

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

- Rapport de la Lituanie -

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

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

Pendant près des dix ans qui ont suivi la restauration de l'indépendance de la Lituanie, le contrôle des décisions et des actes administratifs était assuré par les juridictions de droit commun. Il n'y avait pas de chambres spécialisées pour traiter des litiges administratifs ou de juges spéciaux, les litiges administratifs étaient traités par des juridictions civiles selon des règles spécifiques du Code de Procédure Civile. Les procédures relatives aux litiges survenant à l'occasion de relations juridiques administratives étaient gouvernées par le principe de « liste » (*principe d'attribution*), c'est-à-dire que les juridictions ne pouvaient juger que les litiges administratifs directement visés, listés, dans le Code de Procédure Civile.

En mai 1999, suite à la réforme constitutionnelle portant sur le traitement des litiges de droit administratif, du travail, de la famille et d'autres catégories, des juridictions spéciales furent établies par la loi¹, un système de cours administratives spéciales fut instauré. La nécessité d'une telle réforme s'expliquait par le fait que, selon la législation en vigueur, les juridictions civiles ne pouvaient juger qu'une partie du contentieux administratif, tandis qu'à cause des vides juridiques, la plupart des aspects du contentieux administratif échappait à la compétence de ces juridictions². L'idée de juridictions administratives spéciales était aussi encouragée par les spécificités et la complexité du contentieux administratif et la nécessité de juges spécialisés. Selon la Loi sur l'Etablissement des Juridictions Administratives, les juridictions administratives spécialisées étaient instaurées pour juger des requêtes contre les actes promulgués par les organes de l'administration publique et interne et contre leurs actes ou leur omission (par exemple la négligence d'exécuter leurs obligations, leurs fonctions).

Pendant les premiers temps de son existence, le système des juridictions administratives était composé de cinq cours administratives régionales, de la Haute Cour Administrative, et de la Section

¹ Article 111 de la Constitution

² Explications relatives au projet de loi sur l'établissement des Cours Administratives

Administrative de la Cour d'Appel de Lituanie. En 1999, le système des Commissions administratives indépendantes de règlement des différends (*independant administrative disputes commissions*) fut établi³.

En 2001, le système des juridictions administratives éprouva les dernières réformes, qui créèrent la Cour Administrative Suprême de Lituanie et une séparation totale des juridictions administratives du système juridictionnel de droit commun. Actuellement, le système des tribunaux administratifs de Lituanie comprend cinq cours administratives régionales et la Cour Administrative Suprême de Lituanie.

2. Rôle de contrôle des actes de l'administration

En Lituanie, le contrôle, par les juridictions administratives, des actes et actions vise à soumettre les autorités administratives au droit et à protéger les droits des individus. Cette position est confortée par les différents recours disponibles contre les actes et actions administratives (*voir réponse à la question 16*). De plus, la pré-condition pour saisir une juridiction administrative est l'intérêt légitime du requérant, c'est-à-dire la violation de ses droits individuels (à l'exception des litiges relatifs à la protection de l'intérêt public). La Cour Administrative Suprême de Lituanie a jugé à de nombreuses reprises qu'il n'y a pas de motifs d'annulation de l'acte administratif contesté s'il est établi que cet acte administratif n'a pas violé les droits et/ou les intérêts légitimes du requérant⁴.

3. Définition de l'administration

D'après la Loi sur l'Administration Publique de la République de Lituanie, le terme « entités de l'administration publique » (ou, en d'autres termes, « autorités administratives ») comprend les institutions, les agences, les services et les fonctionnaires « *ayant des prérogatives de puissance publique* », qui leur sont conférées par la loi, et « *mettant en œuvre concrètement le pouvoir exécutif ou des fonctions qui y ont trait* ». Les organes privés, à qui des prérogatives de puissance publique ont été conférées selon une procédure établie par la loi, sont aussi considérés comme des « entités de l'administration publique ».

³ Loi sur les Commissions Administratives Contentieuses.

⁴ Cf. par exemple, jugement de la Cour Administrative Suprême de Lituanie du 30 décembre 2004, affaire n° A²-1049-2004 ; jugement de la Cour Administrative Suprême de Lituanie du 25 mars 2004, affaire n° A²-108-2005.

4. Classification des actes de l'administration

Selon la Loi portant sur l'Administration Publique de la République de Lituanie, les actes administratifs sont classés ainsi :

4.1. Les actes administratifs individuels (dans la plupart des cas, cela recouvre les actes à application unique visant une personne spécifique ou un groupe défini de personnes) ;

4.2. Les actes administratifs réglementaires (appelés parfois les actes administratifs à caractère normatif) (correspond à un acte juridique définissant des règles de conduite et concernant un groupe indéfini de personnes).

En Lituanie, le concept juridique de contrat administratif n'existe pas. Tous les contrats, indépendamment de l'institution qui est partie au contrat, sont considérés comme des contrats civils (cela inclut aussi les marchés publics).

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

A. ORGANES COMPETENTS

5. Organes juridictionnels assurant le contrôle de l'administration

En même temps que l'établissement des juridictions administratives, la procédure générale relative à l'examen préalable des recours portant sur les actes administratifs individuels et sur les actes (ou négligence) des fonctionnaires ou agents publics locaux dans le domaine de l'action publique est prévue par la Loi relative aux Commissions sur de règlement des différends administratifs. La loi prévoit l'établissement des Commissions municipales et régionales des litiges administratifs et la Commission supérieure des litiges administratifs. Pour l'examen des litiges fiscaux, la Commission des litiges fiscaux fut établie en 1998.

Le recours préalable aux Commissions des litiges administratifs ou à la Commission des litiges fiscaux avant l'exercice d'un recours devant un tribunal administratif n'est pas obligatoire, excepté dans les cas prévus par la loi.

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

Le système juridictionnel de la République de Lituanie comprend des juridictions de droit commun et des juridictions administratives.

Les tribunaux d'instance, les tribunaux régionaux, les Cours d'appel de la Lituanie et la Cour Suprême de Lituanie sont des juridictions de droit commun, compétentes pour les litiges civils et criminels. Les juridictions de droit commun ne jugent pas les litiges administratifs. Néanmoins, jugeant une affaire civile, une juridiction de droit commun peut aussi apprécier la légalité d'un acte administratif individuel⁵. Les tribunaux d'instance peuvent également être compétents pour juger des différends administratifs entrant dans leur compétence, quand cela est prévu par la loi.

On peut noter que certains contentieux, qui, dans d'autres Etats relèvent de tribunaux spéciaux, relèvent, en Lituanie, de la compétence des juridictions de droit commun. Cela inclut, entre autres :

- la propriété industrielle;
- les marchés publics ;
- la responsabilité contractuelle des organes de l'Etat et organes locaux.

Le système des juridictions administratives de Lituanie comprend cinq cours administratives régionales et la Cour Administrative Suprême de Lituanie. Ce sont les juridictions à compétence spéciale jugeant des litiges survenant à l'occasion des relations administratives. Il n'y a pas de tribunaux spécialisés, compétents pour juger de catégories spécifiques de contentieux administratif en Lituanie. Quelques spécialisations existent seulement au niveau des organes d'examen préalable des recours (par exemple Commission des litiges fiscaux).

La Cour constitutionnelle de la République de Lituanie a un statut spécial. Selon la Constitution de la République de Lituanie, la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie a une compétence exclusive pour apprécier si les lois ou autres actes à valeur législative adoptés par le Seimas (le parlement) sont en conformité avec la Constitution, et si les actes adoptés par le Président ou le Gouvernement de la République respectent la Constitution et les lois adoptées par le Seimas.

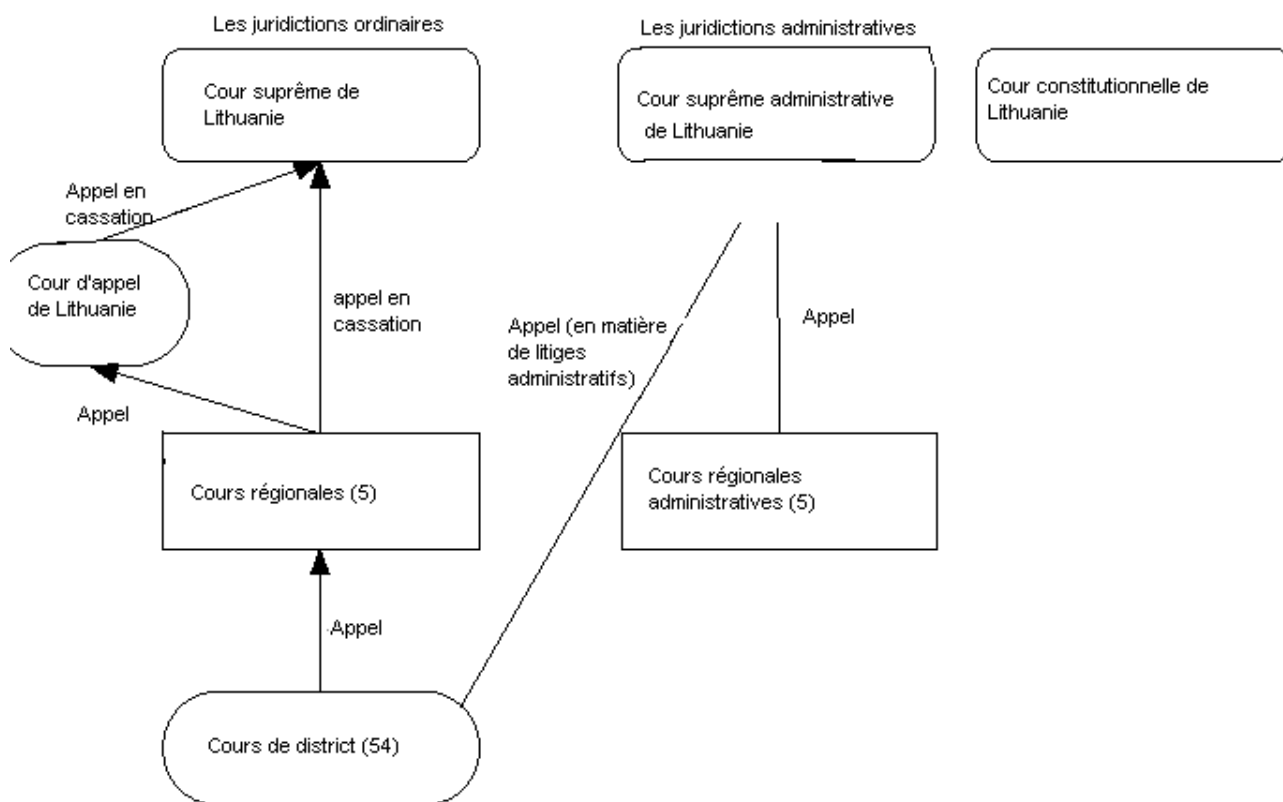
S'il y a une raison laissant penser que la loi applicable à un cas particulier viole la Constitution, la juridiction administrative ou la juridiction de droit commun doit suspendre l'affaire et, suivant la

⁵ Article 12 de la Loi sur les juridictions (*Law on Courts*)

compétence de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, la saisit afin de déterminer si la loi visée ou un autre acte à valeur obligatoire est en conformité avec la Constitution. Ayant reçu le jugement de la Cour constitutionnelle, la juridiction reprend le cours du jugement.

Le droit de formuler une requête devant la Cour constitutionnelle à propos de la constitutionnalité d'un acte à valeur obligatoire revient également au Gouvernement, aux groupes d'au moins 1/5^{ème} des membres du Seimas, et au Président de la République. Comme la Cour constitutionnelle ne peut examiner les litiges individuels, elle n'est pas considérée comme partie au système juridictionnel.

Tableau 1. Système juridictionnel de Lituanie



B. STATUT DES ORGANES COMPETENTS

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

./.

8. Statut particulier des juridictions administratives

L'existence, les compétences et fonctions des tribunaux administratifs sont déterminées par des règles spécifiques : quelques dispositions de la Loi sur les Tribunaux de la République de Lituanie (Law on Courts of the Republic of Lithuania), la Loi relative à l'établissement des tribunaux administratifs, la Loi sur le contentieux administratif de la République de Lituanie, tout comme un certain nombre de lois spécifiques, telles que les lois sur les élections, le service public, la fiscalité, le zonage, etc.

C. ORGANISATION INTERNE ET COMPOSITION DES ORGANES COMPETENTS

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

./.

10. Organisation des *juridictions administratives*

(cf. aussi tableau 2). Actuellement, le système juridictionnel administratif comprend cinq cours administratives régionales et la Cour Administrative Suprême de Lituanie.

Les cours administratives régionales fonctionnent comme des tribunaux de première instance pour tous les litiges administratifs, à l'exception de ceux relevant de la compétence exclusive de la Cour Administrative Suprême de Lituanie.

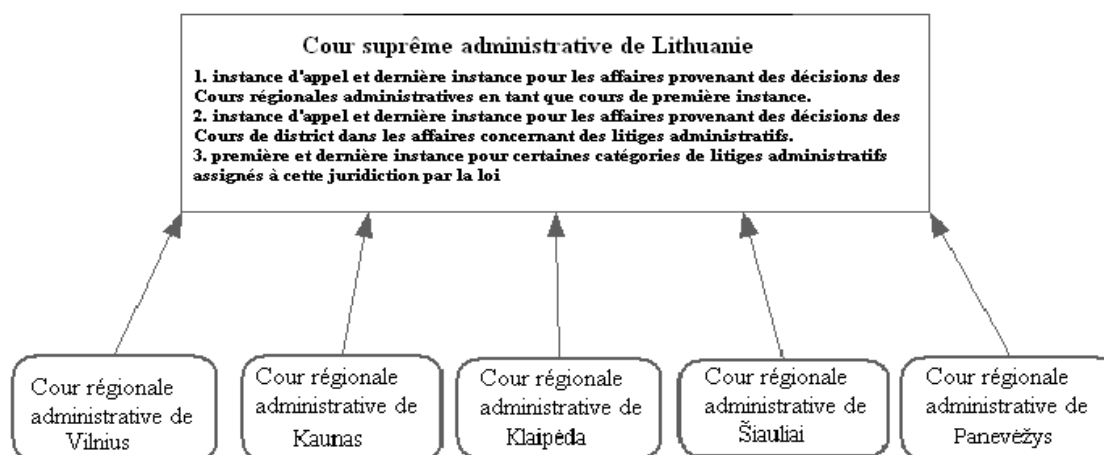
La Cour Suprême Administrative de Lituanie est :

- l'instance d'appel et la juridiction de dernier ressort pour les litiges survenant à l'occasion des décisions, jugements et injonctions contestés des tribunaux administratifs régionaux, des tribunaux de première instance.

- la juridiction de premier et dernier ressort pour certaines catégories de litiges relevant de sa compétence en vertu de la loi.

Certains aspects du contentieux administratif sont jugés par les tribunaux d'instance de droit commun. Il peut être interjeté appel des décisions de ces tribunaux intervenant dans les domaines visés devant la Cour Administrative Suprême de Lituanie.

Tableau 2. Organisation juridictionnelle des Cours administratives



D. JUGES

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

Les juges qui contrôlent les actes administratifs n'appartiennent pas à une catégorie particulière. Selon la Loi sur l'Établissement des tribunaux administratifs, le statut des juges des juridictions administratives doit être équivalent à celui des juges des juridictions de droit commun, c'est-à-dire les dispositions de la Loi sur les Tribunaux s'appliquent à eux.

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

Les juges en Lituanie sont nommés par le Président de la République⁶, sur l'avis du Conseil Judiciaire (Judicial Council) (l'organe autonome le plus haut du pouvoir judiciaire). Les conditions générales pour les candidats sont la nationalité lituanienne, une haute moralité, des qualifications universitaires en droit, une certaine ancienneté dans l'exercice d'une profession juridique (dépendant du niveau de la juridiction). Un examen judiciaire spécial avant la nomination est obligatoire à moins que le candidat ne possède le titre de docteur ou de « habil. Doctor » en sciences sociales (droit).

⁶ A l'exception des juges de la Cour Suprême de droit commun, qui sont nommés par le Seimas (Parlement).

S'il y a plusieurs candidats pour pourvoir un poste vacant, la sélection des candidats au poste de juge est faite par une Commission de sélection spéciale selon les règles de sélection, qui doivent être approuvées par le Conseil Judiciaire. Lors de la sélection des candidats, les aptitudes, les qualités professionnelles et personnelles, la compétence générale et les avantages de l'ancienneté doivent être pris en compte. Les critères d'évaluation des candidats sont déterminés par le Conseil judiciaire.

13. Formation des juges

La formation des juges en Lituanie consiste en une formation initiale et une formation pratique obligatoire dans les services. La formation initiale concerne les personnes qui ont été nommées juges pour la première fois, avec l'objectif de développer leurs connaissances et consolider leurs aptitudes professionnelles. La formation pratique obligatoire « *in-service* » inclut l'approfondissement des connaissances professionnelles spécifiques et la consolidation de leurs aptitudes. Il y a un programme spécial pour la formation des juges des juridictions administratives, approuvé par le Conseil Judiciaire.

14. Avancement et promotion des juges

Une personne candidate pour pourvoir un poste dans une juridiction d'un degré plus élevé est inscrite au registre de l'avancement dans le système juridictionnel tenu par l'Administration des juridictions nationales.

Un juge qui a au moins cinq ans d'expérience en tant que juge d'un tribunal d'instance a le droit d'être nommé en tant que juge d'une Cour administrative régionale. Un juge qui a au moins quatre ans d'expérience en tant que juge d'une Cour administrative régionale ou d'une Cour régionale de droit commun peut être nommé juge à la Cour Administrative Suprême.

La sélection des personnes candidate à un poste de juge vacant est menée en accord avec le Règlement de sélection des candidats à l'avancement (Regulations of Selection of Persons Seeking Promotion in Judicial Office) qui est approuvé par le Conseil Judiciaire. Lors de la sélection des personnes candidates, la qualité du travail dans la fonction de juge, les qualités professionnelles et personnelles, les capacités d'organisation et les avantages liés à l'ancienneté de chaque candidat doivent être évalués. Les critères d'évaluation sont déterminés par le Conseil Judiciaire. Les personnes candidates sont sélectionnées par la commission de sélection visée et nommées suivant la procédure générale de nomination.

15. Mobilité dans la magistrature

Les juges en Lituanie sont inamovibles. Un juge sera nommé dans une autre juridiction d'un degré identique seulement s'il ou elle y consent. Le consentement du juge n'est pas nécessaire pour un « transfert » temporaire dans une autre juridiction du même degré afin d'assurer le fonctionnement du tribunal (dans les cas où un juge de ce tribunal est indisponible pour des raisons de santé, où il y a une vacance au tribunal ou bien où le juge de cette juridiction n'est pas en mesure d'assurer ses fonctions pour d'autres raisons). Un tel transfert ne peut pas durer plus de six mois et ne peut survenir plus d'une fois en trois ans.

Il est impossible pour un membre du pouvoir judiciaire d'occuper un emploi dans l'administration publique.

E. FONCTIONS DES ORGANES COMPETENTS

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

Suivant la classification indiquée, les juridictions administratives, en Lituanie, exercent un contrôle de pleine juridiction des actes administratifs. D'après la Loi sur le contentieux administratif, saisie d'un recours, la juridiction administrative peut :

1) annuler l'acte administratif contesté (ou une partie) ou obliger l'organe administratif compétent à remédier à la violation commise ou d'exécuter les injonctions de la juridiction ;

2) obliger l'organe compétent de l'administration locale à mettre en œuvre une loi, une résolution du Gouvernement ou un autre acte à valeur obligatoire ;

3) régler le différend d'une autre manière, telle que prévue par la loi ;

4) octroyer des dommages-intérêts ou une réparation du dommage moral causé à une personne physique ou une organisation en raison d'un acte illégal ou d'une négligence/omission survenue dans le cadre de la compétence de l'administration de l'Etat, des institutions locales, des agences, des services et de leurs employés dans l'exercice de leurs fonctions (responsabilité extra-contractuelle).

Dans les litiges relatifs à l'omission par un organe de l'administration, c'est-à-dire carence dans l'exécution de ses fonctions ou dans les litiges portant sur des retards dans l'adoption de décisions, la juridiction administrative peut adopter une décision obligeant l'autorité administrative compétente à adopter un acte ou accomplir une injonction de la Cour dans un délai déterminé.

On peut noter cependant que les juridictions administratives n'apprécient pas les actes administratifs contestés (ou les omissions) en opportunité, politique ou économique, et déterminent seulement, si, dans un cas particulier, il y a eu ou non une violation de la loi ou d'un autre acte à valeur législative, si l'entité administrative a agi dans les limites de ses compétences, également si l'acte (action) est en accord avec les objectifs et les missions pour lesquels l'institution a été établie et investie de pouvoirs appropriés.

Comme la notion de « contrat administratif » n'existe pas en Lituanie et que tous les litiges survenant à l'occasion d'un contrat (incluant les contrats conclus par des autorités administratives) relèvent de la compétence des juridictions de droit commun, les juridictions administratives ne jugent pas de la responsabilité contractuelle des personnes publiques.

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

Excepté la procédure de l'article 234 CE, il n'existe pas de mécanismes de renvoi préjudiciel. Seulement, des traits communs peuvent être identifiés dans la procédure de recours devant la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie relatif à la constitutionnalité de l'acte en cause applicable au litige (cf. réponse à la question 6).

Une procédure similaire existe dans les hypothèses concernant la conformité d'un acte administratif réglementaire (ou une partie) avec une loi ou un règlement adopté par le Gouvernement. Selon l'article 112 de la Loi sur le contentieux administratif, une juridiction de droit commun ou une juridiction administrative a le droit de suspendre la procédure et de saisir la juridiction administrative pour l'examen de la conformité d'un acte administratif déterminé (ou une partie), applicable au litige en cause, avec la loi ou un règlement du Gouvernement. Une fois reçue la décision ayant force de jugement de la juridiction administrative, suivant le règlement, la juridiction de droit commun ou la juridiction administrative reprend le cours de l'affaire suspendue.

D'après l'article 26 du Code de procédure civile de la République de Lituanie, si l'une des demandes soumises dans une affaire est liée à un acte administratif individuel, dont la validité est

contestée, une juridiction de droit commun peut statuer sur la légalité de cet acte lors de l'examen de l'affaire.

De plus, le juge civil est habilité à annuler lui-même un acte administratif individuel et n'a pas à le renvoyer devant une juridiction administrative.

18. Fonctions consultatives des organes compétents

Les juridictions administratives en Lituanie ont seulement des fonctions juridictionnelles, elles n'ont pas d'attributions consultatives vis-à-vis du pouvoir exécutif ou législatif.

19. Organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives

./.

F. REPARTITION DES FONCTIONS ET RAPPORTS ENTRE LES ORGANES COMPETENTS

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

La Cour Administrative Suprême de Lituanie est responsable du développement d'une pratique uniforme des juridictions administratives dans l'interprétation et l'application du droit.

Afin de remplir cette mission, la Cour Administrative Suprême :

1) publie un rapport relatif aux jugements, décisions et arrêts rendus par la Cour en session plénière, les jugements, décisions et arrêts rendus par la Chambre composée de trois juges ou la Chambre en formation élargie de cinq juges, la publication de ce qui a été approuvé par la majorité des juges de la Cour, tout comme les jugements portant sur la légalité des actes administratifs réglementaires. L'interprétation relative à l'application des lois et d'autres actes juridiques invoqués dans les jugements, les décisions et arrêts qui sont publiés dans le bulletin de la Cour suprême administrative doit être prise en considération par les juridictions, les autorités étatiques et d'autres institutions tout comme d'autres entités lorsqu'elles appliquent ces lois et autres actes juridiques ;

2) analyse la pratique des juridictions administratives dans l'application des lois et d'autres actes à valeur obligatoire et indique leur interprétation sous la forme de recommandations ;

3) conseille les juges des juridictions administratives sur les problèmes d'interprétation et d'application des lois et autres actes juridiques.

Les recommandations et les consultations de la Cour Administrative Suprême n'ont pas un caractère obligatoire pour les juridictions, même si en pratique, elles sont respectées.

En Lituanie, il n'y a pas de procédure analogue à « l'avis contentieux » français.

II – CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

A. ACCES AU JUGE

21. Conditions préalables au recours juridictionnel

D'après l'article 25 de la Loi sur le contentieux administratif, avant de saisir un tribunal administratif, les actes administratifs individuels adoptés par des autorités administratives, tout comme leurs actions/omissions, peuvent, et dans certains cas prévus par la loi, doivent, faire l'objet d'un recours préalable devant l'autorité auteur de l'acte.

En Lituanie, il n'y a pas de principe général selon lequel les actes administratifs doivent être contestés devant le supérieur hiérarchique ou un organe indépendant de règlement des conflits avant de saisir un tribunal. Cependant, dans certains types de litiges, l'examen interne des actes/omission administratifs est obligatoire (par exemple, le contentieux de la sécurité sociale, contentieux fiscal). Dans le cas du contentieux fiscal, le contribuable a aussi le droit, avant de former un recours devant un tribunal, de saisir une commission indépendante de règlement des litiges fiscaux (ce recours n'est pas obligatoire).

Selon la Loi sur l'accès à l'information et la jurisprudence de la Cour administrative suprême de Lituanie, la violation des droits reconnus et protégés par la loi visée peut être sanctionnée en ayant recours aux commissions de règlement des litiges administratifs. C'est seulement une fois ce recours épuisé qu'il est possible de saisir un tribunal. Dans les autres hypothèses, l'individu, d'une manière générale, est fondé à saisir le tribunal directement. Il ou elle est aussi fondée, avant le contrôle du tribunal, à contester la légalité des actes administratifs individuels et actions de

l'administration, tout comme la légalité et la motivation d'un refus d'agir ou le retard d'action devant la Commission des litiges administratifs.

22. Droit de saisir le juge

Selon l'article 5 de la Loi sur le contentieux administratif, toute entité intéressée peut saisir un tribunal, selon les prescriptions législatives, pour la protection de ses droits et intérêts violés ou contestés, et protégés par la loi.

Il n'y a pas de limitations ni pour les personnes physiques ni pour les personnes morales pour saisir une juridiction administrative d'un litige.

Le tribunal accepte une requête pour la protection des intérêts étatiques ou d'autres intérêts publics, introduite, dans les cas prévus par la loi, par le ministère public, les organes de l'administration, les officiers de contrôle étatique, d'autres institutions étatiques, agences, organisations ou personnes physiques.

Les juridictions administratives décident également des affaires relatives aux litiges entre les organes de l'administration publique, qui ne sont pas subordonnés les uns aux autres, concernant les conflits de compétence ou les violations de la loi, à l'exception des litiges à caractère civil qui relèvent de la compétence des juridictions de droit commun.

23. Conditions de recevabilité des recours

En Lituanie, tout requérant qui conteste un acte administratif doit démontrer un intérêt particulier à l'annulation de cet acte. Seul un recours formé devant une juridiction administrative par un individu en vue de faire respecter son propre droit violé ou contesté ou un intérêt est admissible (article 5 de la loi sur le contentieux administratif).

Il y a une possibilité d'introduire un recours en vue de protéger un intérêt étatique ou un autre intérêt public, possibilité établie au profit du ministère public, les organes de l'administration, officiers de contrôle étatique, d'autres institutions étatiques, agences, organisations ou personnes physiques, mais seulement dans les cas prévus par la loi.

Selon la jurisprudence de la Cour administrative suprême de Lituanie⁷, les recours formés, devant une juridiction administrative, par les organes publics contre leurs propres actes ne sont pas

⁷ Jugement de la Cour administrative suprême de Lituanie du 30 janvier 2004, affaire administratif n° A⁴-65-2004.

recevables⁸. Si l'illégalité d'un acte administratif viole un intérêt public, seuls le ministère public ou d'autres personnes, dans les hypothèses prévues par la loi, peuvent saisir un tribunal.

24. Délais à l'introduction du recours

Selon l'article 33 de la loi sur le contentieux administrative, une plainte/requête peut être introduite devant une juridiction administrative dans un délai d'un mois à compter de la publication de l'acte contesté ou du jour de la délivrance d'un acte individuel à la personne concernée ou de la notification à la partie concernée par l'acte (ou l'omission), ou dans un délai de deux mois à compter de la date de l'expiration du délai prévu par la loi ou un autre texte à valeur obligatoire conformément à la demande. Si un organe interne ou public de l'administration retarde l'examen d'un certain cas et échoue à l'achever dans le délai imparti, un recours contre un tel défaut d'action (carence) (un tel retard) doit être introduit dans les deux mois à compter de l'expiration du délai imparti par la loi ou un autre texte à valeur obligatoire pour la résolution de l'affaire. Aucun délai ne peut être prévu pour introduire une requête pour le contrôle de la légalité des actes administratifs devant les juridictions administratives.

La décision d'une Commission des litiges administratifs ou d'une autre institution intervenant à l'occasion de l'examen préalable extrajudiciaire des litiges, adoptée à la suite de l'examen du litige, conformément à la procédure extrajudiciaire, peut faire l'objet d'un appel devant une juridiction administrative dans un délai de vingt jours à compter de la réception de la décision.

Il existe également des délais spécifiques, en fonction de la nature de la procédure (par exemple, en matière de contentieux électoral : 2, 3 et 5 jours).

S'il est établi que les délais pour introduire un recours n'ont pas été respectés pour une bonne raison, sur demande du requérant, la juridiction administrative pourra décider de la restauration du « status quo ante ». La requête pour la restauration du « status quo ante » indique les raisons du manquement à l'observance du délai et apporte la preuve confirmant les raisons de ce manquement.

Selon la Loi sur l'administration publique, toute décision administrative doit indiquer les voies de recours, ce qui inclut l'obligation d'indiquer les délais de recours.

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

⁸ La loi lituanienne sur l'administration publique ne prévoit aucune possibilité pour les autorités publiques de confirmer leurs actes administratifs eux-mêmes même dans les cas où une erreur substantielle a été commise à l'exception de la procédure de rectification d'erreur.

Les juridictions administratives ne doivent pas juger les affaires qui relèvent de la compétence de la Cour constitutionnelle, tout comme celles attribuées aux juridictions de droit commun.

Selon l'article 21 de la loi sur le contentieux administratif, le contrôle des activités du Président de la République, du Seimas, des membres du Seimas, du Premier ministre, du Gouvernement (en tant qu'organe collégiale), des juges de la Cour constitutionnelle, de la Cour Administrative Suprême de Lituanie et des Cours d'appel de Lituanie, les faits des juges d'autres tribunaux dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, des membres du ministère public, des enquêteurs, de personnes conduisant des demandes de renseignements ou des huissiers de la cour, en relation avec l'administration de la justice ou l'examen d'une affaire, tout comme l'exécution des décisions, doivent être exclus de la compétence des juridictions administratives.

Cette disposition est souvent critiquée et l'on peut s'interroger sur sa conformité avec l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 30 de la Constitution lituanienne (le droit au juge). Par exemple, elle ne prévoit aucune action en responsabilité pour les dommages causés par une loi inconstitutionnelle du Seimas.

26. Procédure de filtrage des recours

Il n'y a pas de procédure particulière de filtrage devant les juridictions administratives lituaniennes. Seul le respect par la requête des exigences formelles et des délais pour introduire un recours sont vérifiés au moment d'examiner la recevabilité de la requête.

27. Forme de la requête

L'article 23 de la loi sur le contentieux administratif pose des exigences formelles minimales qui doivent être respectées lors du dépôt des requêtes devant une juridiction administrative. La requête doit comprendre des informations sur les parties au litige (les noms et prénoms du demandeur et du défendeur (ou le nom de l'institution), le code personnel, lieu de résidence (ou du siège social) etc.), l'action (ou omission) ou l'acte contesté, date de son exécution (adoption), les éléments sur lesquels la requête du demandeur se fonde, les éléments de preuve, la requête du demandeur. Il n'est pas nécessaire d'indiquer les moyens juridiques de la requête, seuls les éléments de fait doivent être présentés.

Il n'y a pas de forme spécifique exigée pour la requête, le requérant est libre de choisir le format utilisé.

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

Actuellement, il n'est pas possible d'engager une procédure via Internet. Cependant, l'une des priorités du Gouvernement lituanien, mentionnée dans la Stratégie de développement d'une société de l'information⁹, est d'ouvrir la possibilité pour les citoyens de communiquer avec les organes étatiques via Internet. La plupart des développements techniques requis ont déjà été développés dans les juridictions lituaniennes. Le 1^{er} janvier 2005, un nouveau système d'information des tribunaux lituaniens, appelé LITEKO, a été mis en place. Cela connecte tous les tribunaux lituaniens dans un seul réseau et crée les conditions les plus importantes pour introduire une requête via Internet.

Le projet de nouveau Code lituanien de procédure administrative prévoit d'ores et déjà une possibilité de présenter des documents procéduraux aux juridictions administratives via Internet.

L'enregistrement des textes juridictionnels existe déjà dans toutes les juridictions lituaniennes. La question de l'introduction des téléprocédures n'a pas encore été développée.

29. Coût de l'introduction de la requête

A l'exception des cas prévus par la loi, les plaintes/requêtes ne sont recevables et traitées par les juridictions administratives seulement après le paiement d'un droit de timbre fixé par la loi.

Toute plainte/requête, dans un litige administratif, sans distinction entre les demandes, est sujette à un droit de timbre d'un montant de 100 LTL (environ 30 euros). Les plaintes/requêtes relatives au retard des autorités administratives dans l'exécution des fonctions qui leur sont imparties dans le cadre de leurs compétences, à l'octroi d'une pension ou au refus de l'octroyer, à la violation des lois électorales et de la loi sur le Référendum, aux requêtes formées par les fonctionnaires et agents locaux quand elles concernent le droit de la fonction publique, à la réparation pour les dommages infligés à une personne physique ou une organisation par des actes/omissions illégaux dans le domaine de l'administration publique et quelques autres plaintes/requêtes sont exemptées du droit de timbre.

30. Assistance obligatoire d'un avocat

⁹ J.O. lituanien Valstybės Žinios, 2005, Nr. : 73-2649.

Se faire assister d'un avocat n'est pas obligatoire devant les juridictions administratives lituaniennes. Les parties à la procédure peuvent défendre leurs intérêts devant la Cour elles-mêmes ou grâce à des représentants. A cet égard, il n'y a pas de différence selon que la procédure se déroule devant les cours administratives régionales ou la Cour Administrative Suprême. Selon l'article 49 de la Loi sur le contentieux administratif, les parties peuvent être représentées non seulement par un avocat, mais aussi par une autre personne apte, indifféremment de son activité professionnelle. Cependant, en pratique, comme une règle, les parties sont représentées par des avocats.

31. Aide juridictionnelle

En Lituanie, l'aide juridictionnelle est divisée entre l'aide initiale (primaire) et l'aide secondaire. L'aide primaire inclut l'information et les consultations juridiques en dehors d'une procédure juridictionnelle et est accessible à tous les citoyens, les citoyens européens et les ressortissants étrangers, sans distinction selon leurs ressources financières. L'aide secondaire inclut la préparation des documents procéduraux, la représentation devant les juridictions, la diminution du droit de timbre et autres coûts liés à la procédure. Certains groupes de personnes (par exemple les bénéficiaires d'aide sociale) peuvent recevoir l'aide juridictionnelle indépendamment de leurs revenus.

L'aide juridictionnelle est délivrée par des services spécifiques, qui dépendent du ministère de la justice. Le refus d'octroi de l'aide juridictionnelle peut faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives.

32. Sanctions contre les recours abusifs et injustifiés

Il n'y a pas d'amende pour les recours abusifs ou injustifiés dans la procédure administrative lituanienne. Cependant, si la plainte/requête est exemptée du droit de timbre, dans un cas prévu par la Loi sur le contentieux administratif, la juridiction a le droit d'exiger le paiement du droit de timbre par la personne qui abuse du droit au recours (par exemple une personne qui saisit un tribunal sans raison valable ou plus d'une fois par mois).

B. PROCES

33. Principes fondamentaux du procès et leurs sources

La Loi sur le contentieux administratif ne prévoit expressément le respect que de certains principes devant les juridictions administratives : le droit à une protection juridictionnelle, l'indépendance judiciaire, l'audience publique, la lecture publique du jugement, l'égalité des armes entre les parties, l'effet obligatoire du jugement. Cependant, d'autres principes importants de la procédure contentieuse découlent de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Constitution lituanienne, et de leur jurisprudence et sont appliqués par les juridictions administratives : accès à l'aide juridictionnelle, principe du contradictoire, secret des délibérations, obligation de motiver le jugement, etc.

La Cour Administrative Suprême de Lituanie utilise fréquemment ces principes comme source du droit, et s'y réfère dans ses jugements.

34. Principe d'impartialité

Le principe d'impartialité est l'un des principes garantis par la Constitution lituanienne et la Loi sur le contentieux administratif. Le respect de ce principe est assuré par l'interdiction d'interférer dans les activités du juge ou de la juridiction pour les institutions étatiques et l'administration, les membres du Seimas et d'autres officiels, les partis politiques ou les organisations publiques, ou les personnes physiques. Tout rassemblement, piquet de grève et autres actions tenus à moins de 75 mètres d'un tribunal et à l'intérieur d'un tribunal, visant à influencer le juge ou la cour, sont regardés comme des interférences dans les activités du juge ou de la cour, et sont interdits.

Le juge qui a participé à l'audience du litige administratif et au prononcé de la décision/injonction/arrêt ne fait ni partie de la formation de jugement de la cour d'appel ni de la juridiction de première instance lors d'un jugement *de novo*. Cette règle ne s'applique pas à l'égard de la formation en chambre élargie de la Cour Administrative Suprême de Lituanie ou lorsque l'affaire est renvoyée devant la formation plénière de la Cour.

Les juges ne participent pas au jugement de l'affaire et doivent être récusés s'ils ont un intérêt direct ou indirect dans l'affaire jugée ou s'il y a d'autres circonstances, qui laissent douter de l'impartialité du juge. Le juge ne participera au jugement de l'affaire si :

- 1) il/elle a participé antérieurement à la procédure touchant à l'affaire, en tant que témoin, spécialiste, expert, interprète, représentant, le procureur, le greffier ;

2) il/elle est membre de la famille des parties, d'autres participants au procès ou des juges de la chambre ;

3) il/elle ou un de ses proches ont un intérêt direct ou indirect dans la résolution de l'affaire ou s'il y des circonstances qui laissent douter de son impartialité.

35. Moyens juridiques nouveaux en cours d'instance

En principe, le requérant a le droit de préciser et de modifier les moyens de sa requête à n'importe quel moment de l'instance avant que la cour ne se retire. Selon la jurisprudence de la Cour Administrative Suprême, la modification des moyens de la requête n'est, en principe, pas autorisée au stade de l'appel.

Cependant, les moyens de la requête portent seulement sur des éléments factuels. Le requérant est libre d'introduire de nouveaux moyens juridiques à la fois en première instance et en appel. Les moyens juridiques des parties ne lient pas la cour, qui peut appliquer aux faits présentés une base légale différente.

36. Personnes autorisées à intervenir en cours de procès

Les tiers ayant un intérêt (c'est-à-dire les personnes dont les droits ou obligations pourraient être affectés par le jugement).

37. Rôle du ministère public en matière administrative

Dans les cas prévus par la loi, le procureur, les autorités administratives, les institutions de l'Etat, les agences, les organisations, les services ou les personnes physiques peuvent saisir la cour d'une demande tendant à la protection de l'intérêt public ou des droits de l'Etat, de la municipalité et des personnes, aussi bien que les intérêts protégés par la loi. Par principe, le procureur poursuit devant la juridiction administrative lorsqu'il s'agit de protéger l'intérêt public. Selon la loi sur l'office du procureur, le procureur a une compétence générale de protection de l'intérêt public.

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

Il n'existe pas d'institution ou de personne de ce type en Lituanie.

39. Fin de procès avant jugement

La cour doit mettre fin au procès :

- 1) si l'affaire ne ressortit pas à la juridiction administrative ;
- 2) s'il existe une décision juridictionnelle définitive relative au litige entre les mêmes parties, au même objet et sur les mêmes fondements, ou une décision du juge constatant le désistement du demandeur ;
- 3) en cas de désistement du demandeur ;
- 4) si, suite au décès du demandeur, le différend empêche de procéder à la succession ;
- 5) si, suite à la liquidation de la personne morale demanderesse, le différend empêche de procéder à la succession ;
- 6) s'il apparaît que la demande a été acceptée, après l'expiration du délai prévu pour l'introduire, alors que le demandeur n'a pas requis la restauration du *status quo ante*, ou que la cour a rejeté une telle demande ;
- 7) si le demandeur n'a pas respecté la procédure d'audience extrajudiciaire préliminaire, prescrite pour les affaires de la catégorie, et que le respect de cette procédure n'est plus possible

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

La communication des documents aux parties dépend de la nature et de l'importance de ces documents. Le président de la cour ou le juge doit envoyer au défendeur une copie de la requête et, si nécessaire, les copies des documents qui y sont annexés. Si cela est possible avant l'ouverture de l'audience, le demandeur doit recevoir une copie de la réponse écrite du défendeur. Il n'existe aucune règle générale prescrivant que toute demande écrite doive être communiquée aux parties.

41. Charge de la preuve

Les preuves doivent être fournies par les parties au procès et les autres intervenants. Si nécessaire, la cour peut conseiller auxdites personnes de fournir des preuves complémentaires ou, à la demande de ces personnes ou d'office, enjoindre la production des preuves requises, demander des explications aux agents.

42. Modalités de l'audience

Les audiences devant les juridictions administratives sont publiques. La présence de personnes âgées de moins de 16 ans n'est pas permise, sauf si elles sont parties au procès ou témoins. La cour peut siéger à huis clos dans le but de protéger la vie privée ou la vie familiale, et également lorsqu'une séance publique pourrait divulguer un secret d'Etat, un secret officiel, professionnel ou commercial. Les parties au procès et, si nécessaire, les témoins, spécialistes, experts et interprètes peuvent également intervenir lors d'une séance à huis clos.

Le principe de la publicité des audiences n'est également pas applicable lorsque la loi prévoit des procédures écrites. Des procès écrits peuvent avoir lieu, en première instance et en appel, en cas d'impossibilité, pour l'une des parties ou leurs représentants, d'assister à l'audience, bien que le moment et le lieu de l'audience leur aient été notifiés. A moins que la chambre des juges n'en décide autrement, devant la juridiction d'appel, la procédure est également écrite.

43. Délibéré

D'après la loi sur le contentieux administratif, les décisions au fond des juridictions administratives sont rendues dans une salle des délibérés, à la majorité des juges. Aucune disposition expresse ne prévoit qui peut prendre part aux délibérations des juridictions en matière administrative. Cependant, une telle règle existe en procédure civile et, selon la jurisprudence administrative, est applicable en matière administrative. Seuls les juges ayant assisté à l'audience peuvent participer aux délibérés. Aucune autre personne (par ex. celles ayant donné un avis, les greffiers à l'audience, les spécialistes, les experts) ne peut être présents dans la salle de conférence pendant les délibérés. Le secret des délibérations judiciaires est un des principes procéduraux en Lituanie, qui est très lié à l'impartialité. La violation de ce principe peut conduire à l'annulation du jugement en appel.

C. JUGEMENT

44. Motivation du jugement

Le degré de détail de la motivation de la décision dépend de la nature de l'affaire et du stade du procès. En première instance, la motivation est généralement assez brève et fondée sur les circonstances de fait et la règle de droit applicable. Elle fonde l'issue de l'affaire et répond aux moyens de droit essentiels soulevés par les parties. Les jugements motivés de manière très détaillée sont rares.

Dans les affaires importantes de la Cour administrative suprême, particulièrement celles entendues par une chambre étendue ou en session plénière de la Cour, la motivation de la décision peut dépasser 5000 mots ou plus. Dans ces affaires, il ne s'agit pas seulement de répondre aux moyens de droit des parties, mais aussi de former une pratique uniforme au sein de la juridiction administrative. Il existe des jugements dans lesquels la motivation ne représente que 300 mots. C'est généralement le cas lorsque la juridiction d'appel confirme l'ensemble de la motivation de première instance, et que l'appel est définitivement injustifié. En principe, la motivation des décisions de la Cour administrative suprême atteint 1000 à 2000 mots.

45. Normes de référence nationales et internationales

Dans une grande majorité d'affaires, seuls le droit national et la jurisprudence de la Cour administrative suprême servent de référence. Toutefois, les demandes d'application de normes juridiques internationales ont fortement augmenté. Les références au droit communautaire et à la jurisprudence de la CJUE ainsi qu'aux principes généraux du droit, à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme deviennent plus fréquentes et capitales. Pareilles références sont encore plus fréquentes dans les décisions de la Cour administrative suprême que dans les juridictions administratives régionales. Les juridictions administratives se réfèrent souvent à l'intime conviction du juge ou aux critères de justice et d'équité, surtout dans l'appréciation des preuves. D'après la loi sur le contentieux administratif, les juridictions doivent apprécier les preuves selon l'intime conviction des juges, fondée sur un contrôle minutieux, complet et objectif de l'ensemble des circonstances de l'affaire, en se fondant tant sur le droit que sur les critères de justice et d'équité.

46. Critères et méthodes de contrôle du juge

La juridiction ne doit pas apprécier l'acte administratif litigieux ou l'action (ou omission) de l'administration du point de vue de l'opportunité politique ou économique, et doit seulement établir s'il y a eu ou non, dans une affaire particulière, une violation de la loi ou d'un autre acte juridique. L'article 89 de la loi sur le contentieux administratif indique les motifs d'annulation des actes contestés (par ex. illégalité au sens où le contenu de l'acte est contraire à des actes de rang supérieur, illégalité dans la mesure où cet acte a été adopté en violation des règles élémentaires de procédure, etc.). L'acte contesté (ou une partie de cet acte) peut également être annulé pour d'autres motifs reconnus comme pertinents par la cour administrative.

La portée du contrôle de la juridiction administrative dépend de la nature de l'affaire. Il n'existe aucune disposition précise, en Lituanie, qui autorise les juridictions administratives à examiner les avantages et inconvénients des décisions administratives. Cependant, les juridictions administratives lituaniennes exercent un contrôle de compatibilité des actes administratifs avec les principes de subsidiarité, proportionnalité, objectivité et d'autres principes de l'administration publique, tels qu'ils sont posés par la loi lituanienne sur l'administration publique, et développés dans la jurisprudence de la CJCE. A cet égard, les actes administratifs peuvent aussi être annulés si, par exemple, il était possible d'adopter d'autres actes ayant un moindre effet sur les droits d'une personne¹⁰.

Les juridictions administratives lituaniennes reconnaissent des zones d'exercice de pouvoir discrétionnaire par les autorités administratives (par ex., pouvoir discrétionnaire du chef de l'Etat de décider si un besoin particulier justifie de muter un fonctionnaire d'un poste à un autre¹¹ ; pouvoir discrétionnaire de l'autorité municipale de fixer une date d'expiration à l'autorisation de fourniture de services de transport¹² ; pouvoir discrétionnaire de l'Autorité de régulation des communications d'imposer des obligations à un opérateur ayant une position importante sur le marché concerné¹³, etc.). Le contrôle juridictionnel est alors limité à l'objectivité, l'impartialité et aux critères qui ont été pris en compte par l'autorité administrative dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

Il n'existe aucune différence dans la pratique de la Cour administrative suprême et celle des juridictions inférieures à cet égard.

47. Répartition des frais et dépens du procès

La partie qui emporte le procès a le droit de faire prendre en charge ses frais par la partie sucombante. La loi sur le contentieux administratif précise quels frais, et dans quelle limite, peuvent être remboursés ou pris en charge : le droit de timbre, les autres frais relatifs à l'établissement et au dépôt de la requête, les frais liés à l'instruction de l'affaire, les frais de transport, de représentation, etc.

Il n'est pas possible d'exempter une partie de payer les frais de la partie ayant obtenu gain de cause. Cependant, une possibilité de limitation des frais remboursables existe (par ex. pour les frais de représentation).

¹⁰ Décision de la Cour administrative suprême de Lituanie du 20 février 2004, affaire administrative n° A¹-362-2004.

¹¹ Décision de la Cour administrative suprême de Lituanie du 20 février 2004, affaire administrative n° A⁷-433-2005.

¹² Décision de la Cour administrative suprême de Lituanie du 19 novembre 2004, affaire administrative n° A⁵-913-2004.

¹³ Décision de la Cour administrative suprême de Lituanie du 20 février 2004, affaire administrative n° A¹-362-2004.

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

Les affaires devant les cours administratives régionales relatives à la réparation des préjudices matériels et moraux causés dans le domaine de l'administration publique et des litiges liés à la fonction publique, ressortissent à un juge unique, alors que les autres affaires sont entendues par une chambre de trois juges. Dans certaines affaires, une chambre peut tout de même être formée pour l'audience d'affaires pour lesquelles un juge unique est prévu.

Devant la Cour administrative suprême de Lituanie, les affaires sont entendues par une chambre de trois juges. Les affaires complexes peuvent être entendues par une chambre élargie à cinq juges ou être renvoyée à la session plénière de la Cour.

49. Divergences d'opinion

Le juge dont l'opinion diverge de celle de la majorité des juges peut écrire son opinion dissidente. Celle-ci n'est pas énoncée publiquement, mais est jointe au dossier de l'affaire.

Il n'existe aucune différence entre la Cour administrative suprême et les juridictions inférieures à cet égard.

50. Publicité et notification du jugement

La décision est prononcée en public. Consécutivement à une décision de la Cour constitutionnelle (du 21 septembre 2006), les décisions des juridictions administratives doivent être arrêtées, élaborées et prononcées dans les dix jours de la dernière audience. Sauf si la loi en dispose autrement, les parties au procès et les tiers intéressés n'ayant pas assisté à l'audience reçoivent une copie de la décision de la juridiction administrative dans les trois jours de son élaboration. Sur demande écrite, des copies de la décision sont également envoyées aux parties au procès ayant participé à l'audience.

D. EFFETS ET EXECUTION DU JUGEMENT

51. Autorité de la chose jugée. Autorité du précédent

Les décisions (« decisions ») règlements (« rulings ») et ordonnance définitifs ont un effet obligatoire pour toutes les institutions étatiques, officiers et fonctionnaires, entreprises, agences, organisations, et autres personnes physiques et morales, et doivent être exécutées sur l'ensemble du territoire de la République de Lituanie (art. 14 de la loi sur le contentieux administratif). Cependant, cela ne prive pas les personnes intéressées du droit de demander au juge la protection des droits et intérêts protégés par la loi, et l'examen de litiges qui n'ont pas été entendus et résolus par la juridiction.

D'après l'article 96 de la loi sur le contentieux administratif, quand une décision juridictionnelle est devenue définitive, les parties et autres intervenants au procès, ainsi que leurs héritiers, ne peuvent plus introduire devant une juridiction les mêmes demandes sur les mêmes fondements ou aux mêmes motifs, ni contester à nouveau dans d'autres procès les faits et points de droit tranchés par une juridiction. Cela signifie simplement qu'une décision juridictionnelle définitive est investie de l'autorité de chose jugée. Cependant, l'autorité du précédent n'est généralement pas reconnue.

52. Pouvoirs du juge de limiter les effets du jugement

En règle générale, les décisions de première instance qui n'ont pas fait l'objet d'un appel deviennent définitives après que le délai d'appel soit écoulé (il peut être fait appel des décisions des cours administratives régionales dans les 14 jours suivant le prononcé de la décision ; pour les règlements (« rulings ») et ordonnances des cours de district et des cours administratives régionales dans les affaires relatives à des infractions administratives, le délai est de 10 jours). Une décision juridictionnelle adoptée après qu'une affaire ait été entendue en appel devient définitive au jour de l'adoption de la nouvelle décision (article 96 de la loi sur le contentieux administratif).

Une acte réglementaire (ou une partie de cet acte) est réputé annulé et, par principe, ne doit pas être appliqué, au jour du prononcé officiel de la décision juridictionnelle définitive déclarant son illégalité. Cependant, d'après l'article 116 de la loi sur le contentieux administratif, eu égard aux circonstances particulières de l'affaire et après en avoir évalué les éventuels effets juridiques négatifs, la juridiction administrative peut décider dans sa décision annulant un acte réglementaire (ou partie de cet acte) qu'il n'était pas applicable depuis le jour de son adoption, ou suspendre sa validité jusqu'à la prise d'effet de la décision juridictionnelle.

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

D'après l'article 97 de la loi sur le contentieux administratif, lorsqu'une décision donnant droit à un requérant devient définitive, copie de la décision doit être envoyée pour exécution à l'entité de l'administration dont l'action ou l'omission a été contestée, ainsi qu'au demandeur. Si la décision n'est pas exécutée dans les 15 jours ou dans le délai prévu par la loi, la juridiction administrative compétente émet, à la requête du demandeur, un acte d'exécution, désignant en même temps l'étude d'huissier compétente pour exécuter l'acte susmentionné, selon la procédure établie par le CPC.

Par conséquent, un jugement, qui enjoint à une autorité publique de prendre un certain acte administratif ou de réaliser une action appropriée, est exécuté selon la procédure prévue par le CPC. Si une telle décision n'est pas exécutée durant le délai prévu, la juridiction peut imposer une amende à la personne responsable de l'exécution de cette décision. L'amende est perçue pour le compte du demandeur, alors qu'un nouveau délai est fixé pour l'exécution de la décision (art. 771 du CPC).

Respectivement, les décisions non exécutées ordonnant la réparation de préjudices, de même que celles exigeant des sommes accordées par la juridiction ou des amendes impayées, doivent être exécutées selon la procédure établie par l'article 624 du CPC. Dans de tels cas, une fois la décision juridictionnelle devenue définitive, les demandeurs sont également munis d'un acte d'exécution.

Les décisions concernant la légalité et l'annulation des actes juridiques normatifs sont directement applicables. L'article 116 de la loi sur le contentieux administratif dispose, concernant les conséquences légales d'une décision juridictionnelle reconnaissant l'illégalité d'un acte administratif réglementaire : un acte réglementaire (ou une partie de cet acte) est réputé annulé et, en principe, n'est plus applicable au jour du prononcé officiel de la décision définitive de la cour administrative déclarant son illégalité.

Il convient de noter que de manière générale, la législation en vigueur en Lituanie n'établit aucune procédure claire d'exécution des décisions de justice des cours administratives. Le fait qu'un jugement en matière administrative soit exécuté ou non est souvent tributaire des actions des autorités publiques. Dans de nombreux cas, l'exécution d'une décision juridictionnelle appelle l'édition d'un acte administratif correspondant. Par conséquent, l'impossibilité d'obtenir un tel acte suspend le déroulement des procès administratifs. Par exemple, dans l'affaire *Jasiuniene c/ Lituanie* (jugement du 6 mars 2003), la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que la Lituanie avait violé l'article 6 § 1 de la CEDH, du fait de l'inexécution d'un jugement valide par les autorités officielles.

54. Mesures récentes contre le délai excessif de jugement

Il n'existe aucune politique spéciale, en Lituanie, concernant la durée des procédures devant les juridictions administratives. Toutefois, force est d'admettre que le nombre sans cesse croissant d'affaires introduites et les restrictions budgétaires que connaît le pouvoir judiciaire ont un prix et affectent la durée nécessaire pour clôturer les affaires. Ainsi, la durée requise pour trancher une affaire administrative ordinaire devant la Cour suprême de Lituanie est passée de 7,55 mois en 2007 à 8,66 mois en 2008.

E. VOIES DE RECOURS

55. Répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes

La répartition des compétences entre les juridictions administratives est établie par les articles 18 à 20 de la loi sur le contentieux administratif. Celle-ci distingue les compétences des cours administratives régionales en général, les fonctions supplémentaires de la Cour administrative régionale de Vilnius (qui s'ajoutent aux compétences de cour administrative de première instance) et également les compétences exclusives de la Cour administrative suprême (la cour d'appel).

En règle générale, les cours administratives régionales entendent les affaires administratives où le demandeur ou le défendeur sont des entités territoriales de l'administration d'Etat ou des entités de l'administration municipale.

La Cour administrative régionale de Vilnius détient des compétences supplémentaires prévues par la loi. Elle entend les affaires où le demandeur ou le défendeur sont des entités de l'administration centrale, exception faite des affaires sur la légalité des actes administratifs réglementaires adoptés par des entités de l'administration centrale, de même que certaines questions particulières, qui lui ressortissent en vertu de la loi sur le contentieux administratif, comme les demandes formulées par des étrangers relatives à l'émission de permis de résidence et de travail en Lituanie, et à leur retrait, de même que les demandes relatives au statut de réfugié, les affaires consécutives aux demandes requérant la garantie de l'application des décisions, par la Commission supérieure des litiges administratifs. Elle est également juge de première instance pour instruire les demandes contre les décisions de la Commission supérieure des litiges administratifs, la Commission des litiges fiscaux,

et les décisions prises par d'autres institutions lors de la procédure d'instruction extrajudiciaire préliminaire des différends.

La Cour administrative suprême de Lituanie est l'instance d'appel de la plupart des affaires entendues par les cours administratives régionales (dans certains cas, par les cours de district), de même que la juridiction de premier et dernier ressort pour les affaires relatives à la légalité des actes administratifs réglementaires adoptés par les entités centrales de l'administration d'Etat, la légalité des actes à caractère général passés par les organisations publiques, les communautés, les partis politiques, les organisations politiques et les associations. Elle est aussi l'instance de dernier ressort pour décider de l'attribution d'une affaire à la cour administrative compétente.

La Cour administrative suprême de Lituanie est également responsable de l'application uniforme du droit par les juridictions administratives.

56. Voies de recours

La réponse à cette question complète la réponse à la question 55. Il existe deux degrés de juridictions administratives en Lituanie. Donc, un système d'appel existe bien.

Les cours administratives régionales sont les juridictions de première instance pour une grande majorité d'affaires. Les décisions de ces cours, de même que les décisions dans les affaires d'infractions administratives, qui sont entendues par les cours de district, sont susceptibles d'appel devant la Cour administrative suprême de Lituanie. Aucune autorisation d'appel n'est requise.

Les décisions des cours administratives régionales sont susceptibles d'appel devant la Cour administrative suprême de Lituanie dans les 14 jours du prononcé de la décision ; les décisions concernant les infractions administratives sont susceptibles d'appel dans les 10 jours.

L'appel n'est impossible que dans les affaires où la loi sur le contentieux administratif prévoit que la Cour administrative suprême est le juge de premier et dernier ressort pour entendre les affaires explicitement prévues par l'article 20.

En vertu de l'appel, la Cour administrative suprême entend l'intégralité du litige et contrôle l'appréciation des faits aussi bien que les points de droit.

F. PROCEDURES D'URGENCE ET REFERES

57. Procédures d'urgence et référés

Dans la loi sur le contentieux administratif, les mesures de référé sont définies comme des “mesures sécurisant (garantissant) la demande”. D’après la loi, le juge (ou les juges) peut, à la demande motivée des participants au procès ou de sa (leur) propre initiative, prendre les mesures visant à sécuriser la demande. La demande peut être sécurisée à n’importe quel stade du procès si l’absence de mesures provisoires pour sécuriser la demande peut gêner l’application (ou la mise en application) de la décision de la cour ou rendre cette décision inapplicable.

La demande en référé est entendue dans un délai d’un jour à compter de sa réception, par le juge (ou les juges) du procès principal (selon les faits, soit l’affaire principale est entendue par un juge unique, soit par une formation collégiale).

La loi ne différencie pas le déroulement des procès devant les juridictions inférieures et devant la Cour administrative suprême.

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

En Lituanie, les demandes en référés peuvent avoir pour objet : une injonction restreignant certaines actions de la part du défendeur ; le sursis à exécution d’un acte d’exécution ; la suspension de l’exécution d’un acte contesté (art. 71 de la loi sur le contentieux administratif). Par conséquent, la portée de l’intervention du juge dépend des circonstances de l’affaire et de la demande déposée. Cependant, dans tous les cas, l’ordonnance de sécurisation de la demande doit être exécutée sans délai et selon la procédure établie pour l’exécution des décisions de justice. Si les injonctions ne sont pas respectées, la cour peut infliger une amende aux personnes responsables ou coupables.

59. Différents types de référés

La loi sur le contentieux administratif, qui prévoit l’institution de référés, n’en établit pas pour certains contentieux spécifiques liés aux qualités des parties au litige ou au domaine de l’action publique.

III – REGULATION DES LITIGES ADMINISTRATIFS PAR DES INSTANCES NON JURIDICTIONNELLES

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

La loi n'établit aucune disposition générale pour la résolution des différends par les autorités administratives elles-mêmes. Cependant, certaines lois en prévoient la possibilité.

Par exemple, la loi sur l'administration fiscale accorde à chaque contribuable un droit de contester tout acte (ou défaut d'acte) d'un administrateur fiscal territoriale (local). Les différends ainsi soulevés sont examinés par l'administrateur fiscal central, qui, dans les 30 jours, rend sa décision (c'est-à-dire confirmant la décision de l'administrateur fiscal local, l'annulant, la modifiant (partiellement ou totalement), demandant à l'administrateur local d'effectuer des inspections répétées, etc.). La décision de l'administrateur fiscal central peut ensuite être contestée devant la Commission des litiges fiscaux ou une juridiction.

Une procédure similaire est prévue par la loi sur les registres immobiliers. Ses articles 30 à 32 prévoient une possibilité de contester (dans les 30 jours) une décision du registre territorial devant le registre central. Une commission spéciale est ensuite composée par le registre central pour entendre cette demande, selon les procédures prévues par la loi sur le contentieux administratif. Une fois encore, la décision du registre central peut faire l'objet d'un recours. Un tel appel peut être ensuite entendu par une cour administrative.

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

Par exemple, la médiation n'est pas une alternative possible dans les litiges administratifs ; leur résolution n'entre pas non plus dans les compétences d'un ombudsman (l'ombudsman examine les demandes, mais ne résoud pas les problèmes entièrement ; il/elle en réfèrera à une autre institution, ou donnera des recommandations sur les solutions possibles au problème, etc.).

Comme indiqué précédemment, les seules alternatives à la résolution juridictionnelle des litiges administratifs sont les commissions municipales des litiges administratifs, les commissions régionales des litiges administratifs, la Commission supérieure des litiges administratifs, de même que la Commission des litiges fiscaux. Le recours à ces commissions est facultatif, et, seulement dans des cas particuliers expressément prévus par les textes, obligatoire (c'est-à-dire que pour certains différends fiscaux, la saisine de la Commission des litiges fiscaux est un préalable obligatoire au recours au juge).

Dans tous les cas, les décisions de ces commissions peuvent faire l'objet d'un appel devant les juridictions administratives.

62. Modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

L'arbitrage n'est pas une alternative possible en matière administrative. Le règlement non juridictionnel d'un différend administratif n'est possible que dans des affaires concrètes, où il est expressément prévu par la loi. Dans certains domaines, existe la possibilité de rechercher un accord amiable. Par exemple, d'après l'article 71 de la loi sur l'administration fiscale, le contribuable et l'administrateur fiscal peuvent signer un accord relatif au montant d'impôt dû et au taux de l'impôt lorsqu'aucune des parties n'a suffisamment de preuves sur lesquelles baser son estimation. Lorsqu'un tel accord est signé, le contribuable reconçoit le droit de contester l'exactitude du calcul de l'impôt, et l'administrateur fiscal à celui de prévoir un plus haut taux d'imposition que celui convenu dans l'accord.

IV – ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET DONNEES STATISTIQUES

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

63. Budget moyen affecté à la justice

En Lituanie, le budget moyen affecté aux juridictions avoisine les 60,5 millions d'euros ce qui représente 0,8 % du budget de l'État. Toutefois, seul 1/10 de ce montant est affecté aux juridictions administratives. En raison de la dégradation de la situation économique, ces montants ont été réduits pour l'année 2009 (voir le tableau ci-dessous) :

Année de référence	Total des allocations	Total des allocations à la justice (juridictions de droit commun et juridictions administratives)	Allocations à aux juridictions administratives	Pourcentage des allocations affectées à la justice	Pourcentage du budget alloué aux juridictions administratives
2009	25.636.600 Milliers de Litas (environ 7.424.872 milliers d'euros)	184.509 milliers de Litas (environ 53.438 milliers d'euros)	19.098 milliers de Litas (environ 5.531 milliers d'euros)	0,72 %	0,074 %

64. Nombre de magistrats

Il y a 787 postes de juges professionnels dans l'ensemble des juridictions (administratives et de droit commun). Fin 2008, 33 postes étaient vacants dont aucun dans les juridictions administratives).

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

En 2008, 71 juges (ou 9% de l'ensemble du pouvoir judiciaire) étaient actifs dans les juridictions administratives en Lituanie. 56 juges siégeaient dans les juridictions administratives régionales et 15 à la Cour administrative suprême.

66. Assistants de justice

Les juges, en Lituanie, sont assistés par des assistants qualifiés en droit. Un diplôme universitaire en droit est obligatoire pour tous les assistants des juges. Dans certaines juridictions, des conditions supplémentaires sont imposées pour certains emplois, par ex. un master en droit, une spécialisation

particulière ou une certaine ancienneté de service. Ainsi, les assistants à la Cour administrative suprême de Lituanie doivent être titulaire d'un master en droit et avoir acquis une expérience professionnelle préalable. D'après la loi sur les juridictions, chaque juge devrait avoir son propre assistant. Cependant, à cause du manque de moyens, l'introduction des assistants dans les juridictions inférieures n'a progressivement commencé qu'en 2004 et n'est pas encore achevée.

Dans les juridictions administratives régionales, 1 assistant travaille avec plusieurs juges. En 2008 par exemple, il y avait 46 assistants pour 56 juges dans les juridictions administratives régionales. Au même moment, les juges de la Cour administrative suprême disposaient chacun de leurs propres assistants.

67. Ressources documentaires

La Cour administrative suprême de Lituanie dispose d'une bibliothèque. Des manuels, des monographies, des périodiques juridiques et des sélections de jurisprudence peuvent y être trouvés.

68. Moyens informatiques

Les juridictions administratives en Lituanie sont toutes informatisées. Toutes ont un accès à Internet. Le système d'information des juridictions, LITEKO, reliant toutes les juridictions (administratives et de droit commun) et destiné à la gestion et à l'enregistrement des dossiers fonctionne de manière satisfaisante. À l'automne 2008, un module de répartition des affaires entre les juges a été installé dans les juridictions et à présent les affaires sont distribuées à tel ou tel juge à l'aide d'un programme informatique qui répartit également la charge de travail entre les juges et garantit l'impartialité au cours du processus de distribution des affaires entre les juges.

69. Sites internet des juridictions et autres organes compétents

La Cour administrative suprême dispose d'un site internet fournissant des informations pertinentes à propos des règles procédurales, les instructions, les communiqués de presse et les rapports annuels. En outre, toutes les décisions de la Cour administrative suprême depuis 2006 sont accessibles depuis ce site internet. Afin d'harmoniser la pratique, la Cour administrative suprême publie également un bulletin intitulé "Administracine jurisprudencija" (jurisprudence administrative).

La plupart des juridictions administratives régionales ont des pages internet contenant des informations analogues. La Commission principale des litiges administratifs et la Commission des litiges fiscaux disposent également de leur propre site internet.

B. AUTRES STATISTIQUES ET INDICATIONS CHIFFREES

70. Nombre de nouvelles requêtes chaque année

71. Nombre de dossiers traités chaque année

72. Nombre de dossiers non traités

73. Délai moyen de jugement

En ce qui concerne le nombre d'affaires introduites, il convient de noter que le nombre de demandes portées devant les juridictions administratives régionales a à peu près triplé l'année de leur création et 2004 a augmenté d'environ 3 fois (de 4.326 demandes en 1999 à 10.853 demandes en 2004). Toutefois, la situation n'est pas aussi évidente depuis quelques années. On assiste à une augmentation substantielle des affaires introduites devant la Cour administrative suprême et à une diminution dans les juridictions administratives régionales (voir les tableaux ci-dessous). Ce changement résulte de modifications récentes dans la législation relative aux infractions administratives. Depuis le 1er janvier 2008, ce sont les tribunaux de districts, dotés d'une compétence générale, qui connaissent des affaires relatives aux infractions administratives les plus ordinaires avec une possibilité de recours direct devant la Cour administrative suprême.

Il est difficile d'identifier le temps moyen écoulé entre le dépôt d'une requête et le jugement, puisque cela dépend très largement du type d'affaire. La loi sur le contentieux administratif établit des délais stricts pour les procès devant les juridictions administratives régionales (1 mois pour la mise en état + 2 mois pour l'audience, sauf si une loi spéciale prévoit un délai plus bref). En pratique, le délai moyen de jugement est d'environ 4 mois devant les juridictions administratives régionales (d'environ 1,5 à 2 mois pour les affaires d'infractions administratives).

Un calcul réalisé par les cours administratives régionales montre que le délai moyen avant que le jugement ne soit rendu est de 2 à 3 mois (pour les affaires de violation du droit administratif, approximativement 2 semaines). Des statistiques officielles relatives au nombre d'affaires qui ont mis plus de 12 mois à être examinées sont également disponibles. En 2008, les juridictions

administratives régionales ont connu 133 affaires de la sorte. En général les retards sont imputables aux motifs suivants : examen de demandes de report, production de preuves supplémentaires, défaillance d'une partie etc.

Il n'y a aucun délai fixé par la loi pour l'audience des affaires par la Cour administrative suprême de Lituanie (exception faite de quelques catégories particulières d'affaires, par ex. relatives aux élections ou aux réfugiés). La durée moyenne des procès dépend principalement de la catégorie de l'affaire (de 8,6 mois pour les affaires concernant la légalité d'actes administratifs normatifs à environ 4 mois pour les recours dans les affaires d'infractions administratives – statistiques de 2008). La durée moyenne entre le dépôt d'un recours et le jugement dans les affaires concernant la validité et la légalité des jugements des juridictions administratives régionales (principal groupe d'affaires dont connaît la Cour administrative suprême) est de 8,66 mois (statistiques de 2008).

Comme le montrent les tableaux ci-dessous, le nombre d'affaires - introduites et examinées – n'a cessé d'augmenter au cours des cinq dernières années à la Cour administrative suprême de Lituanie. Toutefois, le nombre d'affaires introduites en 2008 a augmenté très substantiellement – de presque 40% par rapport à 2007 (5.946 affaires ont été introduites en 2007 et 8.177 en 2008).

Juridictions administrative régionales

Année de référence	Affaires introduites	Affaires traitées	Affaires pendantes **	Durée moyenne des procès (à l'exclusion des affaires relatives à des infractions administratives)	Durée moyenne des procès (affaires relatives à des infractions administratives)
2005	14.552	13.450	-	-	-
2006	26.781	20.123	-	-	-
2007	18.401	23.635	4.670	4,3 mois	4 mois
2008	9.115	11.569	2.169	4,1 mois	2 mois

Tribunaux de district*

Année de référence	Affaires introduites	Affaires traitées	Affaires pendantes **
2005	55.244	54.794	3.073
2006	48.699	48.531	2.470
2007	47.099	47.175	2.533
2008	81.862	80.405	3.971

* D'après la loi sur le contentieux administratif, les tribunaux de district qui ont une compétence générale sont les juridictions de première instance pour certaines affaires d'infractions administratives. Les décisions des tribunaux de district sont susceptibles de recours devant la Cour administrative suprême de Lituanie.

Cour administrative suprême de Lituanie

Année de référence	Affaires introduites	Affaires traitées	Affaires pendantes **	Délai moyen de jugement		
				Affaires administratives relevant du domaine de l'administration publique	Affaires administratives relatives à la légalité d'actes administratifs normatifs	Affaires concernant des infractions administratives
2005	4.004	3.935	1.867	3,9 mois	6,5 mois	2,7 mois
2006	5.579	5.512	1.762	5,7 mois	10,4 mois	4,5 mois
2007	5.946	4.690	3.122	7,6 mois	11 mois	3,9 mois
2008	8.177	5.723	5.451	8,7 mois	8,6 mois	3,7 mois ***

** En fin d'année civile.

*** Il y a lieu d'observer que la majeure partie des affaires résultant d'infractions administrative sont examinées sans retard (par exemple les affaires impliquant une privation de liberté ou dans lesquelles les données personnelles d'autrui sont utilisées ou les affaires renvoyées pour cause d'erreurs de procédure etc.) à savoir dans un délai d'environ un mois. Toutefois, le reste de ce type de contentieux est examiné moins rapidement.

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

Il n'y a pas de statistiques quant au nombre exact d'annulations d'actes administratifs par des décisions des juridictions inférieures puisque de telles données ne sont pas collectées. Il existe seulement des statistiques sur le taux de succès complet ou partiel devant une juridiction particulière. Pour ces statistiques, se référer au tableau ci-dessous.

Juridictions administratives régionales

Année de référence	Affaires traitées (à l'exception des affaires d'infraction administrative)	Nombre de requêtes ayant pleinement abouti	Nombre de requêtes ayant partiellement abouti	Pourcentage de requêtes ayant pleinement ou partiellement abouti
2007	14.259	745	351	7,7%
2008	6.576	888	530	21,6%

75. Volume des litiges par domaine

Comme en 2007, les affaires de fonction publique constituent la majorité des affaires administratives ordinaires**** portées devant la Cour administrative suprême de Lituanie en 2008. Toutefois, par rapport à 2007 où ces affaires représentaient 38% des affaires, leur proportion a diminué en 2008 à 21%. Par rapport à l'année précédente, le nombre d'affaires de ce type a diminué : 1.037 affaires en 2006, 878 en 2007 et 383 en 2008.

Compte tenu du fait que le nombre total d'affaires administratives ordinaires est resté pratiquement stable par rapport à 2007, soit une faible diminution, il est évident qu'en 2008, le nombre d'affaires a augmenté dans les autres catégories.

Le tableau des autres catégories les plus courantes demeure identique à celle des années précédentes. Les plus courantes concernent la remise en état des biens (279 affaires introduites en 2008); les impôts (191 affaires portées devant la Cour en 2008) ; la responsabilité civile pour les préjudices résultant d'actes illégaux des autorités gouvernementales (131 affaires en 2008) ; la santé et la protection sociale (76 affaires en 2008).

On notera que le nombre d'affaires concernant la construction et l'urbanisme a augmenté (110 affaires en 2008); toutefois, le nombre d'affaires en matière de protection de l'environnement a diminué (40 affaires en 2008).

Comme pour les années précédentes, les affaires résultant d'infractions en matière de transport, de routes et de communications constituent une part prépondérante des affaires en matière d'infractions administratives (3.443 affaires portées devant la Cour en 2008). Force est d'observer que le nombre d'affaires de ce type a plus que triplé par rapport à l'année précédente (1.088 affaires en 2007). En 2008, elles atteignent déjà $\frac{3}{4}$ de l'ensemble des affaires d'infractions administratives (en se basant sur les recours) de la Cour suprême administrative de Lituanie.

En 2008, un grand nombre d'affaires portant sur des infractions en matière de règles d'administration (220), en matière de travail et de santé (212 affaires), sur des atteintes à l'ordre public (171), sur des infractions en matière de commerce, de finance, de comptabilité et de statistiques (169) ont été introduites.

Dans les juridictions administratives régionales, les affaires en matière de remise en état de biens (870), de fonction publique (737), de construction et d'aménagement du territoire (433) et de fiscalité (342) constituent la majorité des affaires (à l'exception des affaires relatives à des infractions administratives) introduites en 2008. Pour ce qui est des affaires d'infractions administratives, celles relevant du transport, des routes et des communications ont primé au sein des juridictions administratives régionales en 2008 (2697 affaires), suivies par les affaires de protection de l'environnement, d'exploitation des ressources naturelles, de protection des sites naturels, historiques et culturels (265 affaires) et des infractions aux règles d'administration (223 affaires).

**** En l'espèce, le terme affaires administrative ordinaires désigne les affaires concernant des litiges relevant de l'administration publique. Le terme ne recouvre pas les affaires portant sur la légalité d'actes administratifs normatifs, les infractions administratives et diverses questions intermédiaires ou procédurales.

C. ECONOMIE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

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

76. Il n'existe pas d'études ou de travaux de ce type pour le moment.