



RAPPORT ET RÉSUMÉ DE STAGE

Identification du participant

Nom : Ferreira Carvalho

Prénom : Paulo Filipe

Nationalité : Portugaise

Pays où se déroule l'échange : Croatie

Identification de l'échange

Jurisdiction/institution d'accueil : Haute cour administrative de Croatie

Ville : Zagreb

Pays : Croatie

Dates de l'échange : 30/03 – 03/04/2026

RÉSUMÉ

Le présent rapport décrit mon programme d'échange auprès de la Haute Cour administrative de Croatie, entre le 30 mars et le 3 avril 2026.

Le rapport présentera les activités menées tout au long de la semaine, ainsi que les caractéristiques de la structure judiciaire du système administratif et fiscal croate, telles que je les ai perçues, en mettant en lumière ses similitudes et ses différences avec le système portugais.



I. Programme de l'échange

Le programme était constitué d'entretiens avec des juges de la Haute Cour administrative de Croatie et du Tribunal administratif de Zagreb. Au cours de ces entretiens, j'ai été initié au système judiciaire croate, en particulier en ce qui concerne le droit administratif et fiscal. J'ai également expliqué aux juges croates le système de droit administratif et fiscal portugais. J'annexe une copie du programme.

II. L'institution d'accueil

En Croatie, il n'existe qu'un seul Conseil de la magistrature pour tous les tribunaux. Celui-ci régit les tribunaux civils, du travail, pénaux, fiscaux et administratifs. Tous les juges peuvent changer de domaine de compétence, mais il n'est pas courant qu'ils le fassent, en particulier les juges pénaux, qui passent généralement toute leur carrière dans les tribunaux pénaux (Cour suprême comprise).

On dénombre quatre tribunaux administratifs de première instance en Croatie : Zagreb, Split, Rijeka et Osijek. Leurs décisions peuvent faire l'objet d'un appel devant la Haute Cour administrative de Croatie. Exceptionnellement, un recours peut être formé devant la Cour suprême de Croatie.

La Haute Cour administrative est divisée structurellement de la manière suivante : le Département des pensions et de la sécurité sociale ; le Département du droit financier et du travail (uniquement pour les fonctionnaires) ; et le Département du droit de la propriété. Les juges sont affectés à un département, et ne travaillent qu'en son sein. Outre cette division structurelle, deux départements fonctionnels sont composés de juges de tous les départements : le Département des actes réglementaires (bylaws) et le Département de l'UE. Les actes généraux sont également traités par tous les juges de tous les départements.

Le Département de l'UE a pour fonction de fournir des mises à jour en matière de droit européen. Il aide aussi les autres juges à appliquer ce droit.

Chaque département siège en chambres de trois juges, et le Département des actes réglementaires en chambres de cinq. La Haute Cour sert également de tribunal de première instance pour certaines questions, comme en matière de marchés publics.

Un mécanisme de contrôle des décisions permet de vérifier si les décisions du tribunal sont conformes à sa jurisprudence habituelle. Ce contrôle est effectué avant le prononcé, lorsque le projet de décision est prêt. Après avoir reçu ces informations, le juge peut choisir de modifier ou non sa décision.

Une chambre générale de la Haute Cour peut statuer sur une question juridique soulevée dans une affaire spécifique. Tous les juges de la Haute Cour participent à cette procédure qui est exclusivement orale. Les juges en charge de l'affaire ne sont pas tenus par l'avis émis en chambre générale.

Dans les tribunaux de première instance, les juges décident seuls. Exceptionnellement, ils peuvent connaître des affaires en chambre de trois juges, si le juge qui préside le tribunal l'estime opportun ou s'il a des doutes.

III. Le droit du pays d'accueil

Le droit croate est un système continental, comme au Portugal. La possibilité d'une audience publique à l'occasion de laquelle les juges demandent l'avis de professeurs de droit ou d'autres experts me semble l'un des aspects les plus intéressants de l'activité judiciaire. Il ne s'agit pas de se pencher sur un cas spécifique, mais de débattre de problèmes juridiques généraux, que ceux-ci soient liés à des actes réglementaires (des professeurs de droit étant alors entendus) ou à des questions de santé, de propriété etc. (des experts étant alors consultés).

Ce système n'existe pas au Portugal et je ne crois pas qu'il puisse y être mis en œuvre, parce que les professeurs de droit n'exercent pas en tant qu'avocats en Croatie, contrairement à la majorité d'entre eux au Portugal. Nous pourrions cependant nous inspirer de ces idées pour consulter des experts plus souvent que nous ne le faisons actuellement. Je pense que cela pourrait apporter une amélioration au système portugais.

IV. L'aspect de droit comparé dans votre échange

Les deux systèmes sont très similaires. Le système croate permet de contester la légalité de la réglementation, y compris si le demandeur n'est pas directement affecté par celle-ci, alors qu'il n'en va pas ainsi au Portugal. Il me semble que ce principe est inspiré par l'outil constitutionnel allemand du

Bundesverfassungsgericht, qui n'existe pas non plus dans le système constitutionnel portugais. J'ai des doutes à cet égard, cette solution conduisant à la montée en puissance des « *plaideurs professionnels* ». Cela ne pose peut-être pas de problème en Allemagne, en raison de la culture germanique, mais sûrement dans des pays de culture différente, à défaut de système de filtrage.

Les affaires de marchés publics doivent être tranchées dans les 30 (trente) jours suivant leur introduction. Il semble impossible de respecter ce délai, tenant compte du fait que les parties doivent exposer leurs positions, et que des témoins et experts sont fréquemment nécessaires pour établir les faits. Si l'on veut que les lois soient respectées, il convient de les établir en tenant compte de la réalité, et pas de manière « illusoire ». Lorsqu'il est impossible d'appliquer une loi, toutes les autres perdent de leur force. Au Portugal, le délai pour statuer ne commence à courir qu'après l'achèvement de toutes les étapes de la procédure (interrogatoire des témoins, expertise, plaidoiries, etc.).

Par ailleurs, en Croatie, le nombre de décisions qu'un juge doit rendre chaque mois est fixé par le gouvernement. On peut sérieusement se demander si cela ne constitue pas une atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Au Portugal, le président de la Cour et les juges

concernés conviennent chaque année des objectifs à atteindre. Cet accord peut avoir trait au nombre de décisions ou à l'année des affaires à clôturer, mais également à d'autres aspects, comme la production de preuves relatives à des affaires de certaines années. Il est ensuite approuvé par le Conseil, qui vérifie ainsi sa proportionnalité en l'espèce.

V. L'aspect européen de votre échange

Les juges croates connaissent bien le droit de l'UE et la Convention européenne des droits de l'homme. Ils considèrent l'adhésion à l'UE et la primauté du droit européen comme l'un des facteurs de développement de la Croatie. Cette importance est soulignée par l'existence d'un Département de droit européen au sein du Haut Conseil.

À titre d'exemple, le mécanisme de contrôle avait lieu après la décision mais, en raison d'une décision de la CJUE, il a été modifié de manière à se produire avant la version finale de la décision de la Cour (<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&doclang=EN&docid=288142>)

VI. Bonnes pratiques au sein de la juridiction d'accueil

La pratique qui m'a paru la plus intéressante en Croatie est l'existence de conseillers juridiques, qui préparent des solutions pour certaines affaires et présentent leurs propositions à une chambre de trois juges, qui peut ou non accepter leur proposition. J'ai par contre trouvé étrange que les cas leur soient attribués par un programme informatique. Je m'attendais à ce que ce soient les juges qui décident des affaires confiées aux conseillers juridiques. Avec ce système, un conseiller juridique pourrait se voir attribuer des affaires complexes, et un juge de plus simples.

VII. Les avantages de l'échange

J'ai acquis une certaine connaissance du système croate, et je crois que certaines des pratiques que j'ai observées peuvent être appliquées dans mon pays, moyennant certains ajustements ; ainsi le recours à des conseillers juridiques.

J'ai observé que les juges croates montraient également un grand intérêt pour le système portugais et ses solutions. Ils ont ainsi exprimé le souhait d'approfondir le système de pleine juridiction, sans se limiter à être une Cour de cassation, la résistance à ce changement (déjà consacré par la loi) étant principalement due à des pratiques dépassées et des aspects culturels.



Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a.

Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne a.i.s.b.l.

VIII. Suggestions

Je n'ai pas de suggestion particulière, susceptible de conduire à l'amélioration du programme d'échange. Étant donné que tous les pays ont des caractéristiques différentes, je suis d'avis qu'un programme ouvert comme celui qui est en place constitue la meilleure approche.



Cofinancé par
l'Union européenne