

Introduction – Enjeux de la Conférence

Par M. Martin KÖLHER, Juge à la Cour Administrative d'Autriche

1. Introduction

Après plusieurs années de débat intense et de travail acharné sur la réforme de la juridiction administrative en Croatie, une nouvelle loi a été adoptée sur le contentieux administratif qui entrera en vigueur en janvier 2012.

Comme l'application de cette loi exige la mise en place d'une nouvelle structure du système juridictionnel administratif, il s'agit d'une étape importante du développement du système juridique de la Croatie.

Le besoin important d'information et de délibération sur le meilleur moyen d'appliquer la loi est par conséquent tout à fait compréhensible.

La présente conférence organisée par l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne et par la Cour administrative de la République de Croatie, offre une excellente occasion d'un premier échange de points de vue sur les différents aspects des nouvelles dispositions de la procédure juridictionnelle et de l'organisation des tribunaux administratifs.

Je souhaite remercier les organisateurs d'avoir tenu compte des liens étroits de la Cour administrative autrichienne avec le projet de réforme du système juridictionnel administratif croate et de m'avoir invité, en tant que membre de la Cour administrative autrichienne, à participer à cette conférence.

Les organisateurs m'ont confié la tâche de présenter une sorte "d'introduction" à la Conférence qui devrait couvrir de manière générale les questions abordées par la Loi sur le contentieux administratif et en particulier celles qui seront débattues lors de notre conférence.

Compte tenu du programme très dense, je me concentrerai sur la deuxième partie de cette tâche et limiterai mes observations sur la Loi sur le contentieux administratif au strict minimum.

2. La nouvelle Loi sur le contentieux administratif

Etude du contenu de la Loi:

a) A la lumière des exigences du droit de l'Union européenne et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la nouvelle Loi (croate) sur le contentieux administratif établit un système de recours contentieux relatif aux affaires administratives qui essaie de répondre aux besoins du droit européen, d'une part, et d'établir, d'autre part, un système performant en mesure de rendre justice dans des délais raisonnables.

b) La tâche principale consistant à statuer sur les recours contre les décisions administratives est confiée aux tribunaux administratifs. Les jugements de ces tribunaux peuvent faire l'objet d'un recours devant la Haute Cour administrative. Ainsi, la loi établit un ordre juridictionnel administratif à deux niveaux de juridiction.

Particularité croate intéressante, la Loi sur le contentieux administratif prévoit toutefois un dernier recours même contre les décisions de la Haute Cour administrative. Selon l'article 78 de la LCA (loi sur le contentieux administratif), les parties au contentieux peuvent "proposer" au bureau de l'Avocat d'Etat de la République de Croatie de déposer "une demande de contrôle extraordinaire de la légalité des décisions finales" "pour infraction à la loi". La Cour suprême de la République de Croatie doit statuer sur ce recours et est en droit d'annuler l'arrêt et de renvoyer l'affaire pour qu'une nouvelle décision soit rendue "ou de réformer l'arrêt".

c) La Loi sur le contentieux administratif établit la structure organisationnelle ainsi que la procédure juridictionnelle administrative.

d) Elle définit (dans l'article 3 de la LCA) les contentieux administratifs comme des contentieux portant sur :

- la légalité d'une décision d'un organisme public ;
- la légalité d'une action d'un organisme public ou
- l'absence de décision de la part d'un organisme public concernant une demande ou un recours juridique.

Elle permet ainsi une protection juridique très large. Le citoyen peut interjeter appel contre les décisions ayant un impact négatif sur ses droits et contre toute action d'une autorité administrative portant atteinte à ses droits. Il peut par ailleurs déposer un recours en carence de sorte que les autorités ne puissent le priver de ses droits en s'abstenant simplement de dresser des actes nécessaires et importants pour le citoyen (pour exercer ses droits).

Pour déposer une réclamation, il faut que la décision, l'action ou le contrat administratif affecte les droits et les intérêts juridiques du plaignant (article 30 n° 2 de la LCA), il s'agit là d'une des conditions les plus importantes à cet égard.

e) Les principes et droits suivants doivent être observés lors de la procédure devant les tribunaux administratifs :

- le droit d'être entendu ;
- le principe de procédure orale ;
- le principe d'efficacité ;
- le principe d'assistance à une partie ignorante.

f) Effet obligatoire des décisions des tribunaux

L'article 10 (1) de la LCA indique expressément que les décisions finales sont contraignantes pour les parties et leurs ayant-droits.

Les décisions de la Haute Cour administrative concernant la validité d'un acte administratif général sont contraignantes pour toutes les parties.

g) Organisation, compétences

La LCA contient les dispositions nécessaires sur les compétences des "tribunaux administratifs" et de la Haute Cour administrative, leur composition (les chambres ainsi que les compétences du juge).

h) Détails de la procédure

La LCA relève – sans surprise - et dans une large mesure du droit procédural et fixe des règles précises sur la procédure devant les tribunaux de première instance et sur les conditions relatives aux jugements tant à leur forme que quant à leur fond.

La définition des "parties" dans l'article 16 présente un intérêt spécifique dans la mesure où celle-ci est particulièrement large ("toute partie intéressée").

i) Contenu des décisions

L'article 56 et les articles suivants de la LCA traitent des compétences des tribunaux administratifs (leurs possibilités de statuer sur la plainte). Conformément à ces dispositions, les tribunaux doivent, dans certaines circonstances, "rejeter une réclamation" (article 57). La signification de la notion "réclamation" n'est pas précisée. Il pourrait s'agir soit d'actions visant à annuler une décision administrative, en ce que la "réclamation" consisterait à demander d'annuler la décision administrative

(ce cas de figure exigerait une nouvelle décision administrative), soit d'actions visant à donner suite à une demande (de réformation de la décision administrative) (c'est-à-dire afin de décider du fond de l'affaire, ce qui priverait l'autorité administrative de la possibilité de prendre une nouvelle décision).

Lorsqu'elle est interprétée à la lumière de l'article 58 et de l'article 66, la loi semble viser les décisions des tribunaux de première instance sur le fond de l'affaire : le tribunal administratif ne se limite pas à la cassation de la décision administrative attaquée mais est habilité à rendre une décision sur la réclamation "administrative" elle-même. La "réclamation" au sens de l'article 57 se réfère au fond de l'affaire administrative, et ne constitue pas uniquement "une réclamation procédurale devant le tribunal administratif". Ceci est manifeste dans l'article 58 (1) de la LCA, selon lequel le tribunal administratif peut "accepter la réclamation", "annuler la décision relative au contentieux et régler l'affaire elle-même".

Ainsi, la LCA prévoit une décision sur le fond de l'affaire administrative.

La compétence administrative ne se limite pas, selon la LCA, à la cassation des décisions administratives contestées.

Le contenu de l'article 58 de la LCA n'est pas très précis en ce qui concerne les autres aspects. La nature exacte de "l'exposé de la demande" en cas d'annulation de l'acte administratif (article 58 (2)) n'est pas facile à comprendre. Parallèlement, le tribunal devrait "adopter l'exposé de la demande et déclarer la décision nulle et non avenue". La signification de ce point est sujette à discussion : il convient tout d'abord de clarifier sous quelles conditions une décision de l'autorité administrative est nulle et non avenue. Ce n'est qu'alors qu'il sera possible de déterminer ce que pourrait être "l'objet de la réclamation" : la simple atteinte des droits du citoyen par l'autorité, sans fondement juridique, ne semble pas donner lieu à "l'objet de la demande" introduite par le citoyen, à moins qu'il ne soit jugé nécessaire d'indiquer que l'autorité ne pouvait pas prendre la décision compte tenu des circonstances. Mais cette situation est déjà couverte par l'annulation de la décision.

La LCA semble également faire une distinction entre "l'objet de la demande" et le "règlement de l'affaire" par le tribunal lui-même. Toutefois, l'article 58 (3) stipule qu'il n'est pas nécessaire d'associer "l'objet de la demande" et le "règlement de l'affaire".

Il sera certainement nécessaire de clarifier les différentes possibilités que l'article 58 donne aux tribunaux administratifs.

j) Recours juridiques

Comme indiqué précédemment, la LCA établit un ordre juridictionnel administratif à deux niveaux. Ainsi le droit de recours devant la Haute Cour administrative est un élément important de la loi.

L'article 66 (1) de la LCA énumère les motifs autorisant un recours.

L'article 66 (2) de la LCA énonce le principe selon lequel l'introduction d'un recours n'est possible que si les "droits, les obligations et les intérêts de la partie concernée" sont en jeu et si le tribunal a « lui-même » réglé le contentieux.

Il s'agit d'une limitation nécessaire (et conforme à l'article 30 de la LCA qui présente la même condition à l'introduction d'une plainte), sans quoi la faculté de former un recours risquerait d'être trop large : conformément à l'article 16 de la LCA, "toute partie intéressée" est partie à la procédure (de première instance). Toutefois, seules les parties dont les droits sont (susceptibles d'être) lésés peuvent interjeter appel.

Par ailleurs, l'article 66 (2) de la LCA vise à réduire d'une autre façon le nombre de recours: le recours devant la Haute Cour administrative n'est possible que si le tribunal administratif a statué sur le fond de l'affaire.

k) Contrôle de la légalité des actes généraux administratifs

La solution identifiée par la nouvelle autorité administrative est d'une part similaire à celle d'autres pays, par exemple l'Allemagne, en ce qu'il ne revient pas à la Cour constitutionnelle de statuer sur la légalité des actes des autorités administratives de caractère général (règlement). En outre, le contrôle relève aujourd'hui principalement de la Haute Cour administrative; les tribunaux administratifs ne sont pas habilités à examiner la légalité des actes administratifs, c'est aux parties qu'il revient de demander ce contrôle. Une telle demande ne peut être présentée qu'après la prise d'un acte administratif fondé sur

la disposition attaquée. Ainsi, le contrôle de la légalité d'un règlement ne relève pas de la compétence d'un tribunal mais de la Haute Cour administrative.

Il est intéressant de constater que l'appel ne vise pas la décision de l'autorité publique fondée sur le règlement attaqué, mais le règlement (seul). Selon l'article 87 de la Loi sur le contentieux administratif, les parties à l'affaire ont le droit, suite à l'annulation de la disposition sur laquelle était fondé un acte administratif, de demander la réouverture de la procédure administrative.

Suite à cette première lecture de la nouvelle Loi sur le contentieux administratif, la solution retenue peut être considérée comme une solution très ambitieuse qui permettra certainement aux tribunaux administratifs et à la Haute Cour administrative de garantir les droits et les intérêts des citoyens et de s'acquitter de la tâche exigée également par le droit européen dans le but de garantir une protection juridique effective. La Loi contient parallèlement des éléments intéressants spécifiques à la Croatie, tels que la demande de contrôle extraordinaire portant sur la légalité des décisions finales, dont l'impact ne pourra être mesuré qu'après plusieurs années d'application de la loi. L'introduction de ce recours extraordinaire aura en tout cas pour conséquence de partager les compétences en matière de droit administratif entre la Haute Cour administrative et la Cour suprême et il sera intéressant de voir comment ceci se traduira en pratique.

3. Bref aperçu des questions abordées par la Conférence

Les organisateurs ont sélectionné quatre sujets qui feront l'objet d'une discussion plus détaillée lors de la conférence.

- Je suppose que ce n'est pas par hasard si le contrôle de la légalité des actes généraux de la Haute Cour administrative est la première question présentée. Les avocats croates s'intéresseront beaucoup à cette nouvelle compétence de la Haute Cour administrative et une discussion approfondie sur cette compétence et en particulier sur ses implications concrètes sera certainement nécessaire.

J'ai hâte d'entendre les premiers commentaires sur cette compétence décisive de la Haute Cour administrative qui pourrait s'avérer un moyen de protection efficace des droits des citoyens. Comme je l'ai déjà indiqué, la procédure de contrôle devant la Haute Cour administrative peut être menée immédiatement après l'adoption d'une décision administrative fondée sur l'acte général attaqué. Il est ainsi possible d'éviter une longue procédure devant les tribunaux administratifs lorsque l'unique question juridique est de savoir si l'acte général sur lequel est basée la décision de l'autorité est légal ou non.

Nous aurons l'occasion d'avoir un premier échange de vues sur les aspects pratiques de cette question.

- Suite au contrôle de la légalité des actes généraux, nous aborderons les problèmes liés à l'appel des décisions des tribunaux de première instance. Les organisateurs soulignent la nécessité de mener des procédures rapides, ainsi l'accent sera mis sur le mécanisme de filtrage établi par la nouvelle Loi sur le contentieux administratif.

A cet égard, il sera nécessaire d'aborder les dispositions relatives au droit d'interjeter appel contre les décisions des tribunaux administratifs.

Comme mentionné précédemment, l'article 66 (2) de la LCA contient une importante restriction de ce droit : le rejet de la plainte par le tribunal administratif éteint les possibilités de recours ultérieur auprès de la juridiction administrative. La décision administrative est définitive dans ce cas (seule reste la "demande de contrôle extraordinaire de la légalité des jugements définitifs" prévue par l'article 78 de la LCA; ce qui soulève la question de l'opportunité réelle de modifier la "répartition des compétences" et de confier à la Cour suprême la décision ultime dans ces affaires; cette situation pourrait ainsi aboutir à un nombre important d'affaires administratives qui ne peuvent être tranchées par la Haute Cour administrative et sur lesquelles la Cour suprême doit statuer; ceci pourrait causer d'importantes difficultés en termes d'harmonisation de la jurisprudence).

- La troisième série de présentations est consacrée aux "compétences exclusives" de la Haute Cour administrative.

Ces compétences devront être déterminées par la loi. L'échange de vues doit être envisagé comme offrant une première orientation dans la définition des compétences qui pourraient relever de la seule compétence de la Haute Cour administrative.

- Le dernier débat portera sur l'organisation des tribunaux de première instance.

4. Conclusion

Les organisateurs ont réussi à réunir un cercle d'experts de premier ordre et de juges de haut rang d'un grand nombre de pays afin de dresser un inventaire complet des possibilités suscitées par la nouvelle Loi.