

Colophon

Rédacteur en chef: Mr. Frederik Riebbels,
Assistant du Secrétaire général
Email: frederik.riebbels@raadvst-consetat.be
Conseil d'Etat
Rue de la Science, 33
B-1040 Bruxelles

Editeur responsable: Mr. Yves Kreins
Secrétaire général
Email: yves.kreins@raadvst-consetat.be
Conseil d'Etat
Rue de la Science, 33
B-1040 Bruxelles

Cette publication a été réalisée grâce au soutien de l'Union européenne

La version électronique de la présente publication peut être consultée sur le site Internet de l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, accessible via le site du Conseil d'Etat de Belgique (www.raadvst-consetat.be).

Liste des personnes de contact:

Pays		Email
Allemagne	M Michael Groepper	groepper@bverwg.bund.de
Autriche	M Martin Koehler	martin.koehler@vwgh.gv.at
Belgique	M Tom De Waele	tom.dewaele@raadvst-consetat.be
Danemark	M Torben Melchior	torbenmelchior@hotmail.com
Espagne	M Manuel Campos Sanchez Bordona	m.campos@ts.mju.es
Estonie	M. Kaljumaie Sirje	sirje@nc.ee
Finlande	Mme Hannele Klemettinen	hannele.klemettinen@om.fi
France	M Laurent Olléon	laurent.olleon@conseil-etat.fr
Grande-Bretagne	Lord Konrad Schiemann	kschiemann@lix.compulink.co.uk
Grèce	Mme Christina Sitara	s-epikr@otenet.gr
Hongrie	Mr. Nagy Gabor	nagy@legfelsobb.birosag.hu
Irlande	M John Murray	johnmurray@Courts.ie
Italie	M Giuseppe Barbagallo	annamaria.tiberi@libero.it
Lettonie	Mr. Jonikans Valerijans	valerijans.jonikans@at.gov.lv
Lituanie	Mr. Ambrasaitė Goda	gambrasaitė@lvat.lt
Luxembourg	M Marc Besch	marc.besch@ce.etat.lu
Luxembourg	Mme Marion Lanners	marion.lanners@ja.etat.lu
Malte	Mr. David Scicluna	david.scicluna@gov.mt
Pays- Bas	M Johan van Haersholte	j.haersholte@raadvanstate.nl
Pologne	M. Marta Kulikowska	mkulikowska@nsa.gov.pl
Portugal	M Rosendo Dias José	correio@lisboa.sta.mj.pt
Suède	M Schader Goran	goran.schader@reg.dom.se

Table des matières

COLOPHON	1
TABLE DES MATIÈRES	2
1. EDITORIAL DU SECRETAIRE GENERAL	3
2. COMMUNICATIONS DE L'ASSOCIATION.....	4
2.1 JURIFAST	4
2.2 COMPTE-RENDU DE LA REUNION DES MEMBRES DE L'ASSOCIATION CHARGES D'UNE FONCTION CONSULTATIVE EN MATIERE DE LEGISLATION, TENUE A LA HAYE LE 16 FEVRIER 2004	4
2.2.1 <i>Compte rendu de la session de l'avant-midi</i>	5
2.2.2 <i>Compte rendu de la session de l'après-midi</i>	12
2.3 COMPTE-RENDU DE LA REUNION TENUE A TREVES LES 22 ET 23 MARS 2004.....	15
2.3.1 <i>Les 62 juges suivants étaient présents:</i>	16
2.3.2 <i>Les sujets discutés:</i>	17
• Introduction: Développements récents de la procédure préjudicielle	17
• La procédure devant la juridiction nationale	17
• Quand poser la question préjudicielle	17
• L'expérience d'un membre de la Cour de justice.....	18
• Le rôle de la juridiction nationale en aval de la question préjudicielle après soumission et après que la Cour de justice se soit prononcée.	18
2.3.3 <i>Les réactions et appréciation</i>	18
2.3.4 <i>Guide du renvoi préjudiciel</i>	19
○ Caractéristiques et fonctions de la procédure de renvoi préjudiciel.....	19
• La procédure de renvoi préjudiciel en bref	19
• Répartition des compétences entre la Cour de justice et les juridictions nationales.....	20
▪ Interprétation.....	20
• Autres procédures préjudicielles (que l'article 234 du Traité CE)	21
▪ Article 68 du Traité CE	21
○ Quand s'en référer à la Cour ?	22
• Renvoi facultatif	22
• Renvoi obligatoire	22
• Procédure préjudicielle d'office	23
○ Comment interroger la Cour?	23
• Structure de la décision de renvoi à la Cour	23
• Eléments de la décision de renvoi.....	24
• Formulation des questions.....	24
3. COMMUNICATIONS DES MEMBRES.....	26
4. LES NOUVEAUX MEMBRES SE PRESENTENT	27
4.1 PRESENTATION DE LA COUR ADMINISTRATIVE SUPREME DE LA POLOGNE.....	27
4.2 PRESENTATION DE LA COUR SUPREME HONGROISE	31

1. Editorial du Secrétaire général

La très active Présidence néerlandaise a lancé l'idée du présent bulletin d'information et en a assuré la publication jusqu'à présent. Je tiens à remercier tout particulièrement M. Albert HEIJMANS et Madame Joyce LEEUWERKE du Conseil d'Etat des Pays-Bas qui ont accompli ce travail avec brio. Ils ont permis de créer ainsi un lien permanent entre les membres de notre association.

Le Secrétariat général étant à présent mis sur pied, c'est à lui de reprendre le flambeau. Nous nous efforcerons de publier au moins 3 trois exemplaires par an. Le secrétariat général mettra tout en oeuvre pour que les numéros à venir soient dignes de leurs prédécesseurs, avec l'aide précieuse des membres de l'association. Si vous avez des informations que vous souhaitez faire partager avec les autres membres de notre association, n'hésitez pas à les transmettre à Frederik RIEBBELS (frederik.riebbels@raadsvst-consetat.be).

Parmi les activités de ces derniers mois, je voudrais en souligner deux plus particulièrement :

D'une part, le système d'information rapide JURIFAST qui est accessible via le site internet de l'association, actuellement hébergé sur le site du Conseil d'Etat de Belgique (www.raadvst-consetat.be) et d'autre part l'accueil des juridictions administratives suprêmes des 10 nouveaux Etats membres de l'Union Européenne.

Le système d'information rapide JURIFAST permet de prendre très rapidement connaissance des décisions nationales importantes qui font application du droit communautaire. Un exemplaire spécial du bulletin d'information lui sera consacré, afin d'expliquer en détail le manière de l'utiliser et la façon dont les institutions membres y participent. JURIFAST deviendra ainsi un des piliers du réseau d'information que nous voulons mettre sur pied. Pour toute information complémentaire ou toute suggestion, il vous est possible de vous adresser directement à M. Robert QUINTIN (robert.quintin@raadsvst-consetat.be).

Lors de notre Colloque à La Haye les 14 et 15 juin 2004, nous aurons le grand plaisir d'accueillir comme nouveaux membres de notre association, les institutions des 10 pays qui viennent de rejoindre l'Union Européenne. Nous sommes très heureux de leur souhaiter la bienvenue parmi nous et c'est avec une grande satisfaction que nous avons pu constater que tous les pays ont répondu favorablement à notre appel. Nous ferons de notre mieux pour qu'ils se sentent bien parmi nous. C'est dans cet ordre d'idées que notre association a organisé à leur intention un séminaire de deux jours à l'ERA. Le présent bulletin rend largement compte de cette rencontre qui a connu un succès dépassant nos espérances. Vous y trouverez également une présentation de deux nouveaux membres: la Cour administrative suprême de Pologne et la Cour suprême de Hongrie.

Comme vous le constatez, notre association est en plein essor. C'est le fruit de votre coopération et de votre enthousiasme et je vous en suis très reconnaissant.

Yves Kreins

Secrétaire général

2. Communications de l'Association

2.1 Jurifast

Comme indiqué ci-dessus, un bulletin d'information spécifique sera consacré à "Jurifast". Voici néanmoins un résumé de l'état d'avancement du projet.

La partie informatique de "Jurifast" a été exposée aux différents services de documentation en décembre 2003. La façon de participer a été discutée et présentée à cette occasion. Début février 2004 "Jurifast" a démarré officiellement. Dès cet instant, les membres de notre Association ont pu introduire les données qu'ils estimaient intéressantes.

Le succès et la participation des membres sont supérieurs aux attentes: les trois derniers mois plus de trente décisions ont été introduites dans la banque de données. Un nombre important de nos membres participent régulièrement et activement. Si, pour des raisons pratiques, votre organisation n'a pas encore été en mesure de participer, n'hésitez pas à nous contacter. Si vous rencontrez des problèmes d'utilisation de l'interface, vous pouvez contacter M. Robert QUINTIN, qui pourra résoudre vos difficultés.

2.2 Compte-rendu de la réunion des membres de l'Association chargés d'une fonction consultative en matière de législation, tenue à La Haye le 16 février 2004

Une édition spéciale du bulletin d'information sera consacrée à une étude comparative des réponses données par les institutions invitées aux questions posées par la présidence.

Étaient présents :

M. Herman Tjeenk Willink, président de l'Association, vice-président du Conseil d'État des Pays-Bas ;

M. Willy Deroover, premier président du Conseil d'État de Belgique ;

M. Marnix Van Damme, président de chambre au Conseil d'État de Belgique ;

M. Pierre Mores, président du Conseil d'État du Luxembourg ;

M. Marc Besch, secrétaire général du Conseil d'État du Luxembourg ;

M. Alberto de Roberto, président du Conseil d'État d'Italie ;

M. Giuseppe Barbagallo, conseiller au Conseil d'État d'Italie ;

M. Marcello Borioni, secrétaire général du Conseil d'État d'Italie ;

M. Jean-Michel Belorgey, président de section au Conseil d'État de France ;

M. Konstantinos Menoudakos, vice-président du Conseil d'État de Grèce ;

M. Willem Konijnenbelt, président de chambre au Conseil d'État des Pays-Bas ;

M. Aad Kosto, président de chambre au Conseil d'État des Pays-Bas ;

M. Hans Beekhuis, président de chambre au Conseil d'État des Pays-Bas ;

M. Marten Oosting, président de chambre au Conseil d'État des Pays-Bas ;

M. Yves Kreins, secrétaire général de l'Association ;

M. Frederik Riebbels, assistant du secrétaire général de l'Association ;

M. Albert Heijmans, conseiller juridique auprès du Conseil d'État des Pays-Bas.

2.2.1 Compte rendu de la session de l'avant-midi

Le Président de l'Association, **M. Herman Tjeenk Willink**, vice-président du Conseil d'État des Pays-Bas, ouvre la réunion en souhaitant la bienvenue à chacun. Il fait remarquer que c'est la première réunion de l'Association où pourra être utilisée la langue du pays d'accueil. La session de la matinée est consacrée aux convergences et aux divergences qui existent entre les Conseils d'État dans l'exercice de la fonction consultative en matière de législation. La session de l'après-midi sera consacrée aux possibilités concrètes de coopération entre les Conseils d'État au niveau de cette fonction.

Pour préparer le débat de la matinée, un questionnaire a été envoyé aux différents Conseils d'État ; tous y ont répondu. Le Président propose de mener la discussion sur la base des conclusions de la synthèse des réponses au questionnaire, qui a été envoyée à tous les participants avant la réunion. Ces conclusions doivent permettre d'apporter des précisions sur un certain nombre de points pertinents. Le débat pourrait porter plus particulièrement sur les points de convergence et de divergence.

Le Président propose de commencer par le point 1.a du document de synthèse et donne la parole à M. Van Damme, président de chambre au Conseil d'État de Belgique.

En Belgique, les conseillers d'État sont affectés soit à une fonction juridictionnelle, soit à une fonction consultative en matière de législation, en application du principe de l'« *affectation exclusive* ». Cette situation diffère de celle que connaissent d'autres Conseils d'État dont les

membres, ou une partie d'entre eux, peuvent exercer les deux fonctions en même temps. Pour **M. Van Damme**, une combinaison des fonctions peut certes présenter des avantages. Mais l'exercice concomitant des deux fonctions au Conseil d'État se heurterait en Belgique à une impossibilité pratique ; d'une part, parce que les avis doivent généralement être rendus à très court terme et, d'autre part, parce qu'au sein de la section d'administration les procédures de suspension doivent, elles aussi, être traitées dans les plus brefs délais.

Les conseillers d'État peuvent cependant passer d'une section à l'autre, en fonction des besoins et de la charge de travail du Conseil d'État. Leur charge est alors modifiée par décision du Premier Président. Les dispositions de la loi belge sur le Conseil d'État (*article 29 des lois coordonnées*) qui font interdiction à un conseiller d'État de connaître d'une affaire concernant « la légalité des arrêtés et règlements sur le texte desquels ils ont donné leur avis comme membre de la section de législation » sont antérieures à l'arrêt rendu par la Cour de Strasbourg dans l'affaire Procola et ne résultent donc pas de cet arrêt. Si ces dispositions ne font état que des arrêtés et règlements, et non pas des lois, c'est parce qu'en Belgique, les juges, y compris donc le Conseil d'État, n'ont pas le droit de se prononcer, dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle, sur la légalité des lois.

C'est donc surtout pour des raisons pratiques et non pas pour des questions de principe que les conseillers d'État belges n'assument pas concomitamment les deux missions confiées au Conseil d'État.

Le Président remercie M. Van Damme pour son exposé et donne la parole à M. Mores, président du Conseil d'État du Luxembourg, qu'il invite en particulier à traiter des conséquences qu'a eues pour l'exercice de la fonction consultative la

suppression de la fonction juridictionnelle du Conseil d'État luxembourgeois.

M. Mores explique que la modification du Conseil, par la réforme de 1996, n'a pas fondamentalement modifié l'exercice de la fonction consultative. En effet, les défis dans l'exercice de cette tâche sont restées les mêmes. S'y ajoute que les conseillers d'État ne sont évidemment plus en contact direct avec l'évolution du droit administratif. Il faut reconnaître aussi que la perte de la fonction juridictionnelle s'est accompagnée d'une certaine perte de prestige du Conseil d'État.

Ensuite, le conseiller d'État **Barbagallo**, expose, sur l'invitation du Président, la position du Conseil d'État italien. Celui-ci est investi d'une double compétence, ce que les conseillers d'État considèrent comme positif pour l'exercice de la fonction consultative.

Le Conseil d'État italien estime que les deux fonctions ne sont pas incompatibles. En effet, lorsqu'il exerce sa fonction consultative, le Conseil d'État italien fait preuve de la même impartialité et de la même indépendance que lorsqu'il exerce sa fonction juridictionnelle. A cet égard, il n'y a donc pas de différence notable entre le juge qui a rendu précédemment un jugement dans un certain sens et le conseiller d'État qui exerce une fonction consultative. L'incompatibilité se situe davantage au niveau de l'« institution » que sur le plan du droit. Par ailleurs, M. Barbagallo souligne que la fonction consultative porte toujours sur des questions posées en termes abstraits, alors que, dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, il s'agit de l'application de dispositions légales dans un cas concret. Selon lui, cela rend une éventuelle incompatibilité des deux fonctions logiquement impossible. Il ajoute que la Cour a d'ailleurs donné des précisions dans ce sens dans l'arrêt qu'elle a rendu récemment dans l'affaire Kleyn et autres.

Le Président fait remarquer qu'il s'agit en fait d'optimiser l'utilité de la coopération et de minimiser les inconvénients de la double fonction.

Sur l'invitation du Président, le vice-président du Conseil d'État grec, **M. Menoudakos**, expose alors le point de vue de son Conseil d'État en la matière. Pour diverses raisons, le problème n'est pas perçu comme étant d'importance immédiate. Tout d'abord parce que la fonction consultative du Conseil d'État grec se limite aux décrets et ne porte donc pas sur les lois. En second lieu, parce que la double fonction n'est exercée que par un petit groupe de conseillers d'État. En effet, une seulement des cinq sections du Conseil est chargée de la double fonction ; elle comprend 7 conseillers d'État et 9 juristes conseillers. La fonction consultative représente d'ailleurs la principale activité de cette section. Selon M. Menoudakos, l'exercice simultané des deux fonctions comporte certes des avantages, comme l'acquisition d'expérience et de savoir-faire, mais aussi des inconvénients, comme la difficulté qu'il y a parfois à organiser les activités de la section. L'arrêt Procola n'a pas donné lieu à la prise de mesures spécifiques au sein du Conseil d'État grec. Comme le nombre de conseillers d'État qui exercent une fonction consultative est très limité, il n'est généralement pas difficile d'éviter qu'un conseiller d'État participe à l'examen d'un recours portant sur la légalité d'un décret sur lequel il a donné son avis dans le cadre de sa fonction consultative.

M. Belorgey, président de section au Conseil d'État français, fait remarquer que son Conseil d'État est très attaché à sa double fonction, à la fois pour des raisons historiques et pour des raisons liées à la structure de l'État. A la différence de la quasi-totalité des autres Conseils d'État, le Conseil d'État français joue depuis toujours un rôle de coauteur dans le processus législatif. Les avis remis au gouvernement, qui sont confidentiels, sont en réalité des propositions de texte qui ne sont que très

exceptionnellement assortis de notes, lorsque les représentants du gouvernement se montrent réservés, ou lorsqu'il existe des enjeux confidentiels graves. Quand le Conseil Constitutionnel est saisi, son premier réflexe est de se reporter au dossier du Conseil d'État. D'éventuels problèmes résultant de l'arrêt Procola sont généralement réglés de façon très pragmatique : les membres du Conseil qui sont chargés de la double fonction s'abstiennent de participer aux délibérations concernant un avis auquel ils pourraient être confrontés par la suite dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle.

M. Konijnenbelt, président de chambre au Conseil d'État néerlandais, expose la situation aux Pays-Bas. A la différence de la France, les Pays-Bas ne connaissent pas de juridiction constitutionnelle : le juge n'a pas le droit de se prononcer sur la constitutionnalité des lois. En revanche, il peut juger de la compatibilité d'une loi avec une décision contraignante d'une organisation internationale (un règlement de l'Union européenne, par exemple) ou une convention internationale à laquelle les Pays-Bas sont partie. L'avis du Conseil d'État, qui sera toujours publié, peut jouer un rôle dans l'évaluation faite par le juge. La fonction consultative du Conseil tire largement profit de la double fonction. Leur expérience juridictionnelle permet en effet aux conseillers d'État de juger d'un œil plus critique les textes qui leur sont soumis. C'est ainsi que le Conseil d'État a rendu il y a quelque temps un avis négatif sur une proposition de modification en profondeur de la législation en matière de droit de l'environnement, et ce pour des raisons d'opportunité administrative, en se fondant sur son expérience de juridiction administrative suprême dans ce genre d'affaires. Le Conseil profite aussi dans une large mesure de son expérience juridictionnelle pour l'évaluation de la légalité de textes législatifs d'un ordre inférieur aux lois. D'autre part, la double fonction peut aussi donner lieu à des problèmes. La question

se pose ainsi de savoir si, dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle, le Conseil d'État est ou non lié par les avis qu'il a rendus sur les législations pertinentes. Comme le Conseil d'État néerlandais comprend un grand nombre de conseillers d'État en service extraordinaire qui ne participent pas à la fonction consultative du Conseil, il est toujours possible, lorsque le cas se présente, de constituer des chambres administratives exclusivement composées de juges n'ayant pas exercé de fonction consultative en l'espèce. Mais de tels cas sont assez rares. Il arrive du reste aussi, très rarement, que le Conseil d'État néerlandais applique la méthode en vigueur au Conseil d'État français. C'est ainsi que les conseillers d'État qui exercent une fonction juridictionnelle dans les affaires concernant les étrangers ou les demandeurs d'asile s'abstiennent d'exercer toute fonction consultative en matière de législation dans ce domaine.

M. Mores commence par faire remarquer que l'affaire Procola, pendant qu'elle était pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme, menaçait la sérénité de l'exercice de la fonction judiciaire comme une épée de Damoclès. Après le prononcé de l'arrêt Procola, la volonté politique ne s'est pas traduite par une approche et des mesures comme celles relevées par les représentants des autres Conseils d'État. Pour ce qui est de l'enrichissement pour la fonction consultative évoqué par les autres Conseils d'État, le Luxembourg a la possibilité théorique de faire nommer des conseillers d'État provenant du monde de la justice et d'intégrer au sein du secrétariat des personnes ayant une expérience judiciaire.

Le **Président** constate que les Conseils d'État qui exercent à la fois la fonction consultative et la fonction juridictionnelle sont très attachés au maintien de cette double fonction, du fait de l'influence positive qu'elle a sur la teneur des avis rendus par le Conseil et sur l'autorité du Conseil

en matière consultative. L'arrêt rendu dans l'affaire Procola par la Cour européenne des droits de l'homme a failli compromettre cette situation. Les pays en cause, à l'exception du Luxembourg, ont trouvé, pour autant que de besoin, des solutions pratiques à ce problème tout en préservant les avantages de la double fonction. La Belgique n'a pas de problèmes sur ce point, puisque les conseillers d'État ne peuvent pas y exercer les deux fonctions en même temps et qu'il existe une disposition légale prévoyant qu'un conseiller d'État ne peut pas exercer de fonction juridictionnelle dans des affaires mettant en cause la légalité de décrets et d'ordonnances lorsqu'il a participé à l'élaboration de l'avis du Conseil d'État sur ces décrets et ordonnances.

Le **Président** passe alors au point 1.b du document de synthèse, qui porte sur la procédure de sélection des conseillers d'État et sur la composition des Conseils d'État. Dans un certain nombre de pays, les Conseils d'État eux-mêmes exercent une grande influence sur leur composition, dans d'autres le Parlement, par exemple, a aussi son mot à dire dans la sélection des conseillers d'État.

M. Konijnenbelt indique qu'aux Pays-Bas le Conseil d'État propose des candidats et que le gouvernement se tient toujours aux propositions qui lui sont faites. Comme la fonction consultative du Conseil est très vaste, les conseillers d'État proviennent d'horizons très divers. À côté des juristes, qui constituent du reste la majorité du Conseil, il y a donc aussi d'anciens hauts fonctionnaires et hommes politiques, des économistes et des gestionnaires. Cette composition diversifiée et la nomination à vie des conseillers d'États contribuent à garantir l'indépendance de l'institution.

M. Menoudakos indique qu'en Grèce tous les conseillers d'États et auditeurs du Conseil d'État sont issus de l'École nationale de la magistrature.

Ce sont donc tous des juristes. La fonction consultative du Conseil d'État a d'ailleurs un caractère strictement juridique.

M. Belorgey indique que, vu la masse de travail, le Conseil d'État français connaît une structure tripartite. Environ 40 % des membres exercent la fonction consultative. On peut faire une distinction entre les deux fonctions, mais il existe une synergie. C'est précisément la combinaison des tâches qui permet d'accomplir toutes les tâches avec un nombre relativement limité de personnes. Les membres entrent généralement au Conseil d'État dès leur sortie de l'ENA ; ils peuvent remplir diverses fonctions au cours de leur carrière, aussi bien au sein du Conseil qu'en dehors, par exemple dans l'administration, la politique et au Parlement. Cela confère aussi au Conseil d'État un caractère diversifié, les membres ayant souvent des expériences personnelles variées, ce qui enrichit le débat.

Le secrétaire général de l'Association, **M. Yves Kreins**, président de chambre au Conseil d'État belge, indique que le principe de la double fonction du Conseil d'État est également une garantie pour la position des membres en tant que magistrats. Les membres ont en effet le statut de juges et non pas de fonctionnaires. De plus, le mode de sélection est particulièrement important pour garantir l'indépendance de l'institution.

Le Président enchaîne en rappelant que, dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Kleyn et autres, la Cour européenne des droits de l'homme a expressément indiqué que l'indépendance du Conseil d'État des Pays-Bas n'était pas en cause. C'est là un aspect de l'arrêt qui a souvent été négligé, à tort, dans les commentaires qui ont été publiés.

M. Kosto, président de chambre au Conseil d'État néerlandais, fait remarquer qu'aux Pays-Bas le Conseil rend un avis avant que le projet de loi ne soit soumis au Parlement. Pendant le débat

parlementaire, tant le gouvernement que le Parlement peuvent amender le projet de loi. Les amendements ne sont que très sporadiquement soumis au Conseil d'État. M. Kosto se demande ce qu'il en est dans les autres Conseil d'État.

M. Mores signale qu'au Luxembourg le Conseil d'État donne généralement son avis sur tous les amendements apportés en cours de procédure aux projets de loi. Il n'est que rarement appelé à donner son avis au sujet d'amendements apportés aux projets de règlements grand-ducaux.

Le président du Conseil d'État italien, **M. de Roberto**, indique qu'en Italie le problème ne se pose qu'au niveau des règlements. En effet, le Conseil d'État ne rend pas d'avis sur les projets de loi. Une fois que le Conseil d'État a rendu son avis, le gouvernement est tenu de faire connaître quelle suite il entend y donner. S'il modifie le projet de loi dans un sens différent de l'avis, il est obligé de demander à nouveau l'avis du Conseil d'État sur ces modifications. Dans son nouvel avis, le Conseil d'État se contente d'examiner le nouveau projet, sans tenir compte de l'ancien. Dans les considérations qui précèdent le décret à propos duquel le gouvernement a demandé l'avis du Conseil d'État, le gouvernement doit indiquer s'il a suivi ou non l'avis du Conseil ; s'il ne suit pas l'avis du Conseil, il doit en indiquer les raisons.

M. Menoudakos indique qu'en Grèce aussi le gouvernement est tenu de consulter le Conseil d'État sur toutes les modifications qu'il apporte après que le Conseil d'État a rendu son avis, sauf évidemment si les modifications sont conformes à l'avis du Conseil.

M. Belorgey observe qu'en France cette procédure doit aussi être suivie pour les décrets. Mais il n'en va pas de même pour les amendements et les modifications apportées par le Parlement. Le Conseil ne rend pas non plus d'avis sur les propositions de loi, une situation

dont le gouvernement tire souvent habilement profit, avec l'aide de sa majorité au Parlement. Il en va ainsi, souvent, en matière de lois de financement de la sécurité sociale. Le gouvernement, qui ne peut pas demander l'avis du Conseil sur une proposition de loi a néanmoins souhaité le faire s'agissant de la proposition de loi organique tendant à réformer l'ordonnance organique de 1959 sur les lois de finances. Mais il l'a fait en lui soumettant 22 questions, et non en lui transmettant la proposition. Cette formule n'est pas non plus d'habitude acceptée, car dès qu'un texte est en préparation, c'est le texte que le Conseil veut voir, non pas des questions. L'importance du sujet pouvait néanmoins justifier une exception. Le Conseil a alors décidé de participer au jeu et a rendu un avis circonstancié.

M. Van Damme explique qu'en Belgique le gouvernement n'est pas obligé de demander l'avis du Conseil sur les modifications et amendements apportés au cours du débat parlementaire. Mais les parlementaires ont le droit de solliciter l'avis du Conseil, ce qu'ils font d'ailleurs parfois pour des raisons politiques.

Le président de chambre **M. Beekhuis** signale, à propos de la composition du Conseil d'État des Pays-Bas, que l'on s'efforce de faire en sorte que celle-ci reflète autant que possible les différents courants politiques et les différentes facettes de la société néerlandaise. Les membres du Conseil sont donc aussi choisis en fonction de leur affinités politiques, ce qui ne signifie du reste pas qu'ils doivent nécessairement être inscrits à un parti politique.

Après une courte pause, le **Président** propose de passer aux points 5.a et 5.b du document de synthèse : les critères appliqués par les Conseils d'État dans l'exercice de leur fonction consultative. Si les critères d'évaluation des textes qui leur sont soumis sont bien définis, les avis en seront d'autant plus prévisibles, moins

vulnérables aux reproches politiques et leur autorité en sera d'autant plus grande. Quels sont les critères appliqués, et sont-ils rendus publics ?

Le président de chambre **M.Oosting** expose la situation aux Pays-Bas. Le Conseil d'État néerlandais ne se contente pas de contrôler les seuls aspects juridiques des textes qui lui sont soumis. Globalement, le contrôle qu'il exerce comprend trois volets : la qualité technique, la qualité juridique et la qualité politique. Pour ce qui est de la qualité technique, le Conseil vérifie essentiellement si les « Instructions pour la législation » (*Aanwijzingen voor de Wetgeving*), qui sont arrêtées par le premier ministre et qui sont contraignantes pour tous les ministères, ont bien été suivies par le législateur. Pour ce qui est de la qualité juridique, le Conseil vérifie principalement si le texte est conforme au droit supérieur, aux principes généraux du droit, aux principes de la démocratie et de l'État de droit et s'il s'intègre dans le système juridique. Pour ce qui est de la qualité politique, enfin, le Conseil se livre à une approche analytique de la politique, au sens anglais du terme « *policy* », qui sous-tend le texte qui lui est soumis. Il s'agit notamment de savoir quel est le problème que le législateur entend résoudre ou réduire, si on peut raisonnablement s'attendre à ce que le texte soumis permette d'atteindre l'objectif fixé et s'il pourra être appliqué, si son application pourra être contrôlée et s'il sera efficace.

A la question qui est posée de savoir si cette approche est aussi suivie dans d'autres pays, **M. Belorgey** indique que le Conseil d'État français suit en fait une méthode identique : il contrôle, lui aussi, la nécessité d'adopter une nouvelle législation (il rejette, par exemple, toute législation qui ne sert que des intérêts « de propagande »), la hiérarchie des normes et la qualité de la politique (au sens de l'anglais « *policy* ») qui sous-tend le texte soumis. Mais M. Belorgey ajoute qu'une bonne solution à un problème de société peut aussi parfois être

basée sur un mauvais texte ! C'est aussi quelque chose dont il faut tenir compte. Quoi qu'il en soit, il est difficile de fixer des critères absolument univoques, et le contrôle sera plus ou moins approfondi selon le cas.

Le premier président du Conseil d'État belge, **M. Deroover**, indique qu'en Belgique le Conseil accorde toujours, dans ses avis, une grande importance à la hiérarchie des normes et au respect des principes généraux du droit, tels que le principe de la sécurité juridique dans les cas de rétroactivité de la loi et le principe de proportionnalité. Si les principes de qualité de la législation ne font pas l'objet d'un contrôle systématique, le Conseil d'État belge prend en compte la complexité des textes de loi soumis et l'impact que cela peut avoir sur l'administration. Le contrôle a donc généralement un caractère juridique, mais il va aussi, à l'occasion, plus loin que cela. Le Conseil se pose aussi la question de la réalité du problème et de l'adéquation du texte proposé pour le résoudre.

M. Mores indique que le Conseil d'État luxembourgeois soumet, lui aussi, les textes qui lui sont présentés à un contrôle juridique approfondi, en prenant évidemment en compte les principes généraux du droit. Le Conseil vérifie aussi la qualité des textes qui lui sont soumis à la lumière de la « *policy* » qui les sous-tend. On lui reproche donc parfois de s'immiscer dans la politique. M. Mores cite l'exemple d'un projet de loi sur la gestion des eaux à propos duquel la question se posait de savoir quel ministère devrait être chargé de son exécution : le ministère de l'Intérieur ou le ministère de l'Environnement. Pour un certain nombre de raisons, le Conseil avait opté pour le ministère de l'Environnement ; on ne manqua pas de lui reprocher de marcher sur les plates-bandes des politiques.

M. Barbagallo indique que, si le Conseil d'État italien exerce surtout un contrôle juridique, il

prend aussi en compte, dans ses considérations, l'opportunité administrative des textes qui lui sont soumis. C'est ainsi qu'il lui arrive d'attirer l'attention du gouvernement sur la possibilité de résoudre un problème de manière plus efficace que par voie de décret, par exemple par la conclusion d'un contrat. S'il y a lieu, le Conseil d'État recommande aussi parfois une solution moins compliquée que celle qui a été proposée par le gouvernement. D'autre part, il arrive aussi que l'avis prenne en compte l'opportunité du décret, en ce sens que le Conseil demande au gouvernement d'étudier d'abord les effets des dispositions proposées.

M. Menoudakos indique qu'en Grèce, même si le contrôle de la qualité juridique est au centre des préoccupations du Conseil d'État, l'opportunité politique et l'opportunité administrative peuvent aussi, le cas échéant, être prises en compte.

Le **Président** propose de se pencher plus en détail sur le contrôle du respect des principes généraux du droit et des principes de la qualité de la législation.

M. Van Damme indique que le Conseil d'État belge contrôle de façon approfondie le respect des principes généraux du droit ; en revanche, le contrôle de la qualité de la législation ne fait pas encore partie de l'examen systématique auquel procède le Conseil d'État.

M. Mores considère que les principes généraux du droit sont consignés dans la Constitution et dans les conventions internationales auxquelles les États sont parties. Il attire notamment l'attention sur des principes tels que la sécurité juridique, la limitation de la rétroactivité, la séparation des pouvoirs, l'État de droit et l'éthique budgétaire. Il signale aussi à l'attention de ses collègues européens le rapport que le Conseil d'État du Luxembourg a présenté lors de la rencontre entre les Conseils d'État du Benelux et le Conseil d'État français dans le cadre du

bicentenaire du Conseil d'État français, rencontre qui a eu lieu à Bruxelles le 20 novembre 1998.

M. Mores indique que le Conseil d'État du Luxembourg fait toujours explicitement mention dans ses avis du principe de droit sur lequel il se fonde, de sorte que le public et les politiques en soient avertis.

M. Barbaggio explique que, pour le Conseil d'État italien, les principes généraux du droit doivent être compris comme des principes empruntés au droit privé et qui ne sont pas spécifiquement définis sous tous leurs aspects. C'est le juge qui donne un contenu concret à ces principes, notamment en se fondant sur les conceptions en vigueur dans la société. Il établit en quelque sorte un lien entre le droit et la société.

M. Menoudakos explique que le Conseil d'État grec ne connaît pas la notion même de « principes d'une bonne législation », mais qu'il applique les principes généraux du droit. Ceux-ci sont consignés dans la Constitution, pour une part, et se confondent, pour une autre part, avec des principes généraux du droit administratif tels que le principe de proportionnalité, la non-rétroactivité de la loi et l'intérêt général.

M. Oosting ajoute que les critères appliqués par le Conseil d'État néerlandais dans l'exercice de sa fonction consultative sont rendus publics de diverses manières. C'est ainsi que les avis du Conseil sont publiés, que le modèle de contrôle suivi par le Conseil est rendu public sur le site internet et que la teneur des principaux avis publiés, ordonnés en fonction des critères appliqués, figure dans un aperçu synoptique du rapport annuel du Conseil. Le Conseil d'État remplit ainsi une fonction pédagogique pour les juristes chargés de l'élaboration de la législation dans les différents ministères et pour les chercheurs. Le Conseil s'efforce d'adopter une approche aussi systématique que possible. Il ne se contente pas d'examiner le texte du projet de

loi, il soumet aussi à un examen critique le texte de l'exposé des motifs de la loi. Le Conseil s'efforce de suivre une ligne cohérente : c'est ce qu'on appelle parfois la « légisprudence ». Pour ce qui est des effets des avis rendus par le Conseil, M. Oosting signale que plusieurs études ont montré que les avis de nature juridique et technique sont généralement suivis, ce qui n'est pas le cas des avis qui touchent à la qualité politique.

M. Barbaglio observe que les avis du Conseil d'État italien sont presque toujours suivis. Les avis sont tous publiés sur le site internet du Conseil, exactement au même titre que les arrêts rendus dans la cadre de la fonction juridictionnelle, avec mention du président de chambre et du rapporteur de l'avis. Les avis et les arrêts forment la jurisprudence du Conseil. Ils sont ainsi à la disposition du citoyen, qui peut en tenir compte.

M. Mores s'arrête sur les effets des avis. Ce qui fait l'autorité d'un avis, c'est surtout qu'il soit soutenu par tous les membres du Conseil. Au Luxembourg, trois situations peuvent se présenter :

1. l'avis se limite strictement à des commentaires, auquel cas il y a peu de chances qu'il soit suivi ;
2. l'avis comprend une contre-proposition, auquel cas il y a beaucoup plus de chances qu'il soit suivi ;
3. le Conseil d'État s'oppose de façon formelle au texte qui lui est soumis, auquel cas le Parlement doit se prononcer à deux reprises sur le texte par un vote pour qu'il puisse être adopté.

Dans le prolongement, **M. Kosto** se pose la question de savoir dans quelle mesure la loi est vraiment claire et accessible pour le citoyen. Indépendamment de cette fiction que constitue l'adage selon lequel nul n'est censé ignorer la loi, il faut se demander si la loi est réellement

accessible pour les citoyens et s'il n'y a peut-être pas là un rôle à jouer pour le Conseil d'État dans l'exercice de sa fonction consultative en matière de législation.

M. Belorgey remarque que, si les avis ne sont pas systématiquement publiés en France, le Conseil d'État en publie néanmoins les principaux dans son rapport annuel, avec l'accord du gouvernement, en indiquant les principes qui y ont présidé. Cela a sans aucun doute un effet pédagogique pour les ministères, mais aussi pour les facultés de droit. Les avis relatifs aux décrets sont généralement suivis par le gouvernement. Il n'en va pas de même des avis relatifs aux lois, sauf dans les cas où le Conseil relève des problèmes constitutionnels. M. Belorgey partage l'avis de M. Kosto sur l'impératif de clarté des lois et sur le fait qu'il y a actuellement trop de lois et de décrets. Mais que peut-on y faire ? La France a bien essayé d'abroger massivement la législation dans certains domaines. Mais le remède s'est révélé pire que le mal.

Le **Président** clôt le débat de la matinée en constatant qu'il a porté, pour la plus grande partie, sur la question de la qualité de la législation. De façon générale, on ne peut pas répondre *a priori* à la question de savoir si une loi est valable ou non ; cela n'apparaît qu'au moment où elle est mise en œuvre. Se pose alors la question de l'attitude à adopter par le Conseil d'État face à un dysfonctionnement de la législation. N'est-ce pas là aussi une question à se poser ?

2.2.2 Compte rendu de la session de l'après-midi

Le **Président** ouvre à nouveau la réunion. Dans la session de la matinée, il a été question des points de convergence et de divergence entre les Conseils d'État. Le Président souhaite que l'après-midi soit consacré à l'utilité, à la nécessité et aux possibilités concrètes de coopération et d'échanges d'informations entre les Conseils

d'État dans l'exercice de leur fonction consultative en matière de législation. Il relève dans ce contexte quelques sujets qui concernent tous les Conseils d'État, comme le droit comparé, la législation européenne et le souci de l'organisation interne. Il estime qu'il ne faut pas nourrir d'ambitions trop élevées : il s'agit avant tout d'examiner les possibilités pratiques et d'inventorier les sujets et les thèmes sur lesquels pourront se concentrer les contacts futurs. Les points 3 et 4 du document de synthèse sont consacrés à cette question. Après cette brève introduction, le Président donne la parole à M. Konijnenbelt.

M. Konijnenbelt propose de consacrer une prochaine réunion à un examen plus approfondi des points sur lesquels les différents Conseils d'État mettent l'accent pour l'évaluation de la qualité de la législation.

M. Oosting suggère un autre angle d'attaque pour un prochain débat sur la question : on pourrait sélectionner un ou plusieurs sujets relatifs à la législation qui sont d'actualité dans tous les pays, à partir desquels on pourrait déterminer des priorités pour un futur débat.

M. Belorgey souhaiterait que les Conseils d'État unissent leurs forces pour réaliser ensemble quelque chose de concret. D'autre part, il serait utile de procéder à un échange de vues sur des thèmes auxquels sont confrontés les différents pays, comme la transposition du droit communautaire, la décentralisation, la démocratie, etc. Concrètement, on pourrait envisager la rédaction d'un document qui expliquerait au public en quoi consiste l'action du Conseil d'État et quelles sont les normes qu'il pose à la législation. On pourrait ainsi essayer de contribuer à former l'opinion intellectuelle. Ce document pourrait donner un aperçu des principes législatifs et éventuellement servir à manifester un point de vue commun en la matière.

M. Mores donne la préférence à une approche suivant deux pistes. D'une part, il imagine très bien que l'on puisse se pencher sur le travail et les méthodes de chacun des Conseils d'État. Le rapport des Pays-Bas a déjà amorcé le processus ; un tel document est aussi utile pour le public. D'autre part, on pourrait consacrer un débat à une analyse comparée de textes législatifs concrets, certaines dispositions des différentes constitutions, par exemple. À défaut, et si on se contente de discuter en termes abstraits, on risque de mettre la charrue avant les bœufs. On pourrait, par exemple, choisir comme sujet de discussion la séparation des pouvoirs, en partant d'une comparaison des dispositions constitutionnelles pertinentes, afin de voir quel est le contenu concret donné par chaque pays à ce principe. M. Mores est partisan d'une approche progressive : on pourrait peut-être commencer à l'échelle, plus limitée, du Benelux.

M. Barbagallo trouve qu'il faudrait commencer avec un sujet restreint lors d'une prochaine réunion, en partant des sources de droit existantes dans le domaine considéré, et l'approfondir pour en arriver à des principes généraux. Il cite comme exemple concret la protection des minorités. Il faudrait se baser sur les textes normatifs et les conventions internationales, mais on pourrait étendre ensuite le débat à des choses telles que le niveau des prestations en rapport avec les médias, etc.

M. Menoudakos estime que la coopération est possible sur deux types de problèmes : les problèmes de procédure et les problèmes de fond. Il est convaincu que la coopération sur les problèmes de fond ne sera pas facile et qu'elle ne pourra pas être réalisée dans un délai raisonnable, car elle présuppose une connaissance approfondie de la législation de chaque pays. C'est pourquoi il donne la préférence – en tout cas dans un premier temps – à une coopération au niveau des méthodes de travail et des questions de procédure. Le rapport

des Pays-Bas donne déjà des impulsions utiles dans ce sens.

Pour **M. Oosting**, la première question à se poser est celle de l'objectif de la coopération. Le but devrait être que la coopération permette à chacun de « s'instruire ». Ensuite vient la question de savoir dans quels domaines coopérer : dans le domaine des méthodes de travail ou sur le fond. Pour ce qui est des méthodes de travail, on pourrait se pencher sur la manière dont chaque Conseil d'État s'efforce d'œuvrer pour la qualité de la législation. C'est une question que l'on pourrait approfondir. On pourrait, d'autre part, inventorier les thèmes qui reviennent régulièrement dans le travail. Aux Pays-Bas, ce serait par exemple la question des rapports entre pouvoirs publics et secteur privé, les limites du développement de l'État providence ou les droits fondamentaux. M. Oosting estime qu'il s'agit de thèmes qui se prêtent bien à une étude approfondie.

M. Konijnenbelt soutient la proposition de M. Belorgey d'essayer de mettre sur pied un projet commun.

M. Kosto se demande si le moment n'est pas venu de songer à la mise en place d'un Conseil d'État européen, à l'heure où il ne fait pas de doute que la souveraineté va se déplacer de plus en plus en direction de Bruxelles.

Le **Président** rappelle que cette idée a déjà été avancée dans le cadre de l'Association, mais qu'il est apparu depuis qu'elle n'était pas très réaliste. En ce qui concerne la question de la qualité de la législation — dont le contrôle devrait être la raison d'être d'un Conseil d'État européen —, il fait remarquer que c'est là une notion qui revêt un caractère différent selon qu'il s'agit de législation nationale ou de législation européenne, les deux types de législation n'ayant pas les mêmes fonctions. Dans la législation nationale, l'important, c'est ce qui est obligatoire, dans la

législation européenne, en revanche, il s'agit plutôt de savoir ce qui n'est plus autorisé.

Personnellement, le Président souhaiterait aussi voir dans le droit européen un domaine de coopération possible. En effet, les Conseils d'État deviennent de plus en plus des institutions européennes : ils doivent eux aussi apporter leur contribution à l'Europe. C'est là un autre aspect qui pourrait déterminer le choix de domaines de coopération. Il faudrait, comme l'a fait remarquer M. Mores, partir des textes. A côté de cela, on pourrait certainement aussi penser au problème de la déréglementation et à la question de la clarté et de la lisibilité de la législation, comme l'ont suggéré MM. Belorgey et Kosto.

Le Président soulève alors la question des possibilités concrètes de coopération. Le point 4 du document de synthèse propose un certain nombre d'options. Le Président donne la parole à M. Oosting.

M. Oosting se demande si l'échange électronique de données serait utile pour les conseillers chargés d'une fonction consultative. Il est d'avis que non, à la différence de ce qui se passe pour les conseillers chargés d'une fonction juridictionnelle. Il pencherait plutôt pour des rencontres à intervalles réguliers, par exemple dans les locaux de l'Académie de droit européen de Trèves.

M. Van Damme pense, pour de telles réunions, à des thèmes qui porteraient sur les grands développements dans le domaine de la législation. En Belgique, on assiste, par exemple, à une tendance qui consiste à résoudre par des montages et des procédés relevant du droit privé des questions qui avaient été jusque là résolues par le droit public. Il se demande si de tels développements se manifestent aussi dans d'autres pays.

Le **Président** relève dans ce contexte le principe des amendes administratives qui gagne du

terrain aux Pays-Bas, là où on aurait toujours opté dans le passé pour l'application du droit pénal. Il estime du reste avec M. Oosting qu'un système d'information électronique du type de celui qui a été mis en place pour la juridiction administrative semble moins s'imposer pour le secteur de la législation. D'autre part, il pourrait être utile d'instaurer un système de communication de caractère confidentiel qui permettrait aux Conseils d'État de se poser mutuellement des questions susceptibles de conduire à des études de droit comparé sur certains points pertinents.

M. Konijnenbelt rappelle combien il est important d'envoyer des avis aux fins de publication dans le Bulletin de l'Association. Il relève aussi que le plus ancien Conseil d'État d'Europe, celui de l'Espagne, n'est pas encore membre de l'Association. Or, il exerce aussi une fonction consultative en matière de législation. Il serait souhaitable que ce Conseil participe lui aussi aux activités de l'Association.

Le **Président** en vient à la conclusion de la réunion : il observe, d'après les réactions entendues, que la suggestion qui a été faite d'étendre dans l'avenir le nombre de réunions bénéficie d'un large soutien. En envoyant le compte rendu de la réunion, il invitera tous les participants à communiquer les modifications qui seraient nécessaires et à faire, si possible, des suggestions de thèmes et de sujets pour de prochaines réunions et pour des formes de coopération. Il estime qu'il est important que les conseillers chargés d'une fonction consultative participent au Bulletin de l'Association et a l'intention de proposer au conseil d'administration de faire en sorte qu'il compte toujours au moins un tel conseiller, de sorte que la fonction consultative soit aussi représentée pour le choix des sujets de colloque et la mise en œuvre des autres activités de l'Association. Il donne ensuite la parole au Secrétaire général de l'Association, M. Yves Kreins.

M. Kreins signale que le secrétariat général et éventuellement l'Académie de droit européen, dans le cas où la réunion a lieu à Trèves, peuvent se charger d'un certain nombre de questions de procédure pour une prochaine réunion, mais que ce sera toujours un des six Conseils d'État participants qui devra se charger de la préparation de la réunion sur les questions de fond. Le mieux serait d'instaurer un tour de rôle.

Le **Président** partage l'avis du Secrétaire général. Il propose que l'on examine, sur la base du compte rendu, le suivi qu'il convient de donner à la réunion. Il reviendra sur cette question dans une lettre qu'il adressera aux présidents. La participation du Conseil d'État espagnol à l'Association s'est toujours heurtée, jusqu'ici, aux objections du *Tribunal Supremo*. Le Président abordera la question, en marge du colloque de juin 2004, avec le président de ce tribunal pour tenter de résoudre le problème. Une décision sera prise en juin 2004 sur celui qui exercera la présidence de l'Association à partir de 2008. On pourra alors examiner qui pourra être chargé de la préparation de la prochaine réunion.

Le **Président** clôt la réunion après avoir souhaité à chacun un bon voyage de retour.

2.3 Compte-rendu de la réunion tenue à Trèves les 22 et 23 mars 2004.

En coopération avec l'ERA et TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office) l'Association a organisé un séminaire basé sur les expériences pratiques des Cours suprêmes et relatif aux questions préjudicielles devant la Cour européenne de justice. Présidé par Heikki Kanninen (Juge à la Cour administrative suprême à Helsinki) la réunion a dépassé les espérances initiales.

2.3.1 Les 62 juges suivants étaient présents:

Pays	Nom	Prénom	Cour	
AT	Mr.	Kohler	Martin	Administrative Court
BE	Mr.	Kreins	Yves	Conseil d'Etat
BG	Mr.	Kalinov	Angel	Cour Administrative Suprême
BG	Ms.	Kotzeva	Bisserka	Cour Administrative Suprême
BG	Ms.	Kovatcheva	Violeta	Cour Administrative Suprême
BG	Ms.	Papazova	Rumiana	Cour Administrative Suprême
BG	Ms.	Yordanova	Dima	Cour Administrative Suprême
CY	Mr.	Eliades	Christakis	Cour Suprême
CY	Mr.	Nicolaidis	Frixos	Cour Suprême
CZ	Mr.	Kamlach	Milan	Cour Administrative Suprême
CZ	Mr.	Melzer	Filip	Cour Administrative Suprême
CZ	Mr.	Molek	Pavel	Cour Administrative Suprême
CZ	Mr.	Novotny	Vaclav	Cour Administrative Suprême
CZ	Mr.	Sebek	Petr	Cour Administrative Suprême
DE	Mr.	Groepper	Michael	Cour Administrative Fédérale
EE	Mr.	Koolmeister	Indrek	Cour Suprême de l'Estonie
EE	Ms.	Laffranque	Julia	Cour Suprême
EE	Mr.	Pilving	Ivo	Cour Suprême
EE	Mr.	Tampuu	Tambet	Cour Suprême
FI	Mr.	Kanninen	Heikki	Cour Administrative Suprême
HU	Mr.	Buzinkay	Zoltan	Cour Suprême
HU	Mr.	Darak	Peter	Cour Suprême
HU	Mr.	Karpati	Magdolna	Cour Suprême
HU	Mr.	Madarasz	Gabriella	Cour Suprême
HU	Mr.	Nagy	Gabor	Cour Suprême
HU	Mr.	Polonyi	Eniko	Cour Suprême
LT	Mr.	Baranovas	Tomas	Cour Administrative Suprême
LT	Mr.	Drigotas	Arturas	Cour Administrative Suprême de Lituanie
LT	Mr.	Klisauskas	Romanas	Cour Administrative Suprême
LT	Mr.	Piskinaite	Nijole	Cour Administrative Suprême

LT	Mr.	Valancius	Virgilijus	Cour Administrative Suprême
LV	Mr.	Gulans	Andris	Cour Suprême
LV	Mr.	Jonikans	Valerijans	Cour Suprême
LV	Mr.	Logins	Maris	Cour Suprême
LV	Mr.	Vernusa	Edite	Cour Suprême
LV	Mr.	Visnakova	Gunta	Cour Suprême
MT	Mr.	Caruana-Demajo	Giannino	Cour de Justice
MT	Mr.	De Gaetano	Vincent	Cour de Justice
MT	Mr.	Galea Debono	Joseph	Cour de Justice
MT	Mr.	Micallef	Joseph	Cour de Justice
MT	Mr.	Scicluna	David	Cour de Justice
NL	Mr.	Lauwaars	Richard H.	Conseil d'Etat
NL	Mr.	Van Dijk	Pieter	Conseil d'Etat
PL	Mr.	Biernat	Stanislaw	Cour Administrative Suprême
PL	Mr.	Chlebny	Jacek	Cour Administrative Suprême
PL	Mr.	Kisielewicz	Andrzej	Cour Administrative Suprême
PL	Ms.	Wiszniewska	Irena	Cour Administrative Suprême
PP	Mr.	Tridimas	Panagiotis Takis	Université de Southampton - Highfield Faculté de droit
RO	Mr.	Albu	Emmanuel	Cour de cassation et de justice
RO	Ms.	Cantar	Elena	Cour d'Appel de Craiova
RO	Mr.	Graur	Ion	Cour d'Appel de Timisoara
RO	Ms.	Hutopila	Violeta	Cour d'Appel de Bucarest
RO	Mr.	Luzescu	Cristina	Cour de cassation et de justice
SE	Mr.	Schäder	Göran	Cour Administrative Suprême
SI	Mr.	Kmecl	Andrej	Cour Suprême
SI	Ms.	Lippai	Martina	Cour Suprême
SI	Mr.	Ozbolt	Kristina	Cour Suprême
SI	Ms.	Pogacar	Jasna	Cour Suprême
SK	Ms.	Elexova	Anna	Cour Suprême
SK	Ms.	Hencekova	Jana	Cour Suprême
SK	Ms.	Kovacova	Elena	Cour Suprême
SK	Ms.	Rothova	Viera	Cour Suprême
TR	Mr.	Alpak	Osman	Conseil d'Etat
TR	Mr.	Demirtas	Erkan	Conseil d'Etat
TR	Mr.	Ogus	Alaittin	Conseil d'Etat
TR	Mr.	Simsek	Tacettin	Conseil d'Etat
TR	Mr.	Yet	Orhun	Conseil d'Etat

2.3.2 Les sujets discutés:

Les discours de bienvenue ont été prononcés par Wolfgang Heusel, Directeur de l'Académie de droit européen de Trèves et Jan-Kees Wiebenga, Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne

- *Introduction: Développements récents de la procédure préjudicielle*

Takis Tridimas, Université de Southampton et Collège d'Europe, Bruges

- *La procédure devant la juridiction nationale*

Panel I: Pieter van Dijk, Conseil d'Etat (Pays-Bas) ;

Martin Köhler, Verwaltungsgerichtshof (Autriche) ;

Michael Groepper, Bundesverwaltungsgericht (Allemagne) ;

Göran Schäder, Cour administrative suprême (Suède)

- Règles nationales accompagnant la procédure préjudicielle

- Quelles juridictions nationales sont des juridictions au sens de l'article 243, paragraphe 3 ?

- Quelles juridictions posent-elles le plus de questions préjudicielles et pourquoi ?

- L'appel devant une juridiction supérieure contre une décision d'une juridiction inférieure concernant l'application de l'article 234.

- Quelle est la procédure à suivre pour poser une question préjudicielle? Quel est le rôle des parties (question soulevée d'office ou à la requête des parties en présence, consultation

des parties)? A quel moment de la procédure la question est-elle posée? Existe-t-il des règles internes particulières dans votre juridiction pour les affaires dans lesquelles une question préjudicielle est envisagée? Comment obtenez-vous l'information sur le droit communautaire et la jurisprudence de la Cour de justice ?

- Avec quelle intensité motivez-vous une décision de rejeter la requête d'une partie au litige souhaitant qu'une question préjudicielle soit posée ?

- Structure et contenu d'une décision de soumettre une question préjudicielle.

- *Quand poser la question préjudicielle*

Panel II: R.H. Lauwaars, Conseil d'Etat des Pays-Bas ;

Martin Köhler, Verwaltungsgerichtshof (Autriche) ;

Göran Schäder, Cour administrative suprême (Suède)

- Qu'est-ce qui peut être demandé à la Cour de justice et quand?

- L'obligation faite aux cours suprêmes nationales de soulever la question préjudicielle.

- Application pratique des critères de l'arrêt *CILFIT*.

- L'impact des délais liés à la procédure devant la Cour de justice. Autres aspects particuliers affectant l'utilisation de la procédure préjudicielle.

- Procédure applicable lorsque plusieurs affaires similaires sont pendantes devant les juridictions nationales ou lorsqu'une affaire similaire est déjà pendante devant la Cour de justice.

- *L'expérience d'un membre de la Cour de justice*

Avocat général Francis G. Jacobs, Cour de justice des Communautés européennes

- *Le rôle de la juridiction nationale en aval de la question préjudicielle (après soumission et après que la Cour de justice se soit prononcée).*

Panel III: Pieter van Dijk ou R.H. Lauwaars, Conseil d'Etat (Pay-Bas) ;

Martin Köhler, Verwaltungsgerichtshof (Autriche) ;

Michael Gröpper, Bundesverwaltungsgericht (Allemagne) ;

- Votre juridiction a-t-elle déjà retiré ou rectifié une question préjudicielle ?

- La Cour de justice a-t-elle déjà demandé à votre juridiction de lui fournir plus d'informations ?

- En général, quel a été le rôle de votre juridiction pendant la phase de la procédure préjudicielle se déroulant devant la Cour de justice ?

- Des problèmes liés à la recevabilité d'une question soulevée par votre juridiction sont-ils déjà survenus ?

- Avez-vous fait l'expérience d'affaires dans lesquelles la Cour de justice a répondu à votre question préjudicielle en utilisant la procédure simplifiée de l'article 104, paragraphe 3, de son Règlement de procédure ?

- Quelle est la procédure suivie par votre juridiction après que la Cour de justice s'est prononcée ?

- Votre juridiction a-t-elle déjà rencontré des difficultés en faisant usage de la décision préjudicielle ?

- *Etude de cas pratiques par les groupes de travail*

- *Présentation des résultats et discussion*

2.3.3 Les réactions et appréciation

Les nouveaux membres de notre association étaient extrêmement intéressés d'apprendre les différents points de vue sur le sujet, et leurs interventions dans les différentes discussions ont prouvé l'utilité de cette réunion. Dans la plupart des nouveaux Etats membres de l'UE des efforts ont été fournis pour donner à leurs juges une connaissance théorique suffisante, mais comme un membre de la Cour maltaise l'a énoncé : "nous n'avons jamais eu l'occasion de discuter l'exécution pratique du droit européen avec tous les acteurs de terrain. Nous sommes limités à cette connaissance théorique et nous avons seulement l'information de la part d'avocats. Ici nous avons l'opportunité d'obtenir l'information de collègues et même de la CEJ".

L'atmosphère a été particulièrement ouverte, ce qui a permis à chacun d'intervenir chaque fois qu'une question est apparue, et à plus d'une occasion le panel lui-même était en désaccord sur certains points sensibles d'interprétation. Par conséquent, nous pouvons seulement tirer une conclusion: la réunion a traité les sujets en profondeur et n'a pas évité les aspects parfois très techniques du renvoi préjudiciel.

En fait, l'étude de ces aspects techniques a été largement facilitée par M.. R. Lauwaars, lorsqu'il a présenté une vue d'ensemble systématique de toutes les possibilités en se référant à la jurisprudence de la CEJ, disponible dans toutes les langues de l'UE.

2.3.4 Guide du renvoi préjudiciel

Ce guide est disponible sur notre site Web, plus en détail et avec la jurisprudence disponible dans toutes les langues de l'EU. On trouvera ci-après une vue d'ensemble de cette information.

Le présent guide de la procédure de renvoi préjudiciel devant la Cour de justice CE (CEJ) paraît sous les auspices de l'"Euro Group" hollandais [l'"Euro Group" est un groupe de travail informel de l'Association judiciaire des Pays-Bas (l'association des juges et du ministère public); le but du groupe de travail est l'étude des développements du droit communautaire européen et des décisions des instances judiciaires hollandaises dans le cadre du droit communautaire européen].

La version définitive a été réalisée par: M.J. Kuiper (membre du "*College van Beroep voor het Bedrijfsleven*" (tribunal d'appel hollandais pour le commerce et l'industrie), Coordonnateur de la juridiction pour le Droit européen) et Dr. R. H. Lauwaars (membre du "*Raad van State*" (le Conseil d'Etat hollandais), Coordonnateur de la juridiction pour le Droit européen).

Généralités

Le développement de l'ordre juridique de la Communauté européenne dépend de la coopération entre la Cour de Justice CE et les juridictions nationales au moyen de la procédure de renvoi préjudiciel de l'article 234 du Traité CE.

- Caractéristiques et fonctions de la procédure de renvoi préjudiciel

La Cour de justice et les juridictions nationales sont considérées comme des corps de justice équivalents. Par conséquent, la procédure de renvoi préjudiciel n'est pas caractérisée par une hiérarchie mais par une coopération qui requiert que la juridiction nationale et la Cour de justice - chacune dans son propre domaine de compétence juridictionnelle- contribuent à élaborer une décision de justice.

La fonction la plus importante de la procédure de renvoi préjudiciel est d'assurer une interprétation uniforme du droit communautaire. En second lieu, la procédure facilite l'application du droit communautaire en offrant aux juridictions nationales une aide pour résoudre les problèmes qui peuvent se poser dans l'application du droit communautaire.

Troisièmement, la procédure de renvoi préjudiciel peut servir comme moyen de protection des droits que le droit communautaire accorde aux citoyens.

- La procédure de renvoi préjudiciel en bref

Les règles pour la procédure devant la Cour de justice ont été fixées dans le Protocole sur le Statut de la Cour de justice et par le Règlement de procédure de la Cour de justice.

- Demande

La procédure démarre par une demande d'une juridiction nationale (le renvoi préjudiciel). Cette décision est traduite dans toutes les autres langues officielles de la Communauté, après quoi elle est communiquée aux parties à l'action principale, aux Etats membres et à la Commission. La Cour de justice peut demander à la juridiction qui a formulé la demande de communiquer des explications sur le cours de la procédure.

- Instruction de l'affaire

Les parties, les Etats membres, la Commission et, s'il y a lieu, le Parlement européen et le Conseil sont seuls à pouvoir soumettre des observations écrites.

Après que le juge rapporteur a déposé son rapport pour l'audience, les parties, les autorités et institutions mentionnées ci-avant peuvent expliciter oralement leur position à l'audience.

Quelques mois après l'audience, l'avocat général fait connaître son opinion. Il n'existe pas de possibilité pour les parties de réagir à cette opinion.

- Arrêt

Quelques mois après que l'avocat général a fait connaître son opinion, la Cour de justice rend son arrêt en audience publique. L'arrêt est exécutoire à la date où il est rendu.

- Répartition des compétences entre la Cour de justice et les juridictions nationales

La Cour de justice s'assure du respect du droit communautaire par l'interprétation et l'application du Traité. A cette fin, la Cour de justice est entre autres habilitée à répondre à des questions préjudicielles concernant l'interprétation du Traité ainsi que la validité et l'interprétation des actes des institutions de la Communauté. La juridiction nationale est autorisée à poser de telles questions préjudicielles à la Cour

- Interprétation

Il y a une nette séparation entre les fonctions des juridictions nationales d'une part et de celles de la Cour de justice d'autre part. La Cour de justice ne porte pas d'appréciation sur les raisons que peut avoir une juridiction nationale pour considérer que l'interprétation d'une disposition de droit communautaire est nécessaire pour rendre une décision dans une affaire qui lui est soumise. Il appartient à la Cour de justice d'interpréter une disposition et à la juridiction nationale de l'appliquer en conséquence.

- Validité

La Cour de justice se prononce sur la validité des actes des institutions de la Communauté, c'est-à-dire des règlements, directives et décisions. Dans des procédures préjudicielles en appréciation de validité, il peut être recouru à tous les

moyens pour déclarer de tels actes non valides (articles 230 et 231 du Traité CE),
p.ex.:

- incompétence;
- violation d'une règle essentielle de procédure;
- violation du Traité ou de toute règle relative à son application; et
- abus de pouvoir.

En outre, la Cour peut examiner la validité d'actes à la lumière de dispositions de droit international qui lient la Communauté et qui ont un effet direct.

Une juridiction nationale peut rejeter les moyens touchant à la validité, mais n'a pas le pouvoir de déclarer non valide des actes de la Communauté.

Cependant, si une juridiction nationale a des doutes sérieux quant à la validité d'un acte d'une institution communautaire sur laquelle une législation nationale ou un jugement se fonde, la juridiction peut, dans certaines circonstances, suspendre l'application d'un tel acte ou prendre toute autre décision provisoire relative à un tel acte. La juridiction nationale doit par la suite se référer à la Cour de Justice quant à la question de la validité de l'acte, en donnant les raisons pour lesquelles elle estime que l'acte doit être considéré comme non valide.

- Autres procédures préjudicielles (que l'article 234 du Traité CE)

- Article 68 du Traité CE

Les procédures de l'article 68 du Traité CE sont relatives aux questions en matière d'asile, d'immigration et de droit civil et diffèrent de la procédure ordinaire en ce que:

- les juridictions inférieures ne sont pas compétentes pour poser une question préjudicielle;
- la Cour de justice n'est pas compétente pour se prononcer sur les décisions du Conseil d'abolir des contrôles aux frontières ou sur les décisions relatives au maintien de l'ordre public ou à la sauvegarde de la sécurité intérieure.

- Article 35 du Traité UE

Les procédures préjudicielles prévues quant à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (Traité UE, Titre VI) diffèrent également de celles de l'article 234 du Traité CE.

Premièrement, les procédures sont facultatives, c'est-à-dire que l'Etat membre doit explicitement les accepter en faisant une déclaration à cette fin. Ce faisant, l'Etat membre doit choisir entre deux options: il peut spécifier que soit toute juridiction, soit uniquement les juridictions supérieures, sont autorisées à demander de statuer à titre préjudiciel (article 35 (3) du Traité UE). Dans ce dernier cas, un Etat membre

peut aussi imposer une obligation de renvoi aux juridictions supérieures (voir déclaration n° 10 du Traité d'Amsterdam).

Deuxièmement, la Cour de justice n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (article 35(5) du Traité UE).

o Quand s'en référer à la Cour ?

• Renvoi facultatif

▪ "Juridiction"

Lorsqu'elle examine si l'organe qui l'interroge est une juridiction au sens de l'article 234 du Traité CE, la Cour de justice prend en compte un certain nombre de facteurs.

▪ "Nécessaire"

Suivant la Cour de justice, il appartient aux juridictions nationales (tant les juridictions inférieures que les juridictions supérieures), devant lesquelles les litiges sont portés et qui sont responsables pour la solution à y apporter, d'apprécier, en fonction des particularités de chaque cas, s'il y a lieu de recourir à une procédure préjudicielle.

Une demande d'une juridiction nationale peut cependant être rejetée par la Cour de justice si:

- la question n'est pas pertinente, en ce sens que la réponse à la question, indépendamment de ce qu'elle peut être, ne peut en aucun cas affecter la solution du litige;
- l'interprétation demandée du droit communautaire n'a aucun lien avec les éléments de la cause;
- lorsque la question est d'ordre hypothétique; ou
- lorsque les éléments de fait et de droit nécessaires pour donner une réponse utile aux questions n'ont pas été communiqués à la Cour.

• Renvoi obligatoire

En vertu de l'article 234(3) du Traité CE, lorsqu'une question relative à l'interprétation ou à la validité d'une norme de droit communautaire est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice.

▪ Exceptions au renvoi obligatoire

L'obligation de renvoi imposée aux juridictions supérieures peut perdre son caractère absolu dans un certain nombre de cas.

- Acte éclairé

La juridiction supérieure n'est pas tenue de poser la question lorsque la Cour de justice y a déjà répondu dans un arrêt antérieur.

- Acte clair

La juridiction supérieure n'est pas tenue de poser la question lorsque la jurisprudence de la Cour de justice ne lui a pas encore donné de réponse, mais que la réponse à cette question ne peut faire aucun l'objet d'aucun doute. Avant d'en arriver à cette conclusion, le juge national doit être convaincu que la réponse serait tout autant évidente à la fois pour les juridictions des autres Etats membres et pour la Cour de justice. A ce sujet, la juridiction nationale doit prendre en considération que:

- l'interprétation d'une disposition de droit communautaire implique une comparaison des différentes versions linguistiques de la disposition concernée;
- les termes et les concepts en droit communautaire n'ont pas nécessairement la même signification que dans les législations des différents Etats membres;
- chaque disposition de droit communautaire doit être interprétée à la lumière de ce droit dans son ensemble, en prenant en considération ses objectifs ainsi que son stade de développement au moment de l'application de la disposition en question.

- Procédures interlocutoires nationales et questions préjudicielles

Il n'y a pas d'obligation pour une juridiction supérieure de poser une question préjudicielle lors de procédures à caractère interlocutoire, pourvu que chacune des parties puisse tenter une procédure relative au fond de l'affaire ou pouvoir l'exiger.

- Procédure préjudicielle d'office

La procédure préjudicielle n'est pas limitée aux affaires où l'une des parties à l'action principale a pris l'initiative d'évoquer une question concernant l'interprétation ou la validité d'une norme de droit européen, mais est également possible dans les affaires où une telle question est évoquée par la juridiction nationale de sa propre initiative.

- Comment interroger la Cour?

- Structure de la décision de renvoi à la Cour

Le jugement ou la décision par laquelle la question préjudicielle est posée, doit comporter une motivation succincte avec toutes les données qui, pour la Cour ainsi que pour ceux à

qui la décision doit être signifiée (les Etats membres, la Commission et éventuellement le Conseil et le Parlement européen), sont nécessaires pour une bonne compréhension du cadre factuel et juridique de l'action principale.

- Eléments de la décision de renvoi

Il est utile d'inclure les éléments suivants, ou un exposé de ces éléments, dans la décision de renvoi:

- les faits essentiels à la compréhension de la portée de l'action principale;
- la législation nationale applicable;
- le point de vue des parties;
- les raisons pour lesquelles la juridiction soumet la question à la Cour de justice;
- lorsque c'est approprié, l'opinion de la juridiction quant à la question de droit européen qui est évoquée;
- la(les) question(s), dans le dispositif.

En outre, le dossier de l'affaire doit être transmis à la Cour en même temps que la décision de renvoi. Voir la Note informative sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales, publiée par la Cour de justice CE.

- Formulation des questions

- Audition préalable des parties

Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il peut être utile pour une juridiction nationale d'entendre les parties au sujet du contenu d'une question préjudicielle avant la décision de renvoi.

- Questions en interprétation

La Cour de justice est la seule institution qui est compétente pour interpréter le droit communautaire.

La Cour de justice ne peut pas statuer sur des questions relatives à l'interprétation ou à la validité de dispositions de droit interne, pas davantage que d'appliquer le droit communautaire à des faits de l'action principale, plutôt que la juridiction nationale.

La Cour de justice est cependant disposée, dans certaines limites, à reformuler certaines questions dont la portée est excessive.

- Questions en appréciation de validité

La Cour de justice a seulement le pouvoir de déclarer non valide des actes des institutions de la Communauté. Elle ne peut répondre à des questions qui auraient pour objet de déclarer non valides des dispositions du Traité.

- Effet du renvoi préjudiciel

Un arrêt sur question préjudicielle lie la juridiction nationale qui a posé la question, aussi bien que celles qui ont à statuer sur la même affaire en degré d'appel. Malgré ce caractère contraignant, la juridiction nationale peut poser une deuxième question préjudicielle relative à la même affaire.

Un arrêt sur question préjudicielle ne lie pas les juridictions dans d'autres affaires. Ces juridictions doivent cependant réaliser que l'interprétation de la Cour de Justice est incorporée dans les dispositions et principes du droit communautaire auxquels elle se rapporte. L'effet contraignant de l'interprétation coïncide alors simplement avec celui des dispositions et principes auxquels elle se rapporte et qui doivent être respectés par toutes les juridictions des Etats membres.

Si un acte d'une institution de la Communauté est déclaré non valide dans un arrêt, ceci représente une raison suffisante pour que cet acte soit considéré comme tel non seulement par la juridiction qui a posé la question mais également pour toute autre juridiction d'un Etat membre.

Cependant, si une juridiction nationale devait avoir certains doutes quant aux raisons, l'étendue et éventuellement les conséquences d'une nullité établie précédemment, elle est libre de poser à nouveau une question à la Cour de justice.

3. Communications des membres

1. La Cour de justice européenne a un nouveau président: nous souhaitons beaucoup de succès à Mr. Skouris Vassilios à la tête de l'CEJ.

2. La Cour administrative du Luxembourg accueille Mme Marion Lanners en tant que nouvelle présidente. Nous lui souhaitons la bienvenue dans notre association.

3. Le Conseil d'Etat du Luxembourg a un nouveau président : M. Pierre Mores. Nous sommes heureux de le compter parmi nous.

4. La Cour de justice européenne accueille deux nouveaux juges, bien connus de notre Association: Lord Schiemann (R-U) et M. Uno Lohmus (Est).

4. Les nouveaux membres se présentent

4.1 Présentation de la Cour administrative suprême de la Pologne¹

La Cour administrative suprême, qui siège à Varsovie, a été créée par la Loi du 31 janvier 1980 et a débuté ses activités le 31 août 1980. Elle fonctionne actuellement selon la Loi du 11 mai 1995 relative à la Cour administrative suprême (Dz. U. [Journal Officiel polonais] n° 74, pos. 368). La Cour administrative suprême examine les décisions prises dans des affaires concernant des recours des types suivants: recours contre des décisions administratives, contre certains actes intermédiaires émis au cours de procédures administratives, contre d'autres actes ou démarches administratifs publics ainsi que contre des résolutions concernant les actions des autorités communales. Sur la base de l'article 21 de la Loi de 1995, la Cour administrative suprême procède à l'examen des actions engagées par les instances administratives quant à leur conformité avec la législation. Le terme de "conformité avec la législation" inclut l'examen de l'interprétation de vagues concepts juridiques de la part des instances administratives ou de la manière dont le pouvoir administratif est exercé.

Le pouvoir judiciaire administratif opère maintenant au sein d'une seule et même instance: la Cour administrative suprême. Cette structure ne correspond pas à ce que stipule actuellement la Constitution dans son article 176, point 1: les procédures traitées devant la Cour passeront par au moins deux instances. La Constitution inclut donc également l'article 236,

point 2: les lois visant à faire appliquer l'article 176, point 1, dans la mesure où elles concerneront les procédures traitées devant des tribunaux administratifs, seront adoptées au plus tard dans un délai de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Constitution. Les dispositions relatives à la révision extraordinaire des décisions de la Cour administrative suprême resteront en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur desdites lois.

Le 1er janvier 2004 entrent en vigueur les dispositions portant réorganisation de l'appareil judiciaire administratif: le 25 juillet 2002, la Loi relative aux tribunaux administratifs (Dz. U. n° 153, pos. 1269) et, le 30 août 2002, la Loi relative à la procédure devant les tribunaux administratifs (Dz. U. n° 153, pos. 1270). Ces dispositions font entrer en vigueur la règle des deux instances pour ce qui concerne les procédures judiciaires relatives aux recours contre des actes ou démarches des instances administratives. Le dossier sera examiné en première instance par les tribunaux administratifs au niveau des provinces. Les décisions de ces tribunaux peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour administrative suprême. L'ajout d'une instance n'aura pas pour effet d'allonger la longueur des procédures, étant donné que 12 à 15% des décisions feront l'objet d'un appel.

La nouvelle réglementation ne change rien à la méthode d'exercice du contrôle ni au champ d'application de l'examen des décisions par la Cour. A l'heure actuelle, la Cour administrative suprême (et à l'avenir les tribunaux administratifs) prend des décisions dans les dossiers concernant les recours des types suivants: (1) recours contre des décisions administratives, (2) recours contre certains actes intermédiaires émis au cours de procédures administratives, (3) recours contre des décisions adoptées lors de procédures exécutoires

¹ Ce texte a été rédigé fin 2003, c'est-à-dire avant l'adhésion de la Pologne à l'Union Européenne.

susceptibles d'appel, (4) recours contre des actes ou démarches de l'administration publique autres que ceux spécifiés aux points 1 à 3 concernant les droits et obligations résultant directement des normes légales, (5) recours contre des résolutions émanant d'autorités communales, telles que des arrêtés communaux et autres actes similaires adoptés par des instances administratives locales qui ont valeur de dispositions dans la législation locale; et enfin, (6) recours contre des actes relevant de la supervision des démarches des instances administratives locales. Par ailleurs, la Cour accepte les plaintes déposées contre l'inaction des instances administratives dans les dossiers spécifiés aux points 1 à 4.

Actuellement, la Cour administrative suprême (et, à l'avenir, tous les tribunaux administratifs) examine les actions des instances administratives quant à leur conformité avec la législation. La notion de "conformité avec la législation", dans ce cas, est comprise au sens large dans la pratique judiciaire; elle comprend, entre autres points, l'examen de l'interprétation de concepts juridiques vagues de la part des instances administratives ou de la manière dont le pouvoir administratif est exercé. Les décisions de la Cour administrative suprême reconnaissant le bien-fondé d'un recours ont un effet invalidant, c'est-à-dire qu'elles annulent ou déclarent nuls et non avenue les actes des instances administratives contre lesquels un recours a été déposé. Ce n'est que dans certains cas très exceptionnels que la Cour adopte une décision résolvant un dossier en le jugeant au fond.

A l'heure actuelle, la Cour administrative suprême siège à Varsovie, et dans 11 centres locaux. La Cour emploie 284 juges. La réorganisation en préparation transformera les 11 centres locaux actuels en 16 tribunaux de première instance, et modifiera également le nombre de juges. Ce nombre ne changera pas immédiatement, mais selon les projets actuels,

400 juges travailleront dans les tribunaux administratifs provinciaux, et 50 juges à la Cour administrative suprême. A l'avenir, le nombre de juges sera doublé, ce qui aura pour effet de réduire la durée des procédures (actuellement, la durée moyenne d'une procédure devant la Cour administrative suprême est de 14 mois).

La nouvelle réglementation a changé la méthode de recours contre les décisions administratives finales. Le recours sera traité devant l'instance administrative (et non directement devant la Cour), ce qui abrégera les préparatifs en vue de la première démarche concernant le dossier. La correspondance avec les parties, les tâches visant à recueillir et rassembler les pièces du dossier sont autant d'étapes qui seront supprimées.

La Loi sur la procédure à suivre devant les tribunaux administratifs a également modifié la méthode d'établissement des motifs des décisions : la décision de rejeter le recours ne sera motivée que si cela fait l'objet d'une demande expresse, et elle ne le sera plus d'office.

Deux innovations définies dans la Loi relative aux procédures traitées devant les tribunaux administratifs permettront de rendre la procédure devant le tribunal administratif à la fois plus rapide et plus efficace: la procédure de médiation et la procédures simplifiée. Aux termes de l'article 115, la procédure de médiation peut être entamée à la demande de l'une ou l'autre des parties auprès d'un tribunal provincial, et elle peut être introduite avant la fixation de la date de l'audience. L'objectif de cette procédure consiste à expliquer et à considérer tous les faits et toutes les circonstances juridiques du dossier, et à faire déterminer par les parties elles-mêmes la méthode de résolution du dossier. Selon ces dispositions, l'instance administrative annule ou modifie la décision contestée, ou entreprend une autre action, en prenant en considération les

circonstances spécifiques du dossier, dans le champ de sa propre compétence. Si les parties ne parviennent pas à fixer le moyen de résoudre le dossier, le recours sera alors examiné par le tribunal (article 117).

Si les conditions d'examen du dossier selon la procédure simplifiée sont remplies, le dossier pourrait être examiné lors d'une audition non publique devant un juge (article 120). Le dossier fait l'objet d'un examen selon la procédure simplifiée lorsque la décision administrative contre laquelle un recours a été déposé n'est pas valable ou lorsqu'il y a lieu de renouveler la procédure administrative, ou encore lorsque l'instance administrative n'a pas transmis le recours à la Cour, et que la partie exige le traitement du dossier. Le dossier peut également être examiné selon la procédure simplifiée lorsque l'une des parties l'exige et que les autres parties ne s'y opposent pas. Nous pouvons nous attendre à un recours fréquent à la procédure simplifiée dans la pratique, car il ressort de nos expériences passées que dans de nombreux dossiers, les décisions administratives ne sont pas valables.

La Pologne n'est pas un État membre de l'Union européenne, et les tribunaux polonais ne peuvent donc pas utiliser la procédure de renvoi préliminaire à la Cour de Justice des Communautés européennes (dite de « renvoi préjudiciel »), conformément à l'article 234 du Traité CE (aucune réglementation actuellement valable en Pologne ne stipule une telle possibilité). Étant donné qu'après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, les tribunaux polonais utiliseront cette possibilité, nous souhaiterions nous familiariser avec la procédure en matière de renvoi préliminaire.

Les problèmes relatifs à cette procédure ont été présentés dans le rapport établi par des juges de la Cour administrative suprême, à savoir les professeurs Irena Wiszniewska et Stanislaw

Biernat, pour le 18ème colloque, qui avait pour thème "Le renvoi préjudiciel à la Cour de Justice des Communautés européennes" et qui s'est tenu à Helsinki en mai 2002.

Le système juridique polonais envisage la possibilité de présenter les questions juridiques au Tribunal constitutionnel. En vertu de la Constitution, toute juridiction peut transmettre au Tribunal constitutionnel une question juridique concernant la compatibilité d'une décision juridique avec la Constitution, ou des accords ou lois internationaux ratifiés, lorsque la décision concernant le dossier examiné par ce Tribunal pourrait se trouver affectée par la réponse à cette question. Aux termes de l'article 66 de la Loi relative au Tribunal constitutionnel, celui-ci est lié par les limites de la question juridique. Par conséquent, l'étendue du contenu examiné d'une décision juridique est déterminée par la partie requérante dans la formulation de sa requête. Néanmoins, les commentateurs de la loi soulignent le fait que le Tribunal doit examiner si le contenu de l'acte ne porte pas préjudice aux droits et aux libertés d'un individu.

L'institution consistant à transmettre des questions juridiques existe également au sein de la Cour administrative suprême elle-même. Selon l'article 49 de la Loi relative à la Cour administrative suprême, un collège appelé à statuer peut faire appel au Président de la Cour pour examiner le dossier au sein d'un collège de sept juges, au vu des incertitudes juridiques essentielles soulevées dans le dossier. Cette disposition indique essentiellement que le collège appelé à statuer peut demander au Président de faire clarifier des incertitudes juridiques par un collège de sept juges, une chambre ou une combinaison de chambres.

Les nouvelles réglementations concernant le pouvoir judiciaire administratif n'affectent pas le principe selon lequel tous les tribunaux sont habilités à transmettre des questions juridiques

au Tribunal constitutionnel. Cette compétence demeurera à la fois du ressort des tribunaux administratifs de première instance et de la Cour administrative suprême.

La Loi relative aux procédures traitées devant les tribunaux administratifs stipule que la Cour administrative suprême adoptera les résolutions visant à clarifier les dispositions juridiques dont l'application débouche sur des décisions divergeant de celles des tribunaux administratifs. L'initiative d'adopter de telles résolutions restera l'apanage du Président de la Cour administrative suprême. La Cour administrative suprême adopte une résolution apportant une solution aux questions juridiques soulevant des doutes sérieux dans un dossier bien spécifique. L'initiative de formuler une telle résolution pourrait émaner de tout collège de la Cour administrative suprême amené à considérer l'appel et appelé à statuer en la matière. La Cour administrative suprême peut refuser d'adopter une résolution lorsqu'elle considère qu'il n'y a pas lieu d'éclaircir des doutes. Dans l'éventualité où un membre du collège de la Cour administrative suprême appelé à statuer ne partagerait pas les vues exprimées dans la résolution, il aura le droit de demander que la résolution fasse l'objet d'un réexamen.

Dans la Loi relative à la procédure devant les tribunaux administratifs, il existe une disposition d'ordre général stipulant qu'une juridiction (aussi bien les tribunaux administratifs de première instance que la Cour administrative suprême) peut suspendre d'office les procédures lorsque la décision, dans le dossier concerné, dépend de l'issue d'autres procédures administratives en cours, qu'il s'agisse de procédures entamées devant un tribunal administratif, devant une autre juridiction ou devant le Tribunal constitutionnel. Il semble que rien ne puisse contredire l'affirmation selon laquelle "cette procédure judiciaire" couvre également les procédures traitées devant la Cour de Justice des Communautés européennes.

Cette disposition pourrait n'être interprétée que comme une formule habilitant les tribunaux administratifs polonais, les tribunaux administratifs de première instance et la Cour administrative suprême à transmettre les questions à la Cour de Justice des Communautés européennes, conformément à l'article 234 du Traité CE, après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne.

4.2 Présentation de la Cour suprême hongroise.

1. Le système judiciaire hongrois

Aux termes du paragraphe 45(1) de la Loi XX de 1949 relative à la Constitution de la République de Hongrie, et du paragraphe 16 de la Loi LXVI de 1997 relative à l'organisation et à l'administration des tribunaux (dénommée ci-après: Loi OAT), la justice, en Hongrie, est administrée par la Cour Suprême, les Cours d'appel, les Cours régionales des comtés (y compris le Tribunal municipal de Budapest) et les tribunaux locaux. La juridiction de première instance appartient, dans la majeure partie des cas, aux tribunaux locaux. Les Cours régionales des comtés, y compris le Tribunal municipal, traite la plupart des appels interjetés contre des décisions de Cours régionales de comtés, mais dans des cas bien définis par les règles de procédure, elles interviennent en tant que tribunaux de première instance. La compétence territoriale des Cours régionales des comtés et du Tribunal municipal est déterminée par l'administration publique, et est identique à la compétence territoriale de cette administration. La Cour municipale d'appel procède à l'audition des appels interjetés dans des cas bien définis par la loi, contre des décisions de tribunaux locaux ou de Cours régionales de comtés, et intervient aussi dans d'autres domaines, pour lesquels la loi lui confère une autorité. La Cour suprême est l'instance judiciaire suprême.

En Hongrie, la Cour constitutionnelle ne fait pas partie du système judiciaire ordinaire.

Les décisions de la Cour examinant la constitutionnalité des normes ont un effet *erga omnes*, et ne sont pas susceptibles d'appel. Sa juridiction inclut, ex ante, l'examen des projets de lois du Parlement, et ex post l'examen de la constitutionnalité des lois. Des juges ordinaires peuvent également initier une procédure

d'examen ex post s'ils estiment que la loi qui doit être appliquée dans un cas spécifique est anticonstitutionnelle. La Cour constitutionnelle peut également examiner si une loi est conforme aux traités internationaux que le gouvernement a ratifiés (voir paragraphes 1 et 44-45 de la Loi XXXII de 1989).

2. La Cour suprême

Aux termes du paragraphe 47 de la Constitution et des paragraphes 24 et 25 de la Loi OAT, les fonctions de la Cour Suprême sont multiples:

- *en tant que juridiction de deuxième instance, elle statue sur les appels interjetés contre les décisions d'une Cour régionale de comté (y compris le Tribunal municipal de Budapest) ou d'une Cour d'appel;*
- *elle réexamine des décisions finales si celles-ci font l'objet d'un recours par voie extraordinaire;*
- *elle adopte des décisions d'uniformité, et fournit donc des repères judiciaires aux tribunaux de rang inférieur;*
- *elle statue dans d'autres domaines relevant, de par la loi, de son autorité.*

La Cour suprême exerce ses activités judiciaires par le biais de collèges de juges administrant la justice ou rendant des décisions juridiquement contraignantes visant à uniformiser la juridiction des tribunaux de rang inférieur. Ces collèges travaillent respectivement dans le cadre des divisions administrative, pénale et civile, cette dernière comprenant les branches distinctes chargées respectivement de la législation en matière civile, économique et du travail. La division administrative comporte quatre collèges, qui réunissent au total 15 juges, y compris le Président de la Cour suprême, qui préside lui-même l'un des collèges. Les décisions concernant l'application uniforme de la loi sont

rendues au sein de ces trois divisions, et le collège appelé à statuer dans ces dossiers se compose, en règle générale, de cinq membres placés sous la direction du chef de la division concernée, mais toutefois, dans des dossiers exigeant la collaboration d'un plus grand nombre de divisions, la taille du collège est portée à sept membres, placés sous la direction du Président ou du Vice-président de la Cour suprême.

Les décisions d'uniformité sont rendues, si nécessaire, en vue de perfectionner la pratique judiciaire ou de garantir son uniformité, ou encore si un collège de la Cour suprême a l'intention de déroger à la jurisprudence établie par un autre collège de juges de la Cour suprême (voir paragraphe 29 de la Loi OAT). Toutes les décisions d'uniformité sont publiées au Journal Officiel hongrois (*Magyar Közlöny*). Par ailleurs, la Cour suprême est habilitée à rendre des décisions de principe. Il s'agit là de jugements rendus par les collèges de la Cour suprême dans différents cas, et ceux-ci sont sélectionnés pour être publiés, en vue d'uniformiser l'interprétation de la loi lorsque la résolution du litige juridique concerné est considérée comme présentant un intérêt théorique. La publication de ces décisions – qui a lieu deux fois par an – dans le Corpus officiel des décisions de la Cour suprême (*A Legfelsőbb Bíróság Határozatainak Hivatalos Gyűjteménye*) est donc également utile en vue de créer une juridiction uniforme dans tous les tribunaux (paragraphe 27(2) de la Loi OAT). De plus, la Cour suprême publie chaque mois les Décisions de la Cour (*Bírósági Határozatok*), qui répertorient tous les jugements rendus par la Cour, ainsi qu'une sélection des décisions de la Cour de Justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, la jurisprudence administrative est publiée dans une compilation spéciale (*Közigazgatási Döntvénytár*).

3. Histoire et évolution du système judiciaire administratif

L'histoire de la juridiction administrative hongroise remonte à plus d'un siècle. Elle a été instituée pour la première fois par la Loi XXVI de 1896, et a fonctionné en tant que Cour suprême administrative séparée. Elle a été amenée à statuer sur des dossiers financiers et d'ordre général au moyen de procédures extrajudiciaires. Après sa dissolution en 1949, la Loi IV de 1957 relative aux règles générales des procédures d'administration de l'État (dénommée ci-après: Loi PAE) prévoyait la possibilité d'un examen judiciaire concernant certains types de dossiers en matière d'administration de l'État (par exemple, pour une décision se prononçant sur les obligations en matière d'impôts ou de taxes, pour un refus d'enregistrer une naissance, un mariage ou un décès, une décision ordonnant la réquisition d'un domicile, une décision refusant le déblocage d'actifs saisis lors d'une procédure administrative, etc.). A partir de 1982, le champ des décisions susceptibles d'être contestées a été encore restreint par le décret n° 63/1981 du Conseil des ministres, qui a toutefois été annulé le 31 décembre 1991 par une décision de la Cour constitutionnelle. La Loi XXVI de 1991, qui modifiait la Loi PAE et est entrée en vigueur le 27 juillet 1991, garantit la possibilité de contrôle juridictionnel dans presque tous les cas.

4. Contrôle juridictionnel

De manière générale, toute décision rendue sur le fond d'un dossier par une instance administrative peut être réexaminée par la Cour. Toutefois, la Loi PAE spécifie les cas dans lesquels le contrôle juridictionnel, exceptionnellement, n'est pas autorisé. Aux termes du paragraphe 72(4) de la Loi PAE, il ne peut y avoir de contrôle juridictionnel d'une décision administrative:

- *si celui-ci est exclu par la loi;*
- *si la décision administrative sert à l'exécution d'une décision finale de la Cour;*
- *si la décision possède un caractère temporaire et qu'une décision finale doit être rendue dans un certain délai spécifié par la loi;*
- *si la décision affecte les relations juridiques administratives en matière de commerce extérieur, d'armes à feu, d'explosifs, de matières radioactives et de stupéfiants, de convocation des personnes en âge d'effectuer leur service militaire devant une commission de recrutement, ainsi que les questions de service civil ou de service de défense civile, ou de maintien de l'ordre aux frontières nationales.*

La Loi PAE ne définit pas ce qui constitue une décision rendue sur le fond d'un dossier. Dans la pratique judiciaire, toutefois, un acte administratif d'État est considéré comme une décision au fond si l'instance habilitée à traiter le dossier rend une décision finale concernant le litige qui constitue le sujet du dossier. Pour ce qui est de l'effet juridique ainsi produit, une décision au fond peut créer, modifier ou supprimer des droits, elle peut établir des droits ou des obligations, et peut par ailleurs impliquer une conséquence juridique.

Contrairement à la Loi PAE, la Loi XCI de 1991 relative aux dispositions en matière fiscale (dénommée ci-après: Loi DF) stipule explicitement quelles sont les décisions de nature financière rendues par les autorités fiscales qui peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, et quels sont les critères d'une décision au fond. Aux termes du paragraphe 86(1) de la Loi DF, toute décision concernant les obligations fiscales ou établissant les droits et obligations du contribuable ou de la personne tenue d'acquitter la taxe – excepté les décisions concernant l'autorisation d'un paiement différé ou d'un paiement en plusieurs tranches – est considérée comme une décision au fond. Il convient de

souligner qu'une demande de réexamen peut également être déposée contre une décision rendue dans le cadre d'une procédure en matière de droit équitable. Une telle décision ne peut toutefois pas être une décision arbitraire. Le paragraphe 4(5) de la Loi PAE fixe une disposition spécifique selon laquelle, à la demande d'un client, le Tribunal administratif peut – excepté dans les procédures de contentieux – obliger une instance administrative à reprendre la procédure dans un dossier relevant du champ de son autorité et de sa compétence. Ce point signifie que le client a la possibilité d'obtenir réparation pour une infraction aux dispositions légales ayant son origine dans la négligence de l'instance administrative, et que la décision du Tribunal administratif établissant une telle obligation est alors considérée comme une décision au fond. De plus, une décision de l'instance administrative qui établit l'absence d'autorité en se basant sur l'absence de relations administratives est également considérée comme une décision au fond, et peut donc faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (décision d'uniformité administrative n° 3/1998)

5. Procédure judiciaire en première instance

Selon les règles spécifiques visées au chapitre XX du Code de procédure civile, Loi III de 1952 (ci-après dénommé: CPC), le paragraphe 72 de la Loi PAE et le paragraphe 86(1) de la Loi DF, les tribunaux (Cours régionales des comtés et Tribunal municipal) contrôleront, dans les procédures administratives, les décisions des types suivants:

- *une décision de l'instance administrative, ou d'autres organes habilités à intervenir dans des procédures administratives, c'est-à-dire une décision par laquelle l'instance mentionnée identifie un droit ou une obligation concernant un client, certifie des données, garde une trace écrite ou procède à un réexamen officiel;*
- *un ordre, un règlement interne ou une autre décision rendue par une autorité locale définie par la loi;*
- *une décision rendue par une autre instance, et dont le réexamen peut s'effectuer dans le cadre d'une procédure administrative, au titre d'une loi distincte.*

Un client ou une personne dont les intérêts légitimes ont été lésés peut déposer plainte devant la Cour dans un délai de 30 jours à compter de la date de proclamation de la décision rendue sur le fond du dossier par une autorité administrative, en mentionnant dans sa plainte l'infraction aux dispositions légales. Une procédure administrative de contestation judiciaire peut être entamée par la personne dont le droit ou l'intérêt juridique se trouve affecté par le dossier faisant l'objet de la procédure. La demande de recours administratif doit être déposée auprès du tribunal compétent ou de l'instance administrative qui a rendu la décision en première instance, auquel cas l'instance administrative est tenue de transmettre la demande, avec tous les documents relatifs à l'affaire, au Tribunal concerné dans un délai de huit jours. Aucun réexamen n'est possible lorsque la partie n'a pas fait usage de son droit d'appel, en conséquence de quoi le jugement est considéré comme définitif en première instance. Dans certains cas exceptionnels, le droit d'interjeter appel est exclu par la loi, comme par exemple dans les dossiers concernant la concurrence ou la passation de marchés publics.

Tous les dossiers administratifs relèvent de la juridiction des Cours régionales des comtés ou

du Tribunal municipal, et la juridiction compétente pour la procédure est le tribunal dont relève le siège de l'instance administrative. Si un client dépose une plainte devant la Cour contre une décision administrative, cette plainte a pour effet de suspendre l'application de ladite décision. Toutefois, l'instance administrative peut déclarer la décision immédiatement applicable si l'intérêt public ou l'intérêt principal du client concerné l'exige. Dans ce type de cas, ainsi que dans les dossiers financiers, où le dépôt d'une demande de réexamen n'a pas d'effet suspensif de l'exécution, la Cour peut suspendre l'exécution, de sa propre initiative ou à la demande du client. La suspension de l'exécution d'une décision administrative peut être ordonnée par la Cour, notamment si le fait d'établir la décision comme étant applicable immédiatement constitue une infraction à la législation, si la suspension peut être motivée par des circonstances méritant une règle spéciale de droit équitable ou par d'autres circonstances significatives, ou si l'exécution de la décision entraîne des conséquences impliquant des inconvénients sérieux pour le client.

En règle générale, les affaires sont traitées au cours de procès présidés par un seul juge. Si, toutefois, la valeur de l'objet du litige dépasse le montant de 30 millions de forints, le dossier doit être jugé par un collège composé de trois juges professionnels (paragraphe 324(4) du CPC). La procédure est entamée contre l'instance administrative qui a rendu la décision finale en deuxième instance, et celle-ci participe donc à la procédure en qualité de défenderesse. Le demandeur n'est pas tenu de se faire représenter par un avocat. Si les parties adverses participent à la procédure administrative et que la demande de réexamen a été déposée par une seule des parties, la Cour est tenue d'autoriser la partie adverse à intervenir dans la procédure.

En ce qui concerne la Cour, elle ne peut réexaminer la décision de l'instance

administrative que dans les limites fixées par la demande de réexamen, ce qui signifie que la décision n'ira pas au-delà de la rectification demandée. En conséquence, si la Cour ne confirme pas l'infraction à la législation mentionnée dans la requête, elle ne peut pas abroger ou modifier la décision administrative en se basant sur une autre infraction à la législation, fondamentalement différente de celle qui figure dans la requête.

Dans les dossiers administratifs, la Cour examine essentiellement si la décision administrative est conforme aux dispositions légales pertinentes. L'abrogation ne peut être appliquée en raison d'une infraction aux règles de procédure que si cette infraction est importante et affecte la décision au fond sans pouvoir être rectifiée dans le cadre d'une procédure judiciaire. De manière générale, la Cour procède toujours en se fondant sur les dispositions légales qui étaient en vigueur et sur les faits existant au moment où la décision administrative a été rendue. Elle doit prendre en considération la date à laquelle la revendication du client à faire valoir son droit a été manifestée, ou la date à laquelle la requête exécutoire de l'instance administrative vis-a-vis du client a été déposée. Il arrive souvent que dans certains dossiers administratifs, l'autorité qui traite l'affaire applique une disposition légale qui a déjà été annulée au moment de la procédure de réexamen, mais est néanmoins d'application pour la relation juridique concernée (par exemple en matière fiscale). Dans de tels cas, ce sont les dispositions légales en vigueur au moment de l'établissement de la revendication ou de la requête qui s'appliquent. Si, toutefois, la décision modifiée stipule que ses dispositions doivent être également appliquées aux affaires en cours de traitement, la Cour examine l'affaire concernée, non pas en fonction des dispositions qui étaient en vigueur au moment où l'instance administrative a rendu sa décision, mais en fonction des dispositions légales qui s'appliquent aux affaires en cours de traitement. La raison en

est que si la procédure administrative est suivie d'un réexamen, l'affaire se conclut, non par la procédure administrative, mais par la procédure judiciaire, ou, en cas d'abrogation et de lancement d'une nouvelle procédure, par une nouvelle procédure administrative basée sur le réexamen.. Une autre règle importante veut que si une disposition légale modifie des dispositions antérieures avec effet rétroactif, la Cour doit déterminer, dans les cas douteux, quelle est la disposition la plus favorable au client.

Si la décision contestée est conforme aux dispositions légales, ou si seule une infraction mineure aux règles de procédure a été commise, qui n'a pas d'effet significatif sur le jugement au fond porté sur le dossier, la Cour refusera la requête et maintiendra la validité de la décision de l'instance administrative. Si, en revanche, la décision est estimée illégale par la Cour, cette dernière peut l'annuler et donner simultanément à l'instance administrative (de première ou de deuxième instance) instruction d'initier une nouvelle procédure, tout en donnant aussi des instructions à caractère obligatoire concernant la manière de conduire celle-ci. Dans certains cas spécifiés par la loi, le juge peut également modifier la décision administrative. Ces cas sont liés, entre autres, à l'adoption, à l'éducation de mineurs dans des établissements publics, au tutorat, aux actes d'état-civil, à l'enregistrement des statistiques démographiques, au cadastre, au paiement des impôts et des taxes, à l'archivage de documents, aux expropriations, à la reconnaissance du statut de réfugié, à la demande d'effectuer un service civil, au certificat attestant la durée d'internement, aux allocations familiales, à la sécurité sociale, et, outre ces cas, une modification peut également être prescrite par voie législative (paragraphe 339(1-2) du CPC).

Dans les dossiers administratifs – en règle générale – l'appel n'est pas autorisé par la loi. Un appel est exceptionnellement possible contre le

jugement de la Cour à condition que l'action ait été intentée en vue du réexamen d'une décision rendue lors d'une seule et unique procédure par une instance administrative dont la compétence couvre l'ensemble du pays, cette décision pouvant être modifiée par la Cour (cf. paragraphe 340(2) du CPC). Les appels sont traités par la division administrative indépendante de la Cour d'appel municipale.

6. Réouverture d'un dossier

Les dispositions du chapitre XX du CPC habilent le client à faire une demande de réouverture d'un dossier aux fins de réexamen d'un jugement final de la Cour suprême.

Aux termes du paragraphe 260(1) du CPC, un nouveau procès peut se tenir si:

- *une partie invoque un fait, une preuve ou une décision judiciaire ou officielle finale sur laquelle il n'a pas été statué au cours de la procédure, et qui – si la Cour avait statué – aurait pu avoir pour conséquence une décision plus favorable à cette partie;*
- *une partie a perdu un procès en contradiction avec la loi, par suite d'un délit commis par le juge qui a rendu le jugement, par la partie adverse ou par un tiers;*
- *un jugement final a déjà été rendu au sujet de ce même droit préalablement au jugement rendu au cours de la procédure.*

Une requête en réouverture d'un dossier peut être déposée dans un délai de six mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la décision contestée, celle-ci devant être présentée au Tribunal de première instance qui a traité l'affaire. En cas d'autorisation de révision du procès, l'affaire sera traitée dans les limites définies par la requête. Suivant le résultat du nouveau procès, la Cour peut maintenir la validité de la décision contestée, ou elle peut rendre un

nouveau jugement conforme à la loi, en annulant simultanément la décision contestée, partiellement ou dans sa totalité (chapitre XIII du CPC).

7. Réexamen d'un jugement final par la Cour suprême

En ce qui concerne une infraction à la législation, le réexamen d'un jugement final peut être demandé à la Cour suprême par la partie, la partie intervenante, ou toute autre personne concernée par les dispositions incluses dans la décision de la Cour, contre l'élément de la disposition qui l'affecte. Comme il est précisé au chapitre XIV du CPC, une demande de réexamen peut être déposée si la décision contestée, rendue sur le fond du dossier, contrevient à une disposition légale et si elle n'est pas conforme à la décision d'uniformité rendue par la Cour suprême; son réexamen est indispensable pour garantir l'uniformité et le perfectionnement de la pratique judiciaire, dans l'éventualité où, dans le contexte de la décision, se poserait une question de principe au sujet de laquelle la Cour suprême n'a pas rendu de décision, ou si elle rend une décision de principe au sujet de laquelle la Cour suprême a déjà rendu une décision différente publiée dans le Corpus officiel.

La demande de réexamen peut être déposée si le tribunal a adopté la décision en première instance dans un délai de soixante jours à compter de la date de la communication de la décision.

Au cours de la procédure de réexamen, la partie qui a déposé la requête est tenue de se faire assister d'un avocat, en conséquence de quoi, la demande doit être assortie d'une procuration. Aucun avocat stagiaire ne peut intervenir devant la Cour suprême. La requête sollicitant le réexamen est examinée par un seul juge de la Cour suprême, et celui-ci est tenu d'intervenir (c'est-à-dire de l'accepter ou de la refuser) dans un délai de soixante jours. La décision du juge

qui a traité le dossier est sans appel. A moins qu'une partie n'exige un procès, la Cour statue sur le dossier en dehors des sessions. Lors de l'examen de la demande, la Cour suprême prend sa décision sur la base des pièces disponibles et des documents fournis. Par ailleurs, aucun autre élément ne sera traité. Si la décision contestée est conforme aux dispositions légales, ou si seule une infraction mineure aux règles de procédure a été commise, qui n'a pas d'effet significatif sur le jugement au fond porté sur le dossier, la Cour suprême maintient la validité de la décision contre laquelle recours avait été déposé. Si, au contraire, la décision enfreint une disposition légale, la Cour suprême remplacera le jugement contrevenant à la législation par une nouvelle décision, conforme aux dispositions législatives, ou, si cela n'est pas possible, elle invalidera, partiellement ou dans sa totalité, le jugement contraire à la loi, et donnera au Tribunal de première instance ou à la Cour d'appel l'instruction de lancer une nouvelle procédure et de prendre une nouvelle décision.

Mme Magdolna KÁRPÁTI

Juge à la Cour suprême de la République
de Hongrie