

Rapport Pologne

1) Le contrôle sur les activités des organes administratives commença avec l'entrée en vigueur du « Supreme Administrative Court Act » du 31 janvier 1980, acte qui a instauré la juridiction administrative en Pologne. Selon cet acte, la Cour administrative Suprême (CAS) devint la juridiction responsable des requêtes contre les décisions administratives et l'inaction des organes administratifs. La CAS devint alors une juridiction spécialisée, siégeant à Varsovie, et comptant, depuis 1981, des branches régionales. La CAS restait soumise au contrôle de la Cour suprême, qui examinait, en outre, les révisions exceptionnelles des peines et adoptait des résolutions sur des problèmes juridiques suscitant un doute.

La plupart des révisions de ce système initial furent introduites par l'acte du 24 mai 1990 modifiant le Code de procédure administrative. Le champ d'action de la CAS incluait alors les décisions administratives prises en vertu des procédures prévues par le Code de procédure administrative et par quelques procédures administratives spécifiques.

Le nombre des actes administratifs sujets à un contrôle juridictionnel fut considérablement étendu par les dispositions du « Supreme Administrative Court Act » du 11 mai 1995.

La Constitution de la République polonaise de 1997 introduisit l'obligation de créer un système composé de deux instances administratives dans les 5 ans après son entrée en vigueur. Sur ce fondement, 3 actes jetant les bases d'une réforme de la juridiction administrative en Pologne furent édictés ; ces actes entrèrent en vigueur le premier janvier 2004. Il s'agit de la Loi relative au système des juridictions administratives, de la Loi sur le contentieux administratif, et des règlements d'application de la Loi sur le système des juridictions administratives. Dans cette nouvelle organisation, les Cours administratives des Voïvodes (CAV) ont quasiment acquis toutes les compétences de la CAS, et la nouvelle CAS joue le rôle de cour d'appel contre les décisions de ces dernières.

2) Le rôle normal de la CAS et des TA est de contrôler la légalité des activités de l'Administration. Cela implique que les juridictions administratives se prononcent sur la conformité des résolutions adoptées par les collectivités autonomes (territorial self-government) et sur les instruments normatifs édictés par les organes régionaux de l'Administration du gouvernement. Le but de ce contrôle de conformité est de garantir un respect de la loi par les organes administratifs, en d'autres termes la protection du droit substantiel, et le résultat de ce contrôle – si la juridiction administrative considère qu'une violation du droit substantiel s'est produite – est l'application des recours légaux, comme par exemple l'annulation de la décision. Mais le plus souvent, la protection du droit substantiel implique celle des droits individuels tirés de normes de droit substantiel méconnues du fait d'une action illégale par les corps administratifs. La protection de ces droits était la justification normale de la création de juridiction de contrôle sur l'activité normative de l'Administration.

La protection des droits civils est également garantie par les compétences complémentaires de la CAS. La CAS est compétente pour adopter des résolutions destinées à clarifier des règles de droit dont l'application a causé des divergences de jurisprudence au sein des TA, ainsi que des résolutions contenant des décisions sur des problèmes de droit soulevant un doute sérieux au regard d'une décision spécifique rendue par une juridiction administrative. Le Président de

la CAS peut également soumettre une motion au Tribunal constitutionnel en ce qui concerne la conformité des normes légales avec la constitution.

En outre, à l'image des autres tribunaux en Pologne, les TA peuvent soumettre des questions au tribunal constitutionnel pour qu'il juge de la conformité des normes légales à la constitution, aux traités internationaux, ou à un statut, à condition que la réponse donnée soit déterminante pour l'issue du litige.

3) Les organes devant être considérés comme administratifs devraient être les ministères, les organes centraux d'autorité gouvernementale, les voïvodes, les autres organes régionaux d'administration gouvernementale (incorporés ou non) agissant par eux-mêmes ou pour le compte de quelqu'un d'autre, à condition qu'ils aient été légalement institués par le droit ou sur le fondement d'accords dans le but de résoudre des conflits individuels déterminés par des décisions administratives.

Il faut également évoquer les organes possédant un rôle spécifique, c'est-à-dire les organes créés pour la simple et bonne raison d'exécuter les tâches administratives, ainsi que les organes à fonction spécifique, pour lesquels les tâches de nature administratives ne représentent pas le seul but, tels que les lycées et les corps professionnels d'avocats, de conseillers juridiques et de notaires.

4) Les actes administratifs peuvent être classés ainsi :

- les actes universellement obligatoires et les actes internes,
- les actes s'appliquant à tout le territoire polonais ou juste à une région
- les actes tirés de l'exercice de certaines prérogatives et les actes pris sur le fondement des règlements de compétences,
- les actes pris en vertu le droit administratif matériel, procédural et politique

5) La soumission d'une plainte à un tribunal par un procureur ou par le commissaire des droits des citoyens (Commissaire pour les droits des citoyens), ainsi que la possibilité qui leur est reconnue de prendre part au procès, peut être considérée comme une forme de contrôle.

En outre, si une résolution prise par un organe d'une collectivité territoriale ou une directive prise par un voïvode n'est pas conforme au droit, le procureur demande à l'organe à l'origine de la décision de la modifier ou de l'annuler, ou alors il forme une requête dont les effets seraient les mêmes, en avisant l'organe de contrôle approprié. Dans l'hypothèse d'une décision prise par un organe territorial, le procureur peut aussi saisir une juridiction administrative afin qu'elle détermine sa non-conformité au droit.

La Chambre suprême dispose également de pouvoirs de contrôle. Elle contrôle l'activité des organes d'administration gouvernementale, de la Banque polonaise nationale, des institutions étatiques et de tout autre entité organisée du point de vue de la légalité, de l'économie, de l'opportunité et de l'honnêteté.

En Pologne, un tribunal d'arbitrage ne peut pas contrôler les actes administratifs.

6) Le contrôle de l'activité administrative est assuré par un double degré de juridiction administrative. Les tribunaux administratifs sont la CAS et les TA présents dans les 16 voïvodies. Les affaires entrant dans le champ d'application des tribunaux administratifs sont jugées en première instance par les Tribunaux administratifs des voïvodes. La CAS contrôle le travail de ces derniers au regard de la procédure juridictionnelle prévue par la loi, et elle analyse en particulier les appels contre les jugements rendus par ces tribunaux et analyse les problèmes juridiques entrant dans son champ d'application et ce sur la base du droit. Les tribunaux administratifs des voïvodes sont divisés en sections, la CAS compte quant à elle, 3

chambres, chacune divisée, à leur tour en sections. Il n'existe pas de tribunaux administratifs spéciaux et le Tribunal constitutionnel n'a pas le pouvoir de contrôler directement les actes de l'Administration.

7) et 8) Selon la Constitution polonaise, le contrôle des actes de l'Administration, entrant dans le champ d'application légal, est effectué par la CAS et les autres tribunaux administratifs. Leur statut est établi tout d'abord par l'acte du 25 juillet 2002 sur le régime applicable aux tribunaux administratifs (journal officiel n°153, point 1269), puis par l'acte du 30 août 2002 sur les procédures applicables aux tribunaux administratifs (journal officiel n°153, point n° 1270).

Par principe, les tribunaux de droit commun ne sont pas compétents pour statuer sur des litiges administratifs, à moins qu'ils ne disposent de prérogatives spéciales fondées sur des dispositions législatives spéciales, tel que l'acte du 13 octobre 1998 relatif au régime de sécurité sociale, l'acte du 29 janvier 2004 relatif aux marchés publics, ainsi que l'acte du 15 décembre 2000 relatif à la concurrence et la protection des consommateurs.

9) Sans objet.

10) Les juridictions de l'ordre administratif sont la CAS, les tribunaux administratifs des voïvodes, établis dans 16 voïvodes. Les affaires relevant du champ d'application des juridictions administratives sont jugées en première instance par les tribunaux administratifs des voïvodes. La CAS contrôle le travail de ces derniers. Les tribunaux administratifs des voïvodes sont divisés en sections dont le nombre dépend des voïvodes (entre 2 et 7 sections). La CAS se compose de 3 chambres : administrative, commerciale et financière. Chaque chambre est divisée en 2 sections. La CAS est dirigée par un président, et les chambres par des vice-présidents. Un tribunal administratif de voïvodes est également dirigé par un président, et ses divisions par des vice-présidents, ou par des juges nommés.

11) Les magistrats contrôlant l'Administration n'appartiennent pas à une catégorie particulière, et l'on ne distingue pas différentes catégories individuelles de juges. Ces derniers sont nommés pour une durée indéterminée par le Président de la République sur avis du Conseil national de la justice, et ne sont pas révocables. Ils ne sont soumis qu'à la Constitution et aux lois.

12) Les magistrats de l'ordre administratif sont nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil national de la justice. Ils sont nommés au poste de président de juridiction administrative, assigné à un poste officiel (la magistrature), ou encore à la CAS.

Pour être recruté en tant que membre d'un tribunal administratif de voïvode, un individu doit :

- posséder la citoyenneté polonaise et jouir de ses droits civiques et civils,
- être d'une personnalité irréprochable,
- avoir effectué des études de droit en Pologne et obtenu un master, ou un diplôme étranger reconnu en Pologne,
- être reconnu apte, médicalement, à l'exercice de la fonction de juge,
- avoir plus de 35 ans,
- avoir un haut niveau de connaissance de l'Administration, du droit administratif, et toutes branches de droit liées au travail des organes de droit public,
- avoir servi au moins 8 ans en tant que juge, dans le ministère public, ou avoir été employé pour au moins 8 ans comme avocat, conseiller légal ou notaire ; ou avoir

servi pendant 10 ans dans une institution publique, occupant des postes en rapport avec la réglementation et la création du droit administratif ; ou avoir été employé comme juge assesseur dans un tribunal administratif de voïvode pour au moins 2 ans.

Pour être nommé juge à la CAS, un individu doit avoir au moins 40 ans et servi au moins 10 ans comme juge ou appartenu au ministère public ou été employé pour au moins dix ans comme avocat, conseiller juridique ou notaire. La condition relatif à l'âge ne s'applique pas à un juge ayant servi dans un tribunal administratif de voïvode pour au moins 3 ans.

13) Tous les juges ont suivi des études de droit en Pologne et obtenu un master, ou équivalent reconnu en Pologne. Pour devenir un juge administratif, ils doivent également posséder une longue expérience en tant que juge, avocat, conseiller juridique ou notaire, ou bien avoir occupé un poste dans le domaine de la réglementation ou de la formulation du droit administratif, ou avoir le titre de *doctor habilitatus* (doctorat) ou professeur.

14) Les juges administratifs sont nommés par le Président de la République sur avis du Conseil national de la justice. Les juges administratifs sont alors nommés au poste de président d'un tribunal administratif de voïvode, assigné à un poste officiel (la magistrature), ou à la CAS.

Pour être juge à la CAS, un individu doit avoir au moins 40 ans et avoir servi comme juge ou appartenu à un ministère public pendant au moins 10 ans, ou alors avoir été employé comme avocat, conseiller juridique ou notaire. La condition requise de 40 ans ne concerne pas le magistrat ayant servi dans un tribunal administratif de voïvode pendant au moins 3 ans.

15) Les juges sont inamovibles. L'affectation d'un magistrat à un nouveau poste de la magistrature ne peut se faire sans consentement de ce dernier. Un transfert qui s'effectuerait sans sa volonté n'est possible qu'en vertu d'une décision juridictionnelle et selon les dispositions légales. Lorsqu'il y a eu une modification de l'organisation du système juridictionnel, ou un changement des frontières séparant les différents ressorts juridictionnels, il se peut qu'un magistrat soit affecté à une autre juridiction ou alors renvoyé avec cependant la conservation de son entière rémunération.

Le président de la CAS peut nommer un magistrat de tribunal administratif de voïvode, avec son accord et pour une période déterminée, au poste de juge à la CAS.

A la demande du président de la CAS, le Ministre de la justice peut nommer un juge de cour d'appel ou de court de « district », avec son accord et pour une période définie, au poste de magistrat de juridiction administrative.

Les officiers judiciaires peuvent également servir dans les administrations publiques.

16) Un recours contre les activités administratives s'effectue en remplissant un formulaire de requête avec le tribunal de voïvode, ou alors, dans certains cas, en soumettant une demande en « lancement de procédures ». Avant que la procédure administrative juridictionnelle ne débute, tous les moyens de recours amiables des litiges administratifs doivent avoir été épuisés. Le tribunal examine la conformité au droit de l'activité de l'Administration ; il possède les pouvoirs d'une cour d'appel, et n'a pas l'autorité pour considérer le fond d'une affaire. Le tribunal peut rejeter la demande s'il ne retient aucune violation du droit. S'il retient le contraire, il annulera la décision dont on a contesté la légalité ou la déclarera nulle et sans effet en cas de violation manifeste du droit, il pourra en outre déterminer que la décision en cause a été prise en violation de la loi. Dans

l'hypothèse d'une requête contre une éventuelle inaction administrative, le tribunal pourra rendre un jugement obligeant l'autorité passive à remédier à son inaction.

Une juridiction administrative ne peut ni annuler un accord conclu entre une personne privée et un organe administratif, ni accorder de dommages et intérêts à un individu qui aurait souffert d'un préjudice du fait d'une faute de l'Administration dans la prise de l'une de ses décisions. Un tribunal peut cependant imposer une peine publique à un organe administratif, en aviser l'autorité administrative supérieure, ou considérer le cas pour le compte d'un organe de l'Administration publique.

17) Les mécanismes de questions préjudicielles présents dans la procédure administrative contentieuse sont : la demande faite par une juridiction au tribunal constitutionnel d'examiner une question de droit au regard de sa conformité à la constitution, aux accords internationaux légalement ratifiés, ou à une loi. Dans cette hypothèse, la juridiction administrative suspend la procédure avant de se prononcer. De la même manière, une juridiction peut surseoir à statuer si d'une réponse à une question de droit donnée par une procédure administrative ou contentieuse en cours, ou par le tribunal constitutionnel, dépend la solution du litige. Cela s'applique également dans une affaire impliquant un sérieux doute dans sa résolution, une telle affaire étant examinée par une décision de la CAS en formation de 7 juges, en chambre ou en assemblée plénière.

18) Les organes administratifs n'exercent pas de fonctions de conseil des pouvoirs exécutif et législatif.

19) Sans objet.

20) Le président de la CAS peut renvoyer une question de droit au tribunal constitutionnel pour qu'il juge de la conformité d'un acte avec la constitution, les accords internationaux ou la loi. En outre, n'importe quelle juridiction peut solliciter les réponses du tribunal constitutionnel dans la mesure où cette dernière détermine l'issue du litige.

Il se peut aussi que la CAS adopte une résolution modifiant une décision relative à un problème de droit levant ainsi un sérieux doute dans une affaire administrative donnée.

Une estimation légale et des directives relatives aux travaux contenus dans un jugement de tribunal lient la juridiction ou l'autorité dont on conteste l'action ou l'inaction. De plus, si une décision de tribunal de première instance est cassée par la CAS, celui-ci est lié par l'interprétation légale donnée par cette dernière.

21) La condition principale à la possibilité d'exercer un recours devant une juridiction administrative est l'épuisement des moyens de recours, dans la mesure où le requérant a exercé de tels recours prévus par les organes compétents. L'épuisement des voies de recours est admis lorsqu'une partie ne dispose pas de moyens de recours légaux supplémentaires tels que la demande, l'appel ou la requête. Le ministère public et l'Ombudsman polonais sont cependant exempts de telles exigences. Si une partie n'a pas recours aux différentes requêtes dans une hypothèse assujettie à un tel recours, une requête contre des actes peut être soumise après que l'organe compétent a été obligé par écrit de remédier à sa violation du droit. Cette requête peut être perçue comme un moyen exceptionnel de réexamen d'un acte, son but étant la création d'une possibilité supplémentaire reconnue à un organe pour modifier ses propres actes.

22) Une requête peut être introduite par n'importe qui (personne morale et personne privée) à condition qu'il justifie d'un intérêt à agir. L'intérêt à agir est déterminé par les

dispositions légales. Dans l'hypothèse d'une violation d'un intérêt légal individuel, une requête est déposée au greffe du tribunal administratif de voïvode. Le ministère public et le Commissaire des droits civils constituent une catégorie spécifique de requérants ; durant la procédure administrative, ils peuvent agir en tant que partie au litige.

Une organisation sociale est aussi autorisée à former un recours au nom d'autres personnes, dans la mesure où l'affaire entre dans le champ d'application déterminé par son statut et si elle a pris part à la procédure administrative.

En outre, d'autres entités autorisées par la loi à former un recours peuvent agir de la sorte : une commune (gmina), une association intercommunale, un district (powiat) ou un voïvode.

23) La condition principale pour saisir le juge consiste en la détermination d'un intérêt à agir. Le requérant doit alors prouver qu'il a un tel intérêt dans le contrôle juridictionnel de la légalité d'un acte, ainsi que dans le fait que l'acte devienne conforme au droit.

Une autre condition essentielle réside dans le fait que les voies de recours doivent avoir été épuisées, la requête doit être déposée à temps, et elle doit être déposée via l'organe dont l'action ou l'inaction constitue l'objet de la demande, organe qui a l'obligation de transmettre le problème à la juridiction sous 30 jours.

24) Un recours devant un tribunal administratif de voïvode doit être déposé au maximum 30 jours après que le plaignant a reçu la décision le concernant. Si une partie n'a pas accès aux moyens de recours administratifs, la requête doit être déposée dans les 30 jours suivant la réponse donnée par l'organe administratif concernant son éventuelle violation du droit, et si le corps s'abstient de répondre, dans les 60 jours suivant la date à laquelle la demande de remédier à la violation du droit a été formulée.

Le ministère public ou l'Ombudsman polonais peuvent former un recours dans les 6 mois à partir du jour où une partie à une affaire individuelle a reçu une réponse, et dans les autres hypothèses dans les 6 mois à partir du jour où l'acte dont on conteste la légalité a pris effet. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux recours formés contre les actes locaux pris par des collectivités territoriales et corps administratifs autonomes.

Un recours en cassation doit être formé au maximum 30 jours après la réception par la partie d'une copie du jugement, accompagné de justifications. Cette disposition s'applique également pour le ministère public et l'ombudsman polonais. Mais si aucun jugement n'est délivré à l'intéressé, le ministère public et l'ombudsman polonais peuvent, dans les 30 jours suivant le rendu du jugement, demander une justification du jugement et former un recours en cassation dans les 30 jours suivant la réception desdits documents.

Un recours en cassation contre une décision n'est possible que dans les 7 jours suivant la réception de la décision.

Si une partie ne forme pas un recours à temps, et ce sans faute de sa part, la juridiction pourra, à la demande de ce dernier, prolonger les délais de recours. Une prolongation des délais procéduraux n'est pas admise si elle est de nature à entraîner des conséquences négatives pour les parties dans la procédure juridictionnelle. Il y a un droit de recours contre la prolongation ou un refus de prolongation du délai.

25) Le caractère flagrant d'une affaire ne justifie pas un contrôle administratif de type juridictionnel. Les juridictions administratives contrôlent l'activité de l'Administration dans toutes les hypothèses prévues par l'acte relatif à la procédure administrative contentieuse, et par la loi.

Les juridictions administratives ne sont pas compétentes pour les problèmes suivants :

- les matières touchant à l'organisation hiérarchique des relations entre les différents organes administratifs
- Les matières relatives aux niveaux entre les directeurs et les subordonnés
- Le refus de promouvoir ou d'engager quelqu'un à une poste de l'Administration publique, sauf s'il existe une disposition légale prévoyant de telles hypothèses
- Les visas délivrés par les ambassades.

26) La procédure d'examen des requêtes par un tribunal de voïvode sous réserve du respect de sa compétence et de l'existence des conditions requises permettant de les rejeter peut être vu comme une forme de filtrage des recours. Cela peut être effectué par un tribunal en audience publique ou à huis clos.

Une juridiction administrative de voïvode peut également rejeter un recours en cassation formulé après expiration des délais légaux, impossible du fait de raisons supplémentaires, voire lorsque le défaut d'un tel recours n'a pas été corrigé par une partie dans les délais.

En outre, la CAS peut rejeter un recours en cassation ou le renvoyer à un tribunal administratif de voïvode si le recours a été refusé par un tribunal de première instance. Dans cette dernière hypothèse, c'est un juge seul, à huis clos, qui prend la décision.

Enfin, la procédure de rejet des recours même en cassation n'a pas été l'objet d'enquêtes au regard de sa compatibilité avec le droit international et européen.

27) Un recours devant les juridictions des voïvodes doit tout d'abord remplir les conditions prévues par les procédures relatives à chaque juridiction, en d'autres termes, il doit contenir le nom du tribunal auquel il est adressé, le nom des parties ainsi que de leurs représentants légaux et avocats, une description du type de rapport, le fond de la requête, la signature de la partie et de son représentant ou avocat, une liste de pièces jointes, telle que la première correspondance dans le cas – l'adresse du domicile, ou, s'il n'y a pas de domicile, l'adresse de correspondance ou le siège agréé des parties et de leurs représentants et avocats, et l'objet du recours. La requête doit également contenir : une description de la décision ou de l'acte contesté, le nom du corps dont l'action ou l'inaction est contestée, ainsi qu'une description de la violation du droit ou des intérêts légaux.

La procuration écrite doit être attachée à la requête, si elle est remise à un avocat qui n'a pas connu une telle procuration précédemment.

Un recours en cassation doit remplir les conditions en vigueur. Il doit ainsi contenir une description du jugement contesté, en mentionnant si le jugement est contesté dans son ensemble ou seulement en partie, une déclaration des motifs justifiés de la cassation et une demande en annulation ou en modification du jugement, en mentionnant l'annulation ou la modification requise.

28) Une requête via internet, formalisée par email, serait possible à condition qu'elle soit accompagnée d'une signature électronique dont l'authenticité est vérifiable par un certificat valide de sécurité. Dans une telle hypothèse, la signature électronique sera considérée comme produisant le même effet qu'une signature manuscrite. La reconnaissance des requêtes introduites de cette manière reste cependant conditionnée à l'introduction de moyens de vérification de l'authenticité des signatures électroniques.

29) Un droit de greffe est perçu en la forme soit d'un montant fixe, soit d'un montant variable, et varie selon la requête introduite : recours classiques, recours en cassation, et demande en reconduction de procédures. Un droit d'entrée variable est perçu lorsque le sujet de la demande concerne une créance. Dans d'autres hypothèses, un montant est fixé.

Les droits de greffe du tribunal doivent être assumés dès que le rapport est remis à la juridiction, soit en espèces, soit par virement bancaire effectué sur le compte du tribunal concerné.

30) La requête devant une juridiction de première instance n'est pas soumise au ministère d'avocat ou de conseils. Seul un recours en cassation ou en appel contre une décision de refus de cassation, soumise à la CAS, doit être préparé par un avocat ou un conseiller juridique. Cette obligation ne s'applique cependant pas lorsque les moyens d'appel sont préparés par le juge, le ministère public, un notaire, un professeur ou doctor habilitatus qui sont des parties au procès ou un conseiller ou avocat ou lorsque l'appel est formé par le ministère public ou l'Ombudsman polonais.

31) L'aide juridictionnelle prend la forme d'une exonération des droits de greffe ou l'assistance d'un avocat, conseiller juridique, conseiller fiscal ou d'un conseil en propriété industrielle. L'aide juridictionnelle est accordée à une partie de manière totale ou de manière relative. L'aide juridictionnelle est accordée dans sa totalité si l'individu est à même de démontrer qu'il n'est pas en mesure de supporter tout coût procédural, et en partie lorsqu'il démontre qu'il ne peut honorer certains des coûts attachés à la procédure sans affecter son patrimoine financier ainsi que celui de sa famille. L'aide juridictionnelle peut également être accordée à une personne morale, ainsi qu'à une entité dépourvue de personnalité juridique, de manière totale si elle prouve qu'elle n'est pas en mesure d'assumer financièrement les frais procéduraux ou de manière partielle si elle démontre qu'elle ne dispose pas de ressources suffisantes lui permettant de couvrir la totalité desdits frais.

Une demande en aide juridictionnelle est examinée par le tribunal administratif de voïvode devant lequel la procédure doit avoir lieu ou devait voir lieu. Il existe un droit de recours contre la décision du tribunal en ce domaine.

32) Aucune peine n'est envisagée pour les recours abusifs ou injustifiés.

33) Les principes fondamentaux régissant le procès administratif sont les suivants :

- Le principe du droit à un tribunal administratif
- Le principe du double degré de juridiction administrative
- Le principe de la possibilité de disposer d'une procédure administrative juridictionnelle
- Le principe du contradictoire
- Le principe de transparence de la procédure
- Le principe d'assistance aux parties
- Le principe d'égalité des parties

La source de ces principes est à la fois le droit polonais, tout particulièrement la Constitution de la République polonaise, et l'acte relatif à la procédure administrative contentieuse et la Convention européenne des droits de l'homme.

34) Le principe d'impartialité est inscrit dans la constitution. L'institution d'un mécanisme d'exclusion des juges est une garantie importante de ce principe. Un juge peut alors être exclu *ex lege* ou sur demande.

Un juge est exclu *ex lege* dans les hypothèses suivantes :

- Il est une partie au procès ou il entretient des relations légales avec l'une des parties si bien que la décision affecterait ses droits et obligations,

- Lorsqu'une affaire concerne son conjoint, sa famille, ses parents directs ou jusqu'au 4^{ème} degré ainsi que ses ascendants « latéraux » jusqu'au second degré.
- Lorsqu'une affaire concerne des personnes liés à lui par les liens de l'adoption, tutelle ou curatelle,
- Les affaires dans lesquelles il était ou reste un avocat pour l'une des parties,
- Les affaires dans lesquels il a rendu des services légaux à l'une des parties ou tout autre service présentant un lien avec le cas,
- Les affaires dans lesquelles il a pris part à la transmission de la décision contestée, ainsi que les affaires examinant la validité d'une norme à laquelle il a participé à la préparation, ainsi que les affaires dans lesquelles il est intervenu en tant que ministère public.
- Les affaires dans lesquelles il a pris part à l'activité des organes de droit public,

Les justifications à l'exclusion d'un juge s'appliquent toujours en cas de cessation de mariage, adoption, tutelle ou curatelle.

Lu juge ayant participé à la délibération d'un jugement contesté par la voie de l'appel ne peut statuer sur cet appel.

En outre, une juridiction peut exclure un juge d'elle-même ou sur demande d'une partie si une relation entre le juge et la partie ou son avocat permet de douter de l'impartialité de ce dernier.

35) Après avoir déposé une requête devant une juridiction de première instance, le requérant peut donner plus de détails concernant à la fois les moyens juridiques et les justifications de sa requête. Le tribunal administratif de voïvode décide des limites d'une affaire et n'est pas lié par les chefs d'accusation et les moyens soulevés par le plaignant.

Un principe différent s'applique cependant à la procédure devant la CAS. La Cour est en effet liée par les limites du pourvoi en cassation et n'examine *ex officio* que les problèmes de validité procédurale. Dans le cadre d'un pourvoi en cassation, la partie peut simplement fournir une nouvelle déclinaison des raisons du pourvoi.

36) Les parties à un procès administratif sont le requérant et l'organe dont l'action ou l'inaction est à l'origine de la requête. Une partie ayant pris part à la procédure et qui n'a pas introduit le recours, mais dont les intérêts légaux sont affectés par le rendu de la décision juridictionnelle est considérée comme participant à la procédure et a donc les mêmes droits que la partie au procès. La participation peut également être demandée par une personne n'ayant pas pris part à la procédure administrative, si le résultat d'une telle procédure affecte son intérêt légal, et un organisme social peut participer à la procédure si l'affaire entre dans le champ d'application de son activité statutaire.

37 et 38) Le ministère public et l'Ombudsman polonais peuvent participer à la procédure et déposer une requête, pourvoi en cassation, recours en appel, et en reconduction procédurale, dans la mesure où ils l'estiment nécessaire à la protection des droits civiques et civils. Dans une telle hypothèse, ils sont considérés comme des parties au procès.

39) Une juridiction prend la décision de mettre fin à la procédure contentieuse lorsque :

- le requérant a retiré effectivement sa plainte,
- une des parties décède, si l'objet du recours ne visait que les droits et obligations du défunt, à moins qu'une personne dont l'intérêt légal est visé par l'affaire demande à y participer,
- si la procédure devient sans objet pour tout autre raison.

40) La communication des requêtes est assurée par le directeur du secrétariat à la tête de la section, ce même secrétariat édictant une directive expliquant comment s'effectue une telle correspondance. La correspondance de l'affaire et les conclusions ne sont pas envoyées aux parties à moins qu'une instruction en décide autrement.

41) L'organe administratif doit rassembler tous les éléments de preuve. En général, La juridiction n'a pas la charge de la preuve. De manière exceptionnelle, la juridiction elle-même ou à la demande d'une des parties, peut fournir une preuve supplémentaire. Ce n'est possible que lorsqu'un tel procédé est nécessaire pour lever un sérieux doute et dans la mesure où cela n'entraîne pas un rallongement excessif de la durée du procès.

42) En principe, les audiences sont publiques. Exception faite des parties et les personnes citées à comparaître, seuls des adultes peuvent entrer dans la salle d'audience. Seuls les témoins cités à comparaître ont accès à la procédure à huis clos. Le tribunal décide lui-même si la totalité de la procédure devrait être à huis clos ou simplement en partie, si le principe de publicité n'est pas de nature à troubler la moralité, la sécurité de l'Etat ou l'ordre public, et aussi si des éléments ne peuvent par entraîner la divulgation de secrets d'Etat. A la demande d'une des parties, une juridiction peut se prononcer à huis clos si cela est de nature à protéger la vie privée de la partie ou de tout autre intérêt privé. Ceux qui suivent peuvent être présents pendant un huis clos : les parties, leurs représentants légaux et avocats, le ministère public, et des confidentiels, à raison de deux par partie.

Une fois que le juge a rendu son rapport, le requérant d'abord puis l'organe administratif ensuite soumettent leurs demandes ainsi que leurs conclusions par des explications orales. Ils peuvent également indiquer les bases légales ou factuelles de leurs demandes et conclusions. Le juge autorise alors les parties à parler en fonction de l'ordre de priorité qu'il leur a donné.

43) Avant de prononcer son jugement, les membres d'une juridiction se rassemblent pour délibérer. Le délibéré doit avoir lieu immédiatement après la fermeture de la procédure. Les membres de la juridiction et le greffier y sont alors présents, à moins que le président de la section considère que la présence du greffier est inutile. Le juge ayant pris part au jugement de l'affaire n'est pas exclu de ce délibéré. Le délibéré et le vote de la décision sont secrets, sans exception. Le délibéré comprend un débat, un vote du verdict à prononcer et des raisons fondamentales le justifiant, ainsi que l'enregistrement de celui-ci par écrit. Le président rassemble les votes, en commençant par le juge présentant la plus courte durée de service dans une juridiction administrative, et termine par son vote personnel. Le juge rapporteur, s'il y en a un, vote en premier. Un verdict est prononcé à la majorité des voix. Le juge votant contre la majorité peut exprimer son *votum separatum* mais il est obligé de la justifier par écrit avant de le signer. Un *votum separatum* peut concerner le même exposé des motifs. L'enregistrement d'un *votum separatum* est annoncé publiquement, et le membre de la juridiction auteur d'une telle opinion est d'accord pour que son nom soit cité, son nom est alors divulgué. Le verdict est enfin signé par la totalité des membres de la juridiction.

44) L'exposé des motifs d'un verdict doit contenir une description synthétique de l'affaire, les déclarations des différents moyens des parties, la base légale fondant la décision, mais également une justification. Si, suivant l'opinion du requérant, l'affaire doit être réexaminée par la juridiction administrative, l'exposé des motifs doit également contenir les instructions attachées à la procédure supplémentaire. L'exposé des motifs doit également contenir une indication sur les dispositions obligatoires ainsi que leur sens et l'interprétation qui en est donnée dans l'affaire en question. La CAS motive toutes ses décisions *ex officio*. Le tribunal administratif de voïvode ne justifie *ex officio* que ceux des jugements dans lesquels une plainte a été retenue.

45) Les principales normes de référence sont : l'Acte du 30 août 2002 relatif à la procédure administrative contentieuse devant les juridictions administratives (JO n°153, point n° 1270) ; le Règlement du Conseil des Ministres du 16 décembre 2003 relatif au rassemblement des griefs devant les juridictions administratives (JO n° 221, point n° 2193) ; La Constitution de la république polonaise ; la jurisprudence administrative ; et, depuis le premier mai 2004, le droit communautaire.

46) En principe, une juridiction administrative est une cour de cassation ce qui implique le contrôle de la légalité d'un acte administratif. Si la juridiction décide qu'un tel acte n'est pas conforme au droit, elle l'annule ou le déclare nul. Lorsqu'elle prononce sa décision, la juridiction donne une estimation légale de l'acte et fournit des directives au regard de l'application du droit dans un cas individuel, ou estime que la décision dont on a contesté la validité est sans effet. Cela constitue la fin du rôle de la juridiction administrative, et l'affaire est renvoyée à l'organe administratif qui agit en conséquence.

Aussi, la juridiction administrative peut-elle simplement examiner l'application du droit aux faits sur la base de la situation factuelle dessinée par un organe administratif. *Ex officio* ou à la demande des parties, la juridiction peut fournir des compléments de preuve si cela est nécessaire pour lever un sérieux doute et si cela ne rallonge pas exagérément la durée de la procédure. Ni le champ d'application du contrôle d'une juridiction administrative, ni les critères des contrôles effectués par cette dernière ne fournissent le moyen de juger de l'opportunité de l'examen de l'affaire par un organe administratif.

47) En principe, les parties supportent les frais procéduraux. Une juridiction peut toutefois accorder l'aide juridictionnelle à une partie, si celle-ci la sollicite avant ou pendant la procédure. L'aide juridictionnelle prend alors la forme d'une exonération des frais procéduraux ou de nomination d'un avocat, conseiller juridique ou fiscal, voire d'un conseil en propriété industrielle. L'aide juridictionnelle est accordée à une partie de manière totale ou partielle. L'aide juridictionnelle « totale » consiste en une exonération des droits de greffe ou de désignation d'un avocat, conseiller juridique ou fiscal, voire porte-parole spécialisé. L'aide juridictionnelle « partielle » consiste seulement en une exonération des droits de greffe en tout ou partie, ou alors seulement en une exonération des frais attachés à la désignation d'un avocat, conseiller juridique ou fiscal, ou d'un porte-parole spécialisé. L'exonération partielle de ces différents droits peut impliquer la décharge de l'obligation de payer une partie de ces frais ou d'une somme particulière.

48) En général, une juridiction statue en formation de trois juges quelque soit les degrés d'instance. Un verdict est rendu par la juridiction en formation collégiale composée des juges ayant pris part à la procédure. Le verdict peut être rendu seulement par les juges devant lesquels la procédure s'est déroulée immédiatement avant le rendu du jugement.

49) Le juge ayant voté contre la majorité peut, lorsqu'il a signé la décision, établir une opinion séparée mais il est obligé de la justifier par écrit avant de la signer. Une opinion séparée peut concerner le même exposé des motifs. L'existence d'une telle opinion est annoncée publiquement, et le membre de la juridiction auteur de cette opinion est d'accord avec le fait que son nom soit cité effectivement. Le verdict est alors signé par tous les membres de la juridiction, en d'autres termes également par le juge auteur de l'opinion séparée.

50) Le jugement est prononcé en session publique. L'absence des parties n'empêche pas la délivrance de ce dernier. Si le prononcé du verdict est différé, ce dernier peut alors être prononcé par le président ou tout membre de la juridiction. Un verdict est prononcé par lecture de la décision. Après que la décision a été lue, le président ou le juge rapporteur établissent les raisons de la décision oralement, mais peuvent le faire de manière très succincte si le verdict a été prononcé à huis clos. Les parties ne disposent alors que d'une copie de la décision prononcée à huis clos, à condition que les justifications de la décision ne soient pas préparées *ex officio*.

51) Un jugement est revêtu de l'autorité de chose jugée s'il ne fait pas l'objet d'un appel. Un jugement légal lie les parties et la juridiction dont il est issu, mais également les autres juridictions et autres autorités publiques, les autres personnes, si une disposition législative le prévoit. Un jugement dispose de l'autorité du précédent seulement dans le respect de l'objet de la décision au regard de la requête.

52) Les effets d'un jugement ne peuvent pas être limités dans le temps.

53) L'exécution des décisions est gouvernée par deux dispositions légales différentes. La première d'entre elles est inscrite dans le Code de procédure civile. Selon ce Code, un verdict est un acte d'exécution, à partir duquel une obligation d'exécution est prévue par la juridiction régionale compétente à la charge du débiteur. Si le ressort de la juridiction ne peut être déterminée, l'obligation d'exécution est fournie par la juridiction régionale dans le ressort de laquelle l'exécution du jugement doit être satisfaite, et si le créancier désire que l'exécution ait lieu ailleurs – par la juridiction régionale dans le ressort de laquelle l'acte d'exécution a été édicté. Un acte d'exécution contenant une obligation d'exécution est un instrument contraignant, prévoyant les bases de l'exécution telle que prévue dans le Code de procédure civile.

Une seconde procédure est prévue par l'Acte relatif à la procédure exécutoire dans l'Administration. L'exécution administrative est appliquée aux obligations provenant des décisions des organes compétents ou – au regard de l'administration gouvernementale et des unités des collectivités décentralisées – l'exécution est directement applicable selon les termes de la loi, à moins que des procédures d'exécution juridictionnelles soient requises pour ces obligations sur la base d'une réglementation spécifique.

En outre, si un organe administratif refuse de se conformer à une décision d'une juridiction prise pendant la procédure et en rapport avec l'affaire, cette dernière peut infliger une amende à cet organe.

54) La protection contre les délais excessifs de jugement est envisagée par l'Acte du 17 juin 2004 relatif aux requêtes contre une violation d'un droit d'une partie qu'elle a à être jugée dans un délai raisonnable. Cet acte prévoit les principes et les moyens destinés à considérer la requête d'un individu dont le droit à être jugé dans un délai raisonnable a été méconnu et ce du fait d'une action ou d'une inaction d'une juridiction. Selon cet acte, une

partie peut soumettre une requête destinée à déterminer que, dans le procès en question, son droit à être jugé dans un délai raisonnable a été violé, dans la mesure où les procédures durent plus de temps que nécessaire dans la détermination des faits importants destinés à la résolution du cas, ou plus de temps que de nécessaire à la fixation de l'exécution ou de la délivrance par la juridiction d'un verdict (longueur des procédures).

55) La justice administrative se divise en deux parties. Les juridictions administratives exercent un contrôle sur les activités administratives et résolvent les conflits de compétences qui peuvent survenir entre les unités administratives territoriales entre elles et entre les organes autonomes d'appel. Les tribunaux administratifs des voïvodes étant les juridictions administratives de première instance, ils examinent tous les domaines administratifs, à part ceux qui ressortent de la compétence exclusive de la CAS.

La CAS :

- juge des appels prononcés contre les jugements des tribunaux administratifs de voïvode en vertu de son statut,
- adopte des résolutions dont le but est de clarifier les dispositions légales dont l'application est la source de divergences jurisprudentielles de la part des juridictions administratives inférieures,
- adopte des résolutions contenant une décision levant un sérieux doute dans un domaine spécifique de juridiction administrative,
- résout les conflits de compétences entre les unités territoriales autonomes et entre les organes autonomes d'appel.
- examine tous les domaines appartenant à son champ d'application déterminé par le statut.

56) La CAS est une juridiction administrative de deuxième instance. La partie insatisfaite par le jugement rendu par le tribunal administratif de voïvode peut former un recours en cassation devant la CAS. Un recours en cassation peut être fondé sur les moyens suivants : une violation du droit substantiel par une mauvaise interprétation ou application de celui-ci, une violation des dispositions procédurales, si cela a affecté effectivement l'issue du procès. Dans les hypothèses prévues par le statut, il est également possible de former un recours contre une ordonnance prononcée par le tribunal administratif de voïvode. La CAS examinera le problème en fonction des moyens soulevés en cassation, mais devra examiner aussi d'elle-même la validité du procès. Le contrôle sur les jugements du tribunal administratif de voïvode ne vise que leur conformité au droit.

57) Une juridiction peut avoir recours à une procédure d'urgence à huis clos, à juge unique. Cela n'est possible que devant une juridiction administrative de première instance. Une affaire peut être examinée en urgence si :

- La décision est nulle ou a été prise en violation de la loi, fournissant un fondement à une reconduction procédurale,
- Une partie demande à ce que son cas soit jugé en urgence, et 14 jours après une telle requête, aucune autre partie ne demande à ce que le procès ait lieu,
- si un organe jouissant d'une autorité n'a pas formé une requête devant une juridiction malgré l'imposition d'une peine, à la demande du requérant et sur la base d'une description de celle-ci, si la situation de fait et de droit telle qu'elle est présentée dans la demande ne soulève aucun doute.

Des mesures provisoires n'apparaissent jamais dans un procès administratif.

58 et 59) Sans objet.

60) Les litiges administratifs sont résolus par les organes administratifs agissant selon les dispositions du Code de procédure administrative. Ces organes protègent les règles de droit et prennent toutes les mesures nécessaires pour clarifier les situations et résoudre les problèmes, au regard des intérêts sociaux et de celui des citoyens. De tels organes estiment alors que les parties au procès et autres participants ne sont pas affectés par un méconnaissance du droit et leur garantissent une implication active à toutes les étapes du procès. Le procès administratif se déroule en deux phases. Le procès devant un tribunal administratif ne peut débiter qu'après que tous les moyens d'appel (recours amiables je pense) ont été épuisés, à condition que le requérant dispose de tels moyens durant le procès devant la juridiction concernée.

61) Les litiges administratifs ne peuvent pas être réglés par des organes indépendants. Il est possible que se tienne une procédure de médiation, présidé alors par un juge ou un référé. Ces procédures se tiennent à la demande d'un requérant ou d'un organe jouissant d'une autorité, formée avant le début du procès. Le but de ces procédures est de clarifier et d'examiner les éléments factuels et de droit de l'affaire et d'obtenir l'accord des parties sur les façons de résoudre le conflit et ce dans le respect du droit. Sur le fondement de la décision obtenue suite à une médiation, un organe administratif annule ou modifie l'acte contesté, ou prend toute mesure appropriée dans la limite de ses compétences.

62) En Pologne, les litiges administratifs ne peuvent être réglés par un tribunal d'arbitrage.

63) En 2005, le budget de l'Etat est de PLN 209 703 733 000, dont 7 052 694 000 sont attribués à la justice. La CAS a été doté de 333 053 000 PLN.

64) Il y a environ 8600 juges dans le système légal polonais. Il n'y a aucun magistrat dans notre système juridictionnel

65) Il y a 479 juges travaillant dans les juridictions administratives en Pologne.

66) Les juges administratifs bénéficient d'assistants. Ces derniers ont reçu des enseignements juridiques supérieurs. Certains d'entre eux sont des avocats stagiaires. Un assistant peut aider plusieurs juges. Il y a environ 40 auxiliaires de justice employés par la CAS.

67) La CAS dispose d'une bibliothèque contenant les collections des documents légaux, périodiques et manuels embrassant toutes les branches du droit, tout particulièrement le droit administratif, ainsi que des journaux.

68) Chaque employé à la CAS dispose d'un ordinateur, avec des logiciels appropriés tel que le traitement de texte, des bases de données juridiques, et un accès à internet. La CAS dispose également d'un système interne d'information sur les affaires qu'elle examine. Grâce à cela, l'information peut être transmise à toutes les sections de la Cour et des statistiques peuvent être conservées.

69) Les juridictions administratives et la plupart des organes administratifs disposent d'un site internet. Les plus importants sont : (cf. le rapport original)

70, 71, 72, et 73)

2004	Nombre d'affaires enregistrées	Nombre d'affaires traitées	Stock des affaires non traitées	Délai moyen de jugements
CAS	6 084 + d'autres datant de la période précédente	2872	3212	12 mois
Tribunaux administratifs de voïvode	58 815 + d'autres datant de la période précédente	83 217	68 254	6 à 12 mois

74) Le taux d'annulation des actes administratifs avoisine les 21 %.

75) Concernant la CAS :

- Affaires concernant les étrangers : 10, soit 0,16 %
- Affaires fiscales : 2711, soit 44,56 %
- Affaires d'urbanisme : 109, soit 1,99 %
- Affaires relatives à l'architecture : 382, soit 6,28 %
- Affaires concernant les obligations coutumières : 1345, soit 22,11 %
- Affaires concernant la voirie : 139, soit 2,28 %.

76) Aucune information disponible.