

Quatrième thème : Organisation des tribunaux de première instance (Cours administratives) de la Croatie – définition des objectifs et évaluation des juges

Par M. Ante GALIC, Président de la Cour administrative de Croatie

La nouvelle loi sur le contentieux administratif adoptée par le Parlement croate le 29 janvier 2010 (qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011) prévoit une nouvelle organisation des tribunaux administratifs de la République de Croatie en deux instances. Ainsi, les contentieux administratifs seront jugés par les tribunaux administratifs et par la Haute Cour administrative de la République de Croatie.

Les amendements de la Loi sur les tribunaux et la Loi sur la compétence et la composition des tribunaux prévoient la création de quatre tribunaux administratifs de première instance qui siègeront à Zagreb, Split, Osijek et Rijeka.

Aux termes de la compétence matérielle définie par les dispositions de l'article 12, paragraphe 12 de la nouvelle loi, les tribunaux administratifs de première instance devraient statuer sur les questions suivantes : 1. les plaintes contre les décisions individuelles prises par des organes investis de prérogatives de puissance publique, 2. les plaintes contre le comportement d'organes investis de prérogatives de puissance publique, 3. les plaintes résultant de l'incapacité des organes mentionnées ci-dessus à prendre une décision ou à intervenir dans les délais prescrits par la loi, 4. les plaintes contre les contrats administratifs et l'exécution des contrats administratifs, 5. d'autres cas prévus par la loi.

Conformément à la compétence territoriale prévue par les dispositions de l'article 13 de la nouvelle loi, le jugement des contentieux administratifs relève de la compétence d'un tribunal administratif ayant compétence territoriale sur le lieu de résidence permanente du demandeur, (siège statutaire), sauf prescriptions contraires prévues par la loi. Si le demandeur ne réside pas de façon permanente en République de Croatie, la compétence territoriale relève d'un tribunal ayant compétence sur le lieu de résidence temporaire du demandeur (paragraphe 1). Si le demandeur n'a lieu de résidence ni permanente ni temporaire, ni de siège statutaire en République de Croatie, la compétence territoriale relève d'un tribunal administratif ayant compétence sur le lieu où siège l'organe investi de prérogatives de puissance publique qui a rendu la décision de première instance ou pris les mesures juridiques nécessaires (paragraphe 2). Dans les contentieux relevant de l'immobilier ou d'une question juridique liée à un endroit déterminé, la compétence territoriale relève d'un tribunal administratif ayant compétence sur le lieu où est situé le bien immobilier ou le lieu concerné par la question juridique (paragraphe 3). Dans les contentieux relatifs aux contrats administratifs, la juridiction territoriale relève d'un tribunal administratif ayant compétence sur le territoire où siège l'organe investi de prérogatives de puissance publique qui est partie au contrat (paragraphe 4). Quant aux contentieux liés aux navires et aux avions inscrits au registre croate des navires et des avions ou aux affaires pour lesquelles le fait générateur du contentieux s'est produit dans un tel navire ou avion, la compétence territoriale d'un tribunal administratif est établie en fonction de l'emplacement du port/aéroport dont dépend le navire/l'avion (paragraphe 5). Les conflits relatifs à la compétence territoriale entre tribunaux administratifs sont réglés immédiatement devant la Haute cour administrative, sur saisine d'une partie ou de la cour (paragraphe 6). Si le tribunal administratif compétent n'est pas en mesure de statuer sur un contentieux administratif pour des raisons justifiées, la Haute cour administrative désignera, sur saisine d'une partie ou de la cour, un tribunal qui reprendra l'affaire (paragraphe 7).

Il est évident, sur la base des éléments présentés ci-dessus, que la question de compétence territoriale a été réglée par la loi en tenant principalement compte du lieu de résidence permanente, du siège statutaire et du lieu de résidence temporaire du demandeur; en cas d'absence de lieu de résidence permanente (siège statutaire) et temporaire, la compétence territoriale est établie en tenant compte du territoire où siège l'organe investi de prérogatives de puissance publique qui a pris la décision de première instance ou a entrepris des actions judiciaires nécessaires.

Les dispositions de cette loi stipulent que les décisions émanant d'un tribunal administratif de première instance sont, en règle générale, prises par un collège composé de trois juges (article 14, paragraphe 1) et établissent les exceptions à cette règle (paragraphe 2 du même article). En vertu de la disposition de la loi mentionnée ci-dessus, un seul juge d'un tribunal administratif statue sur les questions suivantes : 1. les plaintes contre une décision individuelle prise par un organe investi de prérogatives de puissance

publique à travers une résolution immédiate dans le cadre de la procédure administrative, sauf lorsque la question administrative est résolue de manière immédiate compte tenu de l'intérêt public, c'est-à-dire lorsqu'il est nécessaire de prendre des mesures urgentes afin de protéger la vie et la santé de personnes ou des propriété de grande valeur, 2. les plaintes relatives aux affaires réglées sur la base d'un jugement passé en force de chose jugée rendu dans le modèle de contentieux, 3. les plaintes contre les actions prises par l'organe investi des prérogatives de puissance publique ou contre son inaction.

Les situations décrites ci-dessus, dans lesquelles le législateur permet à un seul juge de statuer sur des contentieux administratifs, ont été jugées moins exigeantes, c'est-à-dire moins complexes.

Il convient de souligner, en ce qui concerne les nouveautés les plus importantes relatives aux contentieux administratifs instaurées par la nouvelle loi sur les contentieux administratifs et affectant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de première instance, c'est-à-dire le calcul du nombre de juges et leur répartition dans les nouveaux tribunaux, que la nouvelle loi stipule, d'une manière générale, que les tribunaux administratifs statuent sur les contentieux administratifs sur la base d'une audition directe publique qui ne sera pas uniquement requise dans des circonstances exceptionnelles :

- si le défendeur a reconnu l'intégralité de la réclamation ;
- si un contentieux est décidé sur la base d'un jugement final rendu dans le modèle de contentieux ;
- s'il a été établi qu'une décision, action individuelle ou un contrat administratif contient des lacunes qui empêchent l'évaluation de leur légalité ;
- si le demandeur conteste seulement l'application du droit matériel; les faits sont indiscutables et les parties à la demande ou à la demande reconventionnelle ne demandent pas expressément l'organisation d'une audition.

L'évaluation de la surcharge potentielle des futurs tribunaux de première instance montre que le tribunal administratif de Zagreb sera le tribunal de première instance le plus important (il traitera 43% du nombre total escompté d'affaires); le tribunal administratif de Split devrait être le deuxième plus important (27%), alors que les affaires restantes devraient être réparties de façon proportionnelle entre les tribunaux administratifs de Rijeka et d'Osijek.

Le tribunal administratif de Zagreb devrait comporter sept collèges de juges (21 juges), le tribunal administratif de Split devraient en compter cinq (15 juges) alors que les tribunaux administratifs de Rijeka et Osijek devraient chacun compter trois collèges (9 juges).

Par ailleurs, les présidents des tribunaux précités devraient être nommés afin de prendre toutes les mesures nécessaires concernant l'administration des tribunaux avant la fin de l'année, de façon à ce que les tribunaux commencent à être opérationnels comme prévu. Le Conseil Supérieur de la Magistrature est responsable de la désignation des juges et présidents des tribunaux précités. Nous espérons sincèrement que la procédure de nomination sera réalisée en temps utile de façon à ce que les nouveaux juges puissent bénéficier d'une formation sur les nouveautés de la procédure de règlement des contentieux administratifs et dans la mesure où la nouvelle Loi sur le contentieux administratif doit encore être testée dans la pratique. En outre, il est également nécessaire de disposer du nombre requis de greffiers et d'employés et de fournir des locaux adaptés aux tribunaux. Bien évidemment, le Ministère de la Justice de la République de Croatie et son groupe de travail chargé de l'application de la nouvelle Loi sur le contentieux administratif jouent le rôle le plus important en ce qui concerne les activités précitées. Il est encourageant de constater que dans cette phase de mise en œuvre, de nombreux professionnels de la justice ont manifesté un intérêt à présenter leurs candidatures aux postes vacants au sein des futurs tribunaux administratifs de première instance. Outre le Conseiller de la Cour administrative de la République de Croatie, les collègues expérimentés de l'administration publique et les adjoints de l'avocat d'Etat, les candidats incluent également des juges expérimentés de tribunaux municipaux.

Je suis par conséquent convaincu que le Conseil Supérieur de la Magistrature nommera des candidats hautement qualifiés aux postes de juges au sein des futurs tribunaux administratifs de première instance. Ceci constituera le meilleur gage du fonctionnement efficace des futurs tribunaux administratifs de première instance.