

Troisième thème : Compétence matérielle exclusive de la Haute Cour administrative de Croatie – définition des matières

Par Monsieur Zdenek KÜHN, Juge de la Cour administrative suprême de la République tchèque

La décision d'établir la Cour administrative suprême avait déjà été prise au moment de la création d'un État séparé en 1992. Suivant la tradition de la Tchécoslovaquie démocratique de l'entre-deux-guerres, la Constitution tchèque de 1992 a ordonné la création de deux tribunaux supérieurs séparés. Le processus de création de la CAS a toutefois été retardé d'une décennie par les responsables politiques. La véritable Cour administrative suprême (CAS) a ainsi été créée dix ans plus tard, en 2002, et est devenue opérationnelle à partir de l'année suivante.

La CSA actuelle compte 28 juges disposant chacun de deux assistants de justice. A long terme, le nombre de juges de la CAS est limité à 30. Les règles et les compétences de la CAS s'inspirent pour la plupart de l'ancien système judiciaire administratif autrichien des années 1870.

Bien que l'activité la plus fréquente de la CAS soit de statuer sur les pourvois en cassation contre les décisions des tribunaux administratifs inférieurs, la CAS dispose de plusieurs compétences exclusives importantes (outre la possibilité de plainte constitutionnelle devant la Cour constitutionnelle).

Les nombreux **procès électoraux** (Loi sur la CAS, art. 88 - 93) constituent le premier domaine important relevant de la compétence exclusive de la Cour. Nous devons toutefois distinguer entre différents types de procès électoraux. La CAS ne statue que sur les affaires relatives aux élections nationales (chambres basse et haute du Parlement) alors que les affaires relatives aux élections locales (municipales et régionales) et les référendums locaux relèvent de la compétence des tribunaux administratifs régionaux et que leurs jugements ne sont pas susceptibles de cassation. Le traitement de l'affaire doit respecter un délai strict de 20 jours, ce qui démontre l'importance de la question.

La CAS statue au maximum et en moyenne sur trente procès contestant les élections à la Chambre des Représentants; les élections au Sénat attirant généralement moins l'attention des plaideurs potentiels. A noter que depuis 2003, aucune élection n'a été déclarée illégale à l'exception notable de la décision du 3 décembre 2004 (affaire n° Vol 10/2004-24) de la CAS annulant l'élection du sénateur élu Jan Nádvořník au Sénat du Parlement tchèque. Cette décision est motivée par l'infraction flagrante des règles de la campagne politique par le sénateur élu et la distribution, peu avant l'élection, de tracts électoraux, qui ont désavantagé son rival de campagne. Le jugement a toutefois été annulé un mois plus tard par la Cour constitutionnelle.

Une autre compétence exclusive importante de la CAS est celle qu'elle exerce à l'égard des **partis politiques** (Loi sur la CAS, art. 94-96). La CAS statue sur la motion du gouvernement ou du président relative à la suspension ou à l'interdiction d'un parti politique. Il s'agit généralement de partis politiques inactifs qui ne rendent pas pleinement compte au Parlement. L'objectif est ainsi, en réalité, "d'enterrer ceux qui sont déjà morts". Toutefois, de temps à autre, une affaire intéressante se présente quant à l'exercice de cette compétence.

Le deuxième motif de suspension des activités des partis politiques ou de leur interdiction est l'infraction flagrante à l'ordre juridique par le parti en question. La cour n'a prononcé qu'une seule fois jusqu'à présent dans l'histoire de la CAS l'interdiction d'un parti politique en raison de ses activités. Il s'agit de l'affaire de 2010 concernant le Parti des travailleurs néo-nazis qui a été interdit en raison de ses activités violentes et son appel à la haine raciale. Dans son jugement très long et détaillé du 17 février 2010 (affaire n° Pst 1/2009-348), la CAS s'est référée à la jurisprudence de la CEDH. Elle explique que l'association de l'idéologie néo-nazie et d'actions violentes (dont la tentative de pogrom dans un des plus grands quartiers roms de République tchèque) justifie sa dissolution. L'élément le plus important tenait au fait que des activités violentes ont pu être attribuées à ce parti.

Il convient de noter que la loi autorise un recours devant la Cour constitutionnelle en cas d'interdiction ou de suspension d'un parti politique. Le fait même que la CAS, et non la Cour constitutionnelle, a compétence sur les partis politiques peut difficilement s'expliquer d'un point de vue comparatif. Cela montre à nouveau que le législateur s'est appuyé fortement sur la tradition de la CAS tchèque de la période 1918-1938 au moment d'établir les compétences de la nouvelle CAS.

Troisièmement, le pouvoir de statuer sur les **procès "relatifs à la compétence"** (Loi sur la CAS, art. 97 - 101) constitue une autre compétence exclusive de la CAS; La CAS statue sur les contentieux relatifs aux compétences 1) entre les organes quasi-judiciaires et les collectivités régionales ou professionnelles, 2) entre les collectivités, 3) entre les instances centrales de l'administration publique (généralement les ministères). L'action en justice relative à la compétence peut être engagée par un organe concerné ou celui qui cherche à obtenir une décision de la part de l'organe dont la compétence est contestée. Il s'agit d'un pouvoir très important de la CAS. Cependant, elle statue en moyenne sur moins de dix affaires de ce type par an.

Enfin, un pouvoir très important concerne le pouvoir de statuer sur la **légalité des actes de nature générale** (ci-après actes généraux, voir Loi sur la CAS, art 101a-101d). Il s'agit d'un nouveau pouvoir qui a été attribué à la CAS en 2005 par une loi rédigée à la hâte. La jurisprudence de la CAS définit les actes généraux comme des actes qui ne sont ni des décisions individuelles ni des normes générales. Outre cette définition négative, les actes généraux règlent une question d'ordre général au profit de destinataires individuels ou une question d'ordre individuel pour une généralité de destinataires.

Le fait que l'amendement à la Loi sur la CAS a été rédigé sans consultation ni débat (ce qui est plutôt inhabituel pour la démocratie tchèque) a été à l'origine de beaucoup de problèmes lors de l'application de cette nouvelle compétence. Par exemple, la définition même de l'acte général a soulevé la question de savoir si les "actes généraux" étaient uniquement ceux que la loi appelle comme tels (interprétation formelle de l'acte général) ou si un acte général est déterminé par sa nature, indépendamment de son nom (interprétation substantielle de l'acte général). Ceci a donné lieu, à un conflit au sein de la CAS, entre les partisans de la première et de la deuxième conception des actes généraux qui a finalement été tranché par la Grande chambre en faveur de l'interprétation formelle. Toutefois, la décision finale a été réservée à la Cour constitutionnelle qui a infirmé le jugement de la Grande chambre de la CAS et décidé que la conception substantielle était la seule interprétation constitutionnelle.

L'absence de délai relatif à la contestation de l'acte général est une question également très controversée. L'absence de délai a permis à des plaignants de contester des actes généraux dix ou vingt ans après leur promulgation. doutant de la constitutionnalité de l'absence de délai, la CAS a renvoyé les dispositions concernées de la loi à la Cour constitutionnelle et proposé d'annuler les parties de la loi en question en raison de leur inconstitutionnalité. L'affaire est toujours en cours devant la Cour constitutionnelle (été 2011).

Le plan d'occupation des sols est l'exemple le plus caractéristique d'acte général. Mais il y a, selon la jurisprudence, une bien plus grande diversité d'actes généraux, et ainsi, relèvent de la notion d'actes généraux, les panneaux de signalisation. Comme la majorité de la population n'a pas connaissance de cette information, presque aucun panneau de signalisation n'est contesté devant la CAS.

La CAS doit statuer sur l'affaire dans un délai de 30 jours à partir de la présentation de l'affaire devant la Cour. L'action en justice peut être intentée par toute personne affectée par un acte général.

La dernière question des actes généraux est, actuellement et de loin, l'exemple le plus fréquent des compétences exclusives de la CAS en matière de règlement des affaires. Le nombre d'actes généraux contestés devant la CAS augmente d'année en année et pourrait atteindre 50 affaires par an en 2011. La complexité de ces questions ainsi que les délais stricts rendent ces affaires difficiles. C'est pourquoi un avant-projet de loi est actuellement examiné par le Parlement tchèque. Cet avant-projet de loi

déléguera les compétences en matière de règlement de ces questions aux tribunaux administratifs régionaux, la CAS intervenant au niveau de la cassation.