

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

- Rapport de la Suède -

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

Dans un premier temps de l'histoire suédoise, le roi était titulaire de l'autorité judiciaire. Au fil du temps, il fut perçu comme une sorte de cour d'appel. Les juridictions de droit commun se développèrent plus tôt que les juridictions administratives. La première juridiction administrative fut une Cour d'appel établie en 1799. Au début des années 1900, la fonction de contrôle apparut et fut orientée vers le réexamen des affaires fiscales et des questions administratives.

Les affaires administratives devinrent un poids constant à la charge du gouvernement. La Cour Administrative Suprême (CAS) fut établie en 1909. En principe, elle assumait la responsabilité des affaires judiciaires alors que le gouvernement se réservait le droit de statuer sur le point de savoir si la loi considérée était de rigueur.

Le système des juridictions administratives se développa progressivement pour être parachevé en 1979. Une part importante du contrôle continua cependant à être réservée au gouvernement.

Pendant les dernières années du 20^{ème} siècle, de plus en plus d'affaires furent transmises du gouvernement aux juridictions administratives. À ce jour, d'une manière générale, les décisions administratives heurtant un droit civil individuel peuvent être soumises au contrôle des juridictions administratives – Cf. question 25.

2. Rôle de contrôle des actes de l'administration

La plupart des affaires soumises aux juridictions administratives sont introduites par un recours formé contre une décision prise par une autorité administrative (certaines affaires sont introduites par une demande et la County Administrative Court (la CAC) rendra la première décision). Il y a deux grandes catégories de recours. La première, la plus importante, englobe la plupart des litiges entre les autorités publiques et les particuliers. Ces affaires recouvrent par exemple les affaires fiscales et de sécurité sociale. Le tribunal examinera alors aussi bien la légalité que l'opportunité de la décision administrative contestée et sa décision remplacera celle de l'autorité administrative. Cette catégorie de recours a pour but de soumettre les autorités administratives à la loi et de protéger les droits individuels.

La seconde catégorie de recours, plus limitée, englobe les décisions prises par les autorités locales ou régionales agissant dans le domaine de la libre administration municipale. Sur requête de tout individu vivant dans la municipalité ou la région considérée, une décision de ces autorités peut être examinée par une juridiction administrative. Ce type de recours est toutefois limité à un simple contrôle de légalité et ne peut entraîner qu'un refus.

En plus des recours juridictionnels précités, des recours dans diverses catégories d'affaires peuvent être introduits devant les tribunaux administratifs de première instance par voie de requête. De telles affaires ne font pas l'objet de décisions administratives préalables. Au lieu de cela, l'autorité

concernée introduit une requête devant la juridiction. Cette catégorie comprend les affaires impliquant notamment la prise en charge d'enfants ou de toxicomanes et les soins psychiatriques.

3. Définition de l'administration

Dans l'histoire législative de l' « Instrument of Government » (partie de la Constitution), il a été établi que les autorités administratives sont des corps appartenant à l'organisation de l'Etat ou de l'administration publique municipale. Il n'en a pas été donné de définition globale.

Quand la question se pose de savoir si un organe constitue une autorité administrative ou appartient à tout autre catégorie (par exemple une fondation), le tribunal doit considérer le problème au regard de la loi concernée. En pratique, il y a d'un côté les autorités gouvernementales tant centrales que locales et de l'autre les autorités régionales et municipales.

4. Classification des actes de l'administration

S'agissant du champ d'application du contrôle reconnu aux juridictions administratives, il y a une différence fondamentale entre d'une part les décisions administratives par lesquelles l'autorité compétente s'est bornée à appliquer la loi ou une réglementation touchant une situation individuelle et a alors pris une décision relative aux droits et obligations d'une personne (physique ou morale) et d'autre part, les actes par lesquels l'autorité administrative a délivré des instructions générales sur plusieurs points.

Seules les premières peuvent faire l'objet d'un contrôle de la part des juridictions. Les actes matériels d'une autorité administrative ne peuvent, par eux-mêmes, faire l'objet de recours, seule la décision de prendre l'acte le peut. De la même manière que pour les contrats accordés par les autorités administratives, ils sont –à l'exception des cas concernant les règles spécifiques applicables aux marchés publics- considérés comme des affaires civiles et ainsi jugés uniquement par les tribunaux de droit commun.

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

A. ORGANES COMPETENTS

5. Organes juridictionnels assurant le contrôle de l'administration

Pour les actes pouvant être contrôlés (Cf. question 4), le recours est en principe formé devant une CAC. Cependant, lorsqu'un recours a été formé, l'autorité qui a pris la décision en cause se trouve dans l'obligation de reconsidérer le cas et s'il se trouve que la décision est erronée voire inappropriée, doit la modifier, pourvu que la modification ne soit préjudiciable pour personne.

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

Il existe deux grands ordres juridictionnels en Suède ; les juridictions de droit commun et les juridictions administratives. Les juridictions de droit commun traitent des affaires pénales et civiles entre les particuliers. Ce sont les tribunaux de première instance (district court), les Cours d'appel et la Cour Suprême. Les juridictions administratives traitent principalement des litiges opposant une autorité publique et un particulier. Ce sont les CAC, les Cours administratives d'appel (CAA) et la CAS.

Depuis 2006, trois juridictions administratives de première instance (celles de Stockholm, Göteborg et Malmö) font office de juridictions spéciales pour l'immigration. Les décisions de l'Office suédois de l'immigration sont susceptibles de recours devant l'une de ces trois juridictions. Une décision rendue par un Tribunal de l'immigration peut faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel pour l'immigration située à la Cour administrative d'appel à Stockholm.

En marge de ce système juridictionnel, il existe quelques juridictions spécialisées comme la « Cour du travail », la « Cour commerciale » et les tribunaux environnementaux. Il n'y a pas de cour constitutionnelle.

Les tribunaux de l'ordre administratif sont compétents pour contrôler les actes administratifs (Cf. questions 2 et 4). Par principe, un recours formé contre une décision administrative qui affecte les droits et obligations d'un particulier peut être déposé devant une juridiction administrative.

B. STATUT DES ORGANES COMPETENTS

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

Il faut distinguer entre le contrôle de pleine juridiction des actes administratifs pris dans des affaires particulières, concernant la légalité et l'opportunité, et le contrôle de la réglementation elle-même ayant été appliquée à l'affaire soumise à examen juridictionnel. Le contrôle exercé sur une décision particulière est limité à la demande présentée par les parties. Ces dispositions se trouvent dans les règles attachées au contentieux administratif (Loi sur le contentieux administratif).

S'agissant des lois, les juridictions administratives ont un certain droit de déterminer si elles respectent les critères institués par les dispositions supra-législatives (telles que la Constitution ou les normes communautaires), qualifié de « statutory examination » (contrôle des lois). Si une loi se trouve être en conflit avec une disposition supérieure, elle n'est pas appliquée (c'est-à-dire qu'elle ne peut pas être annulée – cf. question 4). Ces règles sont prévues par l' « Instrument of Government ».

8. Statut particulier des juridictions administratives

La compétence et les obligations des juridictions administratives sont définies par la Loi sur le contentieux administratif déjà évoqué ainsi que par la Loi sur les juridictions administratives générales. Les règles tenant à la procédure et les obligations de ces juridictions peuvent également être prévues par d'autres législations (ex. : les délais de jugement en urgence et l'aide juridictionnelle). L'interprétation des règles est développée par la jurisprudence de la CAS.

C. ORGANISATION INTERNE ET COMPOSITION DES ORGANES COMPETENTS

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

Il n'appartient pas aux juridictions de droit commun de contrôler les actes administratifs.

10. Organisation des *juridictions administratives*

Les recours contre les actes administratifs sont par principe formés devant les CAC. Il en existe actuellement 23. En 2010 cependant, une réorganisation interviendra et leur nombre sera ramené à douze.

Il n'y a aucune exigence particulière pour les recours portés devant les juridictions administratives de première instance si ce n'est d'un point de vue formel (obligation de l'écrit...). Les recours à l'encontre des jugements des juridictions administratives de première instance peuvent être portés devant l'une des quatre cours administratives d'appel (en fonction du lieu où se situe la juridiction administrative de première instance). Une autorisation d'interjeter appel est requise dans la plupart des cas. Cf. question 26.

Les décisions des CAA peuvent être déferées à la CAS. La tâche la plus importante de la CAS est, à travers ses décisions sur des cas individuels, de fixer la jurisprudence de façon à guider les tribunaux ainsi que tous les organes exerçant le droit en Suède. Une autorisation de pourvoi est requise dans la majorité des cas, mais elle est très rarement accordée.

Pour les juridictions d'immigration, cf. la question 6.

D. JUGES

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

Les magistrats de l'ordre administratif sont compétents pour traiter tous les cas pouvant survenir devant la juridiction. C'est la règle de principe. Les juges des juridictions inférieures peuvent néanmoins, pendant une certaine période, travailler dans une section spécialisée de celles-ci. À la Cour administrative suprême aussi, les juges rapporteurs prennent en charge certaines catégories de dossiers dans l'une des quatre sections de la Cour administrative suprême.

Il se peut qu'en certaines hypothèses, le tribunal utilise la possibilité qui lui est reconnue de faire appel à un expert indépendant (ex. : un psychiatre dans le cadre d'une assistance psychiatrique).

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

Les juges permanents sont, à l'exception des plus hauts postes juridictionnels, recrutés selon une procédure de candidature. Celles-ci sont préparées par la Commission de contrôle des nominations, qui délivre ses nominations au Gouvernement. Ces dernières sont alors principalement fondées sur une évaluation des compétences de chaque candidat.

Les juges occupant les plus hautes fonctions (ex. : les juges de la CAS) sont nommés directement pas le gouvernement. Par conséquent, de tels postes ne sont pas annoncés et il n'y a donc pas de procédure de nomination.

Il y a aussi des juges adjoints ou encore des juristes de formation travaillant pour les tribunaux. Ces derniers sont recrutés par les tribunaux de façon moins contraignante.

13. Formation des juges

Officiellement, il n'y a pas d'autre exigence que celle d'être titulaire d'un diplôme en droit, et bien sûr d'avoir une expérience professionnelle dans le domaine juridique. D'autres juristes professionnels, tels les avocats/conseillers et les procureurs, peuvent être nommés. Mais la plupart des juges poursuivent une carrière judiciaire. Ceux qui la poursuivent commencent par travailler comme référendaires au tribunal de première instance, en principe pendant deux ans. Sur candidature, ils peuvent devenir conseillers référendaires dans une cour d'appel où ils officient en principe deux ans. Ensuite, ils travaillent pendant deux ans dans une juridiction de première instance. Après seulement une année passée à la cour d'appel, ils y deviennent assesseurs. En tant qu'assesseur, ils officient souvent en dehors du tribunal, par exemple en tant que conseil juridique au sein d'un ministère ou secrétaire d'une commission législative. En général, après 6 ou 8 ans de service, le juge associé peut solliciter une poste permanent. Seuls certains, cependant, peuvent espérer une nomination en tant que juge permanent.

14. Avancement et promotion des juges

Cf. question 12.

15. Mobilité dans la magistrature

Les assesseurs bénéficient d'une importante mobilité professionnelle. Avec l'autorisation de la Cour d'appel par laquelle ils sont employés, ils peuvent élargir leur expérience juridique en exerçant différentes fonctions d'Etat, plus particulièrement dans les ministères et le Parlement. (question 14).

En ce qui concerne les juges permanents, leur mobilité est plutôt limitée. Il leur est difficile d'obtenir de telles autorisations. Pour les magistrats des deux Cours Suprêmes, ce n'est pas permis du tout.

E. FONCTIONS DES ORGANES COMPETENTS

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

Se reporter aux questions 2 et 4. Ce qui suit ne vaut que pour les affaires les plus courantes dont les juridictions administratives sont saisies, c'est-à-dire lorsqu'un individu a déposé une requête contre une décision prise par une autorité administrative en accord avec la législation en vigueur. L'acte est contrôlé au regard à la fois de sa conformité au droit, de son opportunité et de son caractère équitable. Le tribunal peut alors annuler l'acte ou le modifier. Le jugement peut comporter l'obligation pour l'autorité administrative concernée d'agir de telle ou telle manière. Lorsqu'une procédure de marché public est examinée, le tribunal peut décider que la procédure doit être reprise.

Le tribunal ne peut annuler des contrats ou accorder des dommages-intérêts (de telles matières sont considérées comme civiles et ne sont jugées que par les tribunaux de droit commun). Dans le cadre d'un recours contre une autorité locale, la juridiction doit se borner à vérifier si cette dernière n'a pas excédé certaines limites en prenant sa décision. Si la juridiction annule une décision de l'autorité local, aucune nouvelle décision ne peut s'y substituer.

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

D'une manière générale, il n'existe pas de tels mécanismes. Il y a cependant certaines dispositions spécifiques relatives aux affaires fiscales qui sont susceptibles, dans une certaine mesure, de s'en rapprocher. Il est possible pour un tribunal de rendre une décision sur une question qui serait décisive pour la résolution du reste de l'affaire. Une telle décision peut faire l'objet d'un contrôle séparé alors même que le reste de l'affaire serait pendant.

De plus, il y a, dans le domaine fiscal, une commission spéciale (le Conseil du Ruling) dont le but est de donner des réponses à des questions spécifiques concernant l'imposition d'une personne. Une réponse du conseil est directement susceptible d'appel devant la CAS. La réponse, quand elle est pourvue de la force légale, lie les autorités fiscales.

18. Fonctions consultatives des organes compétents

Les tribunaux ne disposent que de la fonction juridictionnelle. Cependant, les juges de la Cour Suprême et de la CAS peuvent parfois faire partie du Conseil législatif. Cet organe se compose de deux sections comptant chacune trois membres et est saisi par le gouvernement afin de donner son avis sur d'importantes propositions de lois avant qu'elles ne soient présentées au Parlement. Le conseil examine soigneusement la législation proposée du point de vue juridique et peut proposer des modifications. Son avis ne lie pas le gouvernement.

19. Organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives

Cf. question 18.

F. REPARTITION DES FONCTIONS ET RAPPORTS ENTRE LES ORGANES COMPETENTS

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

Les CAA n'ont pas de fonctions officielles permettant d'assurer l'application et l'interprétation uniforme du droit. Le principal moyen est de se référer à la jurisprudence des Cours suprêmes. Lorsque la CAS a rendu une décision dans laquelle l'interprétation d'une disposition a été clarifiée, les CAA en ajusteront l'application en conséquence. Les décisions rendues par la CAS ne lient pas par principe mais sont suivies en pratique.

II – CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

A. ACCES AU JUGE

21. Conditions préalables au recours juridictionnel

Cf. question 4. Quant au reste, la seule condition préalable au droit d'exercer un recours contre une décision administrative est que le requérant soit directement affecté par quelque manière que ce soit par la décision et que celle-ci aille à l'encontre de sa volonté (il y a bien sûr des conditions nécessaires concernant la compétence légale, etc.).

Si la loi prévoit que le contrôle doit être au préalable effectué par une autorité hiérarchiquement supérieure, pareil contrôle devra avoir lieu. Un recours pourra alors être introduit devant la juridiction administrative contre la seconde décision. Un recours doit toujours être écrit.

22. Droit de saisir le juge

Il n'y a aucune restriction particulière à la possibilité de saisir un TA, mais le requérant doit remplir les conditions préalables visées à la question 21. Par conséquent, toute personne physique ou morale qui est directement affectée par une décision administrative peut, en principe, former un recours. Concernant les personnes morales, cela implique une possibilité moindre dans la mesure où elles sont considérées n'être affectées que par certains types de décisions administratives, telles que les décisions relatives à leur imposition et les permis de construire touchant à leurs biens immeubles.

Concernant les organes administratifs, il y a quelques exemples de dispositions permettant à une municipalité de former un recours. On trouve également certaines décisions devant être directement prises par un tribunal à la demande d'un organe administratif (telles que les affaires concernant la prise en charge d'enfants). Mais généralement, les autorités administratives apparaissent seulement en ce qu'elles sont la partie opposée à la personne privée qui a formé le recours.

23. Conditions de recevabilité des recours

Cf. question 21 et 22. Lorsqu'on ne peut déterminer clairement si un requérant est ou non affecté par la décision attaquée (cela est, pourtant, généralement, évident), ce dernier doit établir les raisons pour lesquelles il s'estime en droit de former un tel recours.

24. Délais à l'introduction du recours

Les recours contre les décisions administratives doivent respecter les conditions tenant aux délais. Il s'agit en général de trois semaines après la communication de la décision. Pour certains types de décision, des délais plus longs sont prévus (affaires fiscales et affaires relatives à la sécurité sociale). Autorités et tribunaux doivent informer les parties des délais ainsi que les autres conditions formelles de la requête. Le tribunal ne peut accorder de prolongation de délais, mais une fois la requête déposée à temps, les documents peuvent être complétés plus tard (toutefois, cela ne s'applique pas aux recours contre des décisions d'autorités locales). Il existe malgré tout un moyen extraordinaire d'obtenir une prolongation de délai dans l'hypothèse où le requérant est dans la

mesure de prouver qu'il ne pouvait formuler sa requête à temps pour des raisons indépendantes de sa volonté.

Les délais commencent à courir le jour de la communication formelle de la décision à la personne concernée. Le jour de la semaine correspondant trois semaines plus tard est le jour limite pour former un recours. Si un délai plus long est prévu, la limite sera fixée à la date correspondante, par exemple deux mois plus tard. Lorsque le délai s'achève un dimanche ou un jour férié, le recours peut être fait le jour suivant. En ce qui concerne les organes administratifs, le délai est calculé à compter du jour suivant la décision.

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

Cf. question 2 et 4. Les actes administratifs qui ne concernent ni les droits, ni les obligations, ni les intérêts privés ou les personnes morales sont, en principe, insusceptibles de recours (à l'exception du contrôle légal des décisions prises dans la sphère d'autonomie des municipalités). Les décisions prises dans le cadre du procès, par exemple pour transmettre un document pour commentaire, ne sont pas susceptibles d'être contrôlés hormis dispositions contraires. Seule la décision finale peut faire l'objet d'un recours.

Dans ce contexte, il faut noter qu'il existe toujours des questions administratives où le gouvernement prendra la décision finale et où il n'y a aucun recours juridictionnel classique (cf. question 1). Ce sont les questions à forte coloration politique (urbanisme, tracé de voies ferrées...).

Lorsque ces décisions affectent les droits individuels, il est possible de les porter devant la CAS. Le contrôle, appelé *Judicial Review*, se borne à un strict contrôle de légalité mais prend en compte non seulement le droit en vigueur, mais aussi les principes généraux de droit et la jurisprudence de la CEDH. Si la Cour estime qu'un principe juridique a été méconnu, elle peut annuler la décision. Il y a un délai de trois mois à partir du jour où a été rendue la décision pour former un recours.

26. Procédure de filtrage des recours

En général, chaque requête doit être examinée par rapport aux conditions formelles du recours et de façon à déterminer si le plaignant est autorisé à en former un. A part cela, il n'y a pas de filtrage au niveau des CAC. Au niveau des CAA, il y a, dans la plupart des cas, une autorisation d'appel à obtenir. Celle-ci peut être accordée par une cour administrative d'appel dans trois hypothèses : lorsque c'est important pour l'application du droit, que le recours est appelé à faire jurisprudence (à savoir lorsque des juridictions inférieures ont besoin d'une référence concernant un point de droit), lorsqu'il y a lieu de modifier la décision d'une juridiction administrative de première instance ou lorsqu'il existe des motifs exceptionnels de prendre le recours en considération.

Cette procédure d'autorisation d'interjeter appel peut être considérée comme une procédure de filtrage. En principe, deux juges décident de délivrer l'autorisation ou pas. Dans l'affirmative, l'affaire est tranchée par trois ou quatre juges. Les demandes de recours devant la CAS sont également la plupart du temps subordonnées à une procédure d'autorisation d'interjeter appel. La Cour administrative suprême peut également délivrer une autorisation d'interjeter appel lorsqu'il existe d'autres motifs exceptionnels de prendre l'appel en considération.

Lorsqu'une affaire en est au stade de la Cour administrative suprême, d'un à sept juges peuvent trancher la question de savoir s'il y a lieu ou pas de délivrer l'autorisation de recours. En principe,

d'un à trois juges prennent part à pareille décision. Lorsqu'une autorisation de recours a été octroyée dans une affaire, son examen final est normalement confié à cinq juges.

Celle-ci n'est accordée que dans de rares hypothèses, principalement lorsqu'une décision de la CAS peut clarifier un problème important de droit et peut permettre d'orienter les juridictions inférieures. Un ou trois juges se prononcent sur l'autorisation, cinq jugent l'affaire lorsque celle-ci est accordée.

27. Forme de la requête

La requête doit être écrite et signée par le demandeur. Elle doit indiquer la décision contestée, la modification requise et les raisons de celle-ci. Si une autorisation d'interjeter appel est nécessaire, elle doit également indiquer les motifs pour lesquels cette autorisation devrait être octroyée. Le requérant est libre quant à la forme de la requête.

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

Tout recours contre une décision se fait par écrit. Si le requérant est une personne physique, l'acte d'appel doit comporter sa signature ou celle de son représentant (cf. article 23 LPA et article 3 LCA). En raison de l'exigence d'une signature personnelle, une personne physique ne peut faire usage d'Internet pour introduire un recours. Toutefois, une modification de cette disposition est à l'étude.

S'agissant de l'utilisation des technologies modernes; les possibilités pour les juridictions d'auditionner parties ou témoins par vidéo se sont développées au cours des dernières années. Au moment de décider si une telle audition doit avoir lieu, la juridiction doit tenir compte du coût qu'implique pour les parties une comparution physique et si elles perçoivent avec une certaine anxiété manifeste le fait d'être contraintes de comparaître physiquement devant la juridiction.

29. Coût de l'introduction de la requête

L'introduction d'une requête n'est pas soumise au paiement d'une somme d'argent.

30. Assistance obligatoire d'un avocat

Il n'est pas obligatoire de solliciter l'aide d'un avocat ou de tout autre conseil juridique. Dans la grande majorité des affaires soumises aux juridictions administratives, les requérants agissent seuls. Les juridictions administratives ont la charge de l'instruction de chaque affaire et sont dans l'obligation de signaler aux requérants ce qui peut manquer. Toutefois, dans certaines catégories d'affaires, les parties ont droit à l'assistance judiciaire. Ces catégories comprennent les affaires impliquant notamment la prise en charge d'enfants ou de toxicomanes et les soins psychiatriques. Dans les autres affaires, les juridictions peuvent le cas échéant octroyer au requérant l'assistance judiciaire sous la forme d'un avocat moyennant un coût limité.

31. Aide juridictionnelle

Les demandes d'aide juridictionnelle sont adressées directement à l'Autorité pour l'aide juridictionnelle sauf si l'affaire est déjà pendante. Dans ce cas, c'est la juridiction qui statue sur

l'aide juridictionnelle. Tout le monde n'y a pas droit. L'aide juridictionnelle concerne d'abord et surtout des particuliers. Si quelqu'un dispose de revenus trop élevés (dépassant 260.000 SEK par an), il n'a pas droit à une aide juridictionnelle de l'État, ni s'il dispose d'une assurance protection juridique. Une autre condition à remplir pour obtenir l'aide juridictionnelle est qu'elle soit nécessaire et qu'il soit raisonnable que l'État assume les frais du litige. Pour ce motif, les possibilités d'octroyer une aide juridictionnelle dans des affaires portées devant les juridictions administratives sont plutôt réduites.

Si le tribunal a demandé un complément de documents, par exemple en sollicitant une expertise médicale, cela est gratuit pour les parties.

32. Sanctions contre les recours abusifs et injustifiés

Il n'y a pas de sanctions pour recours abusifs ou injustifiés.

B. PROCES

33. Principes fondamentaux du procès et leurs sources

Depuis 1966, il y a, par principe, une procédure obligatoirement contradictoire devant les TA. Cela signifie que si un individu forme un recours contre la décision d'une autorité administrative, celle qui a formulé la décision en premier doit être la partie adverse du requérant.

Les procédures sont écrites, mais il existe des hypothèses d'audience oralisée. Dans certains cas, une audience est plus ou moins obligatoire, dans d'autres, le tribunal se prononcera sur le recours à une audience publique si une partie le demande et dans la mesure où ce n'est pas injustifié. Ces dispositions se rencontrent dans le droit interne suédois, mais les tribunaux se réfèrent aussi à la jurisprudence de la CEDH. Le tribunal, indépendamment de ce qui aura été soulevé pendant l'audience, fondera son jugement sur tous les éléments de l'affaire. Il appartient au tribunal de garantir que l'affaire est aussi bien préparée que sa nature l'exige.

34. Principe d'impartialité

Les dispositions garantissant l'impartialité d'un juge sont insérés dans le Code de procédure judiciaire et sont les mêmes pour tous les tribunaux. Le juge qui présente un intérêt personnel dans l'affaire ou qui a pris, antérieurement, une décision visant le même problème ne doit prendre partie au traitement de l'affaire.

Un juge dont l'impartialité peut être en doute doit le faire savoir. Si une partie estime que l'impartialité d'un juge est contestable, ce dernier doit formuler une objection à cet égard. Une décision particulière est alors prise par le tribunal, décision pouvant faire l'objet d'un recours. Lorsqu'un jugement final a été prononcé, si l'on s'aperçoit que la présence d'un juge était contestable et qu'il ne devait pas participer au jugement, ce dernier pourra être annulé.

35. Moyens juridiques nouveaux en cours d'instance

Dès lors que la requête ne change pas, il n'y a en principe aucune limitation à ce que des moyens nouveaux soient invoqués. Il n'est cependant pas utile pour une personne privée de présenter des

moyens de droit. La juridiction se doit d'appliquer le droit correctement, même lorsqu'une partie n'a pas la capacité de plaider sa cause. Concernant le contrôle des décisions prises par les municipalités (question 2), tous les griefs contre celles-ci doivent être formulés dans le respect du délai de recours.

36. Personnes autorisées à intervenir en cours de procès

Seules les parties et les personnes directement concernées par l'affaire (comme par exemple l'autre parent dans l'hypothèse d'un placement d'enfant) sont autorisés à intervenir en cours de procès.

37. Rôle du ministère public en matière administrative

L'autorité administrative qui est la partie adverse dans l'affaire a l'obligation de développer des arguments (moyens) d'intérêt général. S'agissant de la CAS, certaines dispositions prévoient que seule l'autorité nationale concernée peut former un recours.

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

Non (question 37). Le tribunal peut cependant demander à n'importe quelle autorité d'Etat compétente de rendre un avis sur l'affaire. Un tel avis ne lie pas le tribunal.

39. Fin de procès avant jugement

Le retrait d'une requête n'est pas rare. Si la mort du requérant entraîne la fin de la procédure, cela dépend en réalité de l'affaire. Certaines affaires ne mèneront à rien, mais dans d'autres les héritiers ont le droit de continuer le procès. La situation est la même dans l'hypothèse d'une liquidation judiciaire. Le procès peut également s'achever à cause de faits nouveaux rendant un jugement sans objet (par ex. une autorité inférieure a fait droit à une requête plus récente qui satisfait l'objet de l'appel).

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

Tout document contenant de nouvelles informations ou arguments est communiqué à la partie adverse.

41. Charge de la preuve

Le tribunal doit s'assurer que l'affaire a été bien préparée. Cela implique la délivrance des documents, etc., relatifs à l'affaire. Mais depuis la réforme ayant introduit la procédure contradictoire obligatoire (question 23), l'autorité administrative responsable jouera un rôle plus important dans la délivrance des documents et des preuves nécessaires. Il n'y a pas d'obligation pour un particulier de fournir des preuves, mais si elle néglige de clarifier les faits de l'affaire, cela peut jouer en sa défaveur. En pratique, il n'est pas inhabituel que les requérants présentent leurs propres preuves (ex. : expertises médicales).

42. Modalités de l'audience

Les audiences sont en principe publiques. Il est possible qu'elle se déroule à huis clos lorsqu'il y a une raison de croire qu'une information secrète sera divulguée. Cela est fréquent pour les procédures concernant le placement d'enfant et l'assistance psychiatrique obligatoire (devant les tribunaux de droit commun, question 6, les possibilités de huis clos sont plus réduites).

43. Délibéré

Seuls les membres du tribunal (et parfois un greffier) assistent aux délibérations, et ce en vertu de la loi. Les juges ne sont pas autorisés à révéler ce qui a été dit pendant la délibération. La situation d'un juge révélant son opinion au public avant le jugement serait considérée comme une hypothèse où son impartialité pourrait être mise en cause ; il ne pourrait donc prendre part ni aux délibérations, ni au jugement.

C. JUGEMENT

44. Motivation du jugement

Les décisions doivent être motivées. L'importance des détails donnés varie en fonction des affaires. Un principe général veut qu'une réponse soit donnée à toutes les objections pertinentes et que l'individu concerné en comprenne le raisonnement.

Les décisions des cours d'appel sont souvent courtes si elles partagent l'opinion des County courts.

La motivation donnée par la Cour administrative suprême, dont les décisions constituent des précédents pour les tribunaux inférieurs, est souvent très développée.

45. Normes de référence nationales et internationales

Les normes les plus utilisées sont les lois du Parlement et les décrets gouvernementaux, tels qu'interprétés par la jurisprudence de la CAS. Le droit communautaire, etc., peut être pris en compte. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention européenne) fait partie du droit suédois. Depuis que la Suède est membre de l'Union européenne, les juridictions administratives doivent également tenir compte des règles communautaires.

46. Critères et méthodes de contrôle du juge

Lorsqu'un contrôle de pleine juridiction est effectué (ce qui est généralement le cas, questions 2, 16 et 25), le tribunal –à la demande du requérant- est libre de rechercher d'autres solutions légales et de modifier la décision de l'autorité administrative dans un sens plus approprié. Les inconvénients et avantages de la décision seront pris en compte pourvu que le droit applicable laisse une place à une telle appréciation.

Le contrôle de légalité effectué par la CAS sur les décisions gouvernementales, qui a été mentionné à la question 25, est évidemment plus restreint.

47. Répartition des frais et dépens du procès

En général, il n'y a pas de frais procéduraux (questions 30 et 31). A part cela, il faut ajouter qu'il existe une possibilité pour le tribunal d'accorder un remboursement des frais exposés dans les affaires fiscales complexes où le requérant a eu besoin d'un conseil juridique.

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

Devant les CAC, la plupart des affaires sont rendues par un juge professionnel accompagné de trois juges non professionnels. Les affaires simples ou très urgentes peuvent être rendues à juge unique. Concernant les CAA, les affaires sont résolues par trois ou quatre juges professionnels accompagnés dans certaines hypothèses par deux juges non professionnels.

Lorsqu'il est question du bénéfice d'une autorisation d'interjeter appel, la demande est traitée par deux voire trois juges professionnels. Concernant la CAS, les affaires sont généralement résolues par cinq juges professionnels. Les demandes d'autorisation de pourvoi sont traitées par un à trois juges. La question de savoir s'il y a lieu ou pas de délivrer l'autorisation de recours est tranchée par un à sept juges. En principe, d'un à trois juges prennent part à pareille décision. Il n'y a pas de juges non professionnels à la CAS.

49. Divergences d'opinion

Les opinions dissidentes sont permises dans toutes les juridictions administratives.

50. Publicité et notification du jugement

La décision du tribunal est toujours donnée par écrit et notifiée aux parties avec les informations relatives aux conditions d'appel.

D. EFFETS ET EXECUTION DU JUGEMENT

51. Autorité de la chose jugée. Autorité du précédent

Il provient de la nature administrative de la procédure que la plupart des décisions sont prises au regard de la situation actuelle et n'ont un effet que pour l'avenir. Ainsi la *res judicata* n'est pas habituelle mais peut survenir, par exemple, dans les affaires fiscales ou au bénéfice de la sécurité sociale pour une période antérieure donnée. Il n'y a aucune limite quant à la possibilité de solliciter, par exemple, un permis quelconque, indéfiniment.

En principe, une décision judiciaire ne produit d'effets qu'à l'égard des parties.

Les décisions antérieures se rapprochant d'affaires postérieures similaires ne lient pas. Libre au tribunal de rendre un jugement différent. Même les décisions de la CAS ne lient pas les juridictions inférieures, bien qu'en pratique, elles soient suivies.

52. Pouvoirs du juge de limiter les effets du jugement

Cela dépend de ce qui a été prévu par la législation concernée. Normalement les tribunaux ne prévoient pas de tels aménagements.

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

La nature des décisions des juridictions administratives explique que l'exécution formelle n'est en principe pas requise. Les autorités administratives sont censées respecter et suivre les décisions des juridictions.

Cependant, on a observé certains problèmes où des municipalités étaient dans l'obligation de fournir un logement ou un traitement particulier suite à une décision de justice. Le délai a parfois été inacceptable. Il existe par conséquent une sanction contre les autorités locales qui n'exécuteraient pas pareilles décisions des juridictions dans un délai raisonnable. Une indemnité considérable doit être payée. Les questions relatives à cette indemnité spéciale sont examinées, à la demande du tribunal administratif de première instance, par le tribunal administratif de première instance dans le ressort duquel se situe l'autorité locale.

Dans certains cas, il peut être question d'ordonner à un individu de faire ou de ne pas faire quelque chose. En ce cas, le tribunal dispose du pouvoir d'ordonner l'exécution sous astreinte.

54. Mesures récentes contre le délai excessif de jugement

Dans la mesure où la masse de travail des TA tend à augmenter de manière systématique, des efforts continus sont faits pour accélérer la procédure de jugement. Une attention toute particulière a été portée aux possibilités de simplifier la procédure et à l'utilisation de moyens technologiques tels que la vidéo. L'exigence d'une autorisation de former un recours a joué un rôle important dans l'accélération de la procédure devant les juridictions supérieures.

E. VOIES DE RECOURS

55. Répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes

C'est la CAC qui est supposée examiner les affaires en détail et fournir tous les documents et preuves nécessaires. Les audiences sont une partie normale de la procédure devant les CAC.

Les juridictions supérieures se concentrent dans une large mesure sur la question de savoir si la procédure suivie par la CAC a été satisfaisante et si sa décision est convaincante et juste en droit. Toutefois, si une autorisation de faire appel est accordée, la cour administrative d'appel rejuge l'affaire sur tous les points soulevés dans le recours. Cela revient donc souvent à un contrôle complet.

Concernant la CAS, elle peut limiter son contrôle à certains aspects de la décision et se concentrer sur les problèmes de droit ayant un intérêt pour l'orientation des juridictions inférieures.

56. Voies de recours

En principe, toutes les décisions rendues par une CAC peuvent être contestées devant une Cour d'appel, soit séparément durant la procédure, soit en même temps que le jugement de l'affaire. Une autorisation de faire appel est souvent requise. Il en va de même pour les décisions rendues par une Cour d'appel, leurs décisions pouvant être contestées devant la CAS.

F. PROCEDURES D'URGENCE ET REFERES

57. Procédures d'urgence et référés

Il existe une disposition générale dans la Loi sur le contentieux administratif, permettant à une juridiction administrative de mettre fin à l'exécution d'une décision administrative contestée dans le mesure où une telle exécution entraînerait des conséquences déraisonnables. et ce avant même que l'affaire soit jugée au fond. Cela permet également au tribunal de prendre d'autres décisions provisoires estimées nécessaires.

En outre, il existe d'autres dispositions légales spéciales accordant une procédure accélérée avant que l'affaire dans son entier ne soit jugée au fond (ex. : le placement d'office d'un enfant en danger).

Les décisions de recourir à des mesures d'urgence de ce type peuvent être prises par un nombre plus limité de juges que celui requis pour l'examen complet de l'affaire (détails dans la loi citée précédemment). Il n'y a pas d'obstacle formel à ce qu'un même juge intervienne à la fois dans la procédure d'urgence et dans l'audience au fond.

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

Selon les dispositions spécifiques relatives à certaines mesures d'urgence (question 57), les mesures d'urgence ne sont envisageables que lorsqu'elles sont légalement prévues. Il s'agit souvent de mesures de protection. Dans le domaine fiscal, il existe une possibilité de différer le paiement d'une taxe au jugement au fond de l'affaire.

Concernant les dispositions générales, seule la suspension de l'exécution d'une décision contestée est généralement demandée. Quelquefois, une décision provisoire peut intervenir conférant force exécutoire immédiate à une décision administrative contestée, prescrivant ainsi son entrée en vigueur sans délai.

59. Différents types de référés

Les dispositions mentionnées aux questions 57 et 58 sont générales, mais ne seront en principe appliquées qu'aux litiges opposant une autorité administrative et un particulier.

III – REGULATION DES LITIGES ADMINISTRATIFS PAR DES INSTANCES NON JURIDICTIONNELLES

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

Les autorités administratives ont l'obligation légale de réformer une décision antérieure si celle-ci se trouve manifestement erronée à cause de faits nouveaux ou pour tout autre raison. La condition est que la modification soit rapide, simple et non préjudiciable pour les particuliers. Dans l'hypothèse où un individu a formé un recours contre la première décision et que l'autorité administrative la modifie en conséquence et ce dans le sens demandé par le requérant, le tribunal ne sera pas saisi. Il n'y a aucun autre moyen pour l'autorité elle-même de régler les litiges relatifs à l'application de la loi aux affaires individuelles.

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

Dans de nombreux domaines, il existe des organes ou autorités spécifiques de surveillance pouvant donner leur avis sur la manière de traiter les affaires et d'appliquer la loi par les autorités locales, soit sur demande des particuliers, soit de leur propre initiative. Ces avis seront généralement suivis, mais ils ne peuvent modifier formellement une décision prise. Cela ne peut être fait que par une juridiction administrative (dès lors que l'autorité responsable n'est pas disposée à modifier elle-même sa décision).

62. Modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

Cf. questions 60 et 61

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

4,3 % du budget de l'Etat, soit 32,6 milliards SEK sont alloués au système judiciaire (par exemple: les services de police, la magistrature, les prisons, le contrôle judiciaire et l'aide légale). Sur cette somme, 4,3 milliards SEK sont alloués à la magistrature.

64. Nombre de magistrats

Environ 1.850 juges (permanents et suppléants, juges non professionnels exceptés) travaillent dans le système judiciaire.

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

Environ 1/3 des juges (permanents et suppléants, juges non professionnels exceptés) a pour mission de contrôler les actes administratifs.

66. Assistants de justice

Les juges n'ont pas d'assistants personnels. Mais la préparation des dossiers revient, surtout dans les tribunaux supérieurs, en grande partie, aux agents professionnels employés par la juridiction. Beaucoup de ces agents suivent une formation de juge débutant ainsi leur carrière judiciaire.

67. Ressources documentaires

La bibliothèque de la CAS contient principalement des ouvrages sur l'histoire législative et sur la jurisprudence importante (à la fois suédoise et européenne). Elle contient également différents périodiques juridiques.

68. Moyens informatiques

Chaque juge a accès à un ordinateur qu'il peut utiliser pour des recherches mais aussi pour rédiger ses textes. L'assistance informatique est aujourd'hui essentielle pour le travail des juridictions administratives.

69. Sites internet des juridictions et autres organes compétents

Certaines juridictions possèdent un site Internet, la CAS en fait partie. Ce site a un rôle d'information mais ne permet pas en lui-même une communication avec le public. La plupart des informations sur les juridictions et le travail qui y est effectué sont fournies par l'Administration des juridictions nationales. Les jugements des juridictions peuvent être répertoriés dans plusieurs banques de données et certains sont accessibles sur le site internet de la juridiction. Les décisions de la CAS sont également publiées dans un recueil annuel.

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

CHART COVERING QUESTIONS 70 - 72

Reference year	Cases lodged			Cases disposed of			Cases pending		
	S.A.C.	A.C.A.	C.A.C.	S.A.C.	A.C.A.	C.A.C.	S.A.C.	A.C.A.	C.A.C.
2007	7 874	29 437	119 329	9 201	29 498	120 174	6 555	13 666	48 417
2008	8 690	34818	119 730	10 354	35 046	127 305	4 891	13 436	40 842

S.A.C. = Supreme Administrative Court
A.C.A. = Administrative Courts of Appeal
C.A.C. = County Administrative Courts

73. Délai moyen de jugement

L'analyse d'un délai moyen séparant le dépôt de la plainte et le jugement ne saurait être pertinent du fait de la grande différence entre les catégories d'affaires à juger. Il y a par exemple une différence importante entre les affaires fiscales et celles relatives à l'assistance psychiatrique. Nous avons donc essayé d'indiquer le délai moyen en fonction des principales catégories d'affaires (cf. annexe 5).

Supreme Administrative Court	2007 Mean value Months		2008 Mean value Months
Category			
Taxes	12.5		10.4
Congestion Tax	5.2		7.5
Social Insurance Act	11.9		9.6
Social Services Act	9.1		6.2
Psychiatric Care Cases	2.0		1.7
Care of Young Persons Act	2.5		1.8
Public Procurement Act	1.1		3.2
Cases concerning property taxation, national registration, the Prison Treatment Act, driving licences and student aid	8.0		6.0
Administrative Courts of Appeal	2007 Mean value Months		2008 Mean value Months
Category			
Taxes	13.5		11.9
Congestion Tax	2.3		2.5
Social Insurance Act	6.2		6.1
Social Services Act	3.0		3.2
Psychiatric Care Cases	1.5		1.6

Care of Young Persons Act	2.6		2.6
Care of Alcoholics, Drug Abusers and Abusers of Volatile Solvents Act	1.8		1.9
Public Procurement Act	1.2		1.5
Cases concerning property taxation, national registration, the Prison Treatment Act, driving licences and student aid	3.4		3.2
Cases concerning residence permits, Swedish nationality and other similar matters	1.9		1.7
County Administrative Courts	2007 Mean value Months		2008 Mean value Months
Category			
Taxes	10.4		9.5
Congestion Tax	5.4		2.4
Social Insurance Act	9.0		9.2
Social Services Act	3.3		3.0
Psychiatric Care Cases	0.3		0.3
Care of Young Persons Act	1.7		1.7
Care of Alcoholics, Drug Abusers and Abusers of Volatile Solvents Act	0.6		0.6
Public Procurement Act	1.1		1.2
Cases concerning property taxation, national registration, the Prison Treatment Act, driving licences and student aid	3.6		2.7
Cases concerning residence permits, Swedish nationality and other similar matters	4.4		4.4
Other cases	01/05/00		05/06/10

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

Il est intéressant de relever que le taux d'annulation varie également en fonction des différentes catégories d'affaires.

Supreme Administrative Court	2007		2008
Category			
Taxes	3.3%		2.2%
Congestion Tax	0.0%		0.0%
Social Insurance Act	0.6%		0.7%
Social Services Act	0.3%		0.4%
Psychiatric Care Cases	0.0%		1.6%
Care of Young Persons Act	1.3%		1.3%
Care of Alcoholics, Drug Abusers and Abusers of Volatile Solvents Act	0.0%		0.0%
Public Procurement Act	0.0%		0.0%
Cases concerning property taxation, national registration, the Prison Treatment Act, driving licences and student aid	0.2%		0.6%
Cases concerning residence permits, Swedish nationality and other similar matters	1.7%		0.8%
Other cases	1.7%		1.1%

Administrative Courts of Appeal	2007		2008
Category			
Taxes	23.3%		24.4%
Congestion Tax	0.0%		0.0%
Social Insurance Act	13.5%		12.4%
Social Services Act	11.2%		12.8%
Psychiatric Care Cases	2.9%		4.1%
Care of Young Persons Act	9.2%		11.7%
Care of Alcoholics, Drug Abusers and Abusers of Volatile Solvents Act	2.2%		3.7%
Public Procurement Act	13.6%		16.4%
Cases concerning property taxation, national registration, the Prison Treatment Act, driving licences and student aid	11.2%		10.9%
Cases concerning residence permits, Swedish nationality and other similar matters	2.1%		1.2%
Other cases	16.4%		14.8%

County Administrative Courts

Reliable information is not available.

75. Volume des litiges par domaine
Volume of litigation per field

Supreme Administrative Court	2007 Cases lodged		2008 Cases lodged
Category			
Taxes	2.059		2.268
Congestion Tax	19		7
Social Insurance Act	2.053		2.261
Social Services Act	483		586
Psychiatric Care Cases	123		125
Care of Young Persons Act	146		169
Care of Alcoholics, Drug Abusers and Abusers of Volatile Solvents Act	17		11
Public Procurement Act	100		123
Cases concerning property taxation, national registration, the Prison Treatment Act, driving licences and student aid	480		460
Other cases	2.394		2.680
TOTAL	7.874		8.690

Administrative Courts of Appeal	2007 Cases lodged		2008 Cases lodged
Category			
Taxes	6.169		6.980
Congestion Tax	29		18
Social Insurance Act	6.388		6.486
Social Services Act	2.196		2.341
Psychiatric Care Cases	1.113		1.058
Care of Young Persons Act	758		884
Care of Alcoholics, Drug Abusers and Abusers of Volatile Solvents Act	222		185
Public Procurement Act	334		371
Cases concerning property taxation, national registration, the Prison Treatment Act, driving licences and student aid	1.795		1.743
Cases concerning residence permits, Swedish nationality and other similar matters	4.830		8.621
Other cases	5.603		6.131
TOTAL	29.437		34.818

County Administrative Courts	2007 Cases lodged		2008 Cases lodged
Category			
Taxes	15.549		16.390
Congestion Tax	70		129
Social Insurance Act	22.792		14.461
Social Services Act	21.467		21.634
Psychiatric Care Cases	13.475		13.639
Care of Young Persons Act	3.005		3.217
Care of Alcoholics, Drug Abusers and Abusers of Volatile Solvents Act	1.215		1.186
Public Procurement Act	1.129		1.428
Cases concerning property taxation, national registration, the Prison Treatment Act, driving licences and student aid	9.860		9.448
Cases concerning residence permits, Swedish nationality and other similar matters	15.964		22.830
Other cases	14.803		15.368
TOTAL	119.329		119.730

C. ECONOMIE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

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

Aucune connue.