



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MICHAL BOBEK
présentées le 30 avril 2019¹

Affaire C-556/17

Alekszij Torubarov
contre
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

[demande de décision préjudicielle formée par le Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Pécs, Hongrie)]

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Contrôles aux frontières, asile et immigration – Procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale – Contrôle juridictionnel d'une décision administrative relative à une demande de protection internationale – Droit à un recours effectif – Compétence du juge national limitée au pouvoir d'annulation »

I. Introduction

1. Le tennis de table (aussi connu sous son nom commercial de ping-pong) est un sport populaire dont les origines semblent remonter à l'Angleterre du XIX^e siècle ou du début du XX^e siècle. « Ce jeu consiste à frapper la balle de façon à lui faire franchir le filet et à la faire rebondir sur la moitié de la table contrôlée par l'adversaire de telle sorte que ce dernier ne puisse pas l'atteindre ou la renvoyer correctement. » L'Encyclopædia Britannica accompagne cette définition d'un fait historique intrigant : « les premiers championnats mondiaux ont eu lieu à Londres en 1926 et, de cette date jusqu'en 1939, ce sport a été dominé par des joueurs d'Europe centrale, les épreuves de double masculin ayant été remportées neuf fois par la Hongrie et deux fois par la Tchécoslovaquie »².

2. Malheureusement, il existe une autre variante de ce jeu, généralement moins agréable. Dans l'argot juridique tchèque, et peut-être ailleurs, le « ping-pong procédural » ou « ping-pong judiciaire » désigne la situation indésirable dans laquelle une affaire fait la navette au sein d'une même organisation juridictionnelle ou, dans le contexte de la justice administrative, entre les autorités judiciaires et administratives.

3. Le litige au principal et les questions qu'il soulève pourraient donner corps à l'idée que la popularité de ce jeu en Europe centrale dans sa variante plus récente, c'est-à-dire judiciaire, n'est malheureusement pas encore confinée aux livres d'histoire et aux encyclopédies.

¹ Langue originale : l'anglais.

² Entrée « *Table tennis* », *Britannica Academic*, Encyclopædia Britannica, 21 août 2018, <https://academic.eb.com/levels/collegiate/article/table-tennis/70842> (consulté pour la dernière fois le 15 janvier 2019).

4. Durant l'année 2015, le législateur hongrois a modifié les compétences des juges s'agissant de contrôler des décisions administratives en matière d'asile, qui sont passées de la possibilité de *réformer* directement ces décisions au simple pouvoir de les *annuler* et de renvoyer l'affaire. Il en résulte que les juges nationaux ne peuvent pas remplacer ces décisions lorsqu'ils les jugent illégales. Ils peuvent simplement les annuler et renvoyer l'affaire devant l'autorité administrative pour que cette dernière rende une nouvelle décision.

5. M. Alekszj Torubarov a déposé une demande de protection internationale en Hongrie durant l'année 2013. L'administration a rejeté sa demande à deux reprises. La juridiction de renvoi a annulé ces deux décisions de rejet pour des raisons différentes. L'autorité administrative a ensuite rejeté cette demande une troisième fois, semble-t-il, au mépris des orientations juridictionnelles données par la juridiction de renvoi dans son deuxième arrêt annulant la deuxième décision administrative.

6. La juridiction de renvoi doit désormais statuer sur cette affaire pour la troisième fois. Confrontée au problème que pose une autorité administrative répugnant à respecter une décision judiciaire, la juridiction de renvoi souhaite déterminer si elle peut tirer du droit de l'Union, et plus spécifiquement de la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale³, lue à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), le pouvoir de réformer la décision administrative litigieuse.

7. Oui, elle le peut.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

8. L'article 46, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 3, de la directive 2013/32 dispose :

« 1. Les États membres font en sorte que les demandeurs disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction contre les actes suivants :

a) une décision concernant leur demande de protection internationale, y compris :

i) les décisions considérant comme infondée une demande quant au statut de réfugié et/ou au statut conféré par la protection subsidiaire ;

[...]

3. Pour se conformer au paragraphe 1, les États membres veillent à ce qu'un recours effectif prévoie un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique, y compris, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE⁴, au moins dans le cadre des procédures de recours devant une juridiction de première instance. »

³ Directive du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (JO 2013, L 180, p. 60).

⁴ Directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9).

9. L'article 52 de la directive 2013/32 contient les dispositions transitoires suivantes :

« Les États membres appliquent les dispositions législatives, réglementaires et administratives visées à l'article 51, paragraphe 1, aux demandes de protection internationale introduites et aux procédures de retrait de la protection internationale entamées après le 20 juillet 2015 ou à une date antérieure. Les demandes introduites avant le 20 juillet 2015 ainsi que les procédures de retrait du statut de réfugié entamées avant cette date sont régies par les dispositions législatives, réglementaires et administratives adoptées en vertu de la directive 2005/85/CE⁵.

[...] »

10. Les « dispositions législatives, réglementaires et administratives visées à l'article 51, paragraphe 1 » de la directive 2013/32 incluent les mesures liées à la mise en œuvre de l'article 46 de celle-ci.

B. Le droit hongrois

11. L'article 46, paragraphe 1, sous a), de 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (loi n° LXXX de 2007 relative au droit d'asile, ci-après la « loi relative au droit d'asile ») dispose :

« Dans le cadre de la procédure devant l'autorité compétente en matière d'asile, il n'y a lieu :

a) à aucun recours ou procédure de réexamen ».

12. Aux termes de l'article 68, paragraphes 5 et 6, de la loi relative au droit d'asile :

« 5. Le juge ne peut pas réformer la décision de l'autorité compétente en matière d'asile ; il annule une décision administrative qui a été rendue en violation des règles de droit, sauf s'il s'agit de violations de règles procédurales sans incidence sur le fond, et le cas échéant, il ordonne à l'autorité compétente en matière d'asile de mener une nouvelle procédure.

6. La décision du juge clôturant la procédure n'est pas susceptible de recours. »

13. L'article 339, paragraphe 1, de 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (loi n° III de 1952 relative à la procédure civile, ci-après la « loi relative à la procédure civile ») dispose :

« Sauf disposition législative contraire, le juge annule une décision administrative qui a été rendue en violation des règles de droit, sauf s'il s'agit de violations de règles procédurales sans incidence sur le fond, et le cas échéant, il ordonne à l'organe administratif de mener une nouvelle procédure. »

14. L'article 109, paragraphe 4, de 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (loi n° CXL de 2004 portant dispositions générales relatives à la procédure et aux prestations administratives, ci-après la « loi relative à la procédure et aux prestations administratives ») prévoit :

« L'autorité administrative est liée par le dispositif et les motifs de la décision rendue par la juridiction saisie d'un litige administratif et se conforme à ceux-ci lors de la nouvelle procédure et de l'adoption d'une nouvelle décision. »

⁵ Directive du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (JO 2005, L 326, p. 13).

15. Aux termes de l'article 121, paragraphe 1, sous f), de la loi relative à la procédure et aux prestations administratives :

« Dans le cadre des procédures régies dans le présent chapitre, la décision doit être annulée :

[...]

f) si son contenu est contraire aux dispositions de l'article 109, paragraphes 3 et 4. »

III. Les faits, la procédure nationale et la question préjudicielle déferée

16. Le requérant est un homme d'affaires russe. Il était membre du parti russe d'opposition « Juste Cause » ainsi que de l'organisation de la société civile « Russie d'entreprises actives », qui apporte un soutien aux hommes d'affaires en Russie.

17. Plusieurs procédures pénales ont été intentées en Russie à l'encontre du requérant depuis l'année 2008. Il s'est rendu en Autriche puis en République tchèque, d'où il a été extradé vers la Russie le 2 mai 2013 en vertu d'un mandat d'arrêt international. À son retour en Russie, il a été inculpé, avant d'être relâché.

18. Le 9 décembre 2013, il a franchi la frontière avec la Hongrie où, ce même jour, il a été arrêté par la police à la frontière hongroise et a introduit une demande de protection internationale.

19. Par décision du 15 août 2014, l'autorité hongroise compétente en matière d'asile, le Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Office de l'immigration et de la nationalité, Hongrie) a rejeté cette demande (*première décision administrative*). Selon le défendeur, ni les déclarations du requérant ni les informations sur le pays d'origine n'étaient l'existence d'un risque réel de persécution ou de préjudice grave.

20. Le requérant a demandé un contrôle juridictionnel de la première décision administrative à la juridiction de renvoi qui, par arrêt du 6 mai 2015, a annulé la décision du défendeur et lui a ordonné de mener une nouvelle procédure (*première décision judiciaire*). La juridiction de renvoi a relevé que la première décision administrative présentait des incohérences, que le défendeur n'avait pas enquêté sur certains faits et qu'il avait procédé à une appréciation au hasard des faits qu'il avait estimés établis. Elle lui a ordonné de compléter ses recherches d'informations sur le pays d'origine et d'effectuer une appréciation complète des éléments de fait et de preuve dans le cadre d'une nouvelle procédure.

21. Par sa deuxième décision, rendue le 22 juin 2016, le défendeur a rejeté à nouveau la demande litigieuse (*deuxième décision administrative*). Il a conclu que même si des poursuites pénales avaient été entamées contre le requérant en Russie pour des raisons politiques, le droit de celui-ci d'accéder à un procès équitable devant un tribunal impartial y serait garanti. Il a également invoqué une expertise de l'Alkotmányvédelmi Hivatal (Office pour la protection de la constitution, Hongrie). Il a affirmé que la présence du requérant en Hongrie était contraire aux intérêts de la sécurité nationale, car il avait été établi que la condition posée à l'article 1^{er}, paragraphe F, sous c), de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés⁶ pour l'exclusion de celui-ci était remplie.

⁶ Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 137, n° 2545 (1954)], telle que complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés, conclu à New York le 31 janvier 1967, lui-même entré en vigueur le 4 octobre 1967.

22. Le requérant a attaqué la deuxième décision administrative devant la juridiction de renvoi. Par son deuxième arrêt, en date du 25 février 2017, la juridiction de renvoi a annulé cette décision (*seconde décision judiciaire*). Elle a jugé que la décision du défendeur était illégale pour deux raisons : premièrement, en raison de l'appréciation manifestement erronée des informations sur le pays d'origine et, deuxièmement, au motif que le défendeur s'était appuyé sur l'expertise de l'Office pour la protection de la constitution, qui contenait des informations confidentielles.

23. Pour ce qui est du premier point, la juridiction de renvoi a jugé qu'il avait été clairement démontré que les craintes de persécution politique du requérant étaient fondées. Pour ce qui est du second point, elle a déclaré que l'appréciation de l'expertise était manifestement erronée, puisqu'il ne ressortait pas clairement de cette analyse que le requérant aurait pu être mêlé à des activités de services secrets étrangers susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de la Hongrie ou aux intérêts en matière économique, politique ou de défense ou à d'autres intérêts pertinents de celle-ci, et qu'il ne saurait être affirmé que la condition pour l'exclusion posée à l'article 1^{er}, paragraphe F, sous c), de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés était remplie.

24. La juridiction de renvoi a donc enjoint au défendeur de mener une nouvelle procédure. Dans la motivation de son arrêt, elle indique que la demande de protection internationale du requérant devrait, en principe, être accueillie.

25. Par décision du 15 mai 2017, le défendeur a rejeté la demande de protection internationale du requérant (*troisième décision administrative*), sans plus se baser sur l'expertise susmentionnée. En revanche, il assure qu'il n'avait pas été démontré que la crainte de persécution politique du requérant était fondée.

26. Par le recours qu'il a formé contre la troisième décision administrative, le requérant invite la juridiction de renvoi à réformer cette décision et à lui reconnaître le statut de réfugié, ou tout le moins à lui appliquer la protection subsidiaire ou le principe de non-refoulement. À titre subsidiaire, il l'invite à annuler la troisième décision administrative. Sur ce dernier point, il fait valoir que, conformément à la deuxième décision judiciaire, le statut de réfugié aurait dû lui être octroyé, sauf existence d'un motif d'exclusion. Il estime que la troisième décision administrative est invalide, car elle ne respecte pas l'arrêt antérieur de la juridiction de renvoi.

27. Le défendeur répète la position qu'il a adoptée dans la troisième décision administrative.

28. La juridiction de renvoi relève que le défendeur ne s'est pas conformé à la deuxième décision judiciaire, ce qui est un motif d'annulation au titre de l'article 109, paragraphes 3 et 4, de la loi relative à la procédure et aux prestations administratives. Elle relève également que, conformément aux dispositions nationales applicables, elle n'est pas compétente pour réformer une décision administrative et accueillir directement la demande de protection internationale du requérant. Elle n'a pas non plus le pouvoir de forcer l'autorité compétente en matière d'asile à suivre son arrêt antérieur, par exemple en la sanctionnant pour ne pas l'avoir fait. Elle peut uniquement annuler la décision administrative invalide et ordonner à l'autorité compétente en matière d'asile d'ouvrir une nouvelle procédure et de rendre une nouvelle décision. Cela peut toutefois conduire à un cycle procédural sans fin, qui laisserait le demandeur d'asile emprégné dans une situation d'insécurité juridique.

29. Dans ces conditions, le Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Pécs, Hongrie) a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour de la question préjudicielle suivante :

« Convient-il d'interpréter l'article 46, paragraphe 3, de la directive [2013/32], compte tenu de l'article 47 de la [Charte] en ce sens que les juridictions hongroises ont le droit de réformer une décision administrative de l'autorité compétente en matière d'asile refusant la protection internationale et d'octroyer elles-mêmes la protection internationale ? »

30. Le requérant, les gouvernements hongrois et slovaques, et la Commission européenne ont présenté des observations écrites. Le requérant, le gouvernement hongrois et la Commission ont présenté des observations orales lors de l'audience qui s'est tenue le 8 janvier 2019.

IV. Appréciation

31. Les présentes conclusions sont structurées comme suit : je commencerai par deux remarques initiales concernant l'applicabilité de la directive 2013/32 *ratione temporis* dans le litige au principal et la terminologie utilisée dans les présentes conclusions (A) ; j'exposerai ensuite les exigences découlant de l'obligation de prévoir un recours juridictionnel effectif, telle que consacrée à la fois à l'article 46, paragraphe 3, de cette directive et à l'article 47 de la Charte et le droit de l'Union, de manière générale (B) ; j'apprécierai le fonctionnement du contrôle juridictionnel des décisions administratives en matière de protection internationale rendues en Hongrie à la lumière de ces exigences (C) et, en parvenant inévitablement à la conclusion que ce système de contrôle juridictionnel est notamment défaillant au regard de la protection juridictionnelle effective, je conclurai par des suggestions quant à la solution à appliquer dans le litige au principal (D).

A. Remarques préliminaires

1. L'application dans le temps

32. Le requérant a déposé sa demande de protection internationale *avant* le 20 juillet 2015. En principe, cette date détermine, conformément à l'article 52 de la directive 2013/32, l'applicabilité des dispositions législatives, réglementaires et administratives adoptées en vertu de celle-ci. Selon cette même disposition, cette directive peut toutefois aussi s'appliquer (pour ce qui nous intéresse en l'espèce) aux demandes de protection internationale déposées *avant* le 20 juillet 2015.

33. À la demande de la Cour, la juridiction de renvoi a confirmé que, en Hongrie, la directive 2013/32 s'applique aussi aux demandes de protection internationale déposées avant le 20 juillet 2015. L'événement pertinent en droit hongrois pour déterminer l'applicabilité de la directive 2013/32 semble être la date à laquelle la décision judiciaire ou administrative en cause a été rendue.

34. Dans le litige au principal, la décision administrative pertinente (la troisième) a été rendue le 15 mai 2017. Je continuerai donc mon examen en partant de la supposition que la directive 2013/32 s'applique *ratione temporis* dans le litige au principal.

2. La terminologie

35. Tout au long des présentes conclusions, je ferai référence à deux modalités de contrôle des décisions des autorités administratives : la réformation et la cassation. L'élément différenciateur, sur ce point, est le pouvoir du juge national de substituer, ou non, sa propre motivation à celle d'une décision administrative.

36. Par *réformation* (de la décision administrative par un juge), je désigne la situation dans laquelle tout ou partie (du dispositif) de la décision d'une autorité administrative est annulée et immédiatement remplacée par une décision du juge (la décision du juge se substitue à celle de l'autorité administrative). Ainsi, lorsque le juge contrôlant la décision est d'avis qu'il est en mesure de statuer sur le bien-fondé du recours, il rend lui-même une décision (partielle) sur le fond, sans avoir besoin de renvoyer l'affaire devant l'autorité administrative. La décision judiciaire remplace alors la (partie pertinente ou l'intégralité de) la décision administrative.

37. Par *cassation* (de la décision administrative par un juge), je me réfère au cadre institutionnel dans lequel un juge national ne peut lui-même remplacer directement aucune partie de la décision administrative. Il peut uniquement annuler ou casser (une partie ou l'intégralité de) la décision administrative et renvoyer l'affaire devant l'autorité administrative pour une nouvelle appréciation.

B. Protection juridictionnelle effective

38. La Cour a déjà eu l'occasion de clarifier, dans son récent arrêt *Alheto*⁷, certains aspects de l'exigence de recours juridictionnel effectif posée à l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 lu à la lumière de l'article 47 de la Charte (1). Toutefois, des considérations relatives aux droits fondamentaux et constitutionnels plus larges sont également pertinentes aux fins du litige au principal (2).

1. L'arrêt Alheto

39. L'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 « précise la portée du droit au recours effectif dont les demandeurs de protection internationale doivent [...] disposer contre les décisions concernant leur demande ». Cette disposition exige expressément « un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique, y compris, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale » par une juridiction⁸. Dans un autre arrêt, la Cour a également relevé qu'« [i]l s'ensuit que les caractéristiques du recours prévu à l'article 46 de la directive 2013/32 doivent être déterminées en conformité avec l'article 47 de la Charte, qui constitue une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective »⁹.

40. Je rappelle que l'article 47, premier alinéa, de la Charte¹⁰ correspond en principe à l'article 13 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH ») tandis que l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte correspond à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH¹¹. En vertu du pont construit à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, le sens et la portée donnés aux dispositions de la Charte devraient être les mêmes (ou être plus étendus) que le sens et la portée des dispositions de la CEDH susmentionnées.

41. L'arrêt *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584) a mis en évidence trois points cruciaux.

42. Premièrement, comme l'indique la Cour dans cet arrêt en réponse à la sixième question préjudicielle, l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32, lu conjointement avec l'article 47 de la Charte, est ex ante muet quant au type de contrôle juridictionnel qu'un État membre a institué pour sa mise en œuvre. La Cour a relevé que l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 porte sur l'« "examen" du recours et ne concerne donc pas la suite d'une éventuelle annulation de la décision faisant l'objet de ce recours »¹². Il s'ensuit qu'en l'absence de toute mesure d'harmonisation, les États membres sont libres de prévoir un contrôle fondé sur la logique de la réformation ou sur celle de la cassation.

⁷ Arrêt du 25 juillet 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584).

⁸ Arrêt du 25 juillet 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, points 105 et 106).

⁹ Arrêt du 18 octobre 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847, point 47 et jurisprudence citée).

¹⁰ L'article 47, premier alinéa, de la Charte dispose : « Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. »

¹¹ Dans le même temps, les Explications relatives à la Charte précisent que la protection prévue à l'article 47, premier alinéa, de la Charte est plus étendue que celle qu'assure l'article 13 de la CEDH, puisqu'elle garantit un droit à un recours effectif devant un juge. De plus, contrairement à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, le droit à un tribunal prévu à l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte ne s'applique pas seulement à des contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil ou à des accusations en matière pénale. Voir Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux (JO 2007, C 303, p. 17).

¹² Arrêt du 25 juillet 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, point 145).

43. Deuxièmement, cette déclaration s'accompagne néanmoins d'importantes conditions. La Cour a ajouté qu'« il ressort [...] de son objectif consistant à assurer un traitement aussi rapide que possible des demandes [...], de l'obligation de garantir un effet utile à [l']article 46, paragraphe 3, [de la directive 2013/32] de même que de la nécessité, découlant de l'article 47 de la Charte, d'assurer l'effectivité du recours, que chaque État membre lié par ladite directive doit aménager son droit national de manière que, à la suite d'une annulation de la décision initiale et en cas de renvoi du dossier à l'organe quasi juridictionnel ou administratif visé à l'article 2, sous f), de cette directive, une nouvelle décision soit adoptée dans un bref délai et soit conforme à l'appréciation contenue dans le jugement ayant prononcé l'annulation »¹³.

44. La réponse de la Cour implique donc ce qui suit : s'il ne découle de l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 aucune obligation pour les États membres de le transposer en accordant aux juges nationaux le pouvoir de statuer eux-mêmes sur le bien-fondé d'une demande de protection internationale, la sauvegarde de son effet utile exige que les juges aient le pouvoir de formuler des indications contraignantes auxquelles l'autorité administrative est tenue de se conformer¹⁴.

45. Troisièmement, cette dernière exigence doit être lue conjointement avec la réponse qu'a donnée la Cour à la troisième question préjudicielle dans cette affaire, qui explique ce qu'est un examen juridictionnel complet et ex nunc au sens de l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32¹⁵. À cet égard, la Cour a affirmé que l'expression « ex nunc » désigne l'obligation du juge de procéder à une « appréciation qui tienne compte [...] des nouveaux éléments apparus après l'adoption de la décision faisant l'objet du recours »¹⁶.

46. L'adjectif « complet » indique clairement que le rôle du juge n'est pas limité au contrôle des seules « règles de droit applicables, mais [doit être] étendu au constat et à l'appréciation des faits »¹⁷. Sur ce dernier point, l'examen complet impose au juge d'apprécier « tant les éléments dont l'autorité responsable de la détermination a tenu ou aurait pu tenir compte que de ceux qui sont survenus après l'adoption de la décision » faisant l'objet du contrôle juridictionnel¹⁸.

47. En résumé, il s'ensuit, *premièrement*, que la directive 2013/32 n'indique pas de manière spécifique comment l'article 46, paragraphe 3, de cette directive devrait être mis en œuvre. Il appartient aux États membres de faire ce choix, à la lumière de leurs traditions et pratiques administratives et juridictionnelles. Ils peuvent choisir la réformation ou la cassation de ces décisions, ou même, bien entendu, une variante hybride de ces deux modalités. *Deuxièmement*, l'exigence minimale commune est que le contrôle soit un contrôle complet qui permette l'appréciation tant des faits que des points d'ordre juridique. *Troisièmement*, si les États membres optent pour la cassation, ils doivent garantir que l'autorité administrative, lorsqu'elle rend une nouvelle décision après qu'un arrêt a annulé sa décision, respectera dans les délais les plus brefs le résultat du contrôle juridictionnel effectué selon cette modalité.

13 Arrêt du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, point 148).

14 Voir, à cet égard, conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, point 71).

15 Arrêt du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, points 102 à 118).

16 Arrêt du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, point 111). Dans le même cadre et concernant plus spécifiquement le besoin de la juridiction de contrôle de tenir une audience, voir arrêt du 26 juillet 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, points 42 à 48).

17 Conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, point 68).

18 Arrêt du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, point 113).

2. Un angle de vue (constitutionnel) plus large

48. Les clarifications apportées par la Cour dans l'arrêt *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584) sont l'expression, dans le domaine spécifique de la protection internationale, de principes plus généraux liés à l'exigence d'un recours juridictionnel effectif désormais consacrée à l'article 47 de la Charte et visée à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE¹⁹.

49. Le droit à un contrôle juridictionnel effectif est le socle de l'état de droit sur lequel, comme la Cour l'a souvent rappelé depuis son arrêt *Les Verts*, l'Union européenne s'est construite²⁰. C'est l'une des valeurs fondatrices de l'Union, exprimée à l'article 2 TUE, et elle est « commun[e] aux États membres dans une société caractérisée, notamment, par la justice »²¹.

50. Le rôle inaltérable et quintessentiel du juge (national) est de s'assurer que la loi est respectée et que les droits individuels sont protégés. Ce rôle prend la forme, notamment, d'un contrôle juridictionnel de l'administration publique. Bien sûr, il n'est pas seulement possible, mais aussi désirable, que cette protection soit déjà octroyée au niveau de l'administration publique. Cette possibilité ne remet toutefois certainement en cause ni le droit des particuliers d'avoir accès à un contrôle juridictionnel des actions de l'administration publique ni le rôle des juridictions administratives²².

51. Ce rôle doit également être respecté lorsqu'il s'agit de l'application nationale du droit de l'Union. Quand des juges nationaux agissent en tant que juges de l'Union dans le champ d'application du droit de l'Union²³, ils ont naturellement le même devoir inhérent de s'assurer que la loi est respectée et que les droits des particuliers qui découlent du droit de l'Union sont protégés au niveau national. Dans le cadre de la séparation constitutionnelle des pouvoirs dans tout État membre, le rôle du pouvoir judiciaire est crucial pour une application effective du droit de l'Union²⁴.

52. Il ne fait aucun doute, dans le contexte de la répartition des compétences au sein de l'Union, que ce type de déclaration doit être limité aux cas dans lesquels les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union (au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte) ou agissent « dans les domaines couverts par le droit de l'Union » (visés à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE).

53. Si cela est bien entendu vrai, je pense néanmoins qu'il est utile d'opérer une distinction entre deux types de situations à cet égard, à savoir les questions portant spécifiquement sur un recours ou une procédure (ce qui inclut les arguments et considérations relatifs à un élément déterminé du fonctionnement ou du cadre juridictionnel), d'une part, et les questions transversales ou horizontales (qui imprègnent tout élément de la fonction juridictionnelle nationale), d'autre part. Si, pour l'examen de questions du premier type, comme l'interprétation éventuelle de la forme et de la portée exactes des recours judiciaires en matière de protection internationale établis à l'article 46 de la directive 2013/32,

19 Arrêts du 28 mars 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, point 73 et jurisprudence citée), et du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, point 35 et jurisprudence citée).

20 Arrêts du 23 avril 1986, *Les Verts/Parlement* (294/83, EU:C:1986:166, point 23), et du 25 juillet 2002, *União de Pequenos Agricultores/Conseil* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, points 38 et 39). Voir, plus récemment, arrêt du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 91 et jurisprudence citée).

21 Arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, point 30). Voir également arrêt du 28 mars 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, point 72 et jurisprudence citée).

22 Comme je l'ai déjà suggéré ailleurs, le pouvoir et la responsabilité de s'assurer du respect de la loi incombent en dernier ressort au juge (national). Ainsi, le fait que certains éléments du processus décisionnel au niveau national relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'administration ne saurait priver les juges de leur rôle inhérent de protecteur des droits individuels – voir mes conclusions dans l'affaire *Klohn* (C-167/17, EU:C:2018:387, points 127 à 129), et dans l'affaire *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:494, point 112).

23 Arrêt du 26 février 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105).

24 Voir, en particulier, ordonnance du 17 décembre 2018, *Commission/Pologne* (C-619/18 R, EU:C:2018:1021, points 41, 42 et 65 à 67, et jurisprudence citée) ; arrêts du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, points 42 et suivants) ; du 6 mars 2018, *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, points 35 à 37), et du 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, points 60 et suivants).

il est nécessaire d'établir qu'une affaire relève clairement du champ d'application du droit de l'Union, cette question a une importance limitée dans les affaires du second type, où les mesures prises au niveau national concernent structurellement, par définition, l'intégralité de la fonction judiciaire, qu'une affaire déterminée soit tranchée, ou non, dans un domaine d'application du droit de l'Union.

54. Pour ces motifs, je comprends tout à fait pourquoi la Cour, dans l'affaire *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, ne s'est pas excessivement attachée à opérer une distinction chirurgicale entre le champ d'application de l'article 19, paragraphe 1, TUE et celui de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte²⁵. Selon moi, la logique expliquant pourquoi le droit de l'Union s'applique clairement aux questions de *changements structurels, transversaux*, de la fonction judiciaire nationale est autre : tout changement de ce genre sera, par définition, indistinctement applicable à *toutes les fonctions* exercées par les juges nationaux. Par conséquent, si des juges nationaux voient leurs salaires réduits²⁶, sont forcés de prendre une retraite anticipée²⁷ ou, de manière tout à fait hypothétique, sont soumis à des procédures disciplinaires abusives ou font l'objet de pressions de la part des présidents de leur juridiction nommés pour des considérations politiques ou de la part d'autres institutions judiciaires nationales court-circuitées, ou voient une autre de leurs conditions de travail ou fonctions transversales être affectée, toute suggestion en ce sens que cela n'a une incidence que sur leur travail en tant que juges « nationaux » tandis que, pour ce qui est de leur qualité de « juges de l'Union », ils restent intouchés, n'est même pas un argument dont il peut être sérieusement débattu.

55. Ainsi, toute mesure horizontale, transversale, qui par définition concerne tout acte des juridictions nationales est une question de droit de l'Union. Et cela, selon moi, que le point de procédure spécifique donnant lieu à litige relève, ou non, du champ d'application de l'Union au sens traditionnel. Dans ces conditions, des discussions détaillées quant au champ d'application exact de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte par rapport à celui de l'article 19, paragraphe 1, TUE ressemblent quelque peu à un débat sur la couleur à choisir pour le couvre-théière et la vaisselle pour la maison allant de pair avec des échanges passionnés pour savoir si le ton choisi se marie bien avec les couleurs des rideaux déjà retenus pour la salle à manger, alors que le toit fuit, que les murs se fissurent et que les portes et fenêtres de la maison sont en train d'être enlevées. Or, le fait qu'il pleuve dans la maison et que les murs s'écroulent sera toujours structurellement pertinent pour toute discussion concernant l'état de la maison judiciaire, que la question de la couleur du couvre-théière finisse, ou non, par être déclarée comme relevant du champ d'application de l'Union en vertu d'une quelconque disposition du droit de l'Union.

56. Enfin, il peut être utile de rappeler que toutes ces garanties constitutionnelles et institutionnelles ne sont pas une fin en soi. Elles ne sont pas non plus instaurées au profit des juges. Elles sont les moyens pour arriver à une fin : assurer une protection juridictionnelle effective, au niveau national, des droits de l'Union conférés aux particuliers et, partant, une fois encore, sont l'essence de l'état de droit²⁸.

57. Au croisement de ces principes constitutionnels et d'un élément nécessaire de fonctionnement adéquat et efficace du système de protection juridictionnelle et du droit à un recours effectif de l'article 47, premier alinéa, de la Charte se pose la question de l'exécution des décisions judiciaires. Ignorer éventuellement l'issue d'un contrôle juridictionnel peut poser problème de deux manières. Ces deux manières ne sont pas mutuellement exclusives. Il s'agit simplement de deux facettes du même problème.

25 Arrêt du 27 février 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, point 29).

26 Comme dans l'affaire qui a conduit à l'arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117).

27 En cause dans l'affaire qui a conduit à l'ordonnance du 17 décembre 2018, *Commission/Pologne* (C-619/18 R, EU:C:2018:1021).

28 Arrêts du 28 mars 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, point 73 et jurisprudence citée), et du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, point 36).

58. En premier lieu, l'on trouve les inquiétudes *structurelles, systémiques*, liées à l'état de droit. Bien que le fonctionnement réel du contrôle juridictionnel dans un domaine donné soit soumis à des règles spécifiques (telles que, dans le litige au principal, l'exigence d'un examen complet et ex nunc²⁹), dès lors qu'un juge a pris position dans une décision définitive, cette dernière doit être suivie et mise en œuvre par toutes les parties à qui elle s'adresse, y compris, bien entendu, l'administration publique. Si, toutefois, l'administration publique ne s'y conforme pas et si ce non-respect n'est pas un cas isolé, alors il est porté atteinte au fonctionnement correct de toute société construite sur la prémisse de l'état de droit et de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

59. Deuxièmement, du point de vue de l'intéressé et de la protection de ses *droits fondamentaux*, le respect par l'administration publique des décisions judiciaires est un élément important du droit d'accès à un tribunal, tel que consacré à l'article 47, premier alinéa, de la Charte. Ce droit ne saurait être réduit à la phase initiale conduisant à la décision d'un juge, à savoir la simple possibilité d'« accéder au bâtiment du tribunal », d'intenter un recours et de le défendre. Il inclut également bien entendu certaines exigences relatives à l'issue de l'entreprise dans son ensemble, qui est l'étape de l'exécution de la décision définitive.

60. Comme l'affirme la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») à propos de l'interprétation de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, « le “droit à un tribunal”, dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, constitue un aspect [qui] serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie»³⁰. La Cour EDH a ajouté « on ne comprendrait pas que l'[article 6, paragraphe 1, de la CEDH] décrive en détail les garanties de procédure [...] accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires ; si [l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH] devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les États contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la [CEDH] ».

61. La Cour EDH a donc conclu que l'« exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du “procès” au sens de l'article 6 [CEDH]»³¹. En outre, « [c]es affirmations revêtent encore plus d'importance dans le contexte du contentieux administratif, à l'occasion d'un différend dont l'issue est déterminante pour les droits civils du justiciable ». Il est important de préciser qu'une « personne ayant obtenu un jugement contre l'État n'est pas tenue d'engager par la suite une procédure distincte pour en obtenir l'exécution»³².

62. C'est avec ce cadre général pour fond qu'il convient de répondre à la question déférée à la Cour par la juridiction de renvoi.

²⁹ Posée à l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32.

³⁰ Cour EDH, 19 mars 1997, *Hornsby c. Grèce* (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, § 40), qui conclut à une violation de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH en raison de la non-exécution par l'autorité d'exécution de la décision judiciaire. Ces considérations ont depuis été confirmées à de nombreuses reprises. Voir, par exemple, Cour EDH, 7 mai 2002, *Burdov c. Russie* (CE:ECHR:2002:0507JUD005949800, § 34 à 37) ; Cour EDH, 6 mars 2003, *Jasiūnienė c. Lituanie* (CE:ECHR:2003:0306JUD004151098, § 27 à 31) ; Cour EDH, 7 avril 2005, *Užkurėlienė c. Lituanie* (CE:ECHR:2005:0407JUD006298800, § 36), constatant toutefois l'absence de violation de l'article 6 de la CEDH en raison du prétendu retard dans l'exécution d'une décision judiciaire ; Cour EDH, 7 juillet 2005, *Malinovskiy c. Russie* (CE:ECHR:2005:0707JUD004130202, § 34 à 39) ; Cour EDH, 31 octobre 2006, *Jeličić c. Bosnie-Herzégovine* (CE:ECHR:2006:1031JUD004118302, § 38 à 45) ; Cour EDH, 15 octobre 2009, *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine* (CE:ECHR:2009:1015JUD004045004, § 51 à 57), et Cour EDH, 19 juin 2012, *Murtić et Ćerimović c. Bosnie-Herzégovine* (CE:ECHR:2012:0619JUD000649509, § 27 à 30).

³¹ Cour EDH, 19 mars 1997, *Hornsby c. Grèce* (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, § 40).

³² Cour EDH, 11 janvier 2018, *Sharxhi e.a. c. Albanie* (CE:ECHR:2018:0111JUD 001061316, § 92 à 93), citant Cour EDH, 12 juillet 2005, *Okçay e.a. c. Turquie* (CE:ECHR:2005:0712JUD003622097, § 72). Voir également Cour EDH, 15 janvier 2009, *Burdov c. Russie* (n° 2) (CE:ECHR:2009:0115JUD003350904, § 68).

C. Le litige au principal : protection juridictionnelle effective ?

63. L'appréciation de la Cour dans l'arrêt *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584) avait une nature générale et prospective. La question posée était celle de savoir si l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 présuppose une méthode déterminée de mise en œuvre. La réponse à cette question, exposée aux points 39 à 47 des présentes conclusions, est négative. Il appartient à l'État membre d'en décider, sous réserve que les procédures instituées respectent certaines exigences minimales concernant leur fonctionnement réel.

64. Au contraire, le litige au principal est spécifique et rétrospectif par nature. Pour l'essentiel, il reprend là où la Cour s'était arrêtée dans l'affaire *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584). Dans le litige au principal, un État membre a déjà effectué son choix quant à la structure et au cadre procédural du modèle national litigieux. La question de la juridiction de renvoi est celle de savoir si ce choix procédural national spécifique est, en pratique – pratique illustrée par le litige au principal –, compatible avec les exigences établies dans la section précédente des présentes conclusions.

65. La grille d'analyse traditionnelle de ce type de choix institutionnel ou procédural des États membres est la double exigence d'équivalence et d'effectivité, qui sert, en l'absence d'harmonisation au niveau de l'Union, de limite par défaut de l'autonomie (procédurale) nationale.

66. Bien que je considère aussi que le cœur de la question ici soit le caractère (in)effectif du système de contrôle juridictionnel national au regard de l'exigence d'effectivité et de l'article 47, premier alinéa, de la Charte (2), je pense néanmoins qu'il est très instructif de commencer l'analyse par l'exigence d'équivalence (1). En effet, étant donné l'étendue du pouvoir discrétionnaire laissé aux États membres dans l'arrêt *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584) quant à la manière précise de structurer leurs procédures au regard de l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32, les considérations d'équivalence ont, de fait, été (ré)insérées dans un cadre qui pourrait sinon être considéré comme ne concernant que l'effectivité d'une mesure d'harmonisation du droit de l'Union.

1. Équivalence

67. L'exigence d'équivalence interdit, en substance, à un État membre de prévoir des règles procédurales moins favorables pour les actions destinées à la sauvegarde de droits que les particuliers tirent de l'Union que celles applicables aux recours similaires fondés sur une violation du droit interne³³.

68. Pour pouvoir examiner cette exigence, il convient de clarifier précisément la règle à contrôler et les autres règles avec lesquelles la comparer.

69. En ce qui concerne le premier point, il ressort de la décision de renvoi et des débats ayant eu lieu à l'audience que les règles nationales définissant la portée du contrôle juridictionnel en matière de protection internationale ont subi trois évolutions.

70. Premièrement, *avant le 15 septembre 2015*, le contrôle juridictionnel des décisions administratives semblait être régi, en général, par le principe de cassation, tandis que le pouvoir de réformer était une exception³⁴. Le pouvoir de réformer une décision a été donné aux juridictions administratives dans certains cas, tels que pour des questions relatives à la situation personnelle (adoption ou état civil) ; des questions nécessitant une décision dans les meilleurs délais (garde parentale ou placement d'un

³³ Voir, récemment, par exemple, arrêts du 24 octobre 2018, *XC e.a.* (C-234/17, EU:C:2018:853, point 25), et du 7 novembre 2018, *K et B* (C-380/17, EU:C:2018:877, point 56 et jurisprudence citée).

³⁴ Voir article 339, paragraphe 1, de la loi relative à la procédure civile alors en vigueur. Pour la liste (ouverte) des exceptions, voir article 339, paragraphe 2, de la loi relative à la procédure civile.

mineur dans une institution appropriée pour la protection des enfants) ; certaines questions de nature économique (prestations sociales familiales et protection sociale, enregistrement de droits et faits relatifs à un immeuble, imposition, taxes et autres obligations de paiement, transfert de propriété et utilisation de propriétés résidentielles), et des questions ayant une pertinence historique spécifique (placement de documents dans des archives générales ou question du temps passé en détention en cas d'arrestation pour la protection de la sécurité publique ou dans des camps d'emprisonnement dans l'Union soviétique). Des questions de protection internationale (asile) étaient aussi incluses sur la liste des exceptions de l'article 339, paragraphe 2, sous j), de la loi relative à la procédure civile. Le pouvoir juridictionnel de réformer était reconnu à l'article 68, paragraphe 5, de la loi relative au droit d'asile³⁵. Ainsi, avant le 15 septembre 2015, les juges nationaux avaient le pouvoir de réformer des décisions administratives pour certaines questions de protection internationale.

71. Deuxièmement, *entre le 15 septembre 2015 et le 1^{er} janvier 2018*, le principe de cassation par défaut en matière de justice administrative est resté le même³⁶, mais l'article 339, paragraphe 2, sous j), de la loi relative à la procédure civile contenant l'exception liée aux questions d'asile a été abrogé³⁷. Les questions d'asile ont donc été exclues de la liste des exceptions, ce qui s'est traduit par le retour de l'application par défaut du principe de cassation. L'article 68, paragraphe 5, de la loi relative au droit d'asile a été amendé comme suit : « Le juge ne peut pas réformer la décision de l'autorité compétente en matière d'asile ; il annule une décision administrative qui a été rendue en violation des règles de droit [...] et, le cas échéant, il ordonne à l'autorité compétente en matière d'asile de mener une nouvelle procédure. »

72. La décision de renvoi explique que, selon les motifs fournis par le législateur pour le justifier, cet amendement avait pour finalité d'uniformiser les décisions judiciaires. Ce raisonnement a cependant été avancé par le législateur pour la proposition d'origine. Cette dernière ne concernait au départ que le contrôle juridictionnel des demandes de protection internationale déposées dans les « zones de transit ». En revanche, aucune justification ne semble avoir été donnée pour la réforme plus générale finale concernant le contrôle judiciaire de toutes les demandes de protection internationale (indépendamment du lieu de dépôt de la demande).

73. Troisièmement, *depuis le 1^{er} janvier 2018*, la règle générale par défaut applicable au contrôle juridictionnel des décisions administratives est passée de la cassation au pouvoir de réformer les décisions, la nouvelle règle prévoyant que « le juge réforme l'acte administratif si la nature de l'affaire le permet, si les faits sont dûment clarifiés et si le litige est en état d'être tranché définitivement sur la base des données disponibles »³⁸. Toutefois, le domaine de la protection internationale est resté exclu de l'application de cette nouvelle règle, puisque l'article 68, paragraphe 5, de la loi relative au droit d'asile reste, en principe, inchangé³⁹. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2018, la règle générale par défaut est le pouvoir de réformer, mais des décisions en matière de protection internationale font partie des questions restant soumises à exception, et donc au principe de cassation.

³⁵ « Le juge peut réformer la décision de l'autorité compétente en matière d'asile. La décision du juge est définitive et ne saurait faire l'objet d'un recours. »

³⁶ Voir article 109, paragraphe 4, de la loi relative à la procédure et aux prestations administratives et article 339, paragraphe 1, de la loi relative à la procédure civile. Les mêmes règles étaient aussi en vigueur avant le 1^{er} septembre 2015.

³⁷ Voir egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. Törvény (loi n° CXL de 2015 modifiant certaines lois dans un contexte de gestion de l'immigration de masse).

³⁸ Article 90, paragraphe 1, de közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (loi n° I de 2017 portant code de procédure administrative contentieuse) (ci-après le « code de procédure administrative contentieuse ») qui a remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2018, l'ancienne loi relative à la procédure civile concernant la procédure administrative.

³⁹ L'article 68, paragraphe 5, de la loi relative au droit d'asile dispose : « La décision de l'autorité compétente en matière d'asile ne peut pas être réformée par un juge. »

74. La procédure dans le litige au principal semble obéir aux règles de la deuxième période, pendant laquelle les questions de protection internationale étaient exclues de la liste des exceptions et étaient donc régies par défaut par le principe de cassation. C'est ce régime qui devrait donc faire l'objet de la présente appréciation.

75. S'agissant de l'élément auquel comparer le régime en cause (le deuxième), il convient de relever que les règles harmonisées de la directive 2013/32 ne semblent pas comporter un équivalent « interne » (national), et donc un élément de comparaison. En effet, la procédure en cause relève d'un domaine du droit harmonisé dépourvu de tout élément de comparaison national direct. Dans ces conditions, les « recours similaires de nature interne » dont l'« objet, [la] cause et [les] éléments essentiels »⁴⁰ pourraient être comparés avec ceux de la procédure en cause doivent être recherchés à un niveau d'abstraction plus élevé, tout en recherchant aussi le recours ou la règle de l'Union analogue le plus proche qui soit dans le système juridique national⁴¹. La plus grande analogie possible ne saurait cependant être si abstraite qu'elle couvrirait un domaine entier du droit, ce qui rendrait la comparaison impossible.

76. Si c'est au juge national qu'il incombe en dernier ressort d'effectuer cette appréciation, sur la base de sa connaissance détaillée des règles procédurales nationales, je relève que pour la deuxième période susmentionnée (du 15 septembre 2015 au 1^{er} janvier 2018), des questions relatives à la situation personnelle et celles dont la nature appelle, en principe, une réponse assez rapide (adoption, garde parentale ou placement d'un mineur dans une institution appropriée pour la protection des enfants)⁴² restent exclues, contrairement aux questions de protection internationale, de l'application par défaut du principe de cassation.

77. À l'instar des décisions en matière de protection internationale, ces domaines du droit portent sur des éléments importants de la situation personnelle pour lesquels il semble essentiel d'obtenir rapidement une réponse à la demande déposée. Sous réserve de l'appréciation de la juridiction de renvoi du bien-fondé de la conclusion relative à cette comparabilité au regard de l'objet, de la cause et des éléments essentiels des recours en cette matière⁴³, il semble difficile d'identifier les motifs et arguments expliquant cette divergence systématique en matière de protection internationale.

78. Je souhaite mettre en exergue une chose : l'analyse développée dans les présentes conclusions ne justifie pas l'immutabilité. L'existence, jusqu'à un moment donné, d'un cadre procédural déterminé ne signifie certainement pas que celui-ci ne peut pas être changé pour l'avenir. La question pertinente est toutefois celle de savoir pourquoi il y a soudainement besoin de ce changement si ce besoin n'a apparemment pas été identifié dans d'autres domaines similaires qui continuent d'obéir aux mêmes règles.

79. C'est sur ce point que les arguments avancés par le gouvernement hongrois ne me convainquent pas. S'agissant du besoin, durant l'année 2015, de retirer le pouvoir judiciaire de réformer une décision et d'y substituer le seul pouvoir d'annuler et de renvoyer, ce gouvernement a donné deux raisons : premièrement, la complexité et la difficulté particulières du domaine de la protection internationale, qui exigent des connaissances spécifiques que seule une autorité administrative spécialisée possède, et, deuxièmement, la nécessité d'assurer l'uniformité du processus décisionnel dans ce domaine.

40 Voir, par exemple, arrêts du 27 juin 2013, *Agrokonsulting-04* (C-93/12, EU:C:2013:432, point 39 et jurisprudence citée), et du 12 février 2015, *Baczó et Vizsnyiczai* (C-567/13, EU:C:2015:88, point 44 et jurisprudence citée). Voir, également, arrêt du 16 mai 2000, *Preston e.a.* (C-78/98, EU:C:2000:247, point 57).

41 Voir, à cet égard, mes conclusions dans l'affaire *Scialdone* (C-574/15, EU:C:2017:553, points 100 à 103).

42 Voir points 70 et 71 des présentes conclusions.

43 Arrêt du 24 octobre 2018, *XC e.a.* (C-234/17, EU:C:2018:853, point 27).

80. En premier lieu, sans nier le caractère sensible des questions d’asile, je reste perplexe face à l’argument selon lequel ce domaine du droit serait si incommensurablement complexe, par rapport à certains des autres domaines listés à l’article 339, paragraphe 2, de la loi relative à la procédure civile⁴⁴, comme ceux concernant la situation personnelle ou requérant une décision dans les meilleurs délais, qu’il devrait être distingué de cette façon.

81. En second lieu, le gouvernement hongrois explique aussi la nécessité, dans ce contexte, de ne doter les juges que du pouvoir d’annulation par le besoin d’assurer l’uniformité des décisions. Selon lui, ce besoin découle du fait qu’aucun recours ne peut être introduit contre la décision judiciaire.

82. C’est là, selon moi, un curieux argument, qui met la charrue avant les bœufs, lesquels sont immédiatement accusés d’être de piètres animaux de trait au motif qu’ils ne sont pas en mesure de tirer la charrue comme il se doit. Si l’on souhaite garantir l’uniformité du processus décisionnel juridictionnel dans un domaine déterminé, la solution la plus naturelle est de mettre en place une juridiction nationale supérieure, dont la tâche serait précisément celle-ci. Je ne vois pas comment l’objectif d’uniformité peut être atteint en privant les juges du pouvoir de réformer des décisions et en laissant à l’administration le pouvoir de décider du bien-fondé d’une demande d’asile. Aussi longtemps qu’un contrôle est possible, même un contrôle de cassation, et que la compétence est attribuée à différentes juridictions ou même à différents juges, il existera par définition un « risque » d’issues variées devant ces diverses juridictions. Ou plutôt, cette dernière conséquence démontre l’aboutissement logique de cet argument, qui pourrait tout aussi bien être utilisé pour suggérer qu’afin de conserver l’uniformité de la pratique décisionnelle d’une autorité administrative, il ne saurait y avoir absolument aucun contrôle juridictionnel.

83. Eu égard à tout ce qui précède, je considère que les arguments avancés par le gouvernement hongrois concernant les raisons pour lesquelles, vu sa nature, le domaine de la protection internationale doit être isolé et soumis à un traitement différencié sont difficiles à accepter.

84. Cette difficulté est encore plus frappante si l’on examine, à titre subsidiaire, la période postérieure à la réforme du 1^{er} janvier 2018, selon laquelle la règle par défaut (donc applicable dans tous les domaines du contrôle juridictionnel des décisions administratives) est passée du principe de cassation au principe de réformation, sauf en matière d’asile. Si cette période n’est pas directement pertinente aux fins de la présente appréciation de l’équivalence, il convient de relever que la compétence de réformer une décision a été introduite en tant que règle générale dans plusieurs domaines qui semblent être incomparablement plus complexes que celui de la protection internationale (ceci étant dit, bien entendu, avec tout le respect dû à celui-ci).

85. Ayant ainsi examiné les changements apportés au contrôle juridictionnel au cours des trois périodes examinées plus haut, je dois admettre que ce qui rend les questions de protection internationale si structurellement spéciales et incompatibles avec le principe de réformation m’échappe. Cela n’exclut en rien la possibilité qu’il existe des raisons pour ce traitement différencié. Il n’en reste pas moins que, si c’est le cas, le gouvernement hongrois ne les a pas avancées dans le présent renvoi préjudiciel.

2. Effectivité

86. Selon l’exigence d’effectivité, les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l’Union ne doivent pas rendre l’exercice de ces droits impossible en pratique ou excessivement difficile⁴⁵. En outre, la question de savoir « si une disposition procédurale nationale rend impossible ou excessivement difficile l’application du droit de

⁴⁴ Voir point 70 des présentes conclusions.

⁴⁵ Voir, récemment, arrêt du 24 octobre 2018, XC e.a. (C-234/17, EU:C:2018:853, point 22 et jurisprudence citée).

l'Union doit être analysé[e] en tenant compte de la place de cette disposition dans l'ensemble de la procédure, de son déroulement et des particularités de celle-ci, devant les diverses instances nationales. Dans cette perspective, il y a lieu, notamment, de prendre en considération, le cas échéant, la protection des droits de la défense, le principe de la sécurité juridique et le bon déroulement de la procédure»⁴⁶.

87. Ce que « recours effectif » signifie dans le contexte spécifique de l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 lu à la lumière de l'article 47, premier alinéa, de la Charte a déjà été précisé par la Cour dans l'arrêt *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584) et souligné aux points 39 à 47 des présentes conclusions.

88. Si le critère d'appréciation est relativement clair, c'est un autre type de doute qu'il faut d'abord dissiper. Dans les renvois préjudiciels, la Cour est compétente pour interpréter le droit de l'Union. Ce faisant, dans le cadre de l'appréciation d'équivalence ou d'effectivité, elle peut fournir des orientations quant à la compatibilité *normative, générale* : des règles nationales structurées ou appliquées d'une certaine façon sont, ou ne sont pas, compatibles avec des exigences découlant du droit de l'Union. La lumière est donc mise sur le conflit *normatif*, l'« observance des règles » par les organes et autorités nationaux étant supposée, et sur le fonctionnement *général* de la règle, et non pas sur son éventuelle mauvaise application dans un cas déterminé.

89. Cette image traditionnelle se trouble quelque peu lorsque ces deux couches commencent à bouger : que se passe-t-il, dans une *espèce*, si le « droit appliqué » s'écarte du « droit théorique » ?

90. L'éventuelle dissociation entre ces deux niveaux d'analyse se reflète aussi au niveau des différentes perspectives présentées aux points 58 et 59 des présentes conclusions : d'une part, il y a l'*analyse structurelle* d'un certain modèle ou de son application pratique, qui peut laisser supposer des défauts structurels. D'autre part, il y a l'*analyse de l'espèce* qui peut, dans ce cas déterminé, indiquer une violation des droits fondamentaux du justiciable, sans toutefois indiquer un problème structurel. Ce cas peut être écarté en tant que défaillance isolée (d'un système par ailleurs correct).

91. Je souhaite préciser que, selon moi, le litige au principal reste un exemple du premier type d'analyse. On pourrait faire valoir que celui-ci n'est rien d'autre qu'une application erronée de la loi isolée dans un cas spécifique concernant un demandeur de protection internationale isolé, qui ne prouve pas l'existence de défauts structurels plus généraux.

92. On ne peut cependant en rester à cette suggestion.

93. Premièrement, comme je l'ai déjà souligné à propos de l'exigence d'équivalence aux points 67 à 85 des présentes conclusions, le litige au principal est fermement ancré dans un modèle ou type de contrôle juridictionnel dont les paramètres ont été définis par le législateur. Ces paramètres limitent nécessairement ce qu'un juge, dans un litige donné, tel que le litige au principal, peut faire.

94. Deuxièmement, le gouvernement hongrois allègue que le fonctionnement du système tel qu'établi dans le litige au principal est celui que recherchait le législateur, en particulier étant donné son explication concernant l'interprétation de l'article 109, paragraphe 4, de la loi relative à la procédure et aux prestations administratives. En effet, il a présenté une vision assez particulière du rôle et des fonctions de la justice administrative en matière de contrôle des décisions administratives conformément à cette disposition. À cet égard, il a affirmé que les juridictions administratives peuvent uniquement donner des instructions sur les faits à examiner et les nouveaux éléments de preuve à recueillir, interpréter la législation de manière abstraite et indiquer les facteurs pertinents que

⁴⁶ Récemment, arrêt du 24 octobre 2018, *XC e.a.* (C-234/17, EU:C:2018:853, point 49 et jurisprudence citée). Voir, également, arrêts du 14 décembre 1995, *Peterbroeck* (C-312/93, EU:C:1995:437, point 14) et du 14 décembre 1995, *van Schijndel et van Veen* (C-430/93 et C-431/93, EU:C:1995:441, point 19).

l'administration doit prendre en compte dans son processus décisionnel. En revanche, celles-ci ne peuvent pas lier l'administration concernant son appréciation spécifique de l'espèce et ne peuvent pas statuer sur l'affaire en lieu et place de l'autorité compétente en matière d'asile, qui est habilitée pour ce faire en vertu de la directive 2013/32.

95. Ainsi, apparemment loin d'être un cas isolé, le litige au principal devrait plutôt être considéré comme une illustration d'une conception constitutionnelle intentionnelle plus large. À cet égard, et en supposant que les paramètres établis par le litige au principal et expliqués par le gouvernement hongrois soient utilisés, il est possible d'apprécier la question de l'effectivité structurelle du modèle spécifique de contrôle juridictionnel que la Hongrie a choisi pour mettre en œuvre l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32.

96. Apprécie sous cet angle, un modèle de contrôle juridictionnel en matière de protection internationale dans lequel les juges ne se voient confier qu'un simple pouvoir de cassation tandis que les organes administratifs ignorent en pratique les orientations judiciaires que ceux-ci donnent dans leurs décisions d'annulation ne respecte clairement pas l'exigence d'un contrôle juridictionnel effectif posée à l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 et interprétée à la lumière de l'article 47, premier alinéa, de la Charte.

97. D'emblée, je souhaite souligner qu'il ne fait aucun doute que l'autorité compétente pour examiner des demandes de protection internationale en première instance⁴⁷ (c'est-à-dire au niveau administratif) joue un rôle particulièrement important dans le système de protection par l'asile tel que conçu par la directive 2013/32⁴⁸.

98. Cela étant dit, il découle difficilement d'une telle confirmation du rôle clé joué par les autorités administratives que tout contrôle juridictionnel ultérieur devrait être partiel ou limité. Je souhaite m'arrêter tout particulièrement sur la vision susmentionnée de la portée du contrôle juridictionnel présentée par le gouvernement hongrois. L'article 109, paragraphe 4, de la loi relative à la procédure et aux prestations administratives dispose que « [l']autorité administrative est liée par *le dispositif et les motifs* de la décision rendue par la juridiction saisie d'un litige administratif et se conforme à ceux-ci lors de la nouvelle procédure et de l'adoption d'une nouvelle décision»⁴⁹.

99. À première vue, cette disposition est assez analogue à plusieurs autres dispositions pouvant être trouvées dans des systèmes de contrôle de décisions administratives de type « cassation ». Ce qui diffère toutefois quelque peu, c'est l'interprétation (étonnamment étroite) que le gouvernement hongrois donne à cette disposition.

100. Il est bien entendu vrai qu'il incombe au législateur et aux juges nationaux de concevoir et d'interpréter l'article 109, paragraphe 4, de la loi relative à la procédure et aux prestations administratives.

47 L'« autorité responsable de la détermination », pour employer les termes de la directive 2013/32, est définie à l'article 2, sous f), de cette directive comme « tout organe quasi juridictionnel ou administratif d'un État membre, responsable de l'examen des demandes de protection internationale et compétent pour se prononcer en première instance sur ces demandes ».

48 La Cour a en effet relevé que « l'examen de la demande de protection internationale par un organe administratif ou quasi juridictionnel pourvu de moyens spécifiques et d'un personnel spécialisé en la matière est une phase essentielle des procédures communes instaurées par » la directive 2013/32. Voir arrêts du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, point 116), et du 4 octobre 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, point 96).

49 Mise en italique par mes soins.

101. Si cette disposition est cependant utilisée comme un outil pour faire respecter les droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, comme pour les questions de protection internationale relevant du droit de l'Union, l'interprétation qu'en donne le gouvernement hongrois serait bien évidemment intenable. Comme la Cour l'a déjà affirmé, l'exigence de l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32, telle qu'interprétée dans l'arrêt *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584), inclut un contrôle *ex nunc* et de pleine juridiction produisant des effets contraignants pour l'autorité administrative, que cette dernière doit mettre en œuvre dans les meilleurs délais⁵⁰.

102. Cela signifie qu'un juge national qui contrôle une décision de ce type est en droit de donner des orientations contraignantes aussi bien sur les questions de droit que sur l'appréciation des faits de l'espèce, lesquelles lient étroitement l'autorité administrative et s'imposent à celle-ci. Cette vision du contrôle juridictionnel est très différente : le juge est là pour contrôler et surveiller l'administration publique, pas pour agir comme un humble « *amicus administratoris* » faisant des suggestions concernant la manière d'interpréter le droit ou les faits que l'administration pourrait éventuellement recueillir la prochaine fois.

103. D'autre part, il est bien entendu aussi vrai que l'effet contraignant de la décision judiciaire ne vaudra que pour la question couverte par cette décision. Autrement dit, à la suite d'une décision du juge sur certaines questions, l'espace juridique et factuel au sein duquel l'administration peut évoluer se réduit. Dans la mesure où le juge a en pratique « exclu » par un constat final une partie de l'espace juridique de tout examen supplémentaire, la même question ne peut pas être réexaminée. Le faire serait contraire au sens et à la finalité de tout contrôle juridictionnel et ferait, de fait, de la justice administrative un jeu sans fin de ping-pong procédural.

104. En revanche, l'administration peut faire sa propre appréciation au sein de l'espace juridique dont elle n'a pas été « exclue » par le juge et, dans le contexte spécifique de la protection internationale, où l'appréciation se fait *ex nunc*, elle est aussi obligée de tenir compte de tout nouveau fait porté à sa connaissance entre la décision judiciaire d'annulation et l'adoption d'une nouvelle décision administrative.

105. Dans ces deux cas, l'administration doit toutefois utiliser de bonne foi l'« espace » qu'est susceptible de lui laisser la décision judiciaire précédente ou la nature *ex nunc* de l'appréciation : si elle doit apprécier les circonstances factuelles de manière continue, elle ne peut faire (un mauvais) usage de cette obligation de façon à s'appuyer sur des éléments nouveaux, formellement parlant, mais sans aucune incidence sur l'appréciation factuelle, pour contourner les limites de l'appréciation judiciaire antérieure qui était nécessairement liée à la décision administrative antérieure contenant certains éléments factuels.

106. Je souhaite ajouter que, selon moi, la même conclusion résulte également des exigences de l'article 47, premier alinéa, de la Charte⁵¹, auxquelles l'interprétation de l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 et sa mise en œuvre par les États membres⁵² doivent se conformer.

107. Il conviendrait de relever dans ce contexte que l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 serait dépourvu de tout effet utile si l'administration était autorisée à rouvrir des litiges pour lesquels un juge avait déjà rendu un arrêt définitif⁵³. Cette situation serait également contraire au principe de sécurité juridique, qui doit être considéré comme une partie intégrante du droit à un recours effectif

⁵⁰ Points 41 à 47 des présentes conclusions.

⁵¹ À propos de la relation existant entre le principe d'effectivité en tant que l'une des exigences doubles nées de la notion d'« autonomie procédurale » des États membres et le droit fondamental à un recours effectif tiré de l'article 47 de la Charte, voir mes conclusions dans l'affaire *Banger* (C-89/17, EU:C:2018:225, points 99 et suivants).

⁵² Arrêt du 18 octobre 2018, *E. G.* (C-662/17, EU:C:2018:847, point 47 et jurisprudence citée).

⁵³ Voir, par analogie, aussi Cour EDH, 2 novembre 2004, *Tregubenko c. Ukraine* (CE:ECHR:2004:1102JUD006133300, § 34 à 38) et Cour EDH, 6 octobre 2011, *Agrokompleks c. Ukraine* (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 150 à 151).

et est l'« un des éléments fondamentaux de la prééminence du droit »⁵⁴. En effet, comme la Cour EDH l'a rappelé, le principe de sécurité juridique exige que « la solution donnée de manière définitive à tout litige par les tribunaux ne soit plus remise en cause »⁵⁵. De plus, comme nous l'avons déjà vu de manière générale dans les présentes conclusions⁵⁶, le non-respect de l'exigence d'un recours juridictionnel effectif est contraire au cœur même de l'état de droit dans l'Union.

108. Pour en revenir au litige au principal, vu les éléments fournis dans la décision de renvoi, la juridiction de renvoi, en annulant la deuxième décision administrative, semble avoir exclu tout espace résiduel de décision de l'autorité administrative. En effet, si la juridiction de renvoi dans son premier arrêt d'annulation a ordonné à l'autorité administrative d'examiner des éléments de preuve spécifiques, elle a affirmé dans le deuxième arrêt d'annulation qu'il fallait accueillir la demande de protection internationale du requérant puisque l'élément de craintes fondées de persécution politique était établi. Il n'était donc pas possible à l'autorité administrative de réexaminer cette évaluation.

109. En outre, on pourrait ajouter qu'en écartant l'appréciation du juge national, énoncée dans la motivation du deuxième arrêt d'annulation, l'administration a prolongé la durée totale de la procédure (qui a dépassé les cinq ans à ce jour et n'est toujours pas terminée). En agissant ainsi, elle a freiné la réalisation de l'objectif de contrôle prompt de l'appréciation d'une demande de protection internationale, qui doit être poursuivi tant au stade administratif qu'au stade judiciaire⁵⁷.

110. Pour ces motifs, ma conclusion intermédiaire est qu'un modèle de contrôle juridictionnel en matière de protection internationale où les juges ne se voient conférer qu'un pouvoir de cassation, et où les orientations judiciaires qu'ils donnent dans leurs décisions judiciaires d'annulation sont, en pratique, ignorées par les organes administratifs lorsque ces derniers se prononcent de nouveau sur la même affaire, comme cela a été démontré dans le litige au principal, ne respecte pas les exigences du contrôle juridictionnel effectif prévu à l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 et interprété à la lumière de l'article 47, premier alinéa, de la Charte.

D. Recours

111. La conclusion intermédiaire à laquelle je viens de parvenir fait naître deux autres questions également abordées par la juridiction de renvoi : *quel* recours et *quand*, précisément, celui-ci doit-il être appliqué dans le litige au principal ?

1. Quel recours ?

112. Cette question a été débattue à l'audience. La Cour a interrogé le gouvernement hongrois sur les instruments et mesures prévus par le droit hongrois susceptibles d'assurer la mise en œuvre effective d'une décision judiciaire en dépit de la réticence de l'autorité administrative. Il semble, au regard de la réponse donnée, et sous réserve d'une vérification de la juridiction de renvoi, qu'il n'existe aucune mesure de ce type.

113. Lorsqu'une procédure est en cours, il semble que le juge national ne peut pas forcer l'administration à agir d'une certaine manière concernant le *bien-fondé* du litige. Même si, in abstracto, on pourrait peut-être suggérer l'imposition d'amendes ou l'adoption d'injonctions, ces mesures (outre la question de leur efficacité) semblent ne pas être disponibles.

⁵⁴ Cour EDH, 6 octobre 2011, *Agrokompleks c. Ukraine* (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 144 et jurisprudence citée).

⁵⁵ Cour EDH, 6 octobre 2011, *Agrokompleks c. Ukraine* (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 144 et jurisprudence citée).

⁵⁶ Voir points 48 à 62 des présentes conclusions.

⁵⁷ Concernant le stade précontentieux, voir article 31, paragraphe 2, et considérant 18 de la directive 2013/32. En ce qui concerne l'obligation des juges d'assurer « un traitement aussi rapide que possible des demandes », voir arrêt du 25 juillet 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, point 148).

114. Dès qu'un juge a rendu une décision définitive sur le bien-fondé du litige, ce dernier et la procédure judiciaire y afférente sont clos. Il devient alors logiquement impossible pour le juge de faire respecter sa décision judiciaire par l'administration, puisqu'il n'y a plus de litige pendant. En effet, la décision du juge devrait s'imposer à l'administration en vertu du simple fonctionnement de la loi, à savoir de l'article 109, paragraphe 4, de la loi relative à la procédure et aux prestations administratives, sous réserve que l'interprétation de cette disposition et la réalité nationale conduisent bien à cette conclusion.

115. En droit national, il semblerait donc qu'il n'existe pas d'alternative viable au respect volontaire d'une décision judiciaire, alternative qui donnerait aux juges le pouvoir de forcer l'administration à se conformer à leurs décisions. La question devient donc bien, comme la juridiction de renvoi l'affirme, celle de savoir si le droit de l'Union pourrait fournir au juge national un outil dans une telle situation.

116. À mon avis, oui. Comme la Cour l'a affirmé, « en vertu du principe de la primauté du droit de l'Union, qui est une caractéristique essentielle de l'ordre juridique de l'Union [...], le fait pour un État membre d'invoquer des dispositions de droit national, fussent-elles d'ordre constitutionnel, ne saurait affecter l'effet du droit de l'Union sur le territoire de cet État »⁵⁸. Le principe de primauté (et d'effet direct⁵⁹) oblige donc le juge national à écarter toute règle nationale qui encadrerait le contrôle juridictionnel en matière de protection internationale d'une manière qui serait incompatible avec l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 ainsi qu'avec l'article 47, premier alinéa, de la Charte et empêcherait le juge national d'atteindre l'objectif poursuivi par ces règles⁶⁰.

117. Je crois comprendre que, dans le litige au principal, il n'est pas possible d'interpréter le droit national conformément au droit de l'Union. La non-application de la règle incompatible est donc, en vertu du droit de l'Union, la seule solution possible dans le litige au principal⁶¹. Néanmoins, la question qui se pose tout de suite est celle de savoir comment cette non-application fonctionnerait dans le litige au principal.

118. Cela dépend des règles procédurales applicables en définitive au litige au principal lorsque la juridiction de renvoi le tranchera de nouveau.

119. Si les règles procédurales applicables étaient celles en vigueur *au 1^{er} janvier 2018*, la primauté de l'Union signifierait l'exclusion de l'exception qui a privé les juridictions administratives de la possibilité de réformer des décisions administratives en matière de protection internationale. Je crois comprendre que cette exception est prévue à l'article 68, paragraphe 5, de la loi relative au droit d'asile. Un litige réglé au niveau national retomberait par défaut sous l'empire du pouvoir général de réformer des décisions administratives, actuellement régi par l'article 90, paragraphe 1, du code de procédure administrative contentieuse.

58 Voir arrêt du 26 février 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, point 59 et jurisprudence citée).

59 Ne souhaitant pas prendre part aux discussions (plutôt académiques) concernant la question de savoir si le fait d'écarter toute règle nationale en conflit avec le droit de l'Union dans une affaire telle que le litige au principal est la conséquence de la seule primauté du droit de l'Union ou bien de la primauté et de l'effet direct, il me suffit de relever que l'article 47, premier alinéa, de la Charte s'est vu doter de l'effet direct par la Cour dans l'arrêt du 17 avril 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, point 78).

60 Voir, par analogie, arrêt du 5 juin 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, points 62 à 64).

61 S'il est bien entendu également possible d'envisager un recours tendant à l'octroi de dommages-intérêts pour violation du droit de l'Union imputable à un État membre, du moins en théorie, il est assez évident que dans le cas des demandeurs de protection internationale, un tel recours est illusoire et inefficace.

120. Si les règles procédurales applicables étaient celles en vigueur *entre le 15 septembre 2015 et le 1^{er} janvier 2018*, le pouvoir de réformer les décisions administratives dans le domaine en cause pourrait être exercé en n'appliquant pas la loi ayant abrogé l'article 339, paragraphe 2, sous j), de la loi relative à la procédure civile dans sa version en vigueur avant le 15 septembre 2015 et ayant aussi modifié l'article 68, paragraphe 5, de la loi relative au droit d'asile. Ainsi, les règles procédurales seraient par défaut, en pratique, celles du régime qui existait avant le 15 septembre 2015 en matière de protection internationale.

121. En conclusion, le point commun est que la solution suggérée consisterait à écarter en pratique l'exclusion du pouvoir de réformer des décisions dans le cadre du contrôle juridictionnel en matière de protection internationale. Dans ces deux scénarii, après cette exclusion, les juges nationaux ne seraient pas chargés de faire quelque chose qu'ils n'étaient pas déjà habitués à faire et qui n'est pas en réalité la position procédurale par défaut à l'heure actuelle.

2. *Déclenché quand ?*

122. La dernière question concerne le moment où la primauté du droit de l'Union déclencherait l'effet d'exclusion évoqué dans les présentes conclusions. Compte tenu des exigences cumulatives de prompt contrôle et de respect d'une décision judiciaire préalable contenues à l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 lu à la lumière de l'article 47, premier alinéa, de la Charte, le pouvoir susmentionné du juge national serait déclenché lorsque i) l'appréciation claire contenue dans la décision judiciaire annulant une décision administrative serait ignorée par l'autorité administrative, ii) sans que cette dernière apporte d'élément nouveau dont elle aurait raisonnablement et légitimement pu tenir compte, privant ainsi la protection juridictionnelle conférée au requérant de tout effet utile.

123. Dit simplement, le déclencheur n'est pas le nombre, mais la qualité. Dans la logique de l'exclusion de l'administration de l'espace de prise de décision par l'appréciation juridictionnelle qui a déjà été effectuée, expliquée aux points 103 à 105 des présentes conclusions, un juge national acquiert la compétence de réformer une décision en matière de protection internationale en vertu du droit de l'Union dès que sa décision a été ignorée. Peu importe que cela se produise au septième, au troisième ou au deuxième tour du contrôle juridictionnel.

124. Eu égard à ce qui précède, ma seconde conclusion intermédiaire est que, afin de garantir le respect de l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 lu à la lumière de l'article 47, premier alinéa, de la Charte, un juge national, qui statue dans des circonstances telles que celles du litige au principal, doit écarter la règle nationale qui limite son pouvoir à la simple annulation de la décision administrative en cause. Cette obligation naît lorsque l'autorité administrative ignore l'appréciation claire contenue dans la décision judiciaire annulant sa décision administrative préalable sans apporter aucun nouvel élément dont elle aurait raisonnablement et légitimement pu tenir compte, privant ainsi la protection juridictionnelle conférée par les dispositions invoquées de tout effet utile.

125. En guise de remarque finale, il convient de relever que les considérations générales relatives au rôle crucial du contrôle juridictionnel effectif dans la préservation de l'état de droit dans tout système juridique valent dans tous les domaines du droit de l'Union à mettre en œuvre au niveau national. C'est notamment vrai pour la portée et l'intensité des effets contraignants des décisions judiciaires et l'obligation pesant sur les autorités publiques de les exécuter pleinement et de bonne foi. Cela étant dit, il convient aussi de souligner que le litige au principal concerne les exigences spécifiques relatives à la rapidité et à la qualité du contrôle juridictionnel prévu dans les dispositions détaillées du droit dérivé, à savoir à l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32, qui concerne un domaine du droit assez spécifique.

V. Conclusion

126. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre au Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Pécs, Hongrie) comme suit :

- l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, lu en combinaison avec l'article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'un modèle de contrôle juridictionnel en matière de protection internationale où les juges ne se voient conférer qu'un pouvoir de cassation, et où les orientations judiciaires qu'ils donnent dans leurs décisions judiciaires d'annulation sont, en pratique, ignorées par les organes administratifs lorsque ces derniers se prononcent de nouveau sur la même affaire, comme cela a été démontré dans le litige au principal, ne respecte pas les exigences du contrôle juridictionnel effectif prévu à l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 et interprété à la lumière de l'article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux ;
- un juge national, qui statue dans des circonstances telles que celles du litige au principal, doit écarter la règle nationale qui limite son pouvoir à la simple annulation de la décision administrative en cause. Cette obligation naît lorsque l'autorité administrative ignore l'appréciation claire contenue dans la décision judiciaire annulant sa décision administrative préalable sans apporter aucun nouvel élément dont elle aurait raisonnablement et légitimement pu tenir compte, privant ainsi la protection juridictionnelle conférée par les dispositions invoquées de tout effet utile.