocats assermentés peuvent représenter les parties lors des audiences orales. Cela ne s'applique pas aux représentant des agences, agents et autres personnes exécutant une mission de droit public et aux représentant des agences de contrôle et aux agences de l'Etat et locales impliqués par la juridiction – ils peuvent être représentés par leurs agents et juristes.

31. L'aide juridictionnelle dans les frais du procès

Il existe des possibilités de remboursement des frais d'avocat à travers une aide juridictionnelle.

L'aide juridictionnelle d'Etat est accordée sur les bases et conformément à la procédure prescrite par la Loi sur l'aide juridictionnelle d'Etat. La personne doit prouver qu'elle n'est pas en mesure d'engager un avocat et le juge lui nomme un avocat gratuitement (pris en charge par l'Etat). Seuls les membres de l'Association du Barreau estonien peuvent délivrer des services financés par l'aide juridictionnelle. Le requérant est libre de nommer l'avocat par lequel il souhaite être représenté, à condition qu'il obtienne le consentement écrit de l'avocat.

Si le requérant donne à la juridiction de faux éléments sur sa situation économique, le requérant sera tenu de rembourser l'aide juridictionnelle à l'Etat. L'aide juridictionnelle est accordée aux personnes physiques et morales, non seulement à l'occasion d'un procès devant une juridiction estonienne, mais aussi à l'occasion d'un procès devant une autorité administrative. L'aide juridictionnelle est accordée par la juridiction saisie de l'affaire. Un refus d'aide juridictionnelle peut être contesté devant les juridictions.

32. Les sanctions contre les recours abusifs et injustifiés

Il n'en existe pas. Cependant, d'après la jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour suprême, un des objectifs du paiement de sécurité en cassation est d'éviter les demandes abusives. Cela était plus exact auparavant, puisque le montant du paiement de sécurité en cassation correspondait à la moitié du salaire mensuel minimal ; aujourd'hui, il s'agit d'une somme fixe de 400 couronnes estoniennes, ce qui peut difficilement être vu comme préventif des recours abusifs.

B. Le procès

33. Les principes fondamentaux du procès et leurs sources

Les principes fondamentaux suivants régissent le procès :

- droit d'obtenir toute information relative à l'affaire (droit d'examiner le dossier, de faire des copies du dossier),
- droit de participer à l'audience (et de connaître le collège chargé d'entendre l'affaire),
- droits de la défense/droit au procès équitable ,
- droit de soumettre des contestations et des demandes,
- droit de faire des déclarations/dépositions à la juridiction,
- droit de soumettre des raisons et considérations relatives à toute question survenant au cours de l'audience, de contester des demandes, raisons et considérations soumises par d'autres parties au procès, de soumettre des questions aux autres parties au procès,
- droit de soumettre des preuves (participer au contrôle et à l'examen des preuves, soumettre des questions aux témoins ou aux experts),
- principe d'investigation (pendant le procès, une juridiction administrative peut, si nécessaire, recueillir des preuves de sa propre initiative),
- droit à un procès dans un délai raisonnable,
- obligation d'exercer ses droits procéduraux de bonne foi.

Le principe de la publicité des audiences existe, excepté pour les affaires dans lesquelles le requérant demande à la juridiction de les déclarer fermées. Une juridiction peut déclarer

qu'une session ou une partie de session sera tenue à huis clos afin de préserver un secret d'Etat ou d'affaires, de protéger la vie privée ou familiale d'une personne, de préserver la confidentialité de la correspondance ou dans l'intérêt d'un mineur ou de l'administration de la justice. Les parties au procès ont également d'autres droits procéduraux prévus par le Code de procédure administrative contentieuse.

Ces principes dérivent du droit national (législation ou/et jurisprudence), de même que du droit européen (Convention européenne des droits de l'homme, droit communautaire, particulièrement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme).

34. Les garanties du principe d'impartialité

En Estonie, la justice est rendue exclusivement par les juridictions. Personne n'a le droit d'interférer dans l'administration de la justice. Les actes visant à perturber l'administration de la justice sont défendus dans les juridictions et dans leurs alentours. **Les principales garanties d'indépendance des juges** sont :

les juges sont nommés à vie et ne peuvent être démis de leurs fonctions que par une décision juridictionnelle. Des poursuites pénales contre un juge d'une juridiction de première ou seconde instance peuvent être menées pendant leurs fonctions uniquement sur proposition de la Cour suprême *en banc* avec le consentement du Président de la République. Des poursuites pénales contre un juge de la Cour suprême peuvent être menées pendant ses fonctions uniquement sur proposition du Chancellor of Justice avec le consentement de la majorité des membres du Parlement.

Les juges ne peuvent être employés à des fonctions autres que celles de juge, sauf dans l'enseignement et la recherche.

Un juge ne peut être :

- 1) membre du Parlement ou membre d'une commune rurale ou d'un conseil municipal;
- 2) membre d'un parti politique;
- 3) fondateur, associé gérant, membre du comité de gestion ou du conseil de surveillance d'une société, ou directeur d'une succursale d'une société étrangère ;
- 4) syndic de faillite, membre d'un comité de faillite, ou administrateur immobilier obligatoire;
- 5) arbitre choisi par les parties à un différend.

Les juges sont nommés dans leurs fonctions sur la base d'un concours public (voir réponse 12).

En prenant ses fonctions, les juges prêtent le serment suivant :

“Je jure de demeurer fidèle à la République d'Estonie et à son ordre constitutionnel. Je jure de rendre la justice selon ma conscience et conformément à la Constitution de la République d'Estonie et aux autres lois.” Le traitement d'un juge de première instance correspondait l'an passé à quatre fois le salaire moyen en Estonie. Celui des juges des cours d'appel correspondait à 4,5 fois ce montant et celui des juges à la Cour suprême à 5,5 fois ce montant selon les statistiques officielles. En plus du traitement, les juges perçoivent une rémunération complémentaire pour leurs années de service, comme suit :

- 1) à partir de la cinquième année de service – 5 pour cent du salaire ;
- 2) à partir de la dixième année de service – 10 pour cent du salaire ;
- 3) à partir de la quinzième année de service – 15 pour cent du salaire.

Une personne qui a servi en tant que juge pendant au moins quinze ans a le droit de recevoir une pension d'ancienneté lorsqu'elle atteint l'âge de la retraite. Le montant de la pension d'ancienneté des juges est de 75 pour cent de leur dernier salaire.

Concernant l'**impartialité**, un juge doit exécuter ses missions officielles de manière impartiale et sans intérêt personnel et se soumettre aux intérêts du service également en dehors de celui-ci. Les parties au procès ont le droit de soumettre des objections contre les juges chargés de leur affaire s'ils ont des doutes quant à leur impartialité.

Un juge ne peut pas participer à un procès et doit être écarté s'il a un intérêt personnel direct ou indirect dans l'issue de l'affaire ou si d'autres circonstances donnent raison de douter de son impartialité. Un juge doit être écarté si :

- 1) il a participé à une précédente audience de l'affaire, en tant que témoin, expert, interprète, traducteur ou représentant ;
- 2) il est parent (parent, enfant, parent adoptif, enfant adoptif, frère, sœur, grand-parent ou petit-enfant), époux ou parent par alliance (parent de l'époux(se), enfant, parent adoptif, enfant adoptif, frère, sœur, grand-parent ou petit-enfant) d'une partie ou qu'un autre participant au procès;

Des personnes qui sont parentes par le sang ou par alliance ne peuvent pas faire partie d'un même collège de juges.

Un juge qui a participé au procès en première instance ne peut participer au procès devant une "circuit court" ou la Cour suprême. Un juge qui a participé au procès devant une "circuit court" ne peut pas participer au procès devant une juridiction de première instance ou la Cour suprême. Un juge qui a participé au procès devant la Cour suprême ne peut pas participer au procès devant une "county court", une "city court" ou une "circuit court".

35. Les moyens juridiques nouveaux en cours d'instance

Les parties au procès ont le droit de former des contestations et des demandes, et de soumettre des raisons et des considérations relatives à toutes questions survenant durant le procès, au cours de l'audience, et ce jusqu'à sa clôture. La partie adverse a le droit de demander un délai pour répondre aux nouveaux moyens, ce qui peut conduire à l'annulation et au report de l'audience.

Les autres parties (l'agence, l'agent ou une autre personne exécutant des missions administratives régies par le droit public, les auteurs de l'acte administratif ou de la mesure contre lesquels une action ou une réclamation a été formée ; les parties à un contrat de droit public ; un tiers s'il peut être statué sur les droits et libertés de la personne, protégés par la loi, lors de l'audience de l'affaire ; à un contrat de droit public) ont également le droit de fournir de nouvelles preuves, soulever de nouveaux moyens de droit et/ou soumettre de nouvelles demandes (ou retirer d'anciennes demandes). En d'autres termes, les parties ont des droits égaux durant la procédure juridictionnelle.

En première instance, le juge administratif entend l'affaire selon l'étendue de l'action ou de la réclamation. Il n'est cependant pas lié par les termes de l'action ou de la réclamation. Une personne formant une action ou une réclamation peut modifier un élément de sa requête jusqu'à ce qu'elle soit soumise au juge, si les autres parties y consentent ou si le juge répute les modifications justifiées. Une partie au procès est présumée consentir aux modifications d'une requête s'il ne les conteste pas ou indique dans un document soumis à la juridiction ou lors d'une audience orale, qu'il est lié par l'action ou la réclamation modifiée.

Si une nouvelle preuve n'ayant pas été présentée en première instance est soumise au juge en appel, ou si l'audition d'un nouveau témoin est demandée, l'appel doit comporter les raisons pour lesquelles cela n'a pas pu être fait en première instance. Une "circuit court" peut prendre en considération une nouvelle preuve, non présentée en première instance, si elle estime qu'elle n'a pu l'être précédemment pour une bonne raison.

Les demandes qui n'ont pas été formées devant la juridiction de première instance ne peuvent pas l'être devant une "circuit court". Si, pendant la préparation d'une affaire, une "circuit court" estime que les preuves examinées par la juridiction administrative de première instance, et que la preuve supplémentaire soumise par les parties, ne suffisent pas au bon examen de l'affaire, la juridiction peut proposer aux parties d'apporter d'autres preuves, ou recueillir des preuves de sa propre initiative.

La Cour suprême vérifie, dans le cadre d'un pourvoi en cassation, si la "circuit court" ou la juridiction de première instance a respecté les dispositions de la procédure contentieuse et correctement appliqué le droit.

Les jugements de la Cour suprême se fondent sur les faits établis par les jugements des juridictions inférieures. La Cour suprême ne peut pas établir les faits, ce qui constitue l'objet de l'appel. Elle n'est pas tenue par les limites de l'appel et le jugement peut être automatiquement annulé en cas de violation sérieuse d'une disposition de procédure contentieuse par les juridictions inférieures, comme :

- 1) le fait que le litige ait été réglé par une juridiction (un juge) qui, d'après la loi, n'avait pas le droit de traiter ce litige ;
- 2) le fait que la décision de la juridiction concerne une personne qui n'a pas été assignée conformément aux exigences légales ;
- 3) le fait que le juge, ou l'un d'eux, n'ait pas signé le jugement, ou que le jugement ait été signé par un/des juge(s) non désigné(s) dans le jugement ;
- 4) le fait que les minutes de la session de la juridiction ne soient pas incluses dans le dossier de l'affaire.

36. Les personnes autorisées à intervenir en cours de procès

Les personnes suivantes peuvent être appelées :

- 1) un tiers s'il peut être statué sur les droits et libertés de la personne, protégés par la loi, lors du procès ;
- 2) une agence ou un agent exerçant une mission de contrôle;
- 3) un représentant de l'Etat ou d'une agence locale.

Une juridiction administrative peut appeler les personnes ci-dessus pour obtenir un avis concernant l'affaire.

Un tiers peut également former un appel ou un pourvoi en cassation si le jugement ne le satisfait pas.

37. Le rôle du ministère public en matière administrative

Il n'y a pas de représentant spécial de l'Etat, qui représente les intérêts de l'Etat et puisse

conclure dans les affaires concernant le droit administratif. Les autorités de l'Etat sont impliquées dans les affaires seulement en tant que parties au procès, en tant qu'agences ou agents de contrôle ou en tant que représentants de l'Etat ou des autorités locales .

Une réclamation contre un acte ou une mesure administratif(ve) peut être formée devant une juridiction administrative par une agence ou un agent à qui ce droit est accordé par la loi. Il n'y a aucun délai pour déposer cette réclamation/contestation.

38. Les Institutions comparables au commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat de France qui se prononcent par des conclusions publiques

Le Chancellor of Justice (également appelé Legal Chancellor, et exerçant aussi les fonctions d'ombudsman) est un agent indépendant qui contrôle la conformité à la Constitution et aux lois de la République d'Estonie, de la législation d'application générale des autorités législatives et exécutives, et des autorités locales. Le Chancellor of Justice analyse les propositions qui lui sont faites concernant les modifications des lois, l'adoption de nouvelles lois et les activités des agences étatiques, et, si nécessaire, présente un rapport au Parlement.

Si le Chancellor of Justice estime qu'une législation d'application générale est, entièrement ou partiellement, contraire à la Constitution ou à la loi, il propose à son auteur de mettre en conformité cette législation ou certaines de ses dispositions avec la Constitution ou la loi dans les vingt jours. Chacun a un droit de recours au Chancellor of Justice, afin de protéger ses droits au moyen d'une action tendant à vérifier si une agence d'Etat, une agence locale ou un organe, une personne morale de droit public, une personne physique ou morale de droit privé exécutant des missions publiques, adhère au principe du respect des droits et libertés fondamentaux, et aux principes de bonne administration.

Si l'auteur de la législation d'application générale n'a pas mis cette législation ou certaines de ses dispositions en conformité avec la Constitution ou la loi dans les vingt jours suivant la réception de la proposition du Chancellor of Justice, celui-ci en propose l'abrogation à la Cour suprême. Toutefois, ces questions concernent le contrôle de constitutionnalité, et non les compétences de juridiction administrative, de la Cour suprême.

39. La fin de procès avant jugement

Si une personne formant une action ou une réclamation ne parvient pas à régulariser sa demande (voir les exigences mentionnées à la réponse 23) dans un délai précis, la juridiction administrative prend une décision de renvoi de l'action ou de la contestation à son auteur.

La juridiction administrative met fin au procès par une décision :

- 1) si le litige n'est pas de la compétence du juge administratif ;
- 2) si le requérant interrompt son action ou sa réclamation et que la juridiction accepte cette interruption;
- 3) si l'acte administratif contesté a été abrogé, ou l'acte administratif non pris a finalement été édicté, si un acte administratif suspendu a été exécuté ou une mesure prise, sauf si le requérant demande la tenue du procès ;
- 4) si une décision sur la même affaire est entrée en vigueur ou si l'interruption de l'action ou de la réclamation concernant le même litige a été acceptée par une décision juridictionnelle ;

5) suite au décès du requérant, ou au décès du particulier ou de la personne morale de droit privé contre lesquels la demande était formée, si le litige pendant ne permet pas de procéder à la succession légale, ou suite à la dissolution d'une personne morale sans succession légale ;
6) si les parties au litige s'entendent amiablement (transaction, etc.), et que la juridiction approuve leur arrangement.

S'il est mis fin au procès, personne ne pourra plus former de recours devant la juridiction sur la même affaire. Un appel peut être formé contre la décision mettant fin au procès.

40. Le rôle du greffe dans la communication des requêtes et des mémoires aux parties

Oui. Tous les documents présentés à la juridiction par une partie, sont transmis à l'autre partie.

41. La charge de la preuve

Les parties sont supposées apporter les preuves nécessaires au jugement. Cependant, en vertu du principe d'investigation, la juridiction administrative doit établir les faits relatifs au litige et, si nécessaire, recueillir à cette fin des preuves de sa propre initiative.

42. Les modalités de l'audience

L'audience est orale et publique (voir également la réponse 33). Une juridiction peut déclarer qu'une session, ou une partie de session, se déroulera à huis clos, afin de préserver un secret d'Etat ou d'affaires, de protéger la vie privée et familiale d'une personne, de préserver la confidentialité de la correspondance ou dans l'intérêt d'un mineur ou de l'administration de la justice.

Les "district courts" et la Cour suprême peuvent traiter des affaires sans audience (dans un procès écrit) lorsqu'elles l'estiment possible et que les parties n'ont pas demandé d'audience orale.

Les parties ou témoins en prison n'ont pas à venir devant la juridiction, des caméras et des moniteurs dans les prisons et les salles d'audience permettent aux personnes de communiquer avec la juridiction et *vice versa*.

Toutes les parties au procès sont libres de participer à l'audience. L'audience est conduite par le juge (ou les juges si le litige est résolu par plusieurs juges, comme devant la "circuit court" ou la Cour suprême). Les audiences étant publiques, tous les citoyens sont libres d'y assister. Etant donné que les personnes allant témoigner à l'audience ne peuvent pas y assister avant de donner leur témoignage, le juge ouvre l'audience s'il n'y a aucun témoin potentiel dans le public. S'il n'y en a pas, chacun est libre de rester. Si des personnes ont été amenées à l'audience par une partie pour témoigner, elles sortent et attendent dans le palais de justice. Elles n'entreront que si le juge accepte d'entendre les témoins.

43. Les modalités du délibéré

Les juridictions administratives prononcent leurs décisions dans la salle d'audience ou les rendent publiques au greffe dans les 20 jours suivant session (à la Cour suprême, les arrêts sont rendus publics au plus tard dans les trente jours suivant l'audience). Les juridictions rendent leurs jugements au nom de la République d'Estonie. Si le jugement est rendu par un organe collégial, les différences d'opinion survenant dans le règlement de l'affaire sont résolues par un vote à la majorité, à moins qu'il en soit disposé autrement par le Code. Dans une "circuit court" et la Cour suprême, le juge chargé de la préparation de l'affaire délivre son opinion en premier, à moins qu'il ne préside dans cette affaire, le vote se poursuivant selon l'ancienneté des juges, en commençant par celui ayant le moins d'ancienneté. En cas d'égalité des votes, le vote du président est décisif. Le président vote en dernier. Un juge n'a pas le droit de s'abstenir ni de demeurer indécis. Le juge qui maintient une position minoritaire n'a pas le droit de s'abstenir de voter sur toute différence ultérieure d'opinion. Il doit accepter l'opinion de la majorité dans le vote précédent. Un juge qui maintient une position minoritaire peut présenter une opinion dissidente. En Estonie, les juges conservant une position minoritaire au sein des "circuit court" ou de la Cour suprême peuvent écrire leurs opinions dissidentes, qui sont rendues publiques.

Les délibérés se font en la seule présence des juges, les conseillers et les praticiens ne sont autorisés à prendre part à la délibération que sur consentement spécial. La divulgation des discussions ayant lieu lors des délibérés est interdite. Un juge ne doit pas divulguer les discussions qui ont lieu au moment où est prise la décision. L'obligation de confidentialité des délibérés s'applique pour une durée indéterminée et reste en vigueur même après la fin des fonctions des juges. Si un juge retraité ne respecte pas l'obligation de confidentialité ou l'obligation de confidentialité des délibérés, sa pension peut être réduite jusqu'à 25 pour cent, à titre de sanction disciplinaire. La pension ne peut pas être réduite pendant plus d'un an.

Après que tous les juges de la formation collégiale ont signé un arrêt de la chambre administrative de la Cour suprême, copie de l'arrêt est notifiée aux parties au procès au greffe de la chambre ou, à leur demande, leur est communiquée par la poste dans les cinq jours suivant le prononcé de l'arrêt. (La date de l'arrêt est celle de sa signature.) A la fin de la session de la cour, celle-ci communique la date et le lieu où l'arrêt sera prononcé ou rendu public. Si les parties au procès le souhaitent, elles peuvent recevoir du greffe de la cour copie de l'arrêt ou de la décision juridictionnelle, après son prononcé ou sa publication. Une copie de l'arrêt ou de la décision de la cour est immédiatement envoyée à l'agence, à l'agent ou à la personne exécutant une mission administrative régie par le droit public, auteur de l'acte administratif ou de la mesure contesté(e), ainsi qu'au requérant. La date d'un jugement est celle où ce jugement est rendu public.

La date de la décision est celle où elle est signée. A la fin de la session de la juridiction, celle-ci communique la date et le lieu où le jugement sera prononcé et rendu public. Si les parties au procès le souhaitent, elles peuvent recevoir, du greffe de la juridiction, copie du jugement ou de la décision juridictionnelle, après son prononcé ou son rendu public. Une copie du jugement ou de la décision de la juridiction est immédiatement envoyée à l'agence, à l'agent ou à la personne exécutant une mission administrative régie par le droit public, auteur de l'acte administratif ou de la mesure contesté(e), ainsi qu'au requérant. La date d'un jugement est celle où ce jugement est rendu public.

C. Le jugement

44. La motivation du jugement

La motivation du jugement est détaillée. L'objectif est que le jugement soit légitime et motivé. Les parties et le public doivent comprendre pourquoi la juridiction a pris une telle décision. A partir de 2006, le jugement pourra être rendu sans motivation, à condition que les deux parties déclarent à l'audience qu'elle ne formeront pas d'appel contre le jugement. Vraisemblablement, ces affaires seront très rares.

Le jugement d'une juridiction doit être légal et argumenté. Lorsqu'elle prend sa décision, une juridiction doit évaluer les preuves, décider quels faits sont établis, quelle loi ou réglementation d'exécution s'applique dans l'affaire, et si la demande doit être satisfaite. Si plusieurs demandes sont formées dans une affaire, la juridiction doit rendre un jugement les concernant toutes. Le jugement comporte une introduction, une partie descriptive, la motivation et la conclusion (le dispositif). L'introduction indique le nom de la juridiction rendant le jugement, les noms des juges, la durée de la session de la juridiction, la date et le lieu du jugement, le numéro de l'affaire, le nom des parties et de leurs représentants. La partie descriptive présente l'action, ses arguments et les objections des autres parties. S'il s'agit du jugement d'une juridiction supérieure, les jugements précédents sont décrits. La motivation du jugement expose les faits établis par la juridiction, les conclusions qui en sont tirées, les preuves sur lesquelles les conclusions de la juridiction sont fondées et les lois dont il a été fait application. Dans son jugement, la juridiction doit étayer les raisons qui font qu'elle ne retient pas les allégations d'une partie ou d'une autre. La juridiction doit analyser toutes les preuves réunies dans son jugement. Si elle ne tient pas compte d'une preuve, elle doit le justifier dans son jugement.

La conclusion du jugement doit présenter la position de la juridiction concernant la satisfaction ou non de la demande, entièrement ou partiellement, ainsi que la procédure et les délais d'appel/de cassation du jugement, sauf s'il s'agit d'un jugement de la Cour suprême. Si une partie requiert que la juridiction divise les frais de justice, la juridiction indique dans la décision la manière dont ces frais sont divisés. Les fautes d'orthographe et les erreurs de calcul présentes dans un jugement peuvent être corrigées avant que le jugement ne soit rendu public.

45. Les normes de référence nationale et internationale

Les normes de référence sont principalement les lois et réglementations de l'Etat, ainsi que la jurisprudence (essentiellement de la Cour suprême). Il est fait assez souvent référence à la Constitution. Les juridictions utilisent plus souvent les normes internationales, la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Depuis le 1er mai 2004, il est assez souvent fait référence aux réglementations et directives de l'Union européenne et la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. L'intime conviction des juges ne constitue généralement pas une base des conclusions faites dans un jugement.

46. Les critères et les méthodes de contrôle du juge

Un contrôle spécifique est réservé aux actes résultant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par les autorités administratives. Si une agence, un agent, ou une autre personne exécutant une mission administrative régie par le droit public est autorisée à agir discrétionnairement, la juridiction doit également vérifier si l'acte administratif ou la mesure ont été pris dans le respect des limites et des buts de la discrétion, des principes de proportionnalité et d'égalité de traitement, et des autres principes généralement reconnus par le droit.

Dans d'autres cas, la juridiction peut estimer que d'autres décisions, plus respectueuses des droits des citoyens, étaient possibles. La juridiction ne peut pas excéder les limites fixées par la requête (par exemple, si la juridiction constate qu'un acte est illégal mais que le requérant ne l'a pas contesté, elle ne peut pas déclarer cet acte illégal). La Chambre administrative de la Cour suprême tend à préférer une interprétation téléologique à l'interprétation purement fondée sur le texte de la législation. Si une juridiction administrative constate qu'une loi ou une réglementation, propre à régler un litige, est en contradiction avec la Constitution ou le droit européen, elle ne l'appliquera pas, et déclenchera un contrôle de constitutionnalité devant la Cour suprême.

47. La répartition des frais et dépens du procès

Les frais du procès sont :

- 1) les frais d'Etat ;
- 2) les frais essentiels au procès ;
- 3) la sécurité (devant la Cour suprême en cassation).

Les frais essentiels au procès sont :

- 1) les frais d'expertises, d'interprètes et de traducteurs, et l'indemnisation des témoins ;
- 2) les frais d'obtention de preuves documentaires et de conduite d'inspections, et les frais de visites d'inspection sur le lieux pour des preuves matérielles ;
- 3) les frais d'assistance juridique (avocat intervenant à titre de représentant ou frais d'une autre personne fournissant une assistance juridique) ;
- 4) affranchissement et frais d'assignations ;
- 5) frais relatifs à la publication des assignations et des avis dans la presse ;
- 6) les salaires qu'une partie au procès ne perçoit pas à cause de son absence du travail, ainsi que les dépenses de voyage et de logement, et les indemnités journalières.

Le principe veut que la partie qui succombe paie ses frais de justice ainsi que ceux de la partie ayant eu gain de cause. Si un appel est partiellement satisfait, de même que dans le cas du règlement d'un litige provenant d'un contrat administratif, les frais de justice sont divisés proportionnellement à la part de l'appel satisfaite. Il existe une exception : si la partie adverse (contre laquelle la requête est formée) est une autorité d'Etat ou une autorité locale disposant généralement de ses propres avocats. Par conséquent, si l'autorité d'Etat ou l'autorité locale obtient gain de cause et s'expose à des frais de justice, la juridiction apprécie si l'engagement d'un avocat était inévitable. Ensuite, la juridiction évalue si le montant des frais de justice payés est en proportion avec la complexité du procès. La juridiction est cependant compétente pour diminuer le montant des frais de justice devant être remboursés, ou pour

décider de laisser chacune des parties payer ses propres frais de justice. La juridiction peut réduire les frais de représentation par un avocat, ou d'assistance juridique fournie par une autre personne, s'ils sont déraisonnablement élevés. Pour que le paiement des frais de justice soit ordonné, une liste des frais de justice et les reçus des dépenses doivent être présentés à la juridiction avant les débats. A défaut, le paiement des frais de justice n'est pas ordonné.

Si une partie au procès abuse de ses droits procéduraux de partie en ne se présentant pas à une session de la juridiction sans raison valable, ou retarde le procès de mauvaise foi, la juridiction peut ordonner que cette partie paie une portion des frais de justice supportés par les autres parties au procès. Les tiers supportent les coûts relatifs à la conduite d'une évaluation ou d'une visite d'inspection sur les lieux ou à l'assignation d'un témoin, à titre de frais de justice si elle a saisi la juridiction pour réaliser de tels actes de procédure.

48. La formation de jugement : un juge unique ou une formation collégiale

Par principe, le procès en première instance est traité par un juge unique. Il y est fait exception dans les affaires très difficiles, lorsque les parties le demandent, ou lorsque le juge décide qu'il serait plus approprié de traiter l'affaire collégalement. Dans ce cas, il y aura trois juges, ayant tous les mêmes droits et responsabilités concernant le procès.

Dans les cours d'appel (deuxième instance) les affaires sont en principe tranchées par trois juges. A la Cour suprême, l'affaire est aussi généralement traitée par trois juges, mais dans les affaires difficiles, par tous les membres de la Chambre administrative (cinq juges), et si l'affaire implique également des questions constitutionnelles, par tous les juges de la Cour suprême (19). Sur proposition argumentée d'un membre de la Chambre administrative de la Cour suprême, une affaire peut être entendue par l'ensemble de la Chambre administrative (5 juges). Une affaire est également entendue par l'ensemble de la Chambre administrative si la majorité de ses membres veut modifier une position existante de la Chambre administrative sur l'application du droit.

49. Le jugement rendu par une formation collégiale : les divergences d'opinion

Si l'affaire est traitée par plusieurs juges, l'expression d'opinions individuelles est autorisée. Un juge qui maintient un point de vue minoritaire peut présenter une opinion dissidente qui sera rendue public avec la décision.

Une opinion dissidente est également possible à la Cour suprême. Les opinions dissidentes ou concordantes des juges de la Cour suprême sont publiées avec les arrêts et ne sont pas rares, notamment dans les questions constitutionnelles. En matière administrative, il y a (beaucoup) moins d'opinions dissidentes (voir également réponses 28, 43 et 50).

50. La forme du jugement

Une décision rendue dans une procédure administrative est toujours rendue par écrit.

Le jugement d'une juridiction administrative est prononcé dans la salle d'audience ou rendu

public au greffe de la juridiction dans les 20 jours suivant la fin de la session. A la fin de la session de la juridiction, celle-ci communique la date et le lieu où le jugement sera prononcé ou rendu public (voir aussi la réponse 43). Les délais de publication du jugement et de toute modification y apportée sont publiés sur le site internet de la juridiction immédiatement après la fixation de ce délai.

Les juridictions peuvent rendre des décisions sous forme électronique qui comportent alors la signature numérique du juge ou sont signées d'une autre manière sécurisée. Si la décision a été rendue sous forme électronique, les parties au procès en reçoivent la version imprimée. Les arrêts de la chambre administrative de la Cour suprême sont toujours rendus exclusivement par écrit, ils ne sont jamais prononcés en public.

D. Les effets et l'exécution du jugement

51. L'autorité de la chose jugée. L'autorité du précédent

L'exécution d'une décision entrée en vigueur est obligatoire pour les parties au procès et leurs héritiers.

Les faits établis dans une affaire administrative par un jugement entré en vigueur ne peuvent pas être contestés dans une autre affaire administrative impliquant les mêmes parties. Les positions prises dans une décision de la Cour suprême sur l'interprétation du droit sont obligatoires pour la juridiction procédant à un nouvel examen de l'affaire. Après l'entrée en vigueur d'un jugement ou d'une décision, les parties au procès ou leurs héritiers ne peuvent plus former la même demande sur les mêmes fondements devant une juridiction.

Les jugements de la Cour suprême ont en pratique valeur de précédent, dont les effets dépassent les seules parties. Ainsi, la solution adoptée dans le jugement de la Cour suprême peut être utilisée dans d'autres affaires, où des problèmes juridiques similaires se posent. La Cour suprême a tendance à se référer à ses précédents jugements.

52. La limitation des effets du jugement

La juridiction peut déterminer le détail de la prise d'effet d'un jugement. Elle peut prévoir un délai pour l'exécution d'un jugement, commençant à courir à l'entrée en vigueur de ce jugement.

53. Les garanties du droit à l'exécution des décisions de justice

Le Code de procédure administrative contentieuse dispose qu'une décision doit être exécutée dès son entrée en vigueur. Le jugement d'une juridiction doit être immédiatement exécuté dans les cas prévus par la loi (par exemple les décisions relatives au paiement de traitements des agents de l'État), ou si la juridiction a ordonné l'exécution immédiate du jugement dans les cas prévus par la loi. Les jugements exigeant le paiement de sommes d'argent sont mis à exécution par des huissiers. Pour le reste des jugements, il n'existe aucune autorité de l'État

assurant leur exécution. En cas de non respect d'une obligation contenue dans une décision de justice, la juridiction impose à la partie fautive une amende pouvant aller jusqu'à 100.000 couronnes estoniennes (6.400 euros).

54. Les mesures contre le délai excessif de jugement

Beaucoup d'affaires administratives sont complexes et longues. Les organes administratifs de la justice, le Ministère de la Justice et les juges eux-mêmes ont contribué à ramener le délai de jugement à une durée de jugement raisonnable dans les matières juridictionnelles administratives. La réforme territoriale des juridictions de première instance (incluant les juridictions administratives) est entrée en vigueur au 1er janvier 2006. La réforme a réuni en deux juridictions les quatre juridictions administratives de première instance existant auparavant (voir réponse 1 ci-dessus). Ces modifications ont sensiblement remédié à l'engorgement de la Cour administrative de Tallinn et ont porté la durée moyenne des procédures devant les juridictions administratives de première instance de 172 jours en 2006 à 123 jours en 2008.

Le droit ne prévoit aucune indemnisation spécifique pour obtenir la réparation du préjudice résultant du délai excessif de jugement ou/et mettre fin à la durée déraisonnable d'un procès. Il existe donc plusieurs voies procédurales pour contrôler la durée des procédures. Ainsi, si une juridiction administrative reporte le traitement d'un dossier pour une période supérieure à trois mois sans le consentement des parties, l'une d'elles peut tenter un recours contre la décision de report si elle estime que le traitement d'un dossier est reporté pour un délai déraisonnable. La décision d'une cour d'appel portant sur un recours à l'encontre d'une telle décision n'est pas susceptible de recours devant la Cour suprême.

E. Les voies de recours

55. La répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes

Toutes les affaires sont d'abord examinées par une juridiction de première instance. L'appel des jugements des juridictions de première instance est formé devant la cour d'appel (juridiction de deuxième instance); le pourvoi en cassation est porté devant la Cour suprême. Les juridictions de première instance et d'appel ont les mêmes fonctions.

La Cour suprême ne statue qu'en droit, et ne réexamine pas les faits. Il n'y a pas de différence pour les affaires importantes, de telle manière que certaines affaires pourraient être entendues en première instance par la Cour suprême, etc. Les seules affaires dans lesquelles la Cour suprême est une juridiction de première instance sont certaines affaires concernant des questions constitutionnelles : recours contre les décisions du comité électoral de la République d'Estonie ou questions relatives à l'illégalité d'un parti politique, etc.

56. Les voies de recours

L'Estonie a un système juridictionnel à trois degrés, où tous les jugements des juridictions inférieures sont susceptibles de recours. La Cour suprême a le faculté d'accepter la cassation

(de statuer sur l'affaire) ou de la rejeter. La Cour suprême n'a pas à motiver une telle décision, exception faite de la référence à la disposition en cause, conférant ce pouvoir discrétionnaire à la Cour suprême (voir aussi la réponse 26). La décision de la Cour suprême ne concerne que l'application et l'interprétation du droit. La Cour suprême n'est pas compétente pour statuer sur des éléments de fait (elle n'examine pas les preuves).

F. Les procédures d'urgence et les référés

57. Les procédures d'urgence et de référés

Le dépôt d'une demande ou d'une réclamation ne dispense pas de l'exécution ou de l'édition de l'acte administratif, ou de la prise de la mesure contre lesquels la requête est formée, à moins qu'il n'en soit disposé autrement par la loi.

Une juridiction administrative peut prendre une décision sur la protection provisoire des droits d'un requérant, à tous les stades du procès, sur demande motivée du requérant ou de sa propre initiative, si une autre forme d'exécution d'un jugement est déraisonnable ou impossible. Le juge compétent en matière de référé est (peut être) le même juge que celui du procès principal.

58. Les conditions de la demande de procédure d'urgence et du référé

Une demande peut être formée avec la requête principale, ou après son dépôt, ou une contestation dans le procès préliminaire obligatoire, afin de prendre une décision de protection juridique provisoire .

La demande de protection juridique provisoire est examinée lors d'un procès écrit ou lors d'une session de la juridiction. La production de preuves et les opinions des autres parties au procès ne peuvent être requises que si cela est possible sans retard. Lors du prononcé d'une décision de protection juridique provisoire, l'intérêt public et les droits et libertés des tiers sont pris en compte. La décision peut être conditionnelle. La décision sur la protection juridique provisoire entre en vigueur au moment de sa communication.

Une juridiction peut annuler ou modifier une décision de protection juridique provisoire à tous les stades du procès, sur requête d'une partie au procès ou de sa propre initiative.

Par une décision de protection juridique légale, une juridiction administrative peut :

- 1) suspendre la validité ou l'exécution d'un acte administratif contesté ;
- 2) interdire l'édition d'un acte administratif contesté ou la prise d'une mesure contestée ;
- 3) exiger qu'une autorité administrative édicte un acte administratif requis, ou prenne une mesure requise, ou mette fin à une mesure permanente ;
- 4) appliquer d'autres mesures visant à sécuriser une demande précisée dans des clauses.

La juridiction administrative envoie rapidement, pour exécution, la décision de protection juridique provisoire à l'agence, à l'agent ou à la personne exécutant des missions administratives régies par le droit public concerné(e).

Une partie au procès peut former un appel contre une décision de protection juridique provisoire ou une décision refusant cette mesure. La décision de la “circuit court” relative à l’appel contre une telle décision n’est pas susceptible de recours, si elle statue dans le même sens qu’en première instance. D’après la jurisprudence de la Cour suprême, si la “circuit court” annule la décision de première instance relative à la protection juridique provisoire, un pourvoi en cassation est possible. Si une décision de protection juridique provisoire est prise en premier lieu par une “circuit court”, un recours contre cette décision peut dans tous les cas être formé devant la Cour suprême.

59. Les différents types de référés

Les procédures de référés ne diffèrent pas selon les types de litiges. Lors du prononcé d’une décision de protection juridique provisoire, l’intérêt public et les droits et libertés des tiers sont pris en compte.

III – La régulation des litiges administratifs par des instances non juridictionnelles

60. Le rôle de l’administration dans le règlement des litiges

Les litiges peuvent être réglés par les autorités administratives ou leurs organes ou commission de contrôle dans les procédures d’objection. Toutefois, la procédure d’objection devant l’autorité administrative n’est généralement pas obligatoire (il y a à cet égard une différence à propos des plaintes des détenus – vu leur nombre, la loi sur la détention prévoit une procédure précontentieuse obligatoire). Ainsi, il est possible de se tourner vers l’administration ou directement vers la juridiction administrative.

Une personne dont la contestation est rejetée ou dont les droits sont violés dans une procédure d’objection, a le droit de former un recours devant une juridiction administrative aux conditions et conformément à la procédure prévue par le Code de procédure administrative contentieuse. D’après la procédure prévue par le Code de procédure administrative contentieuse, un recours devant une juridiction administrative peut être formé :

- 1) pour abroger un acte administratif ou une partie de cet acte, son abrogation ayant été demandée dans une contestation rejetée ;
- 2) pour l’édiction d’un acte administratif, cette édicition ayant été demandée dans une contestation rejetée ;
- 3) contre une décision sur une contestation violant les droits d’une personne, sans considération de l’objet du procès en contestation.

61. Les organes indépendants compétents en matière de litiges administratifs

Il n’existe pas d’organe indépendant de règlement des litiges administratifs en Estonie. Les fonctions du Chancellor of Justice ont été décrites précédemment, à la réponse 38. Le Chancellor of Justice peut également régler certains litiges relatifs à l’égalité de traitement

des personnes. Chacun a le droit de recourir au Chancellor of Justice afin qu'il mène une procédure de conciliation, s'il estime qu'une personne physique ou morale de droit privé lui a fait subir une discrimination fondée sur :

- 1) le sexe ;
- 2) la race ;
- 3) la nationalité (ou l'origine ethnique) ;
- 4) la couleur ;
- 5) la langue ;
- 6) les origines ;
- 7) la religion et les croyances religieuses ;
- 8) l'opinion politique ou autre ;
- 9) la propriété ou le statut social ;
- 10) l'âge ;
- 11) le handicap ("disability") ;
- 12) l'orientation sexuelle, ou
- 13) d'autres attributs prévus par la loi.

Si les parties s'entendent sur un accord du Chancellor of Justice, cet arrangement ne peut être contesté devant la juridiction administrative que sur le plan procédural (si la procédure de conciliation par le Chancellor of Justice a été irrégulière).

62. Les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

L'alternative est une demande auprès de l'organe administratif lui-même, voir la réponse 60.

IV – L'administration de la justice et données statistiques

A. Les moyens mis à disposition de la justice dans le contrôle de l'administration.

63. Le budget moyen affecté à la justice

Le budget de la justice par habitant est de 21,74 euros (2009) – le budget total de la justice est de 28,8 millions d'euros pour 1,3 million d'Estoniens. Malheureusement, il n'est pas possible d'indiquer le chiffre précis pour la justice administrative.

Le budget total des juridictions de première et deuxième instance en 2009 est de 25 millions d'euros (0,41 pour cent du budget de l'État). Pour 2009, le budget de la Cour suprême est de 4,1 millions d'euros (0,07 pour cent du budget de l'État).

Le financement des juridictions administratives de première et deuxième instance se fait sur le budget de l'État par le biais du budget du Ministre de la Justice. Les juridictions de première instance et les cours d'appel sont administrées conjointement par la Ministre de la Justice et le Conseil d'administration des juridictions. La Cour suprême, institution constitutionnelle indépendante, s'administre elle-même et est directement financée sur le budget de l'État.

64. Le nombre de magistrats

L'Estonie compte un total de 244 juges :

155 travaillent dans les quatre tribunaux de première instance, 27 dans les deux cours administratives, 43 dans les deux cours d'appel et 19 à la Cour suprême.

65. Le pourcentage des magistrats affectés au contrôle de l'administration

Il y a au total 44 juges administratifs (dont 27 dans les juridictions de première instance, 12 dans les cours d'appel et 5 à la Cour suprême). Par conséquent, le pourcentage de juges affectés au contrôle des autorités administratives avoisine les 18 pour cent.

66. Les assistants de justice

Des référendaires assistent les juges dans le cadre de la préparation et du traitement des affaires. En outre, un référendaire de la Cour suprême généralise les pratiques juridictionnelles (tant de la Cour suprême que des juridictions de première et deuxième instance), contribue à la mise en état des affaires en donnant des avis sur les requêtes et en rédigeant des projets d'arrêts motivés.

En 2009, le nombre d'assistants juridiques (référendaires) est de :

16 dans les juridictions de première instance (pour 27 juges) ;

6 dans les cours d'appel (pour 12 juges) ;

9 à la Cour suprême (pour 5 juges).

Les référendaires doivent avoir une formation universitaire en droit (par exemple un mastère de en droit).

67. Les ressources documentaires

Toutes les juridictions ont des bibliothèques contenant les lois estoniennes, les revues juridiques nationales estoniennes "Juridica", des manuels de droit en langues estonienne et étrangères. La bibliothèque de la Cour suprême est également dotée de livres et revues en langues étrangères.

Il existe un département d'information juridique intégré à la structure de la Cour suprême. Ce service facilite l'uniformisation des pratiques juridictionnelles et garantit l'accès aux informations juridiques pertinentes. Le département d'information juridique systématise et analyse les décisions de justice et les statistiques et coordonne les avis sur les projets de législation. En 2006, la Cour suprême a commencé à former un groupe de travail spécialisé constitué d'analystes juridiques (le groupe se compose actuellement de 4 membres pour les matières civiles, pénales, le droit administratif et le contrôle constitutionnel) afin de systématiser et d'analyser les décisions des juridictions inférieures et de composer des analyses écrites afin d'aider les juridictions à favoriser l'application uniforme des lois. Les champs d'analyse annuels sont définis en étroite collaboration avec les magistrats des juridictions. Ces analyses sont publiées sur le site internet de la Cour suprême et sont rendues accessibles aux autres juges par l'intranet de la formation judiciaire.

68. Les moyens informatiques

Tout le travail des juridictions est informatisé.

Les juges obtiennent les informations suivantes grâce à Internet :

- Toutes les lois estoniennes (notamment leurs rédactions précédentes, ainsi que des versions consolidées des lois actuellement en vigueur) ;
- Tous les jugements des juridictions (tous les jugements de la Cour suprême, tous les jugements des juridictions inférieures depuis 2001) ;
- Tous les actes juridiques de l'Union européenne et la jurisprudence de la CJCE ;
- Les conventions internationales, les contrats, etc.
- D'autres éléments que les juges estiment nécessaires pour le traitement des affaires.

Tous les postes informatiques des juridictions sont connectés à Internet. Chaque membre du personnel de la juridiction a un ordinateur personnel.

Il existe des systèmes de gestion des dossiers, des bases de données des jugements par matières, et des formulaires de décisions. Les juges utilisent des logiciels informatiques pour la rédaction de leurs décisions.

69. L'information concernant les organes et les juridictions compétentes sur Internet

Le Ministre de la Justice a lancé un portail dédié aux juridictions : www.kohus.ee . On y trouve des informations à propos des activités des juridictions de première et deuxième instance; c'est le Ministère de la Justice qui administre la page d'accueil et met à jour les informations. Le portail kohus.ee permet d'accéder à la page web de la Cour suprême www.riigikohus.ee/ .

Les sites internet pertinents des juridictions administratives estoniennes sont les suivants :

Cour administrative de Tallinn : www.kohus.ee/38410

Cour administrative de Tartu : www.kohus.ee/38412

Cour d'appel de Tallinn : www.kohus.ee/38414

Cour d'appel de Tartu : www.kohus.ee/38416

Les pages web affichent les horaires des audiences (agenda des audiences), les règlements d'ordre intérieur de la juridiction et des greffes et d'autres informations publiques à destination tant des parties aux procès que du public en général. Les communiqués de presse de la Cour suprême s'adressent par exemple particulièrement au public en général et aux journalistes. À partir du 1er janvier 2009, toutes les autorités gouvernementales centrales et locales et les personnes morales de droit public doivent tenir à jour des registres électroniques de documents comme le prévoit la loi relative à l'information du public. À cet effet, le portail de la cour comporte également un registre de ses décisions, des requêtes déposées et autres courriers.

Tous les arrêts motivés de la Cour suprême sont disponibles gratuitement sur son site internet. Les décisions de la Cour suprême sont organisées, classées (table des matières par ordre alphabétique). En outre, on trouve des informations d'ordre général à propos du système judiciaire estonien, des procédures, des taxes, de la manière de rédiger une requête, de la liste des sessions de la Cour etc.

B. Autres statistiques et indications chiffrées.

70. Le nombre de nouvelles requêtes chaque année

Nombre total de demandes de réexamen introduites auprès des juridictions administratives en 2007-2008 :

Année		2007	2008
Juridictions de première instance	Requêtes déposées	2552	2736
Cours d'appel	Appels interjetés	1102	1161
Cour suprême	Requêtes introductives dans les matières administratives	745	716
	Total	4583	4613

71. Le nombre de dossiers traités chaque année

Nombre total d'affaires administratives tranchées par les juridictions inférieures et d'affaires jugées par la Cour suprême en 2007-2008 (compte tenu de l'existence d'un système d'autorisation de pourvoi) :

Année	2007	2008
Juridictions de première instance	2651	2678
Cours d'appel	1032	1047
Cours suprême	93	93
Total	3596	3577

72. Le nombre de dossiers non traités

Affaires pendants devant les juridictions inférieures en fin d'année :

	2007	2008
Juridictions de première instance	931	912
Cours d'appel	342	401
Total	1273	1313

Chiffres pour la Cour suprême en fin d'année :

	2007	2008
pourvois en cassation	120	96
affaires toujours pendantes	29	43

73. Le délai moyen de jugement

En 2008, les juridictions administratives estoniennes ont mis 123 jours pour rendre une décision en matière administrative contre 144 jours en 2007 dans les juridictions administratives de première instance.

En 2008, le Ministère de la Justice a introduit un nouvel instrument de mesure temporel pour fournir davantage d'informations sur la manière dont la justice estonienne fait face à sa charge de travail, sur l'efficacité des juridictions à traiter l'arriéré – temps moyen estimé pour traiter les affaires toujours pendantes à un moment déterminé (à la fin de l'année par exemple). Fin 2008, on estimait ainsi que la durée de la procédure pour les affaires encore pendantes devant les juridictions estoniennes était de 132 jours.

74. Le pourcentage et le taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration devant les juridictions inférieures

Issues des affaires administratives en première instance devant les juridictions administratives de première instance en 2007-2008

2007	Ordonnances	Jugements	Total
Rejet de la demande pour un autre motif	44	1	45
Rejet de la demande	40	756	796
Désistement d'instance	212	2	214
Fin de la procédure pour un autre motif	98	4	102
Fin de la procédure pour cause de règlement extra judiciaire	45	2	47
Fin de la procédure pour cause d'accord entre parties	70	1	71
Fin de la procédure pour cause d'échéance d'un délai	89	1	90
Gain de cause	207	288	495
Gain de cause partiel	3	84	87
Renvoi pour cause de déclinatoire de juridiction	162		162
Renvoi pour un autre motif	111		111
Renvoi pour cause de non-rectification d'irrégularités	355		355
Données non disponibles			76
Nombre total d'affaires jugées en 2007	1436	1215	2651
2008	Ordonnances	Jugements	Total
Rejet de la demande pour défaut de droit de recours	25		25
Rejet de la demande pour d'autres motifs	29	2	31
Rejet de la demande	33	725	758
Désistement d'instance	131	1	132
Fin de la procédure pour un autre motif	94	1	95
Fin de la procédure pour cause de règlement extra judiciaire	44		44
Fin de la procédure pour cause d'accord entre parties	61	1	62
Fin de la procédure pour cause d'échéance d'un délai	104		104
Gain de cause	174	296	470
Gain de cause partiel		69	69
Renvoi pour cause de déclinatoire de juridiction	229		229
Renvoi pour un autre motif	292		292
Renvoi pour cause de non-rectification d'irrégularités	284		284
Données non disponibles			83
Nombre total d'affaires jugées en 2008	1500	1178	2678

75. Le volume des litiges par domaine

Sur l'ensemble des affaires administratives tranchées en première instance par les juridictions administratives en 2008, on trouve :

- ÿ 26,5% de requêtes introduites par des détenus quant à leurs conditions de détention, ou pour faire déclarer illégales des mesures prises par des notaires ou des huissiers ou d'autres professions libérales, dossiers d'extradition;
- ÿ 8% de requêtes relatives à la réforme de la propriété (restitutions);
- ÿ 6% d'affaires fiscales
- ÿ 5% d'affaires de fonction publique
- ÿ 54,5% d'autres matières.

C. L'économie de la justice administrative.

76. L'influence des condamnations à des dommages et intérêts pour les finances publiques sur les décisions des juridictions

Il n'existe aucune recherche de ce type.