

# **Deuxième thème : Appel des décisions des tribunaux de première instance (Cours administratives) devant la Haute Cour administrative de Croatie – modalités du filtre**

**Par M. Zoran PICULJAN, Secrétaire d'Etat – Ministère de la Justice de la République de Croatie**

## **1. Introduction**

Il est plus facile de comprendre le mécanisme juridique mis en place par les règlements croates afin d'accélérer la prise de décisions dans les procédures administratives-judiciaires à travers une brève présentation de la nouvelle législation administrative procédurale et administrative judiciaire de la République de Croatie.

A cet effet, il convient de souligner qu'en République de Croatie, le droit procédural, qui définit la procédure devant les organes de droit public et la procédure judiciaire relative au jugement des affaires administratives, n'a pas connu d'amendement significatif depuis les années 50 jusqu'à la fin de la première décennie de ce siècle. Les lois en vigueur étaient alors (outre des changements minimes) la Loi sur la procédure administrative publique générale de 1956 et la Loi sur le contentieux administratif de 1952.<sup>1</sup>

Ces règlements reposaient sur leurs modèles autrichiens et étaient pendant longtemps très appréciés des experts nationaux et internationaux.

C'est pourquoi la conduite administrative, reposant sur des procédures élaborées, formalisées et détaillées, a pérennisé une certaine attitude reconnaissable des agents administratifs. Parallèlement, le contrôle judiciaire de la légalité des actes administratifs a uniquement été appliqué par la Cour administrative de la République de Croatie à partir de 1977.

Toutefois, avec le temps, la qualité et l'acceptation à long-terme des deux règlements, n'ont pas pu répondre à l'ensemble des normes plus exigeantes d'une bonne administration, ni au besoin de protection juridique efficiente et étendue contre toutes les formes d'actes administratifs et d'actions administratives.

La portée administrative et les questions traitées par les organes administratifs et tribunaux administratifs sont devenues de plus en plus complexes au fil des ans. Cette situation a donné lieu au ralentissement des activités administratives des organes de droit public, ainsi qu'à de longues procédures judiciaires du tribunal administratif surchargé.

Dans ces conditions, le cadre législatif standardisé, mais non modernisé, est devenu un obstacle majeur à la réalisation des attentes justifiées des citoyens.

La modernisation des lois procédurales mais également du droit administratif au sens large s'est imposée comme une obligation.

## **2. Modernisation juridique de la procédure administrative et des contentieux administratifs**

a) Le processus de modernisation de la procédure administrative a été amorcé dans le cadre du projet international CARDS 2003 "Soutien à l'administration publique et à la fonction publique". En 2007, après plusieurs années de travail, des groupes d'experts (composé d'experts internationaux et croates), ont rédigé des documents stratégiques ainsi qu'un avant-projet de loi. Le Parlement croate a adopté la nouvelle loi le 27 mars 2009 : Loi sur la procédure administrative publique générale qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2010.

La nouvelle loi repose sur les principes qui modifient le rôle subordonné des citoyens vis-à-vis des organes de droit public. Ces grands principes sont :

- simplifier et accélérer les procédures par trop compliquées du règlement des affaires administratives à tous les niveaux administratifs;

---

<sup>1</sup> Suite à l'indépendance du pays, ces lois de l'ancienne législation (yougoslave) ont été intégrées au système juridique croate, mais celles-ci ont été légèrement (légalement et techniquement) modérées.

- permettre une communication moderne (électronique) entre les citoyens et les organes de droit public;
- étendre la protection des droits et des intérêts des citoyens dans la procédure administrative contre les décisions administratives individuelles à toutes les actions des organes de droit public;
- établir de nouveaux principes juridiques dans le système juridique administratif croate (comme par exemple, les contrats administratifs);
- étendre l'application de la loi aux actions des entités juridiques assurant des fonctions publiques.

L'élaboration de ce règlement a soulevé de nombreuses questions importantes pour l'ensemble du système juridique croate :

- la relation entre la tradition et la modernisation au sein du système administratif croate (la Loi reflète une forme d'"équilibre" entre tradition et modernisation - les procédures affirmées dans la pratique sont modernisées et de nombreux principes juridiques affirmés dans la pratique comparative sont intégrés au règlement) ;
- les normes nomotechniques (le dilemme entre l'adoption d'une loi très courte comme le recommandent les experts internationaux ou très complète comme le suggèrent les experts croates a été réglé par un "compromis" – le texte de Loi est actuellement beaucoup plus court que celui de l'ancienne loi mais est plus élaboré que ne le suggèraient les experts étrangers);
- la relation entre la législation procédurale administrative générale et spécialisée (en raison de la pleine application du nouveau règlement général, il sera nécessaire de supprimer, à des degrés divers, les règlements non conformes à celui-ci dans plus de 70 actes).<sup>2</sup>

b) Le processus de modernisation de la justice administrative a également été lancé dans le cadre d'un Projet international CARDS 2004 "Appui à la promotion de l'efficacité, de l'efficacités de la modernisation de l'action et du fonctionnement de la Cour administrative de la République de Croatie". La méthodologie employée dans le cadre de l'établissement de la Loi sur le contentieux administratif était similaire à celle mise en œuvre lors de l'élaboration de la Loi sur la procédure administrative publique générale. Les documents stratégiques et l'avant-projet de loi ont été rédigés en 2008. La Loi sur le contentieux administratif a été adoptée par le Parlement croate le 29 janvier 2009 et entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. A la base, la Loi est la suite logique d'une intervention normative relative à la procédure administrative mais résulte également de l'incorporation du postulat juridique de la magistrature contemporaine des pays européens dans le droit judiciaire administratif croate.

Il s'agit fondamentalement d'une intervention législative présentant trois orientations.

La première intervention concerne la réforme du droit procédural :

- garantir la protection juridictionnelle contre toutes les formes d'actions administratives et pas uniquement contre les décisions individuelles des organes de droit public (extension de la protection juridictionnelle par rapport à la situation antérieure);
- droit du tribunal d'établir les faits de manière autonome;
- obligation du tribunal de mener un débat oral;
- adoption de décisions en matière de réformation (changement important par rapport aux pratiques antérieures du tribunal administratif);
- jugement rendu par un collège de juges, mais également par un juge unique (accélération du règlement des affaires simples);

---

<sup>2</sup> En l'absence de hiérarchie des règlements juridiques dans la Constitution croate (à l'exception des lois constitutionnelles dont la valeur juridique est supérieure aux lois "ordinaires"), la Loi relative à la procédure administrative publique générale est appliquée de façon subsidiaire dans tous les domaines administratifs pour lesquels les procédures particulières sont prescrites. Des dérogations au règlement général ont été approuvées dans plus de 70 domaines en l'espace de 20 ans. Le gouvernement de la République de Croatie a décidé de renoncer à cette situation illogique et inutile, qui affecte la qualité des règlements des contentieux et la sécurité juridique des citoyens par une initiative législative visant à aligner tous les règlements particuliers sur la Loi relative à la procédure administrative publique générale. Le processus d'alignement est actuellement dans sa dernière phase.

- établissement de nouveaux principes juridiques (par exemple, règlement modèle – uniforme des contentieux présentant des faits et une situation juridique similaires).

La seconde intervention est liée à un nouveau modèle organisationnel de la magistrature :

- création des tribunaux de première instance (régionaux);
- instauration de la Haute Cour administrative<sup>3</sup>.

La troisième intervention vise à combler les lacunes du système juridique croate relatives au contrôle de la légalité des actes généraux des collectivités locales et régionales, des entités juridiques investies de prérogatives de puissance publique et des entités juridiques assurant un service public. Ce contrôle n'étant réalisé par aucun tribunal du système juridique croate, ce travail considérable revient à la Haute Cour administrative.<sup>4</sup>

Les travaux relatifs à l'établissement de ce règlement ont soulevé de nouvelles questions importantes pour l'ensemble du système juridique croate :

- relation entre droit national et conventionnel (forte influence de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales sur la prise de décision relevant de la législation nationale concernant les contentieux administratifs);
- relation entre droit conventionnel et constitutionnel de la République de Croatie (jugements de la Cour européenne des droits de l'Homme dans les procédures engagées contre la République de Croatie concernant les délais de la procédure, étant donné que ceux-ci ne se calculent pas à partir du début de la procédure de contentieux administratif devant le tribunal administratif, mais de l'introduction d'un recours contre une décision de première instance de l'organe de droit public, ce qui a donné lieu à un changement de l'interprétation juridique de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie).<sup>5</sup>

c) La vérification par la Cour européenne des droits de l'Homme de la procédure administrative et des contentieux administratifs en tant qu'«entité unique» présente une certaine particularité (comparé, par exemple, au règlement des affaires dans le droit civil). Ceci a mené à la mise en place, dans la législation croate, d'un mécanisme de "filtrage" dans la phase préliminaire de la procédure d'appel auprès de la Haute Cour administrative de la République de Croatie.

### **3. Mécanisme de filtrage comme méthode de réalisation de l'engagement de principe des législateurs**

La meilleure façon de mettre en œuvre l'engagement de principe pris par le législateur croate de créer des mécanismes qui accélèrent et améliorent l'efficacité de la réalisation des intérêts des parties à un contentieux administratif consiste à leur donner la possibilité d'exercer leurs droits à partir du moment où elles présentent leur réclamation aux organes administratifs jusqu'à la décision du tribunal.

Dans les affaires administratives, qui diffèrent des affaires civiles, le «problème» de réalisation des droits se pose à une partie bien avant qu'elle ne s'engage dans le processus juridique. Son intérêt est de

<sup>3</sup> Des tribunaux de première instance ont été mis en place à Zagreb, Osijek, Rijeka et Split. La nomination des juges par le Conseil juridique d'Etat à ces tribunaux est en cours.

<sup>4</sup> La supervision de la constitutionnalité et de la légalité relève de la compétence de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie. Toutefois, les actes généraux (qui ne sont pas considérés comme des règlements) ne relèvent pas de la compétence de la Cour constitutionnelle, mais de la Haute Cour administrative. Comme la distinction entre règlement et acte général n'est pas toujours évidente, en cas de dilemme, la Haute Cour administrative a la possibilité de rejeter une demande de contrôle de la légalité d'un acte général si elle juge qu'il s'agit d'un règlement (et la soumet à la Cour constitutionnelle).

<sup>5</sup> Les jugements de la Cour européenne datent de 2006 et 2007. Sur la base de ces jugements, la Cour constitutionnelle a modifié sa position juridique dans une décision du 20 juin 2007.

régler son contentieux devant les organes de droit public. Confronté au problème de lenteur des procédures administratives et des lacunes dans les pratiques administratives des organes de deuxième instance qui renvoient presque toutes les affaires à un nouveau règlement de première instance (conduisant ainsi à une réalisation plus lente des intérêts légitimes des parties), le législateur croate a, dans la nouvelle Loi sur la procédure administrative publique générale, modifié le règlement des contentieux par les organes administratifs de deuxième instance dans les procédures d'appel en remplaçant le principe de cassation par celui de réformation. La possibilité donnée aux organes d'appel de prendre une décision en droit directement applicable (qui n'était presque jamais utilisée dans la pratique) a ainsi été transformée en obligation pour les organes de deuxième instance en cas de recours relatifs à la procédure administrative.

Ceci représentait, du point de vue des parties, une avancée majeure mais toujours insuffisante. En effet, une partie est en droit d'espérer le règlement "immédiat" des procédures administratives et judiciaires impliquant un organe de droit public.

Comment y parvenir s'il existe une possibilité que le contentieux administratif soit réglé par deux instances administratives, ainsi que par deux instances de la magistrature administrative? Il était donc nécessaire de mettre en place un mécanisme juridique garantissant le droit à la protection juridique, d'une part et, d'autre part, le règlement du contentieux administratif dans des délais raisonnables.

C'est ainsi que le mécanisme "de filtrage" a été intégré à la nouvelle Loi croate sur le contentieux administratif.

Afin d'éviter que le règlement des procédures juridiques en deuxième instance (suite un possible règlement en deuxième instance dans la procédure juridique)<sup>6</sup> ne se généralise et ne prolonge inutilement la procédure juridique, un mécanisme juridique "de filtrage" limite la possibilité d'interjeter appel contre tous les jugements de première instance d'un tribunal administratif.

Dans la procédure d'appel, la Haute Cour administrative examinera la réclamation de la partie requérante relative à l'existence d'une infraction importante à la procédure juridique, à l'établissement erroné ou incomplet des faits ou à la mauvaise application d'une règle de droit matériel au cours de la procédure de première instance. Toutefois, la Haute Cour administrative ne contrôlera la légalité d'un jugement de première instance sur la base des griefs invoqués que si le tribunal (de première instance) a lui-même réglé, par jugement, l'affaire administrative !

Par conséquent, la possibilité d'interjeter appel existe uniquement lorsque le tribunal administratif a statué sur un droit, une obligation ou un intérêt juridique d'une partie, et qu'il n'a pas confirmé la légalité d'une décision d'un organe de droit public.

Lorsque le tribunal administratif, en refusant l'appel, confirme la légalité de la décision de l'organe de droit public, il semble inutile, coûteux et inefficace d'engager une procédure d'appel concernant la même affaire administrative. Toutefois, si le tribunal a fait droit à l'appel par sa décision et, dans son jugement en réformation, a lui-même réglé l'affaire administrative (et modifié la décision de l'organe de droit public), toutes les erreurs potentielles liées à ce contentieux peuvent être corrigées dans la procédure d'appel devant la Haute Cour administrative.

Ce type de solution accélère certainement le règlement des affaires administratives mais soulève également la question de l'harmonisation complète des pratiques du tribunal administratif par la Haute Cour administrative dans la mesure où celle-ci ne pourra examiner certaines décisions des tribunaux de première instance.<sup>7</sup> Toutefois, ce type de solution est également l'expression de la position des

---

<sup>6</sup> La possibilité d'interjeter appel est de règle dans la procédure administrative. Toutefois, l'appel peut être exclu par des actes spéciaux, dans ce cas, cette décision donnera directement lieu à un contentieux administratif. Les exceptions à cette règle sont nombreuses.

<sup>7</sup> Certaines opinions juridiques mettent en cause l'incapacité de la haute juridiction administrative à régler une procédure d'appel dirigée contre des décisions des tribunaux de première instance confirmant la décision de l'organe de droit public.

tribunaux administratifs de la République de Croatie. "En tant qu'instance la plus haute", la Cour suprême de la République de Croatie doit assurer l'application uniforme des lois de même qu'une justice équitable pour tous"<sup>8</sup> dans les décisions administratives. Cette disposition est annulée par le mécanisme de recours extraordinaire de la Loi sur le contentieux administratif – demande de contrôle de la légalité du jugement définitif d'un tribunal administratif ou de la Haute Cour administrative pour infraction à la loi.<sup>9</sup> Par ailleurs, l'harmonisation de la jurisprudence en cas de violation des droits administratifs (droits de l'Homme et libertés) au niveau de la procédure administrative et juridique administrative, relève de la compétence de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie.

#### **4. En guise de résumé – de la négligence à l'affirmation du processus administratif**

Le processus de modernisation juridique de la procédure administrative et des contentieux administratifs s'est accompagné d'une nouvelle affirmation de ce domaine négligé et partiellement marginalisé du système juridique croate.

Les activités liées à la création de nouvelles lois procédurales soulèvent de nombreuses questions (en particulier en ce concerne l'interrelation entre droit conventionnel et national) qui sont importantes pour d'autres domaines juridiques.

L'identification d'un mécanisme juridique national qui accélérerait les procédures juridiques (grâce à l'application de la notion juridique *sui generis* d'"unité de la procédure administrative et du contentieux administratif" pour répondre aux attentes légitimes des parties) montre l'importance et l'influence du droit conventionnel. Le mécanisme de filtrage lors de l'examen de la recevabilité, dès son introduction, d'un recours devant la Haute Cour administrative de la République de Croatie est un bon exemple du choix ainsi opéré.

Enfin, la modernisation juridique de la procédure administrative et des contentieux administratifs qui inclut l'adoption de nouvelles lois procédurales ainsi que le suivi de leur mise en œuvre, est devenue l'un des indicateurs de satisfaction du Chapitre 23 (droits judiciaires et fondamentaux) en vue de l'adhésion totale de la République de Croatie à l'Union européenne.

---

<sup>8</sup> Article 119, paragraphe 1 de la Constitution de la République de Croatie

<sup>9</sup> La demande peut être soumise par une partie par l'intermédiaire du Bureau de l'Avocat d'Etat de la République de Croatie, mais également par le Bureau de l'Avocat d'Etat lui-même dans un délai de six mois après notification d'une décision judiciaire aux parties.