

RAPPORT DE THAILANDE

LE ROLE DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SUPREMES PENDANT LA CRISE DU CORONAVIRUS

Thème 1. La section de législation de la Haute juridiction administrative pendant la crise du Covid-19

1. Les mesures COVID ont-elles été soumises pour avis ?

Contrairement à la spécificité du modèle français où est présente la dualité fonctionnelle au sein de la plus haute juridiction de l'ordre administratif, la Cour administrative suprême de Thaïlande ne comprend pas la section de législation qui appartient au Conseil d'État : une institution organiquement distincte qui exerce les fonctions consultatives en tant que conseiller juridique auprès du gouvernement. Les mesures COVID n'ont pas été ainsi soumises à la haute juridiction pour avis.

2. Y a-t-il eu un ralentissement, une augmentation ou un statu quo des avis consultatifs ?

Nous n'avons aucun élément nous permettant de répondre à la question puisque l'exercice des fonctions consultatives est assuré par le Conseil d'État.

3. Des lois de pouvoirs spéciaux ont-elles dispensé les autorités (législatives ou réglementaires) de solliciter les avis ?

L'ordonnance du 16 juillet 2005 relative à la gestion publique en situations d'urgence habilite l'autorité compétente à mettre en œuvre toute mesure qu'elle juge indispensable à sa seule discrétion pour lutter contre la propagation du COVID-19.

4. Les autorités (législatives ou réglementaires) se sont-elles d'initiative dispensées de solliciter les avis ?

Nous n'avons aucun élément nous permettant de répondre à la question puisque l'exercice des fonctions consultatives est assuré par le Conseil d'État.

5. Si la crise sanitaire a été invoquée pour se dispenser de solliciter des avis obligatoires, notamment en raison de l'urgence, les textes subséquents ont-ils été déclarés irréguliers ?

L'autorité compétente selon l'ordonnance du 16 juillet 2005 relative à la gestion publique en situations d'urgence peut, seul, initier des mesures COVID. Et ces mesures ne sont pas également susceptibles de recours devant les juridictions administratives.

6. Les délais de consultation ont-ils été raccourcis ou prolongés ? D'initiative (force majeure) ou en vertu de législation spéciales (d'exception) ?

Nous n'avons aucun élément nous permettant de répondre à la question puisque l'exercice des fonctions consultatives est assuré par le Conseil d'État.

7. Y a-t-il eu une diminution du nombre des personnes chargées de l'examen des affaires composant les chambres (ou formations) pour rendre les avis en chambres (ou formations) restreintes (et donc augmenter le nombre d'avis) ? Ou y a-t-il eu une augmentation du nombre de conseillers pour faire face à l'augmentation des dossiers (urgents) ?

Nous n'avons aucun élément nous permettant de répondre à la question puisque l'exercice des fonctions consultatives est assuré par le Conseil d'État.

8. Y a-t-il des séances en visio-conférence ? Avec ou sans base légale nouvelle ?

L'ordonnance du 18 avril 2020 relative aux réunions en visioconférence prévoit la possibilité de tenir les séances de réunion par le biais de la visioconférence.

9. La procédure de demande d'avis a-t-elle été adaptée aux circonstances sanitaires ? Avez-vous, par exemple, imposé le recours à une procédure électronique d'introduction des demandes d'avis ?

Nous n'avons aucun élément nous permettant de répondre à la question puisque l'exercice des fonctions consultatives est assuré par le Conseil d'État.

Thème 2. Jurisprudence (fond) de la section du contentieux administratif de la Haute juridiction administrative pendant la crise de la Covid-19

A. Le fond

1. Le Protocole n° 16 à la CEDH a-t-il été mis en œuvre par votre Haute juridiction administrative ?

La Thaïlande ne fait pas partie des États signataires de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La possibilité de recourir à la demande d'avis consultatif à titre préjudiciel auprès de la Cour européenne des droits de l'homme prévue par le Protocole n° 16 à ladite Convention n'est ainsi pas ouverte à la plus haute juridiction administrative de Thaïlande.

2. Les droits fondamentaux ont-ils été invoqués ?

-

3. Les moyens invoqués reposaient-ils sur le droit national, le droit international européen ou autre, ou une combinaison des deux ?

-

B. Le référé

4. Existe-t-il un mécanisme de référé-liberté dans votre système juridique et, le cas échéant, a-t-il été mis en œuvre durant la crise ? Si oui, l'urgence est-elle présumée dans ce type de recours ?

Dans le système juridique thaïlandais, il existe le mécanisme de référé-suspension qui ne se distingue pas du référé-liberté prévu par le règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême du 17 novembre 2000 relatif à la procédure administrative contentieuse.

Ce dispositif n'a pas néanmoins été mis en œuvre durant la crise sanitaire puisque les mesures édictées selon l'ordonnance du 16 juillet 2005 ne sont susceptibles d'aucun recours devant les juridictions administratives.

5. Les conditions du référé (notamment l'urgence) ont-elles été assouplies durant la crise ?

Il n'existe aucun assouplissement à l'égard des conditions du référé.

6. Quid si quelqu'un ne comparaît pas à l'audience à cause du COVID alors que sa présence est requise sous peine de rejet du recours ?

Le report de l'audience durant la crise sanitaire liée au COVID-19 est autorisé jusqu'à ce que le justiciable puisse y comparaître à condition que la nécessité l'exige en vertu des dispositions des conseils du président de la Cour administrative suprême du 26 avril 2021.

C. L'arrêt

7. Avez-vous constaté une divergence/une concurrence entre votre Haute juridiction administrative et les juridictions de l'ordre judiciaire ?

Aucun élément de spécial n'a été constaté pendant cette période de pandémie.

8. Le dispositif des arrêts d'annulation ou de suspension est-il différent face à des mesures COVID (maintien des effets, balance des intérêts,...) ?

Nous n'avons aucun élément nous permettant de répondre à la question puisque des mesures COVID ne sont susceptibles d'aucun recours devant les juridictions administratives selon les dispositions de l'article 16 de l'ordonnance du 16 juillet 2005 relative à la gestion publique en situations d'urgence.

9. Votre Haute juridiction administrative a-t-elle posé des questions préjudicielles ? Si oui, pourquoi, sinon, pourquoi ?

Selon les dispositions du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême 17 novembre 2000 relatif à la procédure administrative contentieuse, la Cour dispose de la possibilité de poser la question préjudicielle à la juridiction compétente. Cependant, notre juridiction administrative se sert rarement de cette procédure.

Thème 3. L'organisation pratique de l'activité juridictionnelle et la procédure pendant la crise Covid-19

A. Avant le recours

1. Votre Haute juridiction administrative a-t-elle accepté des modes d'introduction des recours non prévus par la législation (par courriel notamment) à la place de l'envoi par courrier, eu égard à la crise ?

Les dispositions de l'article 46 de la loi du 5 décembre 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse prévoient, outre les modalités dites traditionnelles qu'il s'agisse du dépôt du recours auprès du greffe de la juridiction ou de l'envoi du recours par voie postale ainsi que par télécopie, la possibilité de déposer un recours par voie électronique devant la Cour administrative suprême.

La saisine électronique de la haute juridiction administrative s'opère ainsi désormais, en vertu des dispositions du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême du 28 janvier 2019 relatif à la procédure administrative contentieuse électronique, sur la plateforme informatique dénommée « e-Litigation ». L'accès à ladite plateforme nécessite une inscription préalable, qui s'effectue par internet à l'initiative du justiciable en fonction des modalités et procédures décrites dans le guide d'utilisation.

La Cour administrative suprême s'était en effet engagée à poursuivre la transformation numérique ainsi que la dématérialisation de la procédure administrative contentieuse avant l'avènement du COVID-19. L'étape significative a d'ores et déjà été franchie avec l'entrée en vigueur du règlement relatif à la procédure administrative contentieuse électronique. La pandémie ne constitue qu'un élément accélérateur de son usage croissant.

2. Les délais de procédure ont-ils été prorogés ? Si oui, est-ce d'office, en vertu de législations spéciales COVID ou la situation a-t-elle considérée comme une situation de force majeure l'autorisant ?

En vertu des conseils du président de la Cour administrative suprême du 3 avril 2020 relatifs aux lignes directrices sur l'adaptation de la procédure administrative contentieuse pendant la période d'urgence sanitaire liée à la propagation du COVID-19, le juge peut faire recours aux dispositions de l'article 52 de la loi du 5 décembre 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse afin de proroger les délais de procédure.

Les recours adressés après l'expiration du délai de recours peuvent ainsi être déclarés recevables si l'intérêt d'une bonne administration de la justice l'exige. Cette faculté demeure à la seule discrétion du juge qui devra apprécier l'opportunité d'octroyer une telle prorogation eu égard à des difficultés pratiques que rencontrent les justiciables.

3. Votre Haute juridiction a-t-elle imposé le recours à une procédure écrite ? Le cas échéant, cela s'est-il fait en concertation avec les parties ?

La procédure devant la Cour administrative suprême est en principe écrite. L'échange de productions et d'arguments des parties s'effectue essentiellement par des écrits comme l'indiquent le premier alinéa de l'article 55 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse et l'article 10 du règlement de l'assemblée générale sur la procédure administrative contentieuse, aux termes desquels les requêtes, les mémoires ou tout autre demande présentée à la haute juridiction à l'occasion d'une instance doivent être écrits à moins que le juge ne permette qu'ils soient oraux en cas de nécessité. Néanmoins, le juge fait rarement appel à cette possibilité de convoquer les parties en instruction orale.

B. Pendant la procédure

4. Si la législation de votre pays ne prévoit que l'échange de mémoire par courriers, votre Haute juridiction administrative a-t-elle accepté des modes d'échanges des mémoires non prévus par cette législation (par courriel notamment) ?

Les dispositions de l'article 21 du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême du 28 février 2019 relatif à la procédure administrative contentieuse électronique prévoient que les parties ou toute personne intéressée peuvent recourir à l'usage

du moyen de communication électronique des mémoires ainsi que toute autre pièce du dossier par l'intermédiaire de la plateforme numérique de communication dénommée « e-Litigation ».

La communication par télécopie est également prévue par les dispositions de l'article 25 dudit règlement. Le recours à cette modalité implique une obligation incombant aux parties qui le choisissent de procéder à une transmission à la première occasion de l'original des pièces télécopiées au greffe de la Cour administrative suprême.

5. Votre Haute juridiction a-t-elle imposé le recours à une procédure exclusivement électronique ?

Le recours à une procédure électronique devant la Cour administrative suprême s'effectue sur la base du volontariat des parties. Il s'agit en effet d'une modalité complémentaire de la procédure administrative contentieuse dite traditionnelle qui vise à assurer la continuité d'activité juridictionnelle et, notamment, la garantie du droit des justiciables à un recours effectif, et ce, compte tenu des contraintes liées à la pandémie actuelle que subissent ces derniers.

Les dispositions de la loi du 5 décembre 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse et les dispositions du règlement de l'assemblée générale de la Cour administrative suprême du 28 février 2019 relatif à la procédure administrative contentieuse électronique n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir légalement pour effet de rendre obligatoire le recours exclusif à une procédure par voie électronique.

La Cour administrative suprême est en pratique pendant la période de sensibilisation au juge et aux parties de recourir à la procédure exclusivement électronique.

6. Y a-t-il eu une diminution du nombre des conseillers composant les chambres pour rendre plus d'arrêts à juge unique (et donc augmenter le nombre d'arrêts) ?

Aucune disposition législative ni réglementaire n'a été adoptée en vue de déroger aux dispositions de l'article 54 de la loi du 5 décembre 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse en vertu desquelles la formation d'instruction et de jugement de la Cour administrative suprême est composée d'au moins cinq magistrats.

7. Les notifications habituelles (par envoi postal) ont-elles été remplacées par d'autres modes de notification ?

Les modes alternatifs de notifications, qu'il s'agisse de la notification par le biais du portail numérique dénommé « e-Litigation » ou par télécopie, ne constituent que les dispositifs complémentaires. Ils ne remplacent pas les notifications par voie postale : cette faculté ne fait pas obstacle à ce que les actes de procédure soient notifiés aux parties le souhaitant sur support matériel.

Le secrétariat général des juridictions administratives doit pour autant prendre en considération les conseils du président de la Cour administrative suprême du 3 avril 2020 relatifs aux lignes directrices sur l'adaptation de la procédure administrative contentieuse pendant la période d'urgence sanitaire liée à la propagation du COVID-19 aux termes desquels le choix de la modalité de notification des actes de procédure s'effectue dans un souci d'efficacité et de pertinence, notamment eu égard à sa faisabilité pratique face à la pandémie de COVID-19.

8. Le greffe de votre juridiction est-il resté accessible durant la crise sanitaire ?

En vertu des conseils du président de la Cour administrative suprême du 13 juillet 2021 relatifs au renforcement des mesures sanitaires applicables aux magistrats administratifs et aux agents du secrétariat général des juridictions administratives pendant la période d'urgence sanitaire liée à la propagation du COVID-19, le greffe de la Cour administrative suprême demeure accessible au public durant toute la période de la crise sanitaire.

Cependant, compte tenu des contraintes qu'impose la situation sanitaire, le télétravail partiel est mis en œuvre au sein du greffe. Le personnel de greffe est alors demandé d'alterner sa présence en vue d'assurer la continuité du service public de la justice.

C. L'audience

9. Y a-t-il une intervention législative/exécutives pour les aspects pratiques des audiences (port du masque, distanciation, plexiglas...) ou les hautes juridictions administratives ont-elles géré elles-mêmes ces questions, de manière autonome ?

En vertu des dispositions de la notification n° 1/2563 du 19 mars 2020 de la sous-commission des juridictions administratives sur la prévention et l'atténuation des impacts de la propagation du COVID-19 concernant les mesures en vue de prévention et de protection des parties, des citoyens ainsi que des administrations et leurs agents à l'encontre des impacts résultant de la propagation du COVID-19, le juge est accordé une faculté dans chaque cas d'apprécier si la nécessité justifie la mise en place de toute mesure de prévention des risques de contamination au COVID-19, que ce soit les règles de distanciation sociale à l'intérieur de la salle d'audience ou l'obligation de port du masque. Une telle appréciation est laissée à la seule discrétion du juge.

10. La publicité des audiences a-t-elle été préservée ? Le nombre de participants a-t-il été limité (d'initiative ou sur une base légale ou réglementaire d'exception) ?

La publicité des débats à l'audience est assurée durant la période de la crise sanitaire conformément aux dispositions de l'article 55 de la loi du 5 décembre 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse. Les dispositions de la notification n° 1/2563 du 16 mars 2020 prévoit néanmoins que le président d'audience peut fixer une jauge d'accueil du public en limitant le nombre des personnes autorisées dans la salle eu égard à des conditions nécessaires à la protection de la santé des personnes présentes à l'audience.

11. Les audiences ont-elles été remplacées par des audiences à distance et la question de la légalité d'une telle modalité a-t-elle été soulevée par les parties ?

Le recours à la visioconférence est autorisé par les dispositions de l'article 60/1 de la loi du 5 décembre 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse aux termes desquelles le juge peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, ordonner, à la demande d'une partie ou à l'initiative du juge, que les débats à l'audience soient effectués en visioconférence. Son usage accru est rendu indispensable à l'heure actuelle en raison des difficultés liées à la crise sanitaire auxquelles font face les parties notamment pour les déplacements dans les locaux de la juridiction suprême.

Cependant, le recours à l'audience à distance par le biais de la visioconférence est en principe facultatif, et ce, à condition que la nécessité l'exige et que le consentement des parties soit accordé. Les audiences se déroulent également de manière ordinaire dans les salles

d'audiences à la Cour administrative suprême. De surcroît, force est de constater que cette possibilité n'étant réservée qu'aux parties, les magistrats doivent alors être présents dans la salle d'audience sans aucune exception.

Quant à la légalité de ce moyen technique, la décision de tenir l'audience à distance n'a jamais été contestée par les parties devant la haute juridiction administrative.

12. Comment la sécurité informatique des audiences à distance a-t-elle, le cas échéant, été garantie ? Comment les aspects pratiques de l'audience à distance ont-ils été réglés (faut-il se connecter sur un lien particulier, est-il accessible aux tiers...) ?

Outre la fiabilité de l'audition à distance à l'encontre des incidents techniques perturbant la communication tels que l'interruption d'image ou de son que doit être impérativement assurée par la Cour administrative suprême, cette dernière a également l'obligation de garantir la sécurité informatique à l'égard de la tenue des audiences par un moyen de télécommunication audiovisuelle. La haute juridiction fait dès lors appel à une application de visioconférence dénommée « One Conference » permettant la sécurisation des audiences à distance contre, à titre d'exemple, l'enregistrement sans autorisation ou la fuite d'information, et ce, notamment pour les audiences où la confidentialité est essentielle.

Par ailleurs, les parties entendant que l'audience se déroule en visioconférence sont invitées à déposer une demande au greffe sept jours en amont à moins que le juge ne le permette en cas d'expiration dudit délai de dépôt en vertu des dispositions de la notification n° 1/2563 du 19 mars 2020 de la sous-commission des juridictions administratives sur la prévention et l'atténuation des impacts de la propagation du COVID-19 concernant les mesures en vue de prévention et de protection des parties, des citoyens ainsi que des administrations et leurs agents à l'encontre des impacts résultant de la propagation du COVID-19.

13. Y a-t-il eu des audiences en formations supérieures pour statuer sur les mesures COVID ?

-