

La justice administrative en Europe

- Rapport de la Finlande -

Introduction

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

D'après la Constitution de la Finlande, la Cour administrative suprême (CAS) est la juridiction administrative de dernier ressort. En matière pénale et civile, les plus hautes compétences juridictionnelles sont dévolues à la Cour suprême. Les deux cours ont été établies en 1918, mais étaient toutes deux héritières des traditions judiciaires de l'époque du Grand Duché (la Finlande obtint l'indépendance en 1917). Initialement, la CAS entendait principalement les recours formés contre les décisions des autorités administratives les plus importantes, tandis que le contrôle des décisions des autorités d'Etat infra-ministérielles, ou celles des autorités municipales, était assumé par certaines autorités administratives, comme les Provincial Offices, leurs décisions étant susceptibles d'appel devant la CAS. Au cours du temps, la fonction juridictionnelle des Provincial Offices s'est progressivement transformée. En 1955, des chambres distinctes au sein des Offices, nommés Province Courts, ont été établies.

L'indépendance de fait des Province Courts a été renforcée en 1974, et, en 1989, elles sont devenues officiellement des juridictions régionales indépendantes, « déconnectées » des Provincial Offices. En 1999, les Province Courts ont été transformées en actuelles Cours administratives régionales (CAR). Dans la loi constitutionnelle de 1999 (731/1999), le statut constitutionnel de la CAS et la procédure contentieuse administrative ont été expressément définis et établis (voir 6 ci-dessous).

Un droit général de recours contre les décisions de toutes les autorités a été établi en 1950. L'actuelle réglementation générale de la procédure, la loi sur le contentieux administratif (586/1996), a été édictée en 1996.

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

Le contrôle exercé par les cours administratives vise à assurer le respect de la légalité (rule of law). La protection des droits individuels est un point de départ fondamental. D'après la section 21 de la loi constitutionnelle (*Protection par la loi*), chacun a le droit à ce que sa cause soit traitée de manière appropriée et sans retard injustifié, par un tribunal légalement compétent ou une autre autorité, ainsi que le droit à ce qu'une décision relative à ses droits et obligations puisse être contrôlée par un tribunal ou un autre organe de l'administration de la justice indépendant.

En général, toute décision administrative (c'est-à-dire toute mesure ayant accueilli ou rejeté une demande d'un administré) peut être contestée par un recours, comme le prévoit la loi sur le contentieux administratif (586/1996).

3. Définition de l'administration

Concernant les recours, la notion légale d'autorité administrative comprend en pratique toute autorité administrative de l'Etat, les autorités municipales, les autorités du Åland autonome, les autorités ecclésiastiques (de l'Eglise évangélique luthérienne ou de l'Eglise orthodoxe) et les nombreuses institutions indépendantes de droit public.

Les entreprises d'Etat, les associations de droit public et les partis privés lorsqu'ils exécutent des missions administratives, sont également inclus, en vertu de législations particulières, et non de manière générale. En fait, toutes les personnes morales de droit public, ainsi que les personnes morales de droit privé exerçant l'autorité publique sont comprises.

4. La classification des actes de l'administration

Une décision susceptible de recours est une mesure ayant accueilli ou rejeté une demande. Un ordre administratif interne concernant l'exécution d'une obligation ou une autre mesure ne peuvent faire l'objet d'un recours.

La plupart des actes matériels ne peuvent faire l'objet d'un recours.

De manière générale, les actes normatifs généraux ne sont pas considérés comme des décisions administratives susceptibles de recours. Cependant, si un tel acte avait des effets de droit directs et individuels, il serait probablement considéré comme contestable. Toutefois, les réglementations municipales (par actes administratifs unilatéraux) sont généralement contestables comme telles. D'autre part, la section 107 de la Constitution prévoit que si une disposition d'un décret ou une autre disposition inférieure à la loi est en conflit avec la Constitution ou une autre loi, elle ne sera pas appliquée par le tribunal (ou par tout autre autorité publique). De là, les juridictions ont l'obligation générale de vérifier la légalité de ces réglementations avant de les appliquer. S'agissant des lois parlementaires, la juridiction doit donner la primauté aux dispositions de la Constitution lorsque l'application d'une loi est en conflit manifeste avec la Constitution (section 106).

Le contrat administratif (section 3 de la loi sur la procédure administrative, 434/2003) est légalement défini comme un contrat, entrant dans la compétence d'une autorité, ayant pour objet l'exécution d'une mission administrative, ou un contrat relatif à l'exercice de l'autorité publique. D'après la section 69 de la loi sur le contentieux administratif, un litige concernant une obligation fiscale ou d'autres obligations et droits, de même qu'un litige relatif à un contrat administratif, dont la résolution est recherchée devant une autorité autrement que par la voie d'un recours (procédure dite *administrative litigation*¹), ressortissent à une CAR.

¹ L'expression "administrative litigation" ("hallintoriita" en finlandais, "förvaltningsvistemål" en suédois) est effectivement susceptible d'induire en erreur dans la mesure où le concept ne concerne simplement qu'une infime partie du contentieux administratif, celui-ci étant essentiellement composé des recours contre les décisions administratives.

L'"administrative litigation" se déroule toujours entre deux parties (normalement une personne privée et une autorité administrative ; ou deux organismes publics, le plus souvent, en pratique, deux municipalités). Il ne peut être question d'une procédure d'"administrative litigation" que s'il n'existe (et, à cause du défaut de compétence administrative, ne peut exister) aucune décision administrative contestable. En pratique, certaines dispositions particulières de la loi peuvent prévoir l'"administrative litigation" pour des situations définies.

Les principaux domaines d'application de la procédure sont des questions relatives à la santé et à l'aide sociale, mais certaines « administrative litigations » concernent par ex. l'aménagement du territoire. Les situations typiques sont les litiges entre deux municipalités concernant la responsabilité des coûts causés par les soins de santé ou sociaux obligatoires d'un particulier qui, par ex., aurait récemment déménagé. Une autre situation typique est, entre un particulier et une personne publique, un litige concernant l'obligation pour un particulier de rembourser à l'administration une aide publique perçue.

Il faut également signaler une innovation : depuis 2003, l'"administrative litigation" peut également être mise en œuvre pour un contrat administratif. Il est trop tôt pour évaluer cette faculté plus avant.

D'après la législation en vigueur, le retard dans la prise de décision ou une autre passivité de cet ordre de la part d'une autorité administrative ne constituent pas une base suffisante pour engager une procédure juridictionnelle administrative. Cependant, des lois sectorielles (environnement, etc.) prévoient des situations où une personne ou une association peut demander à l'autorité compétente de prendre des mesures d'exécution contre une autre personne. Dans ce cas, une décision dans laquelle l'autorité déclare qu'aucune mesure n'a été prise est également susceptible de recours.

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

Pour certaines questions (par ex. subventions agricoles, brevets et marques commerciales), une commission sectorielle de recours, indépendante, exerce la fonction d'instance de premier ressort, à la place de la CAR. Mais même dans ces affaires, la CAS (ou, pour certaines questions du secteur de la sécurité sociale, l'Insurance Court) demeure l'instance de dernier ressort.

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

D'après la loi constitutionnelle de Finlande, les pouvoirs juridictionnels sont exercés par des tribunaux indépendants, la Cour suprême et la CAS constituant les plus hautes instances (section 3).

Bien que l' "administrative litigation" entre deux parties ait la même structure de base que la procédure civile, elle ne se déroule en principe pas oralement. Cependant, il n'est pas rare que le choix entre un recours ordinaire et l' « administrative litigation » n'aille pas de soi en pratique.

Dispositions essentielles :

Loi sur le contentieux administratif

Section 29, « Administrative litigation » (433/1999)

- (1) Un litige concernant un dette fiscale, ou une autre obligation ou un autre droit publics, ainsi qu'un litige relatif à un contrat administratif, dont la résolution est recherchée par une autre voie qu'un recours (« administrative litigation ») doit être conduite par une juridiction administrative (435/2003).
- (2) La demande d'organisation d'un procès selon la procédure d' « administrative litigation » doit être présentée à la juridiction administrative. La requête doit établir l'action recherchée et sa motivation.

Section 70, Juridiction en matière d' « administrative litigation » (433/1999)

- (1) Une question d' « administrative litigation » ressortit à la juridiction administrative du lieu de domicile de la partie demanderesse sujette à la demande. Si celle-ci est l'Etat, une municipalité ou une autre personne de droit public, la question doit être traitée par la juridiction administrative dans le ressort de laquelle l'autorité ou l'organe représentant la partie est situé(e).
- (2) Une demande d'une personne privée contre l'Etat doit également être traitée par la juridiction administrative dans le ressort de laquelle cette personne à son domicile.
- (3) Si aucune juridiction administrative n'est compétente en matière d' « administrative litigation » en application des sous-sections (1) et (2), la question est traitée par la Cour administrative d'Helsinki.

Loi sur la procédure administrative

Section 3, Application aux contrats administratifs

- (1) Dans le cadre de la présente loi, un contrat administratif est un contrat, dans le domaine de compétence d'une autorité, relatif à l'exécution d'une mission publique administrative, ou un contrat relatif à l'exercice de l'autorité publique.
- (2) Lors de la formation d'un contrat administratif, les principes fondamentaux de bonne administration doivent être respectés ; en outre, les droits des personnes concernées doivent être adéquatement protégés dans le projet de contrat, de même que leurs possibilités de déterminer le contenu du contrat.

La Cour suprême, les cours d'appel et les District Courts sont les juridictions de droit commun. La CAS et les CAR sont les juridictions administratives générales (section 98). En matière civile, commerciale et pénale, l'instance juridictionnelle de dernier ressort est la Cour suprême. En matière administrative, l'instance juridictionnelle de dernier ressort est la CAS. Les hautes juridictions supervisent l'administration de la justice dans leur propre domaine de compétences (section 99).

Les juridictions civiles et pénales n'ont pas le pouvoir de contrôler les décisions administratives.

Il n'existe pas de Cour constitutionnelle distincte.

Pour la grande majorité des affaires où une décision administrative est contestée, la CAR compétente constitue l'instance de recours de premier ressort. Concernant une minorité d'affaires, consistant principalement en des décisions ministérielles ou gouvernementales, les recours ressortissent directement à la CAS. Pour certaines questions, les deux niveaux de juridiction sont constitués par une commission spéciale de recours et par la CAS (voir 5 ci-dessus). En droit de la concurrence et en matière de marchés publics, les juridictions compétentes sont d'abord la Cour des affaires du marché et en dernier ressort la CAS. De même que pour les affaires de sécurité sociale, les recours sont d'abord examinés par des commissions spéciales de recours et en dernier ressort par l'Insurance Court. Pour tous ces organes de recours, la loi sur le contentieux administratif est appliquée comme réglementation procédurale de base.

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 des juridictions administratives est expressément prévue par la Constitution. Les règles d'organisation, de compétences et celles fixant des obligations sont prévues par des lois parlementaires.

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

./.

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

La CAS est composée d'un président et de vingt juges, ainsi que de quelques juges temporaires. La

CAS compte environ quarante référendaires et quarante autres employés. Ils sont dirigés par le secrétaire général. Les affaires portées devant la CAS sont entendues par trois chambres, le quorum ordinaire de chacune étant fixé à cinq juges. Dans les affaires relatives à la loi sur les eaux et à la loi sur la protection de l'environnement, de même que les affaires concernant certains droits de propriété intellectuelle comme les brevets, la chambre est composée de cinq juges et de deux membres à temps-partiel experts dans la matière concernée. Les différentes catégories d'affaires sont en principe réparties entre les chambres, mais selon la charge de travail, etc., toutes les chambres sont susceptibles d'examiner les différentes affaires ressortissant à la juridiction de la Cour. Il existe environ 180 types d'affaires.

Lorsqu'elle rejette une autorisation de pourvoi, et dans un groupe limité d'affaires les plus simples, une chambre peut n'être composée que de trois juges. D'autre part, les affaires présentant un intérêt judiciaire significatif peuvent être traitées par l'ensemble des juges d'une chambre, voire par la formation plénière de la CAS.

Chacune des huit (ou neuf, si l'on prend en compte la Cour administrative du Åland autonome) CAR est composée d'un juge-président et de juges, dont le nombre varie. Les CAR comptent également des référendaires et d'autres employés. Le nombre total d'employés des CAR est de 430. Le quorum ordinaire dans les CAR est de trois juges, excepté pour certaines décisions courantes, où le quorum est fixé à un juge.

Pour certaines questions dans le secteur social et celui de la santé, s'ajoutent des membres à temps-partiel experts dans le domaine concerné. Dans ces affaires, le quorum minimal est fixé à deux juges et un membre expert.

Dans la CAR de Vaasa, exclusivement compétente pour les affaires relatives à la loi sur les eaux et à la loi sur la protection de l'environnement, on trouve également des juges ayant une expertise spéciale (technique ou scientifique), outre leur compétence juridique.

D. Les juges

11. Les juges et magistrats qui contrôlent l'administration

Il n'existe pas de catégories particulières de juges.

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

D'après la section 102 de la loi constitutionnelle, les juges titulaires sont nommés par le président de la République, selon la procédure prévue par la loi. Les dispositions relatives à la nomination des autres juges sont fixées par une loi.

La procédure de nomination de l'ensemble des juges (quelle que soit leur cour) est règlementée par une simple loi parlementaire (la loi sur la nomination des juges, 205/2000). Les présidents et juges des deux juridictions suprêmes sont nommés par le président de la République, sur proposition préalable motivée de la cour concernée. Tous les autres juges sont nommés par le président de la République sur la base d'une proposition de décision présentée par le Gouvernement, mais uniquement après que la Commission de nomination des juges ait examiné les demandes, reçu l'avis de la cour concernée et fait une proposition. Tous les juristes présentant les qualifications prévues par la loi peuvent postuler. Il n'existe pas de formation officielle des juges. Au sein des juridictions administratives, la mobilité entre les différentes carrières juridiques est encouragée.

13. La formation des juges

La plupart des juges des CAR sont d'anciens référendaires ou juges temporaires d'une CAR, mais on compte aussi d'anciens juges des autres juridictions et d'anciens fonctionnaires.

Pour la CAS, le parcours professionnel des juges est plus variable. Parmi eux, on compte d'anciens juges des CAR ou d'autres juridictions, d'anciens professeurs de droit, d'anciens haut-fonctionnaires, etc. Traditionnellement, certains juges ont servi, à un moment de leur carrière, en tant que référendaires dans la CAS.

14. L'avancement et la promotion de ces juges

Il n'y a pas de structure de carrière organisée.

15. La mobilité dans la magistrature

Il est possible de passer d'une cour à une autre, ou de l'administration à une cour, ou *vice versa*. Ces mouvements ne sont cependant pas si courants, mais ils sont plus fréquents au sein des juridictions administratives qu'au sein des autres juridictions. Un juge ne peut pas avoir d'autre emploi sans permission. En pratique, par ex. l'enseignement dans une université à titre accessoire, etc., est autorisé. Cela n'empêche pas les juges de devenir membres de comités gouvernementaux, etc. Les juges temporaires peuvent conserver leur emploi ordinaire dans l'administration, en demandant une mise en congé.

D'après la section 103 de la loi constitutionnelle, un juge ne peut pas être suspendu de ses fonctions, excepté par un jugement d'un tribunal. En outre, un juge ne peut pas être transféré vers une autre fonction sans son consentement, sauf si ce changement est le résultat d'une réorganisation du service de la justice.

E. Les fonctions des organes compétents.

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

Une cour administrative a le pouvoir d'annuler une décision administrative contestée. Dans la plupart des cas, celle-ci peut également être modifiée, selon la nature de l'affaire et le degré de pouvoir discrétionnaire reconnu à l'autorité administrative en cause. En particulier, les permis en matière d'environnement, d'eaux ou d'urbanisme et d'aménagement du territoire peuvent, si cela est nécessaire, être directement modifiés, plutôt que renvoyés à l'administration.

Plus il existe d'éléments d'appréciation extra-juridiques, moins les modifications directes peuvent avoir lieu. Les décisions en matière d'environnement étant quasi-complètement réglementées par le droit (en partie par des notions juridiques générales), c'est de loin le domaine où il est le plus procédé à des modifications directes. Par ex., le juge administratif peut conclure que le permis d'émission contesté devra être contrôlé dans les 8 ans, et non dans les 4 ou 12 ans, comme l'organe

ayant délivré le permis l'avait décidé. Ou bien, la quantité autorisée de poissons prélevés dans une pêcherie devra être par ex. de 6000 unités, et non de 4000 ou 10000. Ou encore, la concentration maximale en phosphates, nitrates, etc., de déversements effectués dans un lac devra être de X, et non de Y. De même, le volume annuel/journalier d'eau souterraine prélevé devra être de X, non de Y. Les dimensions maximales d'une construction sur un cours d'eau (une jetée, une zone de remplissage, etc.) devraient également être de X, non de Y. Enfin, le bruit autorisé dans une zone définie devra être X, et non Y. Dans tous ces cas, il est bien sûr toujours possible de renvoyer l'affaire à l'autorité ayant émis l'autorisation, mais il est également assez souvent possible de procéder à des modifications directes. Cela peut faire gagner un temps significatif, non seulement pour le pétitionnaire, mais aussi pour les autres parties concernées. De même, certains droits mineurs peuvent être directement accordés par les juridictions, mais il est très rare que l'ensemble du permis (après qu'il ait été refusé par l'autorité administrative) soit directement octroyé par le juge administratif.

La principale exception est le « recours municipal »² (d'après la loi sur les municipalités, 365/1995), qui concerne par principe les décisions des autorités municipales. Leur modification n'est pas permise.

Les demandes en réparation relatives aux actes/actions administratifs/ves préjudiciables ressortissent exclusivement aux juridictions civiles et pénales. Cependant, l'indemnisation des dommages environnementaux et relatifs à l'eau (des bénéficiaires de permis aux victimes) est en grande partie traitée par les autorités administratives, et les recours en la matière par les juridictions administratives, en tant qu'accessoires à la procédure de permis proprement dite.

La résolution des litiges relatifs aux contrats administratifs (voir sous 4 ci-dessus) est traitée par la CAR compétente dans le cadre d'une *administrative litigation*.

17. Le droit de poser des questions préjudicielles

Les tribunaux civils ou répressifs ne sont pas habilités à annuler ou invalider les décisions administratives. Cependant, il peut quelquefois s'avérer nécessaire – à titre préliminaire – pour un tribunal civil ou répressif de prendre position sur la légalité d'un acte ou d'une décision administratif/ve. Cela n'a toutefois pas d'impact en tant que tel sur la validité de la décision administrative en cause. (Il en est autrement lorsque l'issue du procès civil ou pénal fournit, selon les circonstances, un motif à un recours extraordinaire conformément à la Loi sur la procédure administrative contentieuse).

En fait, les hypothèses dans lesquelles une décision préliminaire est nécessaire sont assez rares en pratique, en raison, essentiellement, de la forte probabilité qu'un recours préalable ait été formé

² Le « municipal recourse » (ou « municipal appeal ») est un mécanisme traditionnel finlandais (et suédois) par lequel le contrôle de légalité en matière de libre administration municipale et la protection juridique des individus affectés, s'il y en a, ont été combinés. Aujourd'hui, il ne couvre qu'une partie des décisions de niveau municipal. Son domaine essentiel est constitué des activités générales et des organes généraux de la libre administration (y compris les nominations de fonctionnaires municipaux). Dans les secteurs de l'assistance sociale, de la santé, de la construction et de l'environnement, le recours administratif contentieux ordinaire est utilisé à sa place.

La principale différence entre les deux catégories de recours concerne le « standing » : chaque citoyen d'une municipalité et toute personne morale domiciliée dans cette municipalité a le droit de former un recours (action popularis) contre une décision d'un organisme public municipal. Bien sûr, les particuliers individuellement affectés ont le même droit sans considération de citoyenneté. Il existe également d'autres différences : le « municipal appeal » est toujours un recours en cassation : les décisions ne peuvent pas être modifiées par les juridictions, mais seulement maintenues telles quelles ou annulées entièrement. Et la nécessité pour les requérants d'individualiser les motifs lors de l'introduction de leur recours, est plus stricte qu'en matière de recours administratifs contentieux ordinaires. Le « municipal appeal » permet seulement de connaître de la légalité d'une décision municipale, tant formelle que substantielle. Au cours de l'histoire, le recours ordinaire, à la différence du « municipal appeal », a pu aussi être motivé pour des questions de commodité. Aujourd'hui, cette différence n'a pas de pertinence pratique.

La Loi municipale (« Municipality Act ») n'étant pas exhaustive sur le plan procédural, la Loi sur la procédure administrative contentieuse trouve à s'appliquer de manière secondaire – largement en pratique. Il en résulte dans les faits que les procédures devant les juridictions sont très similaires.

devant un tribunal administratif contre la décision administrative. En outre, le Chapitre 3, section 4 de la Loi sur les dommages-intérêts (« Damages Act ») dispose qu'une personne ayant subi un tort ou un préjudice du fait d'une décision erronée d'une autorité nationale ou municipale, et n'ayant pas formé d'appel contre cette décision dans un délai raisonnable, n'est pas habilitée à demander à l'Etat ou à la municipalité la réparation du tort ou du préjudice qui auraient pu être ainsi évités.

Comme pour les procès en réparation, la solution décrite ci-dessus est également due à la règle posée par le Chapitre 3, section 5 de la Loi sur les dommages-intérêts (« Damages Act »), selon laquelle aucune action en réparation ne peut être formée en raison du tort ou du préjudice causé par une décision administrative, si celle-ci a fait l'objet d'un recours devant la Cour administrative suprême, et qu'elle a été confirmée. S'agissant des décisions du Gouvernement ou des décisions ministérielles, aucune action en réparation ne peut être formée en raison du tort ou du préjudice que causerait une telle décision, à moins qu'elle ait été modifiée ou annulée (c'est-à-dire par la Cour administrative suprême) ou que la personne ayant commis l'erreur ait été jugée coupable de maladministration ou tenue personnellement responsable.

Il n'existe pas de mécanisme de question préjudicielle entre les différentes juridictions.

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

Les juridictions administratives n'ont aucun rôle consultatif officiel vis-à-vis des pouvoirs exécutif ou législatif. Cependant, d'après la section 99 de la loi constitutionnelle, les hautes juridictions (la Cour suprême et la CAS) supervisent l'administration de la justice dans leur propre domaine de compétence. Elles peuvent soumettre au Gouvernement des propositions tendant à initier une action législative. En pratique, leur avis est souvent demandé lors de la préparation de nouvelles législations.

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

Il n'existe pas d'instrument ou de procédure de ce type. Les décisions de la CAS visent évidemment à assurer l'interprétation et l'application uniformes du droit. Dans les affaires où une autorisation de pourvoi devant la CAS est requise, le besoin de clarifier l'interprétation du droit constitue l'un des principaux critères d'octroi de cette autorisation (voir 26 ci-dessous).

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

Exception faite de l’*administrative litigation* (voir 4 ci-dessus), la procédure est toujours engagée par un recours contre une décision administrative existante. Dans certains cas, il peut être facultatif ou obligatoire de demander à une autorité administrative (l’auteur de la décision ou une autorité hiérarchiquement supérieure) de revoir la décision, avant de recourir à la CAR (ou, dans certaines affaires, la commission de recours).

22. Le droit de saisir le juge

D’après la règle générale posée par la section 6 de la loi sur le contentieux administratif, toute personne à qui une décision est adressée, ou dont les droits, obligations ou intérêts sont directement affectés par une décision, peut former un recours contre cette dernière. De plus, une autorité peut former un recours contre une décision, sur disposition expresse de la loi ou lorsque le recours apparaît essentiel pour protéger un intérêt public dont l’autorité a la charge.

En pratique, les règles et les situations varient fortement, et il existe de nombreuses législations sectorielles spécifiques, plus ou moins divergentes. En matière d’environnement, d’eaux ou d’urbanisme et d’aménagement du territoire, particulièrement, il peut y avoir un grand nombre de requérants et de parties adverses : personnes de diverses sortes, associations, autorités étatiques et municipales. D’autre part, il est caractéristique, par ex. dans les secteurs social et de la santé, en droit des étrangers, etc., qu’il n’y ait qu’un seul requérant. De même, l’autorité administrative dont la décision est contestée n’est pas considérée, en règle générale, comme une véritable partie, bien qu’elle soit entendue et ait souvent le droit d’interjeter appel contre la décision de la CAR.

23. Les conditions de recevabilité des recours

Relatif à la section 6 de la loi sur le contentieux administratif, voir 22 ci-dessus. La violation d’un droit n’est pas exigée pour la recevabilité du recours.

Lorsque le « recours municipal » est mis en œuvre, tout membre de la communauté peut former un recours, en plus des membres affectés individuellement.

24. Les délais à l’introduction du recours

D’après la section 22 de la loi sur le contentieux administratif, un recours doit être déposé dans les 30 jours de la notification de la décision. Le jour de notification n’est pas inclus dans le calcul de ce délai.

S'agissant des recours extraordinaires, par la voie de l'action procédurale, l'indemnisation pour délai expiré ou annulation, il existe des délais de recours particuliers.

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

Des dispositions particulières de la loi définissent les affaires dans lesquelles la décision de l'autorité administrative ne peut pas faire l'objet d'un recours. En pratique, elles sont très rares. D'après la section 21 de la loi constitutionnelle, les dispositions relatives au droit de recours sont prévues par la loi. Cela empêche la survenance de situations où une décision concernant les droits d'une personne ne serait pas contestable.

26. La procédure de filtrage des recours

En règle générale, il n'y a pas de filtrage devant les CAR, ni devant la CAS.

Cependant, pour certaines affaires, une autorisation de pourvoi devant la CAS est requise. Ces situations, qui incluent entre autres la majeure partie des affaires fiscales, de sécurité sociale, de droit des étrangers et de subventions agricoles, sont strictement définies par la loi. La demande d'autorisation et le recours proprement dit sont déposés simultanément. En générale, l'audience n'a lieu qu'après que l'autorisation ait été accordée.

Bien que cela puisse différer du fait de certaines lois sectorielles, la CAS doit, en règle générale, accorder l'autorisation de pouvoi (1) s'il est important que l'affaire soit portée devant elle afin d'appliquer le droit dans des cas similaires ou pour rechercher une pratique judiciaire uniforme, (2) s'il existe un motif particulier de porter l'affaire devant la CAS en raison d'une erreur évidente produite dans l'affaire, ou (3) il existe une autre raison importante. Lorsque l'autorisation est refusée, aucun motif plus précis que ceux qui précèdent n'est normalement indiqué.

L'autorisation de pourvoi est accordée ou refusée par un quorum de trois membres (au lieu de cinq normalement). Il n'y a pas de délai officiel pour la décision.

La durée totale du procès dans certaines affaires devant la CAS illustre approximativement la durée de la procédure d'autorisation dans les groupes d'affaires où cette formalité est requise, dans la majorité des cas. Ainsi, la durée moyenne des procès en 2004 était de 9,2 mois en matière de fiscalité directe, 8,2 mois pour les autres formes d'imposition, 20,3 mois en matière de sécurité sociale et 7,8 mois s'agissant de l'immigration et de l'asile. Le pic de 2004 en matière sociale a récemment été réduit à approximativement 10 mois.

27. La forme de la requête

Il n'existe pas de formalités particulières. Il y a peu d'exigences formelles.

Les instructions de recours sont jointes à chaque décision administrative (susceptible de recours). D'après la section 14 de la loi sur le contentieux administratif, les instructions de recours indiquent : (1) l'instance de recours ; (2) l'autorité devant laquelle la requête doit être déposée ; et (3) le délai de recours ainsi que la date à laquelle il commence à courir. Les instructions de recours comportent les dispositions relatives au contenu et aux annexes de la requête ainsi qu'à son dépôt.

D'après la section 23, le recours est déposé par écrit. La requête indique : la décision contestée ; les parties de la décision qui sont contestées et les modifications réclamées ; ainsi que les motifs fondant la demande. Si une autorisation de pourvoi est exigée, la requête indique pourquoi l'autorisation devrait être accordée. D'après la section 24, la requête comporte les coordonnées et la/les signature(s). D'après la section 25, les éléments suivants doivent être annexés à la requête : (1) l'original ou une copie de la décision contestée ; (2) un certificat de la date de notification de la décision ou une autre preuve de la date à laquelle le délai de recours a commencé à courir (cependant cela peut ne pas être nécessaire dans des affaires évidentes ; cf. 24 ci-dessus) ; ainsi que les documents à l'appui de la demande du requérant, à moins qu'ils n'aient déjà été remis à l'autorité (ou inclus dans les documents de l'affaire de l'autorité administrative, qui sont toujours remis d'office à la cour). Un avoué doit déposer sa procuration sur la requête.

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

La voie du courrier électronique peut être utilisée, mais une signature manuscrite sera normalement exigée ensuite.

29. Le coût de l'introduction de la requête

Il n'y a pas de charge pécuniaire pour le dépôt d'une requête ou d'une demande d'autorisation de pourvoi.

30. L'assistance obligatoire d'un avocat

Non. Les parties au procès sont généralement à même de présenter leur cause sans assistance juridique.

31. L'aide juridictionnelle dans les frais du procès

Oui. L'accès à l'aide juridictionnelle dépend des ressources financières du requérant. L'aide est accordée par un organe administratif indépendant pour l'aide juridictionnelle. Les refus de l'aide peuvent être contestés devant le juge administratif.

32. Les sanctions contre les recours abusifs et injustifiés

Non, pas de sanctions.

B. Le procès

33. Les principes fondamentaux du procès et leurs sources

Par principe, la procédure est écrite. Il n'y a donc pas d'audience orale ou de plaidoiries.

D'après la section 37 de la loi sur le contentieux administratif, il peut être procédé à une audience orale, lorsque cela est nécessaire, afin d'établir les faits de l'affaire. Les parties, l'autorité qui a pris la décision, des témoins et des experts peuvent être entendus et d'autres preuves reçues pendant l'audience orale. Cette dernière peut se limiter à ne concerner qu'une partie de l'affaire, à clarifier l'opinion des parties ou à recevoir des preuves orales ou d'une autre manière comparable.

D'après la section 38, la CAR procède à une audience orale si une partie privée le demande. Il en est de même devant la CAS lorsqu'elle connaît d'un recours contre une décision d'une autorité administrative. Il n'y a pas lieu de procéder à l'audience orale demandée par une partie lorsqu'elle est manifestement inutile au regard de la nature de l'affaire ou pour une autre raison. La disposition qui précède ne s'applique pas lorsque la partie qui demande l'audience orale intervient comme membre d'une municipalité ou d'une autre communauté. Lorsqu'une partie demande une audience orale, elle doit établir en quoi celle-ci est utile et quelles preuves elle y présenterait.

Ces règles expliquent qu'en pratique, les audiences orales soient plus courantes devant les CAR que devant la CAS. Les audiences orales sont particulièrement organisées dans les affaires relatives au droit des étrangers et dans celles contestant une décision de placement d'enfant.

Le procès, comprenant tous les documents et rapports, est public, excepté lorsque sont en cause certains intérêts protégés ou dans certaines circonstances définies par la loi. Le jugement est rendu public par écrit, sans prononcé oral. La décision est toujours motivée.

34. Les garanties du principe d'impartialité

S'agissant des juridictions administratives, les dispositions du chapitre 13 du Code de procédure judiciaire relatives à la récusation d'un juge sont applicables, dans la mesure adéquate, à la récusation d'un juge d'une cour administrative.

Chaque juge est tenu de faire un rapport confidentiel relatif à ses engagements financiers et autres, au Ministère de la Justice.

35. Les moyens juridiques nouveaux en cours d'instance

Oui, il est prévu que le demandeur exprime brièvement dans sa requête son intention de le faire.

36. Les personnes autorisées à intervenir en cours de procès

Les parties opposées au demandeur, quand il en existe, sont entendues d'office sur tout fait pertinent. Par ex., dans les affaires liées à l'environnement, à l'urbanisme et à l'aménagement du

territoire et à la loi sur les eaux, l'audience croisée de différents sujets peut être relativement complexe.

A certaines conditions et dans certaines situations, il est également possible d'intervenir dans une affaire sans être partie.

37. Le rôle du ministère public en matière administrative

Dans certains domaines (particulièrement la fiscalité), l'administration est représentée par un responsable (représentant nommé des organes publics de perception des impositions). Dans d'autres, l'organe administratif concerné peut se comporter comme les parties et dispose également du droit d'interjeter appel.

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

Non.

39. La fin de procès avant jugement

Le désistement du demandeur est la raison la plus courante. En cas de décès, les modalités de fin du procès dépendent en partie de la catégorie de l'affaire.

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

Oui.

41. La charge de la preuve

D'après la section 33 de la loi sur le contentieux administratif, la cour est responsable du contrôle de l'affaire. Si cela est nécessaire, elle informe la partie ou l'autorité administrative qui a pris la décision, que des preuves supplémentaires doivent être produites.

La cour, de sa propre initiative, obtient des preuves dans la limite de l'impartialité et l'équité de la procédure et dans la mesure où la nature de l'affaire le requiert. D'après la section 36, la juridiction obtient une déclaration de l'autorité administrative ayant pris la décision en cause, sauf si cela n'est pas nécessaire. Afin d'obtenir d'autres preuves, une déclaration peut également être exigée d'une autre autorité. Un délai est fixé pour faire cette déclaration.

Dans le but d'établir les faits de l'affaire, la cour peut organiser un déplacement sur les lieux. En pratique, ces déplacements ont particulièrement lieu dans les affaires liées à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, et à l'environnement, tant devant les CAR que devant la CAS.

42. Les modalités de l'audience

Avant la résolution de l'affaire, les parties, d'après la section 34 de la loi sur le contentieux administratif, doivent avoir la possibilité de commenter les demandes des autres parties et les preuves qui peuvent influencer sur la résolution de l'affaire. L'affaire peut être résolue sans audience du requérant si son recours est rejeté sans examen au fond ou immédiatement rejeté, ou si, pour une autre raison, l'audience n'est manifestement pas nécessaire. D'après la section 35, une partie doit disposer d'un délai raisonnable pour faire ses commentaires. Parallèlement, elle est informée que l'affaire peut être résolue au terme de ce délai, même si aucun commentaire n'a été fait.

Toutes les audiences sont écrites, sauf lorsqu'une audience orale est tenue (voir 33 ci-dessus).

43. Les modalités du délibéré

Les membres de la cour participent aux délibérés. Le référendaire est également présent. Avant l'examen et la mise en délibérés de l'affaire, le référendaire établit par écrit les éléments de fait et de droit de l'affaire, et prépare une proposition de décision, non-publique, également écrite, souvent sous la forme d'un projet de décision.

Il n'est pas apparu nécessaire de modifier ces règles.

C. Le jugement

44. La motivation du jugement

Hormis pour les décisions accordant une autorisation de pourvoi (lorsqu'elle est requise), une motivation doit être incluse dans la décision. La motivation indique les faits et les preuves qui ont influencé la décision et les motifs de droit sur lesquels elle se fonde (section 53 de la loi sur le contentieux administratif).

45. Les normes de référence nationale et internationale

Il est fait référence à la législation nationale dans pratiquement toutes les décisions. Il n'était fait formellement référence à la constitution que de manière exceptionnelle, mais de nos jours, la loi constitutionnelle en vigueur est prise comme fondement de temps en temps, selon l'affaire et le recours en cause, particulièrement lorsque les normes constitutionnelles relatives aux droits et obligations fondamentaux sont susceptibles d'influer sur l'interprétation du droit. En raison du fait que la loi constitutionnelle reprend en grande partie les obligations posées dans la Convention européenne des droits de l'homme, il est plus rarement fait référence à celle-ci. Il est quelquefois fait référence au droit communautaire, par ex. lorsque la législation nationale prise sur le fondement du droit communautaire doit être interprétée. Il n'est que très rarement fait référence à la jurisprudence. L'intime conviction en tant que telle n'apparaît pas dans la motivation.

46. Les critères et les méthodes de contrôle du juge

Généralement, cela dépend des normes applicables, particulièrement du degré de pouvoir discrétionnaire dont bénéficie l'autorité administrative compétente dans une situation donnée. La variété de normes est remarquable. La portée respective de la discrétion administrative et du contrôle de la cour peut être identique, mais la portée du contrôle peut également être plus restreinte, par ex. afin de respecter la libre administration municipale. Toutefois, par ex., les normes constitutionnelles relatives aux droits et obligations fondamentaux peuvent également exiger et justifier, ici, un contrôle de portée étendue. Voir aussi 16 ci-dessus.

47. La répartition des frais et dépens du procès

Les frais de justice sont déterminés par des dispositions détaillées. S'agissant de certaines catégories d'affaires, de demandeurs et selon certaines issues du procès, il n'y a aucun frais, ou ceux-ci sont réduits. La compétence pour statuer sur les frais appartient au référendaire chargé de l'affaire (sa décision est susceptible de contrôle à la demande du requérant). En règle générale, les frais de justice s'élèvent à 80 euros devant la CAR et à 200 euros devant la CAS.

La prise en charge (par une autre partie ou par l'autorité administrative) des frais d'une partie est réglementée par la section 74 de la loi sur le contentieux administratif.

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

Il est beaucoup plus fréquent que les jugements soient rendus par une formation collégiale (voir 10 ci-dessus).

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

Oui. Les opinions dissidentes sont toujours autorisées. Il n'y a pas de différence entre les CAR et la CAS.

50. La forme du jugement

Le jugement est toujours rendu par écrit. Voir aussi 33 ci-dessus.

D. Les effets et l'exécution du jugement

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

En général, les jugements ne produisent d'effets qu'à l'égard des parties. La règle du *stare decisis* n'existe pas, mais, malgré cela, les décisions publiées de la CAS sont, en pratique, prises en considération dans les affaires similaires.

52. La limitation des effets du jugement

En général, cette possibilité n'existe pas. Mais lorsque la décision administrative en cause (par ex. un permis) est ou pourrait être limitée dans le temps, les mêmes règles de limitation peuvent être applicables devant la juridiction.

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

Dans la culture juridique et administrative finlandaise, la non-application des décisions des juridictions administratives n'est jamais apparue comme un problème, bien qu'il n'y ait pas de règles générales d'exécution des divers types de décisions. Si, en matière de fiscalité et dans plusieurs autres domaines, une législation générale sur l'exécution est appliquée, ce système ne concerne pas tous les types de décisions des juridictions administratives.

Les injonctions et autres procédures contraignantes, dont l'existence dépend d'une législation sectorielle applicable, sont normalement décidées, en premier lieu, par (une autre) autorité, dont la décision peut être contestée devant une cour administrative.

Si la juridiction annule une décision et renvoie l'affaire à l'autorité administrative pour une nouvelle instruction, elle peut en même temps ordonner que la décision annulée soit toujours exécutoire, jusqu'à ce que la question soit résolue ou jusqu'à ce que cette juridiction en décide autrement (section 32 de la loi sur le contentieux administratif).

54. Les mesures contre le délai excessif de jugement

Les règles de quorum (voir 10 ci-dessus) ont récemment été modifiées afin d'assouplir la procédure. D'autres travaux sont menés concernant la CAS et les CAR.

E. Les voies de recours

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

Exception faite des affaires où une autorisation de pourvoi est exigée devant la CAS, la fonction et

la portée de jugement des CAR et de la CAS sont identiques.

56. Les voies de recours

Les décisions des CAR sont largement susceptibles d'appel devant la CAS, excepté pour les affaires où une autorisation de pourvoi est requise. Le contrôle de la CAS concerne les faits et le droit. Dans les affaires où le recours contre une décision (gouvernementale ou administrative) est directement formé devant la CAS (voir 6 ci-dessus), seul un appel extraordinaire (devant la CAS) est possible contre sa décision.

F. Les procédures d'urgence et les référés

57. Les procédures d'urgence et de référés

Lorsqu'un recours a été déposé, la juridiction peut, selon la section 32 de la loi sur le contentieux administratif, interdire l'exécution de la décision, ordonner un sursis ou prendre une autre mesure relative à l'exécution de la décision. Dans une décision résolvant une affaire, la juridiction statue, si nécessaire, sur la validité d'un éventuel ordre d'exécution. Si la décision remplit les conditions de l'appel, elle peut ordonner que l'ordre d'exécution sera valable jusqu'à ce que la décision soit devenue définitive ou jusqu'à ce qu'une autorité de recours supérieure en décide autrement.

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

Voir 57 ci-dessus.

Les autorités administratives sont tenues de délivrer tout document nécessaire aux cours administratives. En règle générale, cette obligation concerne également les documents confidentiels ou secrets.

59. Les différents types de référés

Non.

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

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

Selon le problème et la situation en cause, en l'absence de réglementation y faisant obstacle, et en prenant en compte l'obligation d'agir de manière impartiale et l'égalité entre les différentes personnes ayant un intérêt dans la même affaire, cela peut, en pratique, exister dans certaines limites.

61. Les organes indépendants compétents en matière de litiges administratifs

Voir 60 ci-dessus.

62. Les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

En général, non.

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 montant total des crédits proposés pour l'administration relevant du Ministère de la Justice dans le projet de budget du gouvernement pour l'année 2008 était de 761.158.000 euros.

La part allouée à l'ensemble des juridictions pour l'année 2008 était de 231.774.000 euros (estimation).

Année 2007: 275.232.000 euros (estimation)

Année 2006: 272.435.000 euros (réalisé)

Le montant alloué aux tribunaux administratifs de première instance en 2008 était de 49.783.000 euros : 30.981.000 euros pour les 8 CAR, 9.332.000 eur pour la CAS, 1.919.000 eur pour la cour de la concurrence et 7 552 000 eur pour la cour des assurances.

Environ 80% des dépenses totales de la CAS sont absorbés par les traitements. Les loyers

constituent l'autre poste de dépenses le plus important.

64. Le nombre de magistrats

En 2008, 919 juges étaient en fonction dans les juridictions finlandaises. Parmi eux, environ 216 étaient en fonction dans les juridictions administratives, c'est-à-dire dans les huit CAR, la cour de la concurrence, la cour des assurances et la CAS. Dans les juridictions pénales et civiles, c'est-à-dire les tribunaux de première instance, les cours d'appel, la cour du travail et la Cour suprême, le nombre total de juges était d'environ 703 (y compris les juges stagiaires).

Le nombre d'employés à la CAS est de 99 : le président, 20 juges, environ 40 référendaires (appelés conseillers référendaires et secrétaires judiciaires) et 40 autres employés (juriste du service des données, responsable du service information, spécialiste de l'information, greffier, notaires, agent comptable, analyste de données, secrétaires de département, secrétaires, responsable du gardiennage et gardiens en chef).

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

Voir 64 ci-dessus. En 2008, les juges en fonction dans les juridictions administratives représentaient environ 23% de l'ensemble des juges finlandais.

66. Les assistants de justice

Il existe un système de référendaires dans la plupart des juridictions d'appel. Les référendaires sont souvent des juristes très expérimentés. En 2008, on dénombrait environ 412 référendaires dans l'ensemble des juridictions. Environ 216 référendaires étaient en fonction dans les juridictions administratives, c'est-à-dire dans les huit CAR, la Cour de la concurrence, la Cour des assurances et la CAS. Dans les juridictions pénales et civiles, c'est-à-dire les cours d'appel, la cour du travail et la Cour suprême réunies, le nombre de référendaires était d'environ 196.

67. Les ressources documentaires

La Bibliothèque de la CAS a une collection d'environ 17.550 volumes, et elle est abonnée à 200 périodiques. En octobre 2008, le nombre de monographies répertoriées dans le catalogue était de 7.450 et le nombre d'articles de 10.100.

Les publications officielles dans la bibliothèque sont les lois finlandaises, les codes, les recueils de traités, les documents parlementaires et les recueils de jurisprudence. La bibliothèque détient une collection complète de littérature juridique finlandaise et aussi étrangère : droit commun, droit administratif, droit constitutionnel, droit de l'environnement, droit fiscal et droit social. On y trouve également de littérature sur le droit communautaire, le droit international et les droits de l'homme en

suédois, anglais et français. La bibliothèque dispose d'un accès internet aux banques de données parlementaires, juridiques (législation) et juridictionnelles étrangères.

68. Les moyens informatiques

Les technologies de l'information sont utilisées de manière complète dans la CAS, par ex. dans les buts suivants : enregistrement et traitement des affaires, la gestion des documents, ressources sur Internet, préparation des affaires, recherches d'informations, programme du catalogue de la bibliothèque, archives, service clients, courrier électronique, relations publiques, gestion et statistiques. Tous les employés de la CAS et des autres cours administratives disposent d'un ordinateur personnel qui est connecté à l'intranet des cours et à Internet.

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

La CAS et toutes les cours administratives de Finlande ont leur propre site web. Par ex., les décisions les plus importantes de chaque cour y sont publiées. Voir par ex. <http://www.kho.fi/en/>

B. Autres statistiques et indications chiffrées.

70. Le nombre de nouvelles requêtes chaque année

71. Le nombre de dossiers traités chaque année

72. Le nombre de dossiers non traités

73. Le délai moyen de jugement

Les données suivantes sont relatives à la CAS :

Années de référence	Entrées (affaires enregistrées)	Sorties (affaires traitées)	Stock (affaires non-traitées)	Délai moyen de jugement
2007	3891	3797	2924	9,8 mois
2008	4298	3734	3438	9,9 mois

Nombre d'affaires tranchées par la CAS en 2008, par matière

Fonctions gouvernementales et droit administratif général	431
Autonomie	271
Immigration et asile	390
Construction	552
Environnement	352
Sécurité sociale et santé	735
Activités économiques, transport et communications	270

Fiscalité 723

Autres 10

Les données suivantes concernent l'ensemble des huit CAR (somme totale pour toutes les CAR, sauf pour le délai moyen de jugement, où les délais moyens les plus courts et les plus longs sont indiqués)

Années de référence	Entrées (affaires enregistrées)	Sorties (affaires traitées)	Stock (affaires non-traitées)	Délai moyen de jugement
2007	19567	23103	14 313	9,3 mois
2008	20539	22369	12441	9,2 mois

Les données suivantes sont relatives à la Cour de la concurrence :

Années de référence	Entrées (affaires enregistrées)	Sorties (affaires traitées)
2007	425	450
2008	587	643

Les données suivantes sont relatives à l'Insurance Court :

Années de référence	Entrées (affaires enregistrées)	Sorties (affaires traitées)
2007	7087	10 423
2008	7117	9814

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

./.

75. Le volume des litiges par domaine

./.

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

./.