

Réponses au questionnaire de la Cour suprême de Hongrie

**Colloque de l'Association des Conseils d'État et
des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne :**

*Conséquences de l'incompatibilité de décisions administratives définitives
et de jugements définitifs des juridictions administratives
des États membres avec la législation européenne*

**Cour administrative suprême de Pologne
Varsovie 2008**

Introduction

La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a récemment rendu plusieurs arrêts concernant l'influence de la législation européenne sur les décisions administratives et jugements définitifs dans les États membres. Par conséquent, il est capital de savoir quelles sont les conséquences pour les décisions administratives et jugements définitifs qui sont incompatibles avec la législation européenne.

Le problème mentionné ci-dessus a été abordé dans les affaires suivantes de la CJCE :

- C-224/97 Ciola, [1999] Recueil de jurisprudence I-2517,
- C-201/02 Wells, [2004] Recueil de jurisprudence I-723,
- C-453/00 Kühne & Heitz, [2004] Recueil de jurisprudence I-837,
- C-234/04 Kapferer, [2006] Recueil de jurisprudence I-2585,
- C-422/04 i-21 Allemagne, non publié,
- C-2/06 Kempter, (affaire pendante) et
- Conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-119/05 Lucchini Siderurgica (affaire pendante).

Cependant, la CJCE n'a, semble-t-il, pas encore élaboré de jurisprudence définitive bien établie à ce sujet. Le problème fondamental réside, d'une part, dans la relation, et parfois la tension, qui existe entre le principe de la pleine effectivité de la législation européenne et, d'autre part, le principe de la sécurité juridique et de la stabilité des décisions et jugements administratifs (chose jugée). L'analyse des dispositions nationales qui fournissent des exemples d'exceptions au principe de la sécurité juridique et à la stabilité des décisions et jugements administratifs revêt une grande importance théorique et pratique. La question essentielle reste ouverte : la législation nationale devrait-elle prendre en compte les prescriptions résultant de la législation européenne ? Le colloque est consacré à ces deux éléments : les dispositions nationales et leur application dans les États membres. Il s'agit, en particulier, d'analyser les manières de résoudre les problèmes d'incompatibilité entre les décisions administratives et jugements des juridictions nationales et la législation européenne. Quelle est l'influence de la jurisprudence de la CJCE sur la pratique nationale ? Les juridictions des États membres ont-elles déjà été confrontées aux problèmes qui n'ont pas été encore abordés par la CJCE ?

Dans un souci de clarté et de bonne compréhension mutuelle, nous proposons de convenir de la terminologie suivante en ce qui concerne certains des termes utilisés dans le questionnaire :

- "décision administrative" : expression qui recouvre toutes les formes d'actes administratifs pris par des organes administratifs dans des cas individuels;
- "jugement" : terme qui recouvre tous les types de décisions prises par des juridictions nationales dans des cas individuels;
- "retrait d'une décision administrative définitive" : expression qui recouvre plusieurs types de procédure conduisant à la disparition d'une décision définitive et obligatoire prise par un organe administratif ou par une autorité administrative supérieure ou encore par une juridiction nationale (par exemple : son annulation et sa cassation) ou la déclarant nulle et non avenue, non valable, etc. ;
- "réouverture des débats" : expression qui recouvre divers types de procédure permettant que l'affaire déjà tranchée en dernier ressort soit réexaminée par la juridiction même qui a rendu le jugement ou par toute autre juridiction nationale.

Vous êtes également invités à communiquer la terminologie particulière des organes spécifiques qui interviennent dans cette procédure conformément à votre système judiciaire.

Questionnaire

1. Votre législation nationale prévoit-elle des procédures permettant de rapporter une décision administrative définitive si celle-ci s'avère être contraire au droit communautaire ? Décrivez brièvement les dispositions et la jurisprudence nationale significatives :

- a) les dispositions légales sont-elles d'application générale ou ont-elles spécifiquement trait à l'application de la législation européenne ?
- b) quelle est l'autorité (organe administratif ou juridiction nationale) qui est habilitée par votre système légal à recourir à ces types de procédure ?

Commentaire : Cette question porte sur le retrait d'une décision administrative définitive dans les affaires contenant un élément communautaire. Toutefois, la réponse à cette question devrait, si possible, comporter une description succincte de toutes les procédures conduisant au retrait des décisions administratives définitives dans des affaires concernant strictement le droit interne.

En Hongrie le Code de la procédure administrative et le Code de la procédure civile permettent de rapporter une décision administrative définitive si celle-ci s'avère être contraire aux règles juridiques internes ou aux règles juridiques communautaires directement applicables dans le droit national. Il n'existent pas de dispositions légales d'application spécifiquement liée au droit communautaire en ce qui concerne les recours judiciaires dans les affaires administratives.

En vertu du Code de la procédure administrative, une décision administrative produit d'effet définitif après l'épuisement des recours offerts dans le cadre de la procédure administrative: la décision administrative rendue en premier ressort par l'autorité administrative fait l'objet de recours. Ce recours peut être exercé à la demande de la partie concernée dans l'affaire (l'appel) ou de l'initiative prise par l'autorité elle-même, par l'autorité administrative de degré supérieur ou par le procureur général (contrôle de légalité).

Une fois la décision administrative prend cet effet définitif, la partie concernée peut attaquer la décision rendue, au motif de la violation de règles juridiques, devant le tribunal administratif compétent (le tribunal départemental) dans un délai de 30 jours à compter de la signification de ladite décision. Par son jugement, le tribunal administratif peut annuler (et si c'est nécessaire, il oblige l'autorité administrative de retrancher l'affaire) ou - dans certains cas prévus par la loi - réformer la décision au motif que l'organe administratif a violé les règles juridiques nationales ou européennes.

Le jugement du tribunal administratif peut faire l'objet des recours exceptionnels (pourvoi, réouverture des débats), ou dans des cas spécifiques il peut faire l'objet de l'appel qui est traité par la chambre administrative de la cour d'appel régionale.

En conclusion, les dispositions légales hongroises, n'ayant pas d'application spéciale à l'égard du droit communautaire, permettent de rapporter une décision administrative définitive au motif de contrariété avec les règles juridiques européennes directement applicables.

2 . Les dispositions nationales relatives au retrait des décisions administratives définitives par un organe administratif :

- a) confèrent-elles des pouvoirs discrétionnaires pour statuer en la matière ; ou
- b) prévoient-elles l'obligation de rapporter une décision sous certaines conditions ?

En vertu de l'article 113 du Code de la procédure administrative, les décisions administratives définitives peuvent faire l'objet de cassation ou de modification sur la base de l'équité. Ce pouvoir discrétionnaire émanant du principe de l'équité est exercé, sous certaines conditions exceptionnelles, par l'organe administratif ayant rendu la décision définitive.

Aux termes des articles 114-122 du Code de la procédure administrative, les décisions administratives définitives font l'objet de cassation ou de modification ex officio. Ce pouvoir relatif au contrôle de légalité peut être exercé par l'organe administratif ayant rendu ladite décision ou par l'organe administratif de degré supérieur à l'initiative desdits organes, du procureur général ou de la Cour Constitutionnelle.

En vertu de l'article 339 alinéa 1 du Code de la procédure civile, le tribunal administratif compétent, en principe, est tenu d'annuler les décisions administrative définitives jugées contraires aux règles juridiques. Néanmoins, aux termes de l'article 339 alinéa 2 du Code de la procédure civile, le tribunal administratif dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire en se donnant la possibilité de modifier les décisions administratives relatives aux matières énumérées audit alinéa (l'adoption des enfants, l'autorité parentale, la désignation ou la dispense du curateur, , l'enregistrement des données relatives à l'état civil, l'inscription des droits relatifs à la propriété immobilière, la constatation de l'obligation de paiement des impôts, l'expropriation, la reconnaissance des qualifications des réfugiés étrangers, l'allocation familiale etc.).

3. La possibilité (ou l'obligation) de retrait des décisions administratives définitives dépend-elle de la raison de leur incompatibilité avec la législation européenne ? Veuillez examiner les cas suivants :

- a) à la lumière du jugement subséquent de la CJCE, une décision administrative s'est avérée être incompatible avec la législation européenne ou basée sur l'interprétation erronée de celle-ci (comme dans l'affaire Kühne&Heitz et Kempfer) ;
- b) les dispositions légales nationales qui ont servi de base juridique à une décision contestée étaient incompatibles avec la législation européenne (comme dans l'affaire i-21 Allemagne) ;
- c) une décision administrative a violé la législation européenne ou a été prise sans égard pour la jurisprudence de la CJCE.

En principe, la possibilité ou l'obligation de retrait des décisions administratives définitives dépend de la raison de leur incompatibilité avec les règles juridiques nationales et avec le droit communautaire (à savoir les règles juridiques européennes directement applicables et les directives européennes transposées). Le tribunal administratif compétent est tenu de respecter le droit communautaire et la jurisprudence de la CJCE en statuant sur la décision administrative contestée.

4. Pour qu'une décision administrative définitive contraire au droit communautaire soit rapportée, faut-il préalablement qu'une partie (une personne concernée) :

- a) conteste (attaque) la décision au cours de la procédure administrative ?
- b) interjette appel de la décision devant la juridiction ? Est-il suffisant de saisir la juridiction nationale du premier ressort (inférieur) ou faut-il épuiser toutes les voies de recours ?
- c) fasse usage d'une autre voie de recours prévue par la loi nationale ? Quel type de recours (médiateur, etc.) ?

Pour qu'une décision administrative définitive (après avoir épuisé les voies de recours offertes par les autorités administratives) contraire au droit interne ou au droit communautaire puisse être rapportée, la personne concernée doit attaquer la décision devant la juridiction administrative compétente (devant le tribunal départemental) selon les dispositions du chapitre XX du Code de la procédure civile sur les contentieux judiciaires en matière administrative. La décision administrative doit être contestée dans un délai de 30 jours à compter de la date de signification de ladite décision. En principe, la juridiction administrative statue en premier et en dernier ressort, sauf dans certains cas prévus par l'article 340 du Code de la procédure civile où la partie peut interjeter appel du jugement devant la juridiction administrative du deuxième degré.

En ce qui concerne les voies de recours alternatives comme la médiation, les règles de la procédure administrative ne favorisent pas ces moyens de résolution des contentieux administratifs ; l'article 1er alinéa 3 de la loi LV de 2002 sur la médiation exclut de son champ d'application les contentieux judiciaires en matière administrative.

5. En ce qui concerne l'admissibilité du retrait des décisions administratives définitives qui sont contraires au droit communautaire, est-il important qu'une partie (une personne concernée) soulève la question de la violation du droit communautaire au cours de la procédure administrative ou devant la juridiction nationale ? (cette question s'est posée dans l'affaire Kempter).

Il n'est pas important qu'une partie soulève la question de la violation du droit communautaire, car l'autorité administrative, ainsi que la juridiction administrative sont tenues d'office d'examiner l'applicabilité du droit européen et de respecter ces normes. Toutefois, si ces organes manquent à leurs obligations de respecter ces règles, la partie concernée peut prendre l'initiative et signaler cette omission. À la demande de la personne dans l'affaire, la juridiction peut saisir la CJCE en cas de difficultés d'application ou d'interprétation du droit communautaire.

6. Conformément à la législation nationale, une juridiction nationale contrôlant la légalité des décisions administratives prend-elle en compte les dispositions du droit communautaire :

- a) à la demande des parties uniquement ?
- b) de sa propre initiative (d'office) ?

La juridiction nationale est tenue d'office de respecter les dispositions du droit communautaire qui s'appliquent directement. Au cours du contrôle de légalité des actes administratifs, la juridiction administrative saisie doit également appliquer les règles juridiques européennes. En cas de doute sur l'applicabilité du droit européen ou de

difficultés d'interprétation, la juridiction administrative peut/doit former un recours préjudiciel. Si la juridiction ne statue pas en dernier ressort, elle a la possibilité, soit à la demande des parties de l'affaire, soit de sa propre initiative, de poser des questions préjudicielles à la CJCE. En revanche, si la juridiction nationale statue en dernier ressort, elle est obligée de saisir la Cour.

7. Les pouvoirs décrits dans la sixième question sont-ils mis en oeuvre différemment si l'affaire est examinée par la juridiction dont les jugements ne font l'objet d'aucun recours juridictionnel en vertu de la législation nationale ?

La juridiction administrative, dont le jugement ne peut pas être frappé d'aucun recours juridictionnel, est tenue de saisir la CJCE dans le cadre de la procédure préjudicielle, si l'application ou l'interprétation du droit communautaire soulève des problèmes dans l'affaire examinée.

8. Lorsqu'une décision administrative, qui est devenue définitive à la suite d'un jugement prononcé par une juridiction nationale, s'est avérée être contraire à la législation européenne, convient-il :

- a) de rapporter la décision administrative (comme dans l'affaire Kühne) ; ou
- b) de rouvrir les débats ?

En vertu de l'article 340/A du Code de la procédure civile, les dispositions procédurales relatives aux recours judiciaires en matière civile s'imposent également aux recours judiciaires en matière administrative. Le jugement définitif d'une juridiction administrative peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation (voir les articles 270-275 dudit Code) devant la Cour Suprême, ou bien faire l'objet d'une demande de réouverture des débats (voir les articles 260-269 dudit Code) devant la juridiction administrative ayant statué en premier ressort. Ces recours exceptionnels s'appliquent sous les mêmes conditions en cas de la violation des règles juridiques internes et de la violation du droit communautaire directement applicable dans le droit national.

9. L'arrêt de la CJCE dans l'affaire Kapferer concernait des points de droit civil. Pensez-vous que le point de vue de la CJCE (point 24 de l'arrêt Kapferer) est également applicable aux jugements des juridictions nationales ?

Le jugement définitif d'une juridiction administrative hongroise peut être susceptible de recours exceptionnels dans les cas déterminés par le Code de la procédure civile et selon les modalités réglées par ledit Code, et aucune voie de recours spéciale n'est prévue pour remédier la violation d'une règle juridique communautaire. Par conséquent, le point de vue de la CJCE dans l'affaire Kapferer peut être applicable, indépendamment de la branche de droit concernée (à savoir la nature civile ou administrative du litige n'influence pas l'interprétation dudit arrêt) dans notre droit interne.

10. Quelle est votre interprétation des arrêts mentionnés ci-dessus de la CJCE (Kühne, i-21 Allemagne) :

- a) la CJCE accepte le principe de l'autonomie procédurale des États membres ; ou

- b) s'agit-il de faire aux États membres l'obligation d'introduire, au besoin, des voies de droit de manière à s'assurer que le principe de la pleine effectivité de la législation européenne est respecté ?

Selon l'interprétation hongroise des arrêts mentionnés de la CJCE, la Cour doit respecter le principe de l'autonomie procédurale des États membres en ce qui concerne la réglementation des systèmes de voies de recours dans le domaine des affaires administratives. Cependant la législation hongroise est tenue de veiller à l'application des principes de l'équivalence et de l'effectivité : les règles juridiques internes relatives aux procédures administratives et procédures judiciaires de nature administrative doivent assurer d'une manière uniforme et efficace le respect du droit national et celui du droit communautaire.

11. Votre législation nationale dans le domaine analysé se conforme-t-elle aux principes de l'équivalence et de l'effectivité, comme l'a interprété la CJCE (voir par exemple : affaire i-21 Allemagne, paragraphe 57) ? Précisez votre point de vue.

La législation hongroise se conforme implicitement aux principes de l'équivalence et de l'effectivité dans le domaine du retrait des décisions administratives définitives par la juridiction administrative ; les règles juridiques internes relatives aux procédures administratives et procédures judiciaires de nature administrative assurent d'une manière uniforme et efficace le respect du droit national et celui du droit communautaire. Notamment, le Code de la procédure civile ne fait aucune différence expressis verbis entre l'application des normes internes et celle des normes européennes.

12. Lorsque l'affaire jugée concerne le retrait d'une décision administrative définitive, est-il nécessaire d'interpréter votre législation nationale en conformité avec le droit communautaire ?

En outre,

- a) une telle interprétation a-t-elle une influence sur la portée du pouvoir discrétionnaire des organes administratifs (le problème a été examiné dans l'affaire i-21 Allemagne)?
- b) il y a-t-il, dans la pratique des juridictions nationales, des exemples d'interprétation de la législation nationale en conformité avec la législation européenne ?

Le principe de loyauté de l'article 10 CE exige que les États Membres se soumettent au droit communautaire au niveau de leur législation nationale. Les juridictions hongroises respectent ledit principe, et elles interprètent les règles juridiques internes en conformité avec les règles européennes. Cette interprétation euro-conforme peut influencer le pouvoir discrétionnaire des organes administratifs lors d'un contentieux judiciaire en matière administrative. Du fait de l'adhésion récente de la Hongrie à l'Union Européenne, on ne dispose pas des exemples d'interprétation euro-conforme dans ce sujet.

13. Les dispositions légales nationales prescrivent-elles un quelconque délai pour engager une action visant au retrait d'une décision administrative définitive ou à la réouverture des débats lorsque la décision ou le jugement contesté est contraire au droit communautaire ? Pensez-vous que la quatrième condition préalable à l'obtention du retrait des décisions administratives définitives qui a été énoncée dans l'affaire Kühne - la personne concernée adresse un recours à

un organe administratif immédiatement après avoir pris connaissance de l'arrêt de la CJCE - devrait être d'application générale ? (cette question s'est posée dans l'affaire Kempter.)

En vertu de l'article 330 alinéa 2 du Code de la procédure civile, la personne concernée doit attaquer la décision administrative définitive devant le tribunal administratif compétent dans un délai de 30 jours à compter de la date de signification de ladite décision.

Aux termes de l'article 272 alinéa 1 du Code de la procédure civile, la partie intéressée est tenue de former son pourvoi en cassation – par le biais du tribunal de première instance – devant la Cour Suprême dans un délai de 60 jours à compter de la date de signification du jugement définitif du tribunal administratif.

Au sens de l'article 261 du Code de la procédure civile, la partie intéressée doit demander la réouverture des débats dans un délai relatif de 6 mois à compter de la prise de connaissance des causes de la réouverture et dans un délai absolu de 5 ans à compter de la date de l'obtention de l'autorité de la chose jugée concernant le jugement définitif du tribunal administratif.

Les délais mentionnés ci-dessus s'appliquent sous les mêmes conditions aux contentieux relatifs à la violation du droit interne et aux litiges relatifs à la violation du droit communautaire au sens du principe de l'équivalence.

À la lumière de ces dispositions nationales régissant les délais procéduraux, il est fort de constater que la quatrième condition préalable à l'obtention du retrait des décisions administratives définitives (dans l'affaire Kühne) ne nécessite pas d'être appliquée d'une façon générale.

14. Pour ce qui est de votre législation nationale, quel est le rapport!(si rapport!il y a) entre, d'une part, la procédure de retrait des décisions administratives définitives et/ou la procédure de réouverture des débats analysées ci-dessus et, d'autre part, la procédure relative à la responsabilité de l'État en ce qui concerne les préjudices résultant d'une violation du droit communautaire (affaires : C-46/93 et C-48/93 Brasserie, [1996] Recueil de jurisprudence I-1029 et C-224/01 Köbler, [2003] Recueil de jurisprudence I-10239) ?

En particulier :

- a) existe-t-il des liens formels entre ces deux types de procédure ?
- b) quelle juridiction nationale est habilitée à statuer lorsque la responsabilité de l'État est en cause (principalement, s'agit-il d'une juridiction administrative) ?
- c) quels sont les facteurs principaux qui influencent le choix de la personne concernée entre les deux types de procédure mentionnés ci-dessus ? (par exemple : les délais, les dépens, la charge de la preuve) ?
- d) les deux types de procédure peuvent-ils être engagés simultanément ?

Commentaire : À propos de cette question, il n'est pas nécessaire d'analyser en détail les problèmes de responsabilité de l'État en cas de violation de la législation communautaire. Ce point est uniquement mentionné dans le but d'identifier des liens éventuels avec le thème du colloque.

En Hongrie, le Code de la procédure civile ne dispose pas expressément de la responsabilité de l'État émanant de la violation du droit communautaire ayant causée par la juridiction

hongroise. Le Code ne prévoit que la possibilité d'engager la responsabilité civile délictuelle de l'État dans son article 2 en cas de violation des règles procédurales internes (plus particulièrement le non-respect du droit au procès équitable dans un délai raisonnable durant la procédure civile). Cette action en réparation du dommage subi par la partie au litige, en conséquence de la violation de l'article 2, doit être lancée devant le tribunal départemental territorialement compétent. Le tribunal judiciaire effectue l'examen de la demande en tour de faveur.

La procédure de retrait des décisions administratives définitives et la procédure de réouverture des débats analysées ci-dessus n'ont aucun lien formel avec la procédure relative à la responsabilité de l'État en ce qui concerne les préjudices résultant d'une violation du droit communautaire.

Le choix de la personne concernée entre les deux types de procédure mentionnés en faveur de celle relative à la responsabilité de l'État peut être expliqué par un délai de 5 ans plus favorable (un délai de 30 jours existe lors de la procédure de retrait des décisions administratives définitives et un délai de 6 mois lors de la réouverture des débats), par contre l'intéressé bénéficie de l'aide judiciaire sous les mêmes conditions et la charge de la preuve incombe à la partie demanderesse selon les mêmes modalités dans tous les deux types de procédure.

En principe, vu que le Code de la procédure civile ne contient pas des dispositions prohibitives en ce sens, les deux types de procédure peuvent être engagés simultanément.

15. Veuillez fournir tout autre aspect concernant la législation nationale et son application (principalement, les exemples de décisions administratives nationales significatives ou d'arrêts significatifs) que vous estimeriez intéressant pour les thèmes examinés et qui n'a pas été abordé dans le questionnaire.

En tenant compte l'adhésion toute récente de la Hongrie à l'Union Européenne (1er mai 2004), notre jurisprudence n'est pas encore riche en exemples de décisions administratives nationales significatives ou d'arrêts significatifs relatifs au thème de ce questionnaire.