

JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

Rapport de la République slovaque

INTRODUCTION (historique, rôle de contrôle et classification des actes de l'administration, définition de l'administration)

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

Le système actuel de la justice administrative slovaque a sa source, d'abord, dans la tradition hongroise et, ensuite, dans la justice administrative tchécoslovaque.

C'est durant l'empire austro-hongrois que les règles transitoires adoptées par la conférence Judex Curial de 1861 jetèrent les bases de notre système de justice administrative. En privilégiant le droit minier et fiscal, la situation dans tout le droit administratif s'est avérée confuse. Plus tard, la loi du 26/1896 créa à Budapest, pour l'ensemble de la Hongrie qui comprenait alors la Slovaquie, la Cour administrative royale à juridiction centralisée qui fonctionna jusqu'en 1918. Cette juridiction, mise en place par le gouvernement hongrois de l'époque, était calquée sur le modèle français et permettait d'introduire des recours contre des décisions, à portée très restreinte et précisément circonscrite, prises dans le domaine individuel par l'administration publique et par les municipalités autonomes. À un niveau inférieur, les autorités policières hongroises étaient chargées de l'administration de la justice administrative.

La juridiction administrative suprême qui vit le jour en 1918 était liée à la fondation de la République tchécoslovaque. Elle fut créée conformément à la tradition autrichienne, était compétente à l'échelle nationale pour prendre des décisions finales en matière administrative et fonctionna jusqu'en 1938. Un collège à compétence spécifique fut institué au sein de la juridiction administrative suprême afin de résoudre les contestations opposant l'administration et les autorités judiciaires.

Durant la seconde guerre mondiale, la Slovaquie se sépara de la Tchécoslovaquie et la juridiction administrative suprême fut créée. Elle fonctionna de 1939 à 1945.

En 1949, le siège de la juridiction administrative suprême fut transféré à Bratislava; c'est à partir de là et jusqu'en 1952, date de sa suppression, qu'elle exerça ses compétences. La plupart de celle-ci furent placées sous la tutelle du procureur.

Entre 1952 et 1989, la République tchécoslovaque socialiste ne fonctionna qu'avec un système de justice administrative très vague qui traitait les questions en matière de régimes d'assurance retraite, d'admissibilité des aliénés aux soins hospitaliers, de fixation de la valeur douanière des marchandises, ainsi que les questions peu importantes relatives au contentieux des élections. Toutes ces missions s'inscrivaient dans le cadre du code de procédure civile générale.

1989 est l'année du renouveau de la justice administrative en Tchécoslovaquie. Celui-ci intervient à la faveur d'un certain nombre de modifications législatives partielles, de l'adoption de la charte des droits fondamentaux et des libertés ainsi que de l'insertion dans le code de procédure civile de la section 5 relative à la justice administrative, entrée en vigueur le 01.01.1992. Les juridictions de droit commun sont chargées d'administrer la justice

administrative et une section d'administration est créée au sein de la juridiction suprême. Aucun système spécifique de juridictions administratives n'a été créé après la fondation le 1er janvier 1993 de la République slovaque souveraine. Cela signifie que depuis 1992, la justice administrative est confiée à la section d'administration de la Cour suprême de la République slovaque ainsi qu'aux collèges spécialisés de huit juridictions régionales. La Slovaquie n'envisage pas de créer à court terme des juridictions administratives spécialisées, même si la création d'une juridiction administrative suprême est parfois évoquée.

2. Rôle de contrôle des actes de l'administration

Le système juridictionnel administratif slovaque assure le contrôle juridictionnel de l'exercice des pouvoirs de l'administration publique. De toute évidence, ce contrôle découle du principe de la primauté du droit, dès lors qu'il concerne la procédure de première instance ou les recours devant les administrations publiques qui ont déjà exercé leur pouvoir au deuxième degré et dans les limites de la loi et que les juridictions exercent un contrôle critique non seulement du produit de leurs activités mais également des activités comme telles, le critère unique et essentiel étant leur légalité.

La justice administrative slovaque entend essentiellement protéger les droits des individus soumis à des actes administratifs dans la mesure où toute personne qui estime que ses droits ont été enfreints ou violés peut saisir le juge, autorité autonome, et engager une procédure dans le cadre de laquelle l'autorité administrative perd son statut d'autorité, son rôle étant réduit à celui de simple partie au procès qui défend ses constatations de fait et de droit de la même manière que la personne dont les droits sont en cause.

Fondamentalement, l'objet du contrôle juridictionnel est limité :

- au contrôle de la légalité du processus décisionnel administratif portant directement ou indirectement atteinte aux droits d'un individu,
- au contrôle de la légalité d'une décision de l'administration après sa prise d'effet ou, dans certains cas, avant ce moment; la juridiction intervient alors en tant que juridiction d'appel,
- au contrôle de la légalité des décisions de l'administration publique qui influent d'une manière permanente sur les droits d'un individu s'il ne s'agit que d'actes matériels de l'administration publique (par exemple des actes qui s'inscrivent en dehors du processus décisionnel) et, par opposition,
- au contrôle de l'inaction de l'autorité.

Le domaine de la justice administrative recouvre des procédures spéciales du contentieux des élections relatives :

- aux listes électorales et aux listes de personnes pouvant émettre un suffrage dans le cadre d'un référendum,
- à l'enregistrement des listes de candidats,
- à l'enregistrement des listes de candidats aux élections aux organes municipaux autonomes,
- à l'acceptation ou à la présentation d'un candidat à la fonction de président de la République slovaque,
- à l'enregistrement de listes de candidats aux élections aux organes régionaux autonomes,
- à l'inscription de partis ou de mouvements politiques,
- à l'examen de la légalité des résolutions des conseils municipaux ou communaux ou des résolutions des conseils des régions autonomes,
- aux accords de coopération conclus entre les municipalités et les unités territoriales ou les

autorités d'autres États membres et à l'affiliation à des associations internationales, et

- à l'appréciation de l'exécution des décisions d'autorités administratives étrangères.

En outre, la juridiction suprême de la République slovaque statue sur la dissolution d'un parti ou d'un mouvement politique et sur les recours exercés contre la dissolution d'une association citoyenne par le Ministre de l'Intérieur de la République slovaque.

Même si le code de procédure civile prévoit de ne pas appliquer le contrôle juridictionnel

- à toute décision administrative ayant un caractère préjudiciel et à toute décision d'ordre procédural relative au déroulement de la procédure,
- à toute décision prise exclusivement sur la base d'un examen de l'état de santé d'une personne ou des caractéristiques techniques d'un objet s'il ne constitue pas à lui seul un obstacle juridique à l'exercice d'une profession, d'un emploi ou de toute autre activité indépendante ou économique,
- à toute décision de non-reconnaissance ou de retrait de la reconnaissance de la capacité professionnelle des personnes physiques ou morales si cette non-reconnaissance ou ce retrait ne constituent pas à eux seuls un obstacle juridique à l'exercice d'une profession ou d'un emploi, ou
- à toute décision administrative dont le contrôle fait l'objet d'une dispense prévue par des lois spéciales,

le juge doit néanmoins contrôler ces décisions administratives qui concernent des droits et libertés fondamentaux.

3. Définition de l'administration

Tant la loi n° 71/1967 Rec. concernant la procédure administrative que le code de procédure civile définissent ce qu'il faut entendre par la notion d'administration. Sont uniquement visés les administrations publiques, les autorités territoriales autonomes, les groupements d'intérêt professionnel et les autres personnes physiques ou morales autorisées par la loi à statuer, dans le domaine de l'administration publique, sur les droits et les obligations des personnes physiques ou morales. En conséquence, seules les autorités, y compris les personnes physiques ou morales, qui exercent un pouvoir réglementaire direct, peuvent être considérées comme des administrations au sens de la loi slovaque.

Néanmoins, bon nombre d'administrations dépourvues de pouvoir réglementaire direct peuvent, par les actes matériels qu'elles posent, affecter indirectement les droits et les obligations, par exemple, d'un constructeur, en lui refusant la déclaration requise (autorité en matière de protection contre l'incendie), l'approbation (autorité en matière de protection patrimoniale) ou le rapport d'inspection (électricien agréé), en lui refusant l'accès à une banque de données publique (bureau du cadastre) ou en omettant d'attribuer un numéro d'identification au bâtiment (autorité municipale) et l'empêcher ainsi d'achever une construction ou toute autre activité soumise à l'approbation d'une administration publique. La loi slovaque soumet ces autorités au contrôle juridictionnel.

Par ailleurs, il existe un groupe spécial d'agents officiels investis d'une parcelle de la puissance publique, tels que les inspecteurs du contrôle technique des véhicules, les inspecteurs du travail, les notaires, les exécuteurs judiciaires, les témoins experts, les interprètes et les traducteurs.

Mentionnons également un groupe important qui comprend des organismes publics exerçant

des fonctions en matière d'administration de la propriété publique, tels que le Trésor public ou le Trésor judiciaire, de prestations de radiodiffusion publique, tels que la télévision et la radio slovaque, ou d'administration de la sécurité sociale et des soins de santé assurée par l'Office de l'assurance sociale et par des sociétés individuelles de l'assurance en matière de santé.

Enfin, soulignons la mission importante des groupements d'intérêt professionnel, plus particulièrement les différentes chambres professionnelles (par exemple les chambres d'avocats, de conseillers fiscaux, d'ingénieurs civils agréés, etc.) exerçant des compétences en matière de contrôle des activités de leurs membres par la mise en œuvre d'actions disciplinaires.

4. Classification des actes de l'administration

En République slovaque, les actes de l'administration se répartissent distinctement en actes normatifs, individuels ou matériels.

Les actes de l'administration à caractère normatif visent tous les actes juridiques qui s'imposent à tous et qui régissent les droits et les obligations des individus en matière d'administration publique. Ce groupe comprend la Constitution, y compris le droit constitutionnel, les lois, les ordonnances gouvernementales, y compris les ordonnances de rapprochement, les décrets, les arrêtés (qui ne s'appliquent qu'à un groupe restreint d'intéressés) ou les mesures ainsi que les règlements applicables erga omnes adoptés par les autorités autonomes et les décrets contraignants pour tous pris par les administrations publiques locales ou régionales.

Les actes de l'administration à caractère individuel visent, quant à eux, toute décision constituant, modifiant ou abrogeant des droits ou des obligations de personnes physiques ou morales, ou toute décision susceptible d'affecter directement les droits, les intérêts protégés par la loi ou les obligations de personnes physiques ou morales.

Tous les actes qui ne relèvent ni du premier ni du deuxième groupe d'actes administratifs sont des actes dits matériels au nombre desquels figurent les interventions légales ou directes, les restrictions, les instructions, les mesures d'exécution forcée, les déclarations, les approbations, les permis, les avis ainsi que les actes informatifs ou autres des administrations.

Par ailleurs, cette classification ne tient pas compte des actes légalement contraignants émanant de l'Union européenne et des Communautés européennes ainsi que des conventions internationales qui régissent l'administration publique du point de vue du droit international.

A. ACTEURS DANS LE RÔLE DE CONTRÔLE DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

A. ORGANES COMPÉTENTS

5. Organes juridictionnels assurant le contrôle de l'administration

Même si, dans certains cas, l'administration saisie du recours contrôle une décision administrative rendue en premier ressort sans contrôle juridictionnel subséquent (ne fût-ce que parce que pour différentes raisons, la partie en cause ne fait pas usage des possibilités de

recours juridictionnel), le droit constitutionnel (article 46, § 2, de la Constitution de la République slovaque) dont dispose toute personne, qui estime qu'une administration publique a pris une décision en méconnaissance de ses droits, de former un recours juridictionnel afin de faire réexaminer la légalité de cette décision par la juridiction saisie est, sauf disposition contraire prévue par la loi, généralement applicable. En effet, le réexamen de décisions relatives aux droits et libertés fondamentaux ne doit pas être exclu du contrôle juridictionnel.

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

Le système juridictionnel slovaque repose sur un système de juridictions de droit commun à trois degrés dans lequel s'insère un tribunal pénal spécialisé exerçant en matière pénale les compétences des tribunaux régionaux dans le cadre de la poursuite de la criminalité particulièrement graves et des délits commis par des fonctionnaires.

Ce système juridictionnel est composé de 54 tribunaux de district, 8 tribunaux régionaux, le tribunal pénal spécialisé (situé au niveau des tribunaux régionaux) et la Cour suprême de la République slovaque. Les tribunaux de district ont une compétence générale dans quatre domaines (administratif, civil, commercial et pénal) et la Cour suprême de la République slovaque a également une compétence générale dans ces quatre domaines.

La Cour constitutionnelle de la République slovaque se situe en dehors de ce système juridictionnel.

Il ressort de ce qui précède que le contrôle juridictionnel des décisions administratives (justice administrative) n'est exercé, en première instance, que par des collèges spécialisés de trois membres dans huit juridictions régionales et, en degré d'appel, par des collèges de trois membres de la section d'administration de la juridiction suprême. La juridiction suprême de la République slovaque exerce les compétences d'une cour de cassation en matière de justice administrative.

La législation actuelle permet d'introduire un deuxième recours extraordinaire (dovolanie) contre des décisions rendues en matière de pension. Le second recours est traité par un collège de cinq membres de la section d'administration de la juridiction suprême de la République slovaque. Les magistrats de la juridiction suprême qui ont participé à la première procédure de recours ne peuvent pas prendre part à cette procédure.

La juridiction régionale connaît en première instance de tout litige en matière de justice administrative, à l'exception des cas que la loi attribue formellement à la juridiction suprême.

Quant à elle, la juridiction suprême de la République slovaque traite en première instance, d'une part, les affaires relatives aux décisions du Conseil de radiodiffusion et de retransmission, de l'Office de la sécurité nationale et de la Banque nationale de Slovaquie ainsi que les questions électorales spécifiques et, d'autre part, les recours introduits contre l'inaction ou l'ingérence d'une administration publique centrale.

Les juges chargés de l'examen des affaires administratives sont désignés annuellement à cet effet sur la base du rôle de la juridiction. Dans les juridictions régionales, ces juges instruisent seul les recours ou en collège de trois membres les plaintes en matière administrative.

Les magistrats de la juridiction suprême traitent les affaires administratives soit en collèges partiellement spécialisés de trois membres, soit en collège élargi de cinq membres.

La Cour constitutionnelle de la République slovaque veille à garantir la conformité entre la loi slovaque et la Constitution de la République slovaque. Elle ne fait nullement partie du système juridictionnel de droit commun et se situe, dès lors, en dehors de celui-ci. Ses compétences comprennent non seulement le contrôle de la constitutionnalité des actes administratifs à caractère normatif mais également celui du respect des juridictions de droit commun du droit à un procès équitable. En outre, la Cour constitutionnelle de la République slovaque annule parfois des jugements rendus par les juridictions de droit commun (y compris ceux de la juridiction suprême de la République slovaque) au motif qu'elle est habilitée à le faire sur la base de l'interprétation des dispositions pertinentes de la Constitution. Cette annulation n'est toutefois pas bien accueillie par certaines juridictions de droit commun.

B. STATUT DES ORGANES COMPÉTENTS

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

La compétence des juridictions de droit commun en matière de contrôle juridictionnel des décisions administratives est inscrite à l'article 142, § 1er, de la Constitution de la République slovaque ainsi qu'à la section cinq du code de procédure civile (à savoir les §§ 244 à 250). De même, des lois spéciales, telles que la loi concernant les municipalités, la loi relative à l'association de citoyens, la loi sur les infractions et d'autres règlements légaux fixent la compétence des juridictions de droit commun en matière de recours contre les décisions administratives.

Les règles de la jurisprudence, ainsi que le principe du précédent, ne s'appliquent pas en Slovaquie. Conformément au principe de la primauté du droit, la juridiction suprême de la République slovaque est responsable devant les citoyens de l'interprétation uniforme de la loi (*iura novit curia*) qui est garantie au travers de la publication de décisions fondamentales de la juridiction suprême ou de ses avis sur l'interprétation uniforme des lois lorsque des décisions incohérentes sont rendues par des juridictions dans des affaires du même type (et dans les mêmes conditions).

8. Statut particulier des juridictions administratives

Le contrôle juridictionnel de décisions administratives étant exercé par les juridictions de droit commun, cette question est superflue.

C. ORGANISATION INTERNE ET COMPOSITION DES ORGANES COMPÉTENTS

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

L'organisation du travail dans les juridictions régionale est fixée annuellement dans le rôle de la juridiction régionale. Les magistrats de la juridiction régionale sont répartis entre les sections (administrative, civile, commerciale et pénale). Dans certaines juridictions régionales, la pénurie de juges spécialisés en matière de justice administrative fait qu'aucune

section d'administration n'est créée. Un juge peut être transféré avec son consentement d'une section à une autre.

Lorsque la juridiction régionale examine un recours formé contre des décisions administratives qui ne sont pas finales, un juge, membre de la section d'administration d'une juridiction régionale, agit seul (le juge dit unique). Par contre, lorsqu'une juridiction régionale examine les recours introduits contre des décisions administratives finales, celles-ci sont examinées par un collège de trois membres composé uniquement de magistrats professionnels issus de la section d'administration. Eu égard au nombre de juges dans les sections d'administration (leur nombre varie de trois à six dans les juridictions régionales individuelles), les possibilités de spécialisation pour les magistrats ou le collège sont insuffisantes.

Les magistrats de la section d'administration de la Cour suprême de la République slovaque sont répartis entre trois collèges spécialisés dans les matières administrative financières, le contentieux social, le contentieux administratif des étrangers, les conflits de compétence et la justice administrative générale.

La coutume veut que certains juges de sections d'administration des juridictions régionales participent à des réunions choisies de la section d'administration de la juridiction suprême afin de leur permettre d'exprimer plus facilement leur point de vue et leurs idées sur le fonctionnement de la juridiction suprême de la République slovaque et inversement.

10. Organisation des juridictions administratives

Dès lors que le contrôle juridictionnel des décisions administratives est exercé par les juridictions de droit commun, cette question est superflue.

D. JUGES

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

Les juges affectés aux sections d'administration des juridictions régionales ou à la section d'administration de la juridiction suprême de la République slovaque ont le même statut que les autres magistrats des juridictions de droit commun, ils ne bénéficient pas d'avantages spécifiques, ne se différencient pas des autres magistrats et ne constituent pas une catégorie particulière de juges.

Pour exercer leur fonction, ils doivent démontrer, avant leur désignation par le président de la République, qu'ils satisfont aux conditions générales prévues pour tous les juges de la République slovaque, à savoir être de nationalité slovaque, être titulaire d'un diplôme en droit obtenu en République slovaque, remplir les conditions d'âge, avoir un casier judiciaire vierge, être physiquement apte et avoir réussi le concours judiciaire spécial.

Dès lors que les juges chargés des affaires administratives exercent leurs fonctions dans les juridictions régionales, il est évident qu'ils ont initialement instruit des affaires civiles, commerciales ou (très rarement) pénales dans les juridictions de district.

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

Avant d'accéder à la fonction de juge, tout juge d'une section d'administration doit remplir les conditions d'admissibilité suivantes :

- a) être âgé de 30 ans au moins le jour de l'admission,
- b) être porteur d'un diplôme de master en droit obtenu à la faculté de droit d'une université de la République slovaque ou être porteur d'un diplôme reconnu attestant que le titulaire a suivi avec fruit une formation juridique du même niveau dans une université étrangère,
- c) avoir la pleine capacité juridique et être physiquement apte à exercer la fonction de juge,
- d) être d'une intégrité totale et disposer d'aptitudes morales garantissant l'exercice objectif de la fonction de juge,
- e) résider d'une manière permanente en République slovaque,
- f) avoir réussi le concours judiciaire spécial et
- g) avoir réussi l'épreuve de sélection judiciaire.

Par ailleurs, la loi concernant les magistrats prévoit que l'examen du barreau, de procureur, de notaire ou l'examen spécial d'avocats commerciaux est assimilé au concours judiciaire spécial. Le Ministre de la Justice peut, de l'accord du Conseil de la magistrature, déroger à l'obligation de présenter le concours pour les personnes reconnues comme spécialistes ou expertes juridiques qui sont actives dans ce domaine depuis au moins 20 ans.

Malgré cette tolérance, un expert du droit théorique doit toutefois réussir l'épreuve de sélection pour être admis à la fonction de juge dans une juridiction de droit commun, dès lors que les spécialistes du droit théorique ne sont pas portés à passer de concours judiciaire ni d'épreuve de sélection et qu'il est très difficile d'obtenir des dispenses. Par ailleurs, on peut légitimement se demander si ces personnes disposent de l'expérience requise en matière de droit procédural, laquelle garantit, en définitive, la mise en oeuvre correcte du droit à un procès équitable.

Depuis que le système de l'avancement est applicable en Slovaquie, chaque magistrat doit, selon un principe fondamental et naturel, entamer sa carrière à l'échelon le plus bas de la justice de droit commun - la juridiction de district. Or, les juridictions de district ne connaissent pas des affaires administratives; elles traitent les affaires civiles, commerciales et pénales.

Avant son recrutement, un juge de district intéressé par une fonction de juge en matière de justice administrative doit réussir l'épreuve de sélection prévue pour la section d'administration de la juridiction régionale concernée (y compris une interview difficile).

Le concept du recrutement d'experts ayant une expérience pratique et permettant à des juristes hautement spécialisés dans un domaine déterminé d'être directement promus à une juridiction régionale n'a pas non plus été adopté pour le motif qu'outre une expérience inadéquate dans le domaine procédural, leur spécialisation serait très limitée au regard de la diversité des affaires en matière de justice administrative instruites par les juridictions régionales.

13. Formation des juges

D'une manière générale, les juges des sections d'administration sont tenus de se former tout au long de leur carrière. En principe, ces possibilités de formation sont de quatre ordres :

- a) formation organisée par l'Académie de justice,

- b) autodidactisme (utilisation des ressources bibliothécaires disponibles ou participation à des séminaires)
- c) stages de formation dans l'administration publique ou dans d'autres juridictions et enfin
- d) formation des juges par l'étude des dossiers judiciaires, y compris l'échange d'expérience entre les sections ou à l'occasion de réunions des sections d'administration avec des membres des milieux académiques.

L'Académie de justice organise des séances de formation dans différents domaines choisis selon un plan de formation approuvé. Pour ces activités de formation, les chargés de cours sont eux-mêmes des magistrats ou des experts issus des secteurs concernés.

14. Avancement et promotion des juges

En ce qui concerne la promotion des juges, le Conseil juridictionnel de la République slovaque, qui est l'organe suprême de l'autorité juridictionnelle autonome de la Slovaquie, a adopté au début de 2006, après avoir consulté le Ministre de la Justice, le "principe de l'épreuve de sélection en vue de l'exercice de fonctions juridictionnelles vacantes, le principe de la promotion des juges à des juridictions supérieures et le principe de la désignation à la fonction juridictionnelle suprême".

Ces principes sont fondés sur les critères de base que les juges d'une juridiction inférieure doivent remplir pour pouvoir solliciter la fonction de juge dans une juridiction supérieure et poursuivre leur plan de carrière.

Selon ces critères, la promotion à une juridiction supérieure requiert que le juge soit entendu par une commission de sélection qui a pour but d'évaluer les aptitudes du candidat à s'exprimer oralement, son profil psychologique, sa capacité à appliquer le droit, sa motivation à exercer la fonction juridictionnelle dans une juridiction supérieure, etc. En outre, la commission de sélection tient compte des capacités linguistiques du candidat, de sa participation aux stages et aux séminaires, ainsi que de ses publications et conférences.

15. Mobilité dans la magistrature

Les juges affectés aux sections d'administration des juridictions régionales ont la faculté de suivre des stages à la section d'administration de la juridiction suprême afin de s'instruire sur son processus décisionnel. La loi limite la durée de ces stages à un an durant une période surveillée de trois ans. Les juges ne sont pas autorisés à occuper des fonctions dans d'autres autorités ou administrations publiques, à l'exception de la fonction de président de cour, vice-président de cour ou membre du conseil de la cour ou du conseil judiciaire.

E. FONCTIONS DES ORGANES COMPÉTENTS

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

Une décision administrative peut déjà être attaquée dans le cadre de la procédure administrative par des voies de recours ordinaires (appel, recours, objection, protestation, plainte, etc.) ou extraordinaires (réouverture de l'affaire et réexamen en dehors de la procédure de recours).

Le contrôle juridictionnel d'une décision administrative peut être exercé à la suite d'un recours introduit durant la procédure administrative lorsque l'autorité administrative de première instance met fin à son examen sans prendre de décision finale (cas exceptionnel) ou, de la manière habituelle, par le dépôt d'une plainte administrative contre la décision administrative finale.

Dans ce dernier cas, le redressement peut être sollicité par une action en justice. Pour agir en justice, il suffit d'avoir épuisé les recours ordinaires prévus par la procédure administrative et d'être représenté par un conseil. L'action en justice doit être introduite dans un délai de deux mois par une personne capable d'ester en justice. En l'absence d'une telle action, il est mis fin à la procédure.

Si l'action en justice est justifiée, le juge peut annuler la décision attaquée parce qu'elle est entachée d'illégalité ou pour vices de procédure. Le juge annule également la décision attaquée pour cause d'irrégularité s'il détermine que l'administration a dépassé ou méconnu les délais légaux prévus pour l'enquête administrative. Il peut également déclarer que la décision administrative est nulle. Le juge peut s'abstenir d'appliquer la peine, il peut réduire la sanction ou l'aggraver.

En ce qui concerne la suite de la procédure, l'administration est liée par les considérations juridiques que le juge formule dans son jugement.

Pour les recours formés contre des décisions administratives qui ne sont pas finales, il n'est pas requis de se faire représenter par un conseil et le délai initial de deux mois est ramené à 30 jours, sauf les exceptions prévues par la loi.

Dès lors qu'il s'agit d'un recours en cassation de décisions administratives, le juge (ou le collège de trois membres) peut uniquement annuler l'acte administratif attaqué ou rejeter la plainte (recours). Par ailleurs, le juge ne peut ordonner la réparation ou le versement d'une somme d'argent, ou modifier le degré de la sanction (mais il ne peut la remplacer par une sanction différente, de nature non pécuniaire) que s'il réexamine une décision administrative portant sur une contestation ou toute autre question de droit concernant les relations civiles, familiales, commerciales ou de travail, ou les sanctions administratives (amendes). Dans ce cas, le juge unique (ou le collège) d'appel exerce un pouvoir de pleine juridiction.

L'action en réparation introduite à la suite d'une décision illégale ou d'une procédure officielle irrégulière constitue un cas spécifique lorsqu'une juridiction de district statue, dans le cadre d'une procédure civile (c.-à.-d. en dehors de la justice administrative), sur le degré de responsabilité de l'autorité et sur le montant de la compensation financière.

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

Après le dépôt de la plainte ou l'introduction du recours, le juge doit presque toujours examiner durant la procédure si toutes les conditions prévues par la réglementation légale concernée sont réunies pour permettre le contrôle juridictionnel de l'affaire dont il est saisi (comme l'existence d'un mariage entre les demandeurs d'asile, la question de la citoyenneté ou de l'affiliation à un groupement d'intérêt). Dans ce cadre, la juridiction saisie ne consulte ni ne sollicite le point de vue de l'autorité concernée - elle doit toujours trancher elle-même cette question préalable.

La seule exception que souffre ce principe consiste à examiner la conformité avec la Constitution de la République slovaque d'une disposition légale constituant le fondement d'une décision attaquée. Cette question ne peut être tranchée que par la Cour constitutionnelle de la République slovaque. En conséquence, la question préjudicielle portant sur la constitutionnalité de la disposition légale concernée est soumise, après la suspension de la procédure, à l'examen de la Cour constitutionnelle.

La décision de la cour (appelée officiellement "conclusion") est contraignante pour la juridiction de droit commun.

18. Fonctions consultatives des organes compétents

D'une manière générale, les juridictions régionales et la juridiction suprême slovaque n'exercent qu'une fonction juridictionnelle et ne sont nullement habilitées à exercer une fonction de conseil pour le pouvoir exécutif ou législatif. Des juges peuvent être invités occasionnellement, à titre individuel, à participer en tant qu'expert à des projets de loi (dans le cadre de leur stage ou en vue de prêter leur expertise) ou à exercer des fonctions consultatives, plus particulièrement au Conseil législatif du gouvernement slovaque.

La juridiction suprême de la République slovaque exerce dans son ensemble, dans le cadre de la procédure de révision interne, une fonction consultative spécifique à l'égard des juridictions inférieures (voir point 19).

19. Organisations des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives

La seule fonction consultative spécifique du pouvoir judiciaire concerne l'organisation de la révision interne. Cette mission est axée sur le fonctionnement interne du système judiciaire et vise :

- a) à connaître les résultats des activités des juridictions régionales et de leurs juges, plus particulièrement en matière de besoins en personnel et les conditions techniques créées ainsi que la charge de travail des juges,
- b) à identifier le contexte et à analyser les causes de l'arriéré ainsi que les retards dans la procédure, et à examiner
- c) la conformité avec les règles de procédure, la conformité des protocoles et des jugements avec les prescriptions formelles ainsi que le respect des délais légaux prévus en matière de procédure et de jugements,
- d) la préparation et l'expédition dans les délais des jugements,
- e) les normes en matière de préparation et de déroulement des procédures, l'utilisation effective des jours d'audience et les motifs d'ajournement de la procédure,
- f) le rendement des services de la juridiction, les normes applicables aux pièces de procédure,
- g) la révision de la distribution des affaires conformément au rôle de la juridiction,
- h) la justification des modifications du rôle et le respect des règles en matière de gestion des affaires,
- i) la mise à jour des besoins en matière de spécialisation des juges,
- j) la déontologie des juges, des assistants de justice et autres employés de la juridiction, ainsi que le devoir de réserve au sein de celle-ci,
- k) l'efficacité du traitement des requêtes.

Compte tenu des résultats de la révision interne, l'assemblée plénière de la juridiction suprême de la République slovaque examine et approuve les rapports concernant les résultats de ses enquêtes et servant de base aux propositions de nouvelles normes ou de modification de normes existantes soumises au Ministre de la Justice.

F. RÉPARTITION DES FONCTIONS ET RAPPORTS ENTRE LES ORGANES COMPÉTENTS

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

L'assemblée plénière de la juridiction suprême de la République slovaque adopte principalement des points de vue (de nature informative) consécutivement à des initiatives individuelles ou de juridictions inférieures concernant l'harmonisation de l'interprétation des lois ou d'autres dispositions législatives obligatoires pour tous dans des questions intéressant différentes sections ou opposant ses sections.

Une autre source d'harmonisation de la prise de décision est constituée par les débats de l'assemblée plénière de la juridiction suprême de la République slovaque relatifs aux rapports concernant l'application des lois ou d'autres dispositions législatives contraignantes pour tous et servant de base aux propositions de nouvelles normes ou de modification de normes existantes soumises au Ministre de la Justice.

Une des activités essentielles de la juridiction suprême de la République slovaque consiste à harmoniser l'interprétation et l'application des lois ainsi que toute autre disposition législative obligatoire pour tous en publiant des jugements fondamentaux de la juridiction suprême de la République slovaque et en prenant position en la matière. À cette fin :

- a) la section compétente de la juridiction suprême recueille auprès des présidents des juridictions inférieures les décisions finales rendues dans des questions de droit fondamentales et demande à des juges de la section compétente de la juridiction suprême d'exprimer leur point de vue à ce propos,
- b) l'assemblée plénière de la juridiction suprême ou la section compétente de celle-ci prend position sur l'harmonisation de l'interprétation des lois ou de toute autre disposition législative applicable erga omnes lorsqu'il s'impose d'éliminer un manque de cohérence dans les décisions prises par les juridictions inférieures ou lorsqu'un collège de la juridiction suprême s'est écarté des considérations juridiques formulées dans une décision prise par un autre collège de la juridiction suprême.

Avant de prendre position sur l'harmonisation de l'interprétation des lois et d'autres dispositions législatives contraignantes pour tous, le président de la juridiction suprême ou le président d'une section de celle-ci peut solliciter l'avis d'une autre section de la juridiction suprême, du procureur général, du Ministre de la Justice de la République slovaque ou d'autres autorités publiques, organismes scientifiques ou universités.

Pour garantir l'uniformisation de l'interprétation et de l'application des dispositions législatives, la juridiction suprême de la République slovaque publie le Recueil des avis de la juridiction suprême et des décisions des juridictions de la République slovaque concernant des questions administratives, civiles, pénales et commerciales; ces ouvrages contiennent :

- a) les prises de position précitées de la juridiction suprême relatives à l'harmonisation de l'interprétation des dispositions législatives et
- b) une sélection de décisions de la juridiction suprême ou d'autres juridictions.

Les opinions et les décisions choisies, publiées dans le Recueil des avis de la juridiction suprême et des décisions des juridictions de la République slovaque, sont également disponibles sur le site Internet de la juridiction suprême: www.nssr.gov.sk.

L'uniformisation de l'application et de l'interprétation du droit est garantie par le fait que la section d'administration de la juridiction suprême de la République slovaque est pratiquement la seule juridiction d'appel de la République slovaque qui connaît des recours contre les décisions des juridictions régionales.

Avant de statuer sur les questions individuelles, l'uniformisation des décisions des collèges juridictionnels est assurée par la possibilité de joindre des affaires présentant des faits connexes ou concernant les mêmes parties; le collège saisi d'affaires connexes est celui qui a reçu la première requête. La section d'administration étant constituée de sept collèges d'appel composés de trois membres, il est impossible d'éliminer complètement les décisions divergentes. En cas de divergence, l'unité subséquente des décisions divergentes finales prises par certains collèges est réalisée lors d'une réunion des juges de la section d'administration qui applique la procédure exposée au point 19.

La section d'administration contrôle les décisions finales des juridictions régionales relatives à des questions de droit fondamentales et sollicite l'avis de juges de la section d'administration de la juridiction suprême sur les points concernés. La juridiction suprême publie les décisions de justice fondamentales et émet des avis sur l'uniformisation de l'interprétation des lois et d'autres dispositions législatives obligatoires pour tous. Non contraignantes, les décisions publiées constituent plutôt des précédents destinés à convaincre.

II - CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

A. ACCÈS AU JUGE

21. Conditions préalables au recours juridictionnel

La condition procédurale préalable et formelle du contrôle juridictionnel de la légalité de décisions administratives finales est l'épuisement des recours normaux dont dispose le requérant dans le cadre de la procédure administrative. Il s'agit d'un des principes de base de la justice administrative.

Dans des procédures visant à sanctionner l'inaction de l'administration ou à protéger le requérant contre l'ingérence illicite de l'administration publique, la condition procédurale préalable et formelle est l'épuisement des recours prévus par une loi spécifique (la loi en matière de plaintes).

22. Droit de saisir le juge

Les requêtes peuvent être introduites par des requérants qui ont la capacité d'agir en justice. Les requérants sont des personnes physiques ou morales qui estiment que leurs droits ont été méconnus par une décision ou par un acte administratif pris dans le cadre d'une procédure administrative. Les personnes physiques ou morales qui considèrent qu'elles ont été privées à tort du bénéfice d'une procédure administrative peuvent également introduire une requête.

En principe, les autorités administratives (administrations publiques, organes autonomes locaux ou régionaux, groupement d'intérêt professionnel ...) qui ont été parties dans une procédure administrative devant d'autres autorités administratives, par exemple dans le cadre de laquelle une sanction leur a été infligée, sont également assimilées à des personnes morales. Outre qu'il donne une définition générale des parties au procès, le code de procédure civile détermine expressément les parties à des procédures dites spéciales (p. ex. procédures en matière électorale). La capacité d'ester en justice d'une personne physique ou morale constitue une condition procédurale préalable et formelle de l'introduction d'une requête.

23. Conditions de recevabilité des recours

Le requérant doit démontrer qu'une décision ou qu'un acte administratif pris en méconnaissance d'une disposition législative spécifique applicable erga omnes a porté atteinte à ses droits substantiels ou procéduraux. Dans sa requête, il expose les motifs de son action : ces motifs lient le juge.

En principe, les requérants ne fournissent pas de nouvelles preuves; ils se réfèrent simplement aux preuves dont la procédure administrative a tenu compte ou non; ces preuves ont été versées au dossier administratif. La preuve de la violation des droits du requérant constitue une condition préalable et formelle au recours.

24. Délais à l'introduction du recours

En règle générale, les délais d'introduction d'un recours commencent à courir à partir du jour de la notification de la décision. Le recours doit être introduit dans les deux mois de la notification de la décision de la plus haute autorité administrative, à moins qu'une loi distincte n'en dispose autrement. Aucune dérogation au délai ne peut être accordée. Lorsqu'un recours est introduit par une personne qui estime qu'elle n'a reçu aucune notification d'une décision de l'administration alors qu'elle aurait dû figurer parmi les parties au procès, le juge examine cette demande et ordonne à l'administration de notifier la décision administrative.

Le juge ne peut appliquer cette procédure que dans un délai objectif de 3 ans à compter de la date de la décision. Dans les matières d'intérêt général, un procureur peut introduire un recours dans les deux mois de la date de la décision finale rejetant sa réclamation sans que ce recours puisse être introduit plus d'un an à compter de la date de la décision administrative finale. Aucun délai ne s'applique aux recours contre l'inaction de l'administration ou visant à protéger le requérant contre l'ingérence illicite d'une administration; de tels recours sont réputés recevables aussi longtemps qu'il n'est pas mis fin à la situation illicite.

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

Les requêtes visant au contrôle de la légalité de décisions administratives sont introduites sur la base d'une règle générale prévoyant des exceptions : il s'agit de toutes les décisions administratives susceptibles d'être contrôlées par le juge à l'exception de celles qui sont explicitement exclues par la loi; les juges interprètent ce principe d'une manière restrictive.

Les décisions visées concernent

- a) les décisions préjudicielles des autorités administratives ainsi que les décisions procédurales relatives au déroulement du procès,
- b) les décisions exclusivement basées sur l'évaluation de l'état de santé d'une personne ou des

caractéristiques techniques d'un objet, à moins que ces décisions ne constituent par elles-mêmes un obstacle juridique à l'exercice d'une profession ou d'un emploi, ou encore d'une activité indépendante ou économique,

c) les décisions refusant de reconnaître les aptitudes professionnelles de personnes physiques ou morales ou annulant cette reconnaissance, à moins que ces décisions ne constituent par elles-mêmes un obstacle à l'exercice d'une profession ou d'un emploi,

d) les décisions administratives dont le contrôle est exclu par une loi distincte. La loi n'exclut pas le contrôle de matières "sensibles". Par ailleurs, les juges contrôlent des décisions portant sur des matières confidentielles et sur l'accès aux renseignements classés secrets. La loi exclut également du contrôle juridictionnel les décisions suspendant le paiement d'impôts ou d'arriérés d'impôts.

26. Procédure de filtrage des recours

Les demandes de contrôle juridictionnel ne sont soumises à aucune procédure de filtrage, ce que les juges considèrent comme une lacune dans la législation.

27. Forme de la requête

Les requêtes peuvent être introduites par écrit, oralement sur support magnétique, électroniquement revêtues, conformément à des dispositions législatives distinctes, de la signature électronique certifiée, par télégraphie ou télécopie. Les requêtes télégraphiques doivent être appuyées par la requête, écrite ou orale sur support magnétique, qui doit être introduite dans les trois jours au plus tard. Les demandes télécopiées doivent, sous peine de rejet, être appuyées par les copies originales qui doivent être remises dans les trois jours au plus tard.

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

À ce jour, la conservation des dossiers électroniques n'est soumise à aucun préalable technique. Les dossiers sont exclusivement conservés sous forme papier. Certes, la loi prévoit également que les requêtes peuvent être introduites électroniquement (voir le point 27), mais le seul but poursuivi est l'introduction des requêtes dans les délais. Les documents écrits sont utilisés dans tous les autres cas. La communication électronique entre le juge et les parties est envisagée, plus particulièrement en ce qui concerne la rectification des requêtes.

29. Coût de l'introduction des requêtes

Le droit applicable à l'introduction des demandes de contrôle juridictionnel de décisions d'administrations publiques s'élève à 66 EUR. Ce droit est versé sur le compte de la juridiction qui a instruit la procédure en première instance ou sur celui de la juridiction dont l'acte est soumis au droit. Les droits ne dépassant pas 300 EUR peuvent être acquittés sous la forme d'un droit de timbre. Les droits sont imposés et perçus en monnaie slovaque. Aucun droit n'est perçu pour les recours contre l'inaction de l'administration ou visant à protéger le requérant contre une ingérence illicite de celle-ci.

30. Assistance obligatoire d'un avocat

Le requérant qui conteste une décision administrative finale doit être représenté par un avocat, à moins qu'il n'ait (ou son employé (membre) agissant pour le compte du requérant)

une formation juridique; cette règle ne s'applique ni aux affaires qui relèvent de la compétence matérielle des juridictions de district ni au contrôle juridictionnel de décisions ou d'actes en matière d'assurance soins de santé, de sécurité sociale, y compris l'assurance-maladie, de sécurité des pensions, de prestations sociales de l'État, d'assistance sociale et d'assurance-chômage, de politique active du marché de l'emploi et de fonds de garantie, de dispensation de soins, d'infractions ou de demandes d'asile.

Il n'y a pas de différences en fonction du degré de juridiction. Il n'y a pas de différence entre la pratique et les textes.

31. Aide juridictionnelle

Aucun frais de justice ne doit être acquitté pour les procédures qui s'inscrivent dans un contexte social sensible dont le champ d'application est relativement étendu. Ainsi, une dispense des frais de justice est accordée en matière d'assurance soins de santé, de sécurité sociale, y compris l'assurance-maladie, de sécurité des pensions, de prestations sociales de l'État, d'assistance sociale et d'assurance-chômage, de politique active du marché du travail et de fonds de garantie, ainsi que de dispensation de soins.

En conséquence, les demandes individuelles d'exemption des frais de justice ne sont introduites que sporadiquement. Les administrations confrontées à pareille demande n'ont pas droit au remboursement des frais de justice même si elles ont obtenu gain de cause. Il en résulte que dans les affaires sociales sensibles, les demandeurs ne supportent pour ainsi dire aucun frais de justice. Le juge peut, sur demande, commettre d'office un avocat si cette commission s'avère nécessaire à la protection des intérêts du requérant. L'État prend en charge les dépenses en espèces ainsi que les honoraires de l'avocat.

32. Sanctions contre les recours abusifs et injustifiés

Aucune sanction n'est imposée en cas de recours abusif et injustifié.

B. PROCÈS

33. Principes fondamentaux du procès et leurs sources

Le procès - audience orale - est régi par les principes d'oralité, d'immédiateté et d'égalité des armes entre les parties au procès. La représentation légale du requérant est obligatoire à l'exception des cas prévus par la loi. L'audience est publique, toute décision est rendue en public et la motivation du jugement est donnée après le prononcé.

Les éléments de la procédure de contrôle juridictionnel sont les mêmes que ceux de la procédure contentieuse : les parties peuvent soumettre des éléments de preuve au juge et répondre aux arguments oraux ou écrits de la partie adverse. Les principes de base du procès sont régis par la législation nationale - le code de procédure civile, la Constitution de la République slovaque ainsi que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

34. Principe d'impartialité

Les juges doivent agir en toute impartialité, ils ne peuvent être membres d'un parti politique

ni poser d'actes de commerce, en d'autres termes il leur est interdit de participer à toute entreprise commerciale. Dans l'hypothèse où un juge aurait connaissance d'un fait du litige susceptible d'être considéré comme une cause de récusation - telle qu'un intérêt à la cause, un lien avec les parties au procès ou avec leurs représentants (article 14, § 1er, du code de procédure civile), il doit le signaler au président de la juridiction qui soit confie l'affaire à un autre juge conformément au rôle de la juridiction, soit demande à la juridiction supérieure de trancher (article 15, § 1er, du code de procédure civile).

Les parties à la procédure peut également introduire une requête en révocation d'un juge ou de l'ensemble des juges. La juridiction supérieure est appelée à statuer sur de telles requêtes (article 15, § 2, du code de procédure civile).

Un juge peut être exclu d'une affaire s'il existe des motifs raisonnables de mettre son impartialité en cause compte tenu de son intérêt à la cause ou du lien avec les parties au procès ou avec leurs représentants.

35. Moyens juridiques nouveaux en cours d'instance

En principe, les arguments de fait ou de droit doivent être exposés dans la requête et/ou dans le recours en justice formé contre la décision administrative. Ils peuvent également être invoqués à une date ultérieure mais avant l'expiration du délai prévu pour l'introduction de la requête.

Le juge ne prend pas en considération les objections ou les arguments présentés après l'expiration du délai obligatoire (article 250nonies du code de procédure civile). Les mêmes dispositions régissent la procédure du deuxième degré - procédure de recours. C'est le principe de la concentration qui s'applique.

36. Personnes autorisées à intervenir en cours de procès

Outre les parties au procès et leurs représentants légaux, d'autres personnes justifiant d'un intérêt à l'issue du procès et/ou à qui la décision de justice pourrait imposer certaines obligations peuvent participer au procès en tant que parties intervenantes.

37. Rôle du ministère public en matière administrative

L'article 35, § 1ter, du code de procédure civile dispose qu'un procureur peut engager une action en vue de contrôler la légalité d'une décision administrative en cas de rejet de sa réclamation.

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

Il n'en existe pas.

39. Fin de procès avant jugement

Le juge peut par une résolution mettre fin au procès (article 250quater, § 3, du code de procédure civile) en cas de retrait de la requête, d'incapacité du requérant à éliminer, conformément aux directives du tribunal, les vices qui entachent la requête et qui empêchent

de prendre une décision sur le fond, en cas d'introduction d'une requête par des personnes n'ayant pas la capacité d'agir en justice, de requêtes dirigées contre des décisions qui ne sont pas susceptibles d'être contrôlées par le juge ou en cas d'absence de représentation du requérant (article 250bis du code de procédure civile). Le décès du requérant ne met pas nécessairement fin au procès.

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

La prise d'une décision rapide et objective requiert que le greffe communique aux autres parties, pour information et commentaire, les mémoires et autres conclusions déposés par les parties. Le greffe communique systématiquement la requête, pour commentaire, au défendeur.

41. Charge de la preuve

S'il incombe aux parties d'administrer la preuve, le fardeau de la preuve pèse toutefois sur le requérant. Le juge n'administre pas la preuve en lieu et place des parties.

42. Modalités de l'audience

Les audiences sont toujours orales et, outre les parties, sont accessibles à tout le monde. Le juge peut ordonner que l'audience ait lieu à huis clos dans les affaires requérant discrétion en vertu d'une loi distincte. Ces cas sont toutefois exceptionnels. Toutes les audiences des juridictions de première instance sont publiques. Sur la proposition et de l'accord des parties et si tel n'est pas contraire à l'intérêt général, le juge peut ordonner de ne pas tenir d'audience publique. Les audiences des juridictions de deuxième instance en matière de sécurité des pensions peuvent ne pas être publiques. Par contre, le jugement doit toujours être prononcé en public.

43. Délibéré

Après la présentation des éléments de preuve et les conclusions de l'audience, la juridiction/formation collégiale délibère. Seuls les membres du collège et le greffe participent au délibéré. Aucune autre personne ne peut y prendre part. Le contenu du délibéré et le résultat du vote sont enregistrés sur la minute et mis sous enveloppe scellée. Les modalités du délibéré sont fixées dans la loi (article 37 du code de procédure civile). Après avoir délibéré, le collège procède au vote. Le vote est présidé par le juge président du collège. Les juges les moins anciens votent avant les juges ayant le plus d'ancienneté, le juge président étant le dernier à voter.

C. JUGEMENT

44. Motivation du jugement

La décision sur le fond a la forme d'un jugement. La loi énumère les cas dans lesquels le juge décide par une résolution. La décision est rendue sous forme écrite et doit mentionner la dénomination de la juridiction et les noms des juges qui ont statué sur l'affaire, les noms des parties et de leurs représentants, l'objet de la procédure, le dispositif, les motifs, les recours en justice, la date et le lieu du prononcé ainsi que la signature du juge président du collège.

La motivation reproduit les faits du litige, une synthèse des conclusions et des objections des parties, une présentation sommaire des moyens de preuve, un exposé des dispositions législatives fondant la décision ainsi que les considérants dont elle est assortie, et les objections concrètes des parties. En règle générale, les décisions sur le fond sont très détaillées; en ce qui concerne les décisions relatives à faits ou à des questions de droit complexes, la motivation du juge est plus détaillée que dans des matières moins complexes en fait et en droit. La motivation des résolutions d'ordre procédural peut être plus concise. La section d'administration de la juridiction suprême s'efforce de rendre des décisions précises et intelligibles, plus particulièrement pour les parties.

45. Normes de référence nationales et internationales

Les juges exercent leur fonction en toute indépendance et décident dans les limites de la Constitution, du droit constitutionnel, des conventions internationales liant la République slovaque ainsi que des lois. Si un juge estime qu'une réglementation légale applicable erga omnes, une partie de celle-ci ou une de ses dispositions, utile à la cause, est contraire à la Constitution, au droit constitutionnel, à une convention internationale ou à une loi, il suspend la procédure et soumet une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

Par ailleurs, le juge est lié par les règlements municipaux contraignants pour tous et ses décisions doivent également être conformes aux autres normes juridiques inférieures. Si un juge estime que ces normes sont contraires à la loi ou à une norme juridique supérieure, il s'aligne sur la norme supérieure. En outre, les juridictions inférieures respectent, dans la pratique, les avis juridiques rendus par les collèges administratifs de la juridiction suprême, même si ses décisions ne constituent pas une source formelle du droit; les juges s'y rallient au motif que ces décisions sont convaincantes et justifient adéquatement leurs conclusions juridiques. En outre, le juge tient compte dans ses décisions des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

46. Critères et méthodes de contrôle du juge

Les juridictions administratives examinent les motifs de la requête ou la légalité des décisions d'administrations publiques dans le cadre des recours formés contre ces décisions. En outre, les juridictions de première instance examinent, outre les motifs de la demande, la nullité d'actes juridiques ainsi que d'autres causes ou motifs d'annulation des décisions attaquées. Elles respectent le principe de la vérité matérielle. Leurs décisions sont fondées sur le dossier administratif; si un juge estime que les preuves sont insuffisantes, il peut ordonner à l'administration concernée de fournir des éléments de preuve supplémentaires ou il peut les recueillir lui-même. Le juge n'examine pas l'opportunité ou la finalité de la décision; par contre, il évalue les preuves sur la base du pouvoir discrétionnaire qu'il exerce en matière d'évaluation des preuves en veillant à rester dans les limites imposées par la loi et en appliquant un raisonnement logique qui tient compte des éléments figurant au dossier.

En outre, le juge examine le bien-fondé des sanctions découlant de la violation d'obligations juridiques (plus particulièrement les sanctions administratives). Toutefois, le juge applique, en règle générale, le principe de cassation, en tenant compte du principe de la séparation des pouvoirs, et annule les décisions qu'il juge illicites. Dans le cadre de la procédure de recours, la juridiction suprême contrôle, dans les limites du recours, la procédure devant les juridictions régionales et les décisions de celles-ci. Si la décision donne lieu à des sanctions, le juge peut annuler la décision administrative et statuer sur le fond.

47. Répartition des frais et dépens du procès

L'État prend en charge les frais de justice liés à l'administration de la preuve; il peut répercuter les frais sur la partie qui a succombé, à moins que celle-ci ne puisse se prévaloir d'une dispense. Le paiement des frais de justice obéit au principe selon lequel la partie qui a obtenu gain de cause a droit au remboursement des frais de justice par la partie qui a succombé. En matière sociale (retraites, maladie et assurance sociale, etc.), l'État dispense les personnes physiques des frais de justice et les administrations ne peuvent se les faire rembourser par la partie qui a succombé. Cependant, en règle générale, les juges n'accordent pas à l'administration le remboursement des frais de justice, même si elle a obtenu gain de cause.

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

Les juridictions régionales traitent les affaires en formation collégiale composée de trois membres, à savoir un juge président et deux juges professionnels; les juges uniques ne statuent que sur les affaires concernant les retraites, la maladie ou l'assurance sociale et l'asile, dans lesquelles les juridictions régionales interviennent en tant qu'autorité juridictionnelle de première instance. Les collèges de la section d'administration de la juridiction suprême sont composés de trois membres; les collèges de cinq membres connaissent des recours formés contre les décisions rendues par des collèges de la section d'administration de la juridiction suprême ainsi que des recours secondaires.

49. Divergences d'opinion

Chaque membre du collège dispose d'un même droit de vote et vote en toute autonomie; les juges les moins anciens votent avant les juges ayant le plus d'ancienneté, le juge président étant le dernier à voter. Les membres du collège qui émettent un vote divergent peuvent en donner la motivation dans la minute. Dans les jugements rendus sur recours secondaires, les juges peuvent exiger que leur opinion divergente soit enregistrée sur la grosse du jugement. Les milieux judiciaires critiquent ce procédé qui, dès lors qu'il est considéré comme une atteinte à l'indépendance judiciaire, ne s'applique pas dans la pratique.

50. Publicité et notification du jugement

Les jugements sont prononcés publiquement et oralement. Ils sont ensuite reproduits par écrit et notifiés aux parties ou à leurs représentants légaux. Les décisions d'ordre purement procédural ne sont communiquées par écrit aux parties que si elles mettent fin à la procédure ou imposent une obligation. Les décisions écrites doivent être notifiées aux parties dans les 30 jours de la décision.

D. EFFETS ET EXÉCUTION DU JUGEMENT

51. Autorité de la chose jugée. Autorité du précédent

La décision du juge est définitive et ne peut être réexaminée si elle concerne la même affaire, les mêmes motifs en droit et les mêmes parties. L'autorité de la chose jugée empêche ainsi de recommencer une nouvelle procédure. Néanmoins, il ne s'agit pas là d'un obstacle absolu à l'appréciation du droit d'engager une procédure administrative, dès lors que, dans certaines

circonstances, une administration peut prendre, dans la même affaire, une nouvelle décision, même contraire (par exemple, elle peut reconsidérer le degré de dépendance sociale d'une personne aux soins à domicile, etc.). Dans le cadre d'une procédure en justice, cette nouvelle décision n'est pas revêtue de l'autorité de la chose jugée. La décision du juge lie aussi bien les parties que l'autorité.

52. Pouvoirs du juge de limiter les effets du jugement

Le juge ne peut pas limiter les effets du jugement dans le temps. Le jugement a force exécutoire le jour où il a effet, à moins que le juge ne permette exceptionnellement de surseoir à sa force exécutoire. Un jugement final peut porter sur la force exécutoire (exécution).

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

Des mesures d'exécution garantissent l'exécution d'une décision de justice sur la base d'une demande prévue par une loi spéciale, même si l'administration respecte habituellement les jugements finaux et s'il n'y a pas lieu de recourir à la force pour en assurer l'exécution. En cas d'annulation d'une décision administrative, l'administration est liée par les considérations juridiques émises dans la décision de justice.

Le juge peut imposer l'exécution de son jugement sur la base d'une proposition réitérée d'une partie en imposant une amende (qui peut même être renouvelée) pouvant atteindre 3.280 EUR, mais uniquement si, en cas d'inaction d'une administration publique, l'autorité n'a pas respecté le délai de mise en œuvre d'une décision et si elle n'agit toujours pas.

54. Mesures récentes contre le délai excessif de jugement

La stratégie visant à réduire le temps nécessaire à l'instruction des affaires, sans retard inutile, devrait tenir compte de la charge de travail des juges et devrait leur permettre de ne s'occuper que d'activités décisionnelles sans qu'ils doivent s'embarrasser de paperasserie inutile. Le nombre de juges affectés à la justice administrative est toujours insuffisant, plus particulièrement compte tenu de la complexité des affaires en la matière. Un personnel administratif et des assistants de justice hautement qualifiés devraient aider les juges à accélérer les procédures. Les problèmes de personnel dans ce domaine n'ont pas encore été résolus en dépit des efforts d'optimisation de l'appareil judiciaire, les effets escomptés se faisant toujours attendre.

La loi ne détermine aucun délai pour l'instruction des affaires; seul existe le principe général selon lequel une affaire doit être traitée sans retard inutile. On peut se demander s'il est nécessaire de prévoir autant de possibilités de recours - au moins deux niveaux de procédure devant l'administration et deux niveaux devant les juridictions administratives. L'existence de recours extraordinaires tant au niveau administratif que juridictionnel peut rendre la loi inapplicable. Le principe selon lequel une procédure juridictionnelle à une seule instance précédée par une procédure administrative à deux instances et une procédure juridictionnelle à deux instances précédée par une procédure administrative à une seule instance s'avère pratique et adéquat.

E. VOIES DE RECOURS

55. Répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes

La plupart des litiges commencent devant les juridictions régionales, jouant le rôle de juridictions de première instance, sur la base d'une plainte (déposée contre une décision finale d'une administration) ou d'un recours (formé contre une décision d'une administration qui n'est pas finale). Les juridictions administratives examinent le bien-fondé des recours et la légalité des décisions des administrations publiques. La loi précise les matières pour lesquelles la juridiction suprême agit en tant que juridiction de première instance. En dehors des cas prévus, elle agit en tant que juridiction d'appel qui réexamine les décisions des juridictions de première instance dans les limites des motifs du recours, celui-ci ne pouvant être interjeté que pour des motifs définis par la loi. Si les juges examinent habituellement les questions de droit, ils contrôlent souvent, en matière sociale, les faits du litige. Soit les plaintes sont rejetées, soit les décisions attaquées sont annulées et renvoyées à l'autorité administrative qui doit poursuivre la procédure et prendre une nouvelle décision. Au niveau de l'appel, la décision peut être confirmée ou annulée et renvoyée à l'administration qui doit poursuivre la procédure.

Les juridictions administratives ne contrôlent pas les décisions prises par le chef de l'État, le Parlement ou le gouvernement. En revanche, elles contrôlent les décisions des ministères et de chaque ministre prises dans l'exercice de ses devoirs administratifs publics. Par ailleurs, certains litiges en matière électorale ainsi que ceux relatifs aux partis et aux mouvements politiques relèvent de la justice administrative. Dans ces matières, les compétences sont partagées entre différents niveaux de juridiction et les actions intentées contre le chef de l'État relèvent de la compétence de la Cour constitutionnelle. Les juridictions administratives connaissent également des conflits de compétence entre les administrations publiques ou entre les administrations publiques et la justice. Enfin, elles connaissent des recours introduits contre les interventions illicites des administrations publiques ainsi que contre l'inaction d'une administration et veillent à assurer l'exécution judiciaire des décisions émanant d'administrations étrangères.

En tant que juridiction d'appel, la juridiction suprême peut confirmer le jugement attaqué d'une juridiction de première instance lorsqu'il est correct en fait, elle peut le modifier ou le renvoyer afin de permettre la poursuite de la procédure et la prise d'une nouvelle décision. Elle applique néanmoins le principe de la cassation en ce qui concerne les décisions des administrations publiques.

Le contrôle de la légalité des décisions ou des actes de l'administration relève de la compétence des juridictions régionales. Seuls des cas très spécifiques relèvent directement de la compétence de la juridiction suprême de la République slovaque; dans ce cas, la juridiction suprême agit et statue en premier et dernier ressort. Les procédures aux deux degrés devant les juridictions administratives - juridictions régionales agissant comme juridictions de première instance et juridiction suprême en tant que juridiction d'appel - faisant suite à des plaintes déposées contre des décisions finales ou à des recours formés contre des décisions qui ne sont pas finales, examinent avant tout la légalité, c'est-à-dire les questions de droit soulevées, et vérifient également si les constatations de fait sont suffisantes et exactes. La loi permet aussi bien aux juridictions régionales qu'à la juridiction suprême de rassembler des éléments de preuve.

Ce n'est qu'exceptionnellement que la juridiction suprême rassemble des preuves. Tant les juridictions régionales que la juridiction suprême prennent connaissance des faits oralement.

Le principe de pleine juridiction s'applique en ce sens que les juridictions régionales statuant sur le fond même et la juridiction suprême, en degré d'appel, peuvent trancher la question des dommages-intérêts, de la contrepartie ou de la sanction financières si elles déterminent que la décision sur le fond aurait dû être différente de celle de l'administration; sinon, le recours est rejeté ou la décision attaquée est annulée et l'affaire est renvoyée à l'autorité administrative qui doit poursuivre la procédure. La justice administrative est compétente au contentieux des élections ainsi qu'en matière d'enregistrement des listes de candidats; les contestations en matière d'acceptation de la présentation d'un candidat à la fonction de président de la République slovaque relèvent de la compétence de la juridiction suprême; les juridictions régionales traitent et tranchent les autres questions électorales. La juridiction suprême connaît également des litiges opposant les administrations (et les instances autonomes) de l'État et les juridictions.

56. Voies de recours

Les juridictions régionales statuent en premier et en dernier ressort sur les actions en justice intentées contre l'inaction ou l'intervention illicite d'une administration publique ainsi qu'en matière électorale; aucun recours n'est ouvert contre ces jugements. La loi ne prévoit pas non plus la possibilité de faire appel des décisions de la juridiction suprême, sauf en matière de pensions pour lesquelles un recours extraordinaire - le second recours - est ouvert contre les décisions de la juridiction suprême rendues sur recours.

À l'exception de certaines restrictions, les décisions des juridictions régionales peuvent faire l'objet d'un recours régulier - l'appel - qui est d'ailleurs largement utilisé; la loi habilite la juridiction suprême à examiner en degré d'appel aussi bien les constatations de fait que les questions de droit. Aucun recours n'est ouvert contre les jugements des juridictions régionales qui ont annulé une décision de l'administration fondée sur des questions de droit incorrectes ni lorsque les constatations de fait qui ont fondé la décision administrative sont contraires aux éléments du dossier de l'affaire.

F. PROCÉDURES D'URGENCE ET RÉFÉRÉS

57. Procédures d'urgence et référés

Le dépôt d'une plainte (introduction d'un recours) n'a pas en soi d'effet suspensif. Le plaignant (l'appelant) peut solliciter des mesures provisoires. Le collège qui examine la requête (le président du collège) est le même que celui qui instruit le litige au principal. Vu la nature de la requête, celle-ci est traitée prioritairement, sans retard inutile et sans audience publique.

Les mesures provisoires s'appliquent tant que la question n'est pas définitivement tranchée. Elles peuvent être annulées si les motifs qui les ont justifiées cessent d'exister. L'exécution d'une décision peut être suspendue à n'importe quel stade de la procédure, même en appel devant la juridiction suprême. Les questions d'expropriation régies par une loi spéciale sont entendues par la juridiction de première instance dans les trois mois de l'introduction de la requête.

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

Le juge n'accueille la demande de suspension de l'exécution d'une décision administrative que

si l'exécution immédiate de la décision attaquée risque de causer un préjudice grave. En cas de procédure à deux niveaux devant l'autorité administrative, l'exécution de la décision peut être suspendue aux deux niveaux. La demande de suspension de l'exécution d'une décision n'est soumise à aucun frais. Elle ne peut être introduite qu'en même temps que la plainte (recours).

59. Différents types de référés

Sur la proposition et de l'accord des parties et si tel n'est pas contraire à l'intérêt général, le juge peut ordonner de ne pas tenir d'audience publique; il en est de même pour les recours en matière de retraites. Par contre, le jugement doit toujours être prononcé en public.

Des affaires peuvent également être entendues sans tenir d'audience lorsque la procédure débouche sur une résolution plutôt que sur un jugement (actions intentées contre l'inaction d'une administration publique, requêtes visant à protéger le requérant contre l'intervention d'une administration publique et requêtes en matière électorale), ainsi que dans des affaires dont la procédure ne donne pas lieu à une décision sur le fond, telles que la suspension de la procédure en raison des vices entachant le recours, l'introduction tardive de la requête, l'introduction d'une requête par une personne qui n'a pas la capacité d'agir en justice, une décision non susceptible de contrôle juridictionnel, le défaut de paiement des frais de justice, etc.

III. RÉGULATION DES LITIGES ADMINISTRATIFS PAR DES INSTANCES NON JURIDICTIONNELLES

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

Les litiges peuvent également être réglés lorsqu'il est mis fin à la procédure dans les cas où l'administration, dont la décision est soumise au contrôle du juge, prend une nouvelle décision qui satisfait pleinement le requérant. Il est également mis fin à la procédure de révision juridictionnelle si la partie concernée introduit, en même temps que la demande de contrôle juridictionnel, un recours administratif extraordinaire et obtient gain de cause.

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

Le médiateur n'est pas habilité à déposer des plaintes - il peut uniquement conseiller le plaignant sur la procédure correcte à suivre. Lorsque le défenseur public des droits détermine que la décision d'une administration publique est illégale, il peut renvoyer la question au procureur compétent. Le procureur est habilité à intenter une action en justice si une loi spéciale le prévoit et si sa réclamation est rejetée.

62. Modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

La médiation n'est pas pratiquée en matière de justice administrative et le concept de la transaction n'a pas été instauré. La rectification peut également être effectuée par un recours extraordinaire formé, dans le cadre d'une procédure administrative, si l'objet du contrôle juridictionnel est la décision finale d'une autorité administrative. La rectification d'une décision par l'administration peut avoir lieu dans le cadre d'une procédure administrative si l'objet du contrôle juridictionnel est une décision administrative qui n'est pas finale.

Le plaignant peut retirer sa plainte tant que le juge n'a pas rendu sa décision; ce procédé s'applique également aux affaires pour lesquelles les parties ont conclu un règlement - la juridiction de première instance n'examine pas les motifs du retrait des plaintes. Si le retrait de la plainte intervient durant la procédure de recours, après que la juridiction de première instance a rendu son jugement, la juridiction suprême ne peut accepter le retrait sans le consentement de l'autre partie.

IV. ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET DONNÉES STATISTIQUES

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

63. Budget moyen affecté à la justice

Vu la structure organisationnelle de l'appareil judiciaire, il n'est pas possible d'identifier précisément les dépenses relatives à la justice administrative. Le montant alloué à la Cour suprême dans le budget de l'État approuvé pour l'année 2009 est de 7.521.513 EUR et celui alloué au Ministre de la Justice est de 286.018.486 EUR. Le montant total du budget de l'État pour l'année 2009 est de 14 125 290 712 EUR.

64. Nombre de magistrats

Le système judiciaire slovaque occupe 1.392 juges et 719 assistants de justice principaux autorisés par la loi à rendre des décisions, à l'exception de jugements portant sur le cause même.

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

18 juges travaillent à la section administrative de la Cour suprême et les tribunaux régionaux occupent 46 juges chargés à temps complet des matières administrative, outre les autres juges (environ 10) s'occupant des autres contentieux (civil ou commercial).

66. Assistants de justice

On dénombre 18 assistants de justice. Ce n'est qu'à la Cour suprême que les juges bénéficient de pareils assistants. On dénombre également 19 agents principaux de la Cour qui ont une formation juridique.

67. Ressources documentaires

Le développement des ressources bibliothécaires des juridictions s'est étalé sur de nombreuses années et met surtout l'accent sur les domaines juridiques traditionnels (droit civil et pénal). Le développement des ressources documentaires dans le domaine de la justice administrative s'améliore progressivement.

68. Moyens informatiques

Les juridictions et leurs collèges administratifs ont accès aux technologies de l'information.

69. Sites Internet des juridictions et d'autres organes compétents

Les arrêts de la Cour suprême de la République slovaque et d'autres informations sont disponibles sur son site Internet : www.nssr.gov.sk . D'autres informations relatives aux juridictions sont également disponibles sur le site Internet du Ministre de la Justice de la République slovaque : www.justice.sk .

B. AUTRES STATISTIQUES ET INDICATIONS CHIFFRÉES

70. Nombre de nouvelles requêtes chaque année

En 2008, 2.471 affaires ont été introduites devant la section d'administration de la Cour suprême et 10.639 affaires devant les tribunaux régionaux.

71. Nombre de dossiers traités chaque année

En 2008, la section d'administration de la Cour suprême a traité 3.038 affaires et les tribunaux régionaux en ont traité 10.219.

72. Nombre de dossiers non traités

Fin 2008, 1.344 affaires introduites à la section d'administration de la Cour suprême n'avaient pas encore été tranchées. Les tribunaux administratifs devaient encore trancher 8.895 affaires.

73. Délai moyen de jugement

La durée de la procédure devant la section d'administration de la Cour suprême est de 6 à 12 mois. En 2008, la durée moyenne de la procédure devant les tribunaux administratifs était de 11,89 mois.

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

En 2008, les tribunaux régionaux ont annulé 34 % des décisions administrative attaquées.

75. Volume des litiges par domaine

Le volume du contentieux n'est pas spécifiquement déterminé par domaine. Un examen des statistiques relatives aux affaires instruites révèle que les affaires en matière sociale (plus particulièrement les allocations de retraite) représentent 50 % des affaires instruites, les restitutions 15 %, les dossiers en matière fiscale et douanière 15 % (ce nombre diminue par suite de l'introduction d'un taux forfaitaire), les litiges en matière de construction, de cadastre et de protection de l'environnement 5%, les affaires concernant la radiodiffusion et les médias électroniques, les télécommunications et la concurrence 5 %, le réexamen de décisions d'un certain nombre d'autorités de contrôle, telles que les sanctions imposées par l'inspection du commerce 5 %, les dossiers en matière d'asile et autres 5% du nombre total des affaires instruites.

C. ÉCONOMIE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

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

Après l'adoption de la loi n° 514/2003 Rec. relative à la responsabilité en matière de dommages causés dans l'exercice de la puissance publique, les craintes des agents de l'administration publique quant à leur responsabilité en matière de dommages se sont faites plus vives par rapport à la situation réglée en la matière par la loi n° 58/1969 Rec. relative à la responsabilité publique en matière de dommages. Ces craintes ont notamment été alimentées par les commentaires des médias, qui manquaient parfois de pertinence, et qui ont surtout mis l'accent sur les recours possibles sans préciser les conditions légales d'établissement de la responsabilité.

Par ailleurs, les médias font un battage autour des montants octroyés à titre de dommages-intérêts par la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg alors qu'ils représentent moins d'un dixième de pourcent du budget de l'État et que les dommages résultant de l'inaction de l'administration ou de jugements erronés des juridictions sont négligeables par rapport aux autres types de dommages - tels que les dommages causés à l'économie nationale par une estimation inexacte des risques économiques. Nous n'avons pas connaissance d'études dans ce domaine.

Partie 1 préparée par : personne de contact - M. Miroslav GAVALEC

Juge à la juridiction suprême de la République slovaque

Section d'administration

Bratislava, République slovaque.

Pour des informations complémentaires, veuillez contacter : gavalec@supcourt.gov.sk