



Strasbourg, 10 December / décembre 2007

CJ-DA-GT (2007) 4
version mosaïque/mosaic

**COMPENDIUM OF REPLIES TO QUESTIONNAIRE
ON ADMINISTRATIVE APPEALS IN EUROPE**

**COMPILEATION DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE
SUR LES RECOURS ADMINISTRATIFS EN EUROPE**

TABLE OF CONTENTS
TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
PRESENTATION OF THE QUESTIONNAIRE.....	3
PRESENTATION DU QUESTIONNAIRE.....	7
REPLY FROM ALBANIA	11
REPLY FROM AUSTRIA.....	16
REPLY FROM BULGARIA	20
REPLY FROM THE REPUBLIC OF CROATIA.....	28
REPLY FROM DENMARK	34
REPLY FROM ESTONIA.....	43
REPONSE DE LA FRANCE	56
DEUXIEME PARTIE – REGIMES SPECIFIQUES.....	64
REPONSE DE L'ITALIE	72
REPLY FROM LATVIA.....	79
REPONSE DU LUXEMBOURG	84
RÉPONSE DE LA MOLDOVA.....	94
REPLY FROM NORWAY	101
REPLY FROM POLAND.....	109
REPONSE DE LA ROUMANIE	118
REPLY FROM SPAIN.....	125
REPLY FROM SWEDEN.....	135
REPONSE DE LA SUISSE.....	139
REPLY FROM THE UNITED KINGDOM	149

PRESENTATION OF THE QUESTIONNAIRE

(English version)

I. SCOPE OF THE SURVEY

The terms of reference of the Project Group on Administrative Law (CJ-DA) are to carry out a study on the law and practice of the member states on administrative appeals with a view to examining the desirability of preparing a recommendation in this field. Accordingly, information from each country is required on the system of administrative appeals available to individuals in order to review administrative decisions which affect their rights and interests.

Administrative appeals against administrative decisions

“*Administrative appeals*” must be understood to arise where an application is made by an individual to a public authority to review an administrative decision. Depending on the circumstances, the authority with which the application is lodged may be:

- the authority which took the decision;
- a higher authority (hierarchically superior to or supervising the authority which took the decision);
- an independent public authority, but not of the nature of a tribunal as understood by the European Convention on Human Rights.

“*Administrative decisions*” shall mean non-regulatory decisions taken by public authorities when exercising the prerogatives of public power. Non-regulatory decisions may be individual or otherwise. Individual decisions are those addressed solely to individuals.

“*Public authorities*” shall be taken to mean:

- a) any public-law entity of any kind or at any level, including state, local and autonomous authorities, providing a public service or acting in the public interest,
- b) any private-law entity exercising the prerogatives of a public authority responsible for providing a public service or acting in the public interest.

II. SURVEY METHOD AND PRESENTATION OF THE REPLIES TO THE QUESTIONNAIRE

The survey will give ***a general overview***, as concise as possible, of the different types of administrative appeals available in your country. Information is sought on whether member states have general or special rules governing administrative appeals. Where special rules exist information is sought in relation to those appeals which would significantly impact on individuals in one or more specific field(s) such as tax, immigration or social welfare, or any further examples of such appeals you might wish to offer.

This will make it possible to gauge the relative importance of each of the main types of administrative appeals within your country which safeguard private persons from the adverse consequences of administrative acts.

The survey will then address the ***legal rules and the de facto situations concerning each type of administrative appeal***. The aim is to establish what factors help make an administrative appeal easy to access and to use and enable effective protection of the interests of the private persons concerned.

QUESTIONNAIRE

I. DIFFERENT TYPES OF APPEALS

1. Are there general rules in your country which apply to administrative appeals? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those general rules.
2. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to specific areas? If so, please indicate the most important of these and complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.
3. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to sensitive areas which seek to protect the rights and interests of individuals, in areas like tax, immigration, social welfare or personal data protection? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.
4. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where it is claimed that there has been a breach of the European Convention on Human Rights? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.
5. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where a public authority fails or refuses to respond to a request? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules. If not, please explain what procedures apply in such cases.
6. Are there general rules or practices governing the payment by the State of legal expenses incurred by individuals with insufficient resources in the context of an administrative appeal? If so, please describe briefly those general rules or practices.

II. EASE AND EFFECTIVENESS OF APPEALING AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS

Please complete separate sets of answers for the questions below, one set to deal specifically with appeals subject to general rules and the other sets of answers to deal specifically with appeals subject to special rules as referred to in Part I of the questionnaire.

1. Please indicate what type of administrative appeal as set out in Part I of the questionnaire is being referred to whether general or special in nature? In the latter case, please further specify which type of appeal you are referring to in the context of your reply to Part I of the questionnaire.
2. What law governs this administrative appeal?
3. Is the subject of an administrative decision informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged?
4. Before which authority can or must an administrative appeal be lodged?
 - 4.1 the public authority which took the impugned decision?
 - 4.2 a higher public authority (hierarchically superior to the authority which took the decision)?
 - 4.3 a public authority supervising the authority which took the decision, e.g.:
 - an authority supervising a local government authority
 - or an authority supervising an administrative body with limited powers?
 - 4.4 an independent public authority not linked in any way to the authority which took the decision?
5. Are restrictions placed on the lodging of an administrative appeal?
 - 5.1 What is the time-limit for lodging an appeal?
 - 5.2 Is a person who is considering to lodge an appeal entitled to know the grounds on which the decision was based (which may be communicated either automatically or on request)?
 - 5.3 Is the person who is affected by a decision the only person entitled to lodge an administrative appeal or can an appeal be lodged by a third party whose interests or rights have been affected?
 - 5.4 Is it easy to obtain access to the case-file or the documents in the possession of the public authority which took the decision?
 - 5.5 Which formal requirements must be complied with?

- In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed?
- 5.6 Is it necessary for the appellant to be assisted by a lawyer? Is it easier for a lawyer to obtain access to the case-file as compared with a mere individual? Can the appellant be assisted by an association, for example a trade union, or by any other person in lodging an appeal? In that case, can those persons access the case-file?
6. What is the effect of lodging an appeal?
- 6.1 Does the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented? If not, is it possible to apply for a stay?
 - 6.2 Does lodging the appeal allow the appellant to ask the public authority ruling on the appeal to adopt interim or protective measures?
 - 6.3 Is the public authority obliged to decide the appeal within a given time-limit?
7. The appeal procedure:
- 7.1 Can (or must) the appellant be assisted by a lawyer or by an association (in particular a trade union) or any other person?
 - 7.2 Does the appellant have access to all or part of the case-file?
 - 7.3 Is the appellant entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision in response to the arguments set out in the appeal? To what extent and in which form, orally or in writing, is the appellant entitled to respond to those counter-arguments?
 - 7.4 Is the appeal examined by a legally qualified official? By a higher-ranking official?
8. The decision of the appeals authority:
- 8.1 How broad are the powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal?
 - 8.1.1 Can the appeals authority review in full the impugned decision or only its lawfulness?
 - 8.1.2 Can the appeals authority review a violation of the European Convention on Human Rights either *ex officio* or on foot of the claim lodged?
 - 8.1.3 Can the appeals authority take into consideration arguments which have not been advanced by the appellant and/or of which the appellant has not been informed?
 - 8.2 How broad are the decision-making powers enjoyed by the authority deciding the appeal? Can it take:
 - 8.2.1 a decision that is even more unfavourable to the appellant?
 - 8.2.2 a decision affecting the rights of third parties?
 - 8.3 Is it mandatory for the authority hearing the appeal to:
 - 8.3.1 give grounds for its decision?
 - 8.3.2 accompany its decision with information on the judicial remedies available to the appellant (including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria)?
 - 8.3.3 formally notify its decision? To whom (the appellant, the person concerned by the decision)?
9. Costs of the proceedings and legal assistance:
- 9.1 Is the administrative appeal free of charge for the appellant? Must the appellant pay for the costs of photocopying or translations for example?
 - 9.1.1 If not, can an appellant without sufficient means seek the costs of the appeal from the state and under what conditions?
 - 9.1.2 Can the appeals authority make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs? If so, can the person without sufficient means seek a waiver from the state of the advance payment of such costs and under what conditions?
 - 9.2 Can the person without sufficient means obtain from the state payment of the costs of a lawyer?
 - 9.3 Does the state ensure that an appellant without sufficient means is able to obtain necessary legal advice in respect of the appeal?
10. Relations between administrative appeals and judicial appeals:
- 10.1 Is it mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court?

- 10.2 In a judicial appeal, can new arguments not raised before the administrative appeal be raised in the course of judicial proceedings?
- 10.3 Where an appeal has been lodged before the court, is it possible for the public authority to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings?

PRESENTATION DU QUESTIONNAIRE

(version française)

I. CHAMP DE L'ENQUETE

Vu le mandat du Groupe de projet sur le droit administratif (CJ-DA) de conduire une étude sur le droit et la pratique des Etats membres en ce qui concerne le recours administratif en vue d'évaluer l'opportunité de préparer une recommandation en la matière, il est demandé à chaque pays de fournir des informations sur leur système de recours administratifs dont disposent les personnes privées afin d'obtenir d'une autorité administrative qu'elle réexamine les décisions qui affectent les droits et intérêts de ces personnes.

Les recours administratifs dirigés contre une décision

Il faut entendre par « recours administratif » une procédure initiée par une personne privée auprès d'une administration publique pour que celle-ci réexamine une décision. L'autorité saisie du recours peut être selon les cas :

- l'autorité qui a pris la décision;
- l'autorité supérieure (hiérarchique ou de tutelle) à cette autorité ;
- et une autorité administrative indépendante des autorités précédentes mais ne constituant pas un tribunal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Par « décision », il faut entendre les actes non réglementaires que prennent les administrations publiques dans l'exercice de prérogatives de puissance publique. Les actes non réglementaires peuvent être individuels ou non. Les actes individuels sont ceux qui visent une ou plusieurs personnes déterminées.

Par « administration publique », il faut entendre:

- a) toute entité de droit public, quelle qu'elle soit, à quelque échelon qu'elle se trouve, notamment l'Etat, les collectivités locales, les administrations autonomes, exerçant des fonctions de service public ou d'intérêt public,
- b) toute entité de droit privé dotée de prérogatives de puissance publique pour l'exercice de fonctions de service public ou d'intérêt public.

II. METHODE DE L'ENQUETE ET PRESENTATION DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE

L'enquête donnera ***un aperçu général***, aussi bref que possible, des différents types de recours administratifs existant dans votre pays. Nous souhaitons savoir si les Etats membres ont des régimes généraux ou spéciaux de règles régissant les recours administratifs. Lorsque des régimes spéciaux de règles existent, nous souhaitons obtenir des informations sur les recours qui affecteraient de façon significative les personnes privées dans un ou plusieurs domaines spécifiques tels que la fiscalité, l'immigration ou la protection sociale, ou tout autre exemple de recours que vous souhaiteriez apporter.

Cet aperçu permettra de mesurer l'importance respective de chacun des principaux types de recours administratif dans le système de protection des personnes privées contre l'administration.

L'enquête portera ensuite sur ***le régime juridique et les données de fait relatifs à chaque type de recours administratif***. Il s'agit de recenser les facteurs qui contribuent à ce que le recours administratif soit facile d'accès et d'emploi et permette une protection efficace des intérêts des personnes privées intéressées.

QUESTIONNAIRE

I. DIFFERENTS REGIMES DE RECOURS

1. Y a-t-il, dans votre pays, un régime général qui s'applique aux différents recours administratifs ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime général.
2. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des domaines spécifiques ? Si tel est le cas, veuillez indiquer les principaux domaines concernés et répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.
3. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des décisions dans des domaines sensibles pour les droits et intérêts des personnes privées, tels que la fiscalité, l'immigration, la protection sociale ou la protection des données à caractère personnel ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.
4. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif lorsqu'une violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme est invoquée ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime.
5. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif en cas d'omission ou de refus d'agir d'une autorité administrative face à une demande ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime. Si tel n'est pas le cas, veuillez indiquer les procédures applicables dans ce type de situations.
6. Y a-t-il, dans votre pays, des règles et des pratiques générales relatives à la prise en charge par l'Etat des frais nécessairement encourus dans le cadre d'un recours administratif formé par une personne démunie ? Si tel est le cas, veuillez décrire brièvement ces règles et ces pratiques générales.

II. FACILITE ET EFFICACITE DES RECOURS ADMINISTRATIFS RELATIFS AUX DECISIONS ADMINISTRATIVES

Veuillez fournir des ensembles distincts de réponses aux questions ci-dessous, l'un portant sur les recours qui font l'objet de régimes généraux et les autres portant sur les recours qui font l'objet de régimes spéciaux, tels que mentionnés dans la première partie du questionnaire.

1. Veuillez indiquer si le régime de recours administratif présenté dans les réponses aux questions suivantes est un régime général ou un régime spécial. Dans ce dernier cas, veuillez préciser de quel régime spécial il s'agit parmi ceux que vous avez mentionnés dans la première partie du questionnaire.
2. Quelle est la base juridique de ce régime de recours administratif ?
3. Le destinataire d'une décision administrative est-il informé de son droit de former un recours administratif contre cette décision et de la manière dont ce recours peut ou doit être formé ?
4. Auprès de quelle autorité ce recours administratif peut-il ou doit-il être formé ?:
 - 4.1 devant l'autorité administrative qui est l'auteur de la décision contestée ?
 - 4.2 devant l'autorité administrative qui est hiérarchiquement supérieure à l'auteur de la décision ?
 - 4.3 devant l'autorité administrative qui est l'autorité de tutelle de l'autorité dont émane la décision?
 - autorité de tutelle d'une collectivité locale ?
 - autorité de tutelle d'un organisme administratif ayant une autonomie limitée ?
 - 4.4 devant une autorité administrative extérieure à l'autorité qui a pris la décision ?
5. L'introduction du recours administratif est-elle soumise à des conditions restrictives ?
 - 5.1 dans quel délai le recours doit-il être formé ?
 - 5.2 la personne qui envisage de faire un recours a-t-elle droit à la communication des motifs de la décision (automatiquement ou sur demande) ?

- 5.3 le destinataire de la décision est-il la seule personne pouvant former un recours administratif ? un tiers dont les intérêts ou les droits sont directement affectés a-t-il aussi un droit de recours ?
- 5.4 l'accès au dossier et aux documents détenus par l'autorité administrative ayant pris la décision est-il aisé ?
- 5.5 quelles sont les conditions de forme que doit respecter le recours ? notamment un dossier complet doit-il être fourni ? ou bien, par exemple, une copie de la décision et une argumentation brève suffisent-elles ?
- 5.6 l'aide d'un avocat est-elle requise ? L'avocat a-t-il plus de facilités pour accéder au dossier qu'un simple particulier ? Le requérant peut-il se faire assister par une association, par exemple un syndicat, ou par toute autre personne pour former le recours ? Dans ce cas, ces personnes peuvent-elles avoir accès au dossier ?

6. L'introduction du recours a-t-il pour effet :

- 6.1 d'empêcher l'exécution de la décision contestée ? Cet effet est-il automatique ou faut-il le demander ?
- 6.2 de permettre de demander à l'autorité de recours l'adoption de mesures provisoires ou conservatoires ?
- 6.3 d'obliger l'autorité administrative à statuer sur le recours dans un certain délai ?

7. L'examen du recours :

- 7.1 le requérant peut-il (ou doit-il) se faire assister par un avocat, une association notamment un syndicat, ou toute autre personne ?
- 7.2 le requérant a-t-il accès en totalité ou en partie au dossier ?
- 7.3 le requérant a-t-il un droit de se voir notifier les contre-arguments avancés par l'autorité administrative qui a rendu la décision contestée en réponse aux arguments avancés dans le recours ? Dans quelle mesure et sous quelle forme, orale ou écrite, le requérant dispose-t-il d'un droit de réponse ?
- 7.4 le recours est-il examiné par un fonctionnaire ayant une formation juridique ? Un fonctionnaire supérieur ?

8. La décision rendue sur recours :

- 8.1 quelle est l'étendue des pouvoirs de contrôle de l'autorité de recours ?
 - 8.1.1 l'autorité de recours peut-elle contrôler intégralement la décision contestée (donc à la fois sous l'angle de l'opportunité et de la légalité) ou ne peut-elle la contrôler que sous l'angle de la légalité ?
 - 8.1.2 l'autorité de recours peut-elle également contrôler le respect des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme soit d'office, soit à la demande du requérant ?
 - 8.1.3 l'autorité de recours peut-elle prendre en considération des arguments qui n'ont pas été exposés par le requérant et/ou n'ont pas été portés à la connaissance du requérant ?
- 8.2 quelle est l'étendue des pouvoirs de décision de l'autorité de recours ? Celle-ci peut-elle prendre :
 - 8.2.1 une décision encore plus défavorable au requérant ?
 - 8.2.2 une décision portant atteinte aux droits de tiers ?
- 8.3 la décision de l'autorité de recours est-elle obligatoirement :
 - 8.3.1 motivée ?
 - 8.3.2 accompagnée de l'indication des voies de recours juridictionnelles qui sont ouvertes (y compris des délais et autres conditions de recevabilité) ?
 - 8.3.3 notifiée ? A qui (au requérant, au destinataire?) ?

9. Frais de procédure et assistance juridique :

- 9.1 la procédure de recours administratif est-elle gratuite pour le requérant ? Celui-ci doit-il payer des frais, tels que de photocopies ou de traduction ?
 - 9.1.1 si la procédure n'est pas gratuite, la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge des frais de procédure ? Et à quelles conditions ?
 - 9.1.2 l'autorité de recours peut-elle subordonner la recevabilité du recours au paiement d'une avance de frais ? Si tel est le cas, la personne démunie peut-elle obtenir de l'autorité qu'elle renonce à exiger le paiement d'une avance ? Et à quelles conditions ?

- 9.2 la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge de ses frais d'avocat nécessités, en droit ou en fait, par la procédure de recours ?
 - 9.3 l'Etat veille-t-il à ce que la personne démunie puisse obtenir la consultation juridique nécessaire en ce qui concerne un recours administratif ?
10. Quelle est l'articulation des recours administratifs avec les recours juridictionnels ?
 - 10.1 le recours administratif est-il un préalable obligatoire à la saisine du juge ?
 - 10.2 si un recours administratif a été formé préalablement, des arguments nouveaux peuvent-ils être présentés devant le juge ?
 - 10.3 le dépôt d'un recours devant le juge empêche-t-il l'autorité administrative de modifier la décision contestée pendant la procédure de recours juridictionnel ?

REPLY FROM ALBANIA

I. DIFFERENT TYPES OF APPEALS

1. Are there general rules in your country which apply to administrative appeals? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those general rules.
Yes.
2. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to specific areas? If so, please indicate the most important of these and complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.
Yes.
3. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to sensitive areas which seek to protect the rights and interests of individuals, in areas like tax, immigration, social welfare or personal data protection? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.
Yes.
4. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where it is claimed that there has been a breach of the European Convention on Human Rights? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.
5. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where a public authority fails or refuses to respond to a request? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules. If not, please explain what procedures apply in such cases.
6. Are there general rules or practices governing the payment by the State of legal expenses incurred by individuals with insufficient resources in the context of an administrative appeal? If so, please describe briefly those general rules or practices.

II. EASE AND EFFECTIVENESS OF APPEALING AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS

Please complete separate sets of answers for the questions below, one set to deal specifically with appeals subject to general rules and the other sets of answers to deal specifically with appeals subject to special rules as referred to in Part I of the questionnaire.

1. Please indicate what type of administrative appeal as set out in Part I of the questionnaire is being referred to whether general or special in nature? In the latter case, please further specify which type of appeal you are referring to in the context of your reply to Part I of the questionnaire.
 - A. As a general rule the Albanian Code of Administrative Procedures foresees the possibility of the public to appeal against an administrative decision. The general rule is that the private person (individual or entity) can appeal to the superior of the public employee that issued the administrative act and after that to the superior or head of the institution. The appeal can be filed for an act or for an omission to act by the administration. The appeal can be filed within 30 days from the notification of the act, or from the day when the act had to be issued.
 - B. Also exist regulations that foresee special procedures for administrative appeals. For example: in the civil service field exists an independent institution to which the civil servants can comply for an administrative decision. Also in the tax area exists a special committee for resolving the appeals.

2. What law governs this administrative appeal?

- A. The general law is the Code of Administrative Procedures
- B. The law "Status of civil servant" of 1999, the law "On tax procedures"

3. Is the subject of an administrative decision informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged?

- A. By law the issuing body has the duty to inform the interested party of the consequences of the act and if it is the case of the possibility of appeal. Not always the possibility of appeal is written in the act.
- B. In the civil service area, when a disciplinary measure is taken against a civil servant, the institution is obliged by law to specify that the decision can be appealed, the term of the appeal and the institution to which the appeal should be addressed.

4. Before which authority can or must an administrative appeal be lodged?

- 4.1 the public authority which took the impugned decision?**
Yes.
- 4.2 a higher public authority (hierarchically superior to the authority which took the decision)?**
Yes.
- 4.3 a public authority supervising the authority which took the decision, e.g.:
- an authority supervising a local government authority
- or an authority supervising an administrative body with limited powers?**
Yes.
- 4.4 an independent public authority not linked in any way to the authority which took the decision?**
Yes.

5. Are restrictions placed on the lodging of an administrative appeal?

5.1 What is the time-limit for lodging an appeal?

The general term is 30 days, but there are also shorter terms in special regulation, i.e. 3 days in the case of appeals against the short listing of candidates for the recruitment procedure in the civil service.

- 5.2 Is a person who is considering to lodge an appeal entitled to know the grounds on which the decision was based (which may be communicated either automatically or on request)?**
Yes.
- 5.3 Is the person who is affected by a decision the only person entitled to lodge an administrative appeal or can an appeal be lodged by a third party whose interests or rights have been affected?**
The latter is the general rule.
- 5.4 Is it easy to obtain access to the case-file or the documents in the possession of the public authority which took the decision?**
The administration tend to resist to the requests of the public.

- 5.5 Which formal requirements must be complied with?**
In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed?
In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed? - The appellant should submit any evidence in his favour.
- 5.6 Is it necessary for the appellant to be assisted by a lawyer? Is it easier for a lawyer to obtain access to the case-file as compared with a mere individual? Can the appellant be assisted by an association, for example a trade union, or by any other person in lodging an appeal? In that case, can those persons access the case-file?**
The general rule is that the person can be assisted, if he considers appropriate, by a representative, being that a lawyer or anything else. The access to the case-file is the same as for individuals.

6. What is the effect of lodging an appeal?

- 6.1 Does the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented? If not, is it possible to apply for a stay?**
The lodge of an appeal automatically suspends the decision, except in special cases foresee in the law. In these cases a special request should be lodged.
- 6.2 Does lodging the appeal allow the appellant to ask the public authority ruling on the appeal to adopt interim or protective measures?**
Yes.
- 6.3 Is the public authority obliged to decide the appeal within a given time-limit?**
Yes – the general term is 30 days.

7. The appeal procedure:

- 7.1 Can (or must) the appellant be assisted by a lawyer or by an association (in particular a trade union) or any other person?**
Yes.
- 7.2 Does the appellant have access to all or part of the case-file?**
Yes.
- 7.3 Is the appellant entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision in response to the arguments set out in the appeal? To what extent and in which form, orally or in writing, is the appellant entitled to respond to those counter-arguments?**
YES. Some special regulations oblige the public authorities to make copies of the acts and evidences for the appellant.
- 7.4 Is the appeal examined by a legally qualified official? By a higher-ranking official?**
YES, case by case.

8. The decision of the appeals authority:

- 8.1 How broad are the powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal?**
- 8.1.1 Can the appeals authority review in full the impugned decision or only its lawfulness?**
In administrative proceedings the review is in full.

8.1.2 Can the appeals authority review a violation of the European Convention on Human Rights either *ex officio* or on foot of the claim lodged?
YES in theory, but the practice is very rare.

8.1.3 Can the appeals authority take into consideration arguments which have not been advanced by the appellant and/or of which the appellant has not been informed?
The appeals authority should stay by the limits of the act and the appeal lodged by the appellant. But, in some cases the independent review authorities went beyond and examined the case in all its parts.

8.2 How broad are the decision-making powers enjoyed by the authority deciding the appeal? Can it take:

8.2.1 a decision that is even more unfavourable to the appellant?
No.

8.2.2 a decision affecting the rights of third parties?
Yes.

8.3 Is it mandatory for the authority hearing the appeal to:

8.3.1 give grounds for its decision?
Yes.

8.3.2 accompany its decision with information on the judicial remedies available to the appellant (including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria)?
Not always.

8.3.3 formally notify its decision? To whom (the appellant, the person concerned by the decision)?
Yes.

9. Costs of the proceedings and legal assistance:

9.1 Is the administrative appeal free of charge for the appellant? Must the appellant pay for the costs of photocopying or translations for example?
Yes, as a general rule.

9.1.1. If not, can an appellant without sufficient means seek the costs of the appeal from the state and under what conditions?
No as a rule.

9.1.2. Can the appeals authority make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs? If so, can the person without sufficient means seek a waiver from the state of the advance payment of such costs and under what conditions?

9.2 Can the person without sufficient means obtain from the state payment of the costs of a lawyer?
NO in administrative proceedings.

9.3 Does the state ensure that an appellant without sufficient means is able to obtain necessary legal advice in respect of the appeal?
The institution is obliged to offer information and assistance, but the lawyer fees are not borne by the state.

10. Relations between administrative appeals and judicial appeals:

10.1 Is it mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court?

The institution is obliged to offer information and assistance, but the lawyer fees are not borne by the state.

10.2 In a judicial appeal, can new arguments not raised before the administrative appeal be raised in the course of judicial proceedings?

Yes.

10.3 Where an appeal has been lodged before the court, is it possible for the public authority to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings?

Yes.

REPLY FROM AUSTRIA

I. DIFFERENT TYPES OF APPEALS

- 1. Are there general rules in your country which apply to administrative appeals? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those general rules.**

- 2. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to specific areas? If so, please indicate the most important of these and complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

Yes, concerning the appeals in asylum procedures.

- 3. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to sensitive areas which seek to protect the rights and interests of individuals, in areas like tax, immigration, social welfare or personal data protection? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

Yes, concerning the appeals in asylum procedures.

- 4. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where it is claimed that there has been a breach of the European Convention on Human Rights? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

- 5. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where a public authority fails or refuses to respond to a request? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules. If not, please explain what procedures apply in such cases.**

- 6. Are there general rules or practices governing the payment by the State of legal expenses incurred by individuals with insufficient resources in the context of an administrative appeal? If so, please describe briefly those general rules or practices.**

II. EASE AND EFFECTIVENESS OF APPEALING AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS

Please complete separate sets of answers for the questions below, one set to deal specifically with appeals subject to general rules and the other sets of answers to deal specifically with appeals subject to special rules as referred to in Part I of the questionnaire.

- 1. Please indicate what type of administrative appeal as set out in Part I of the questionnaire is being referred to whether general or special in nature? In the latter case, please further specify which type of appeal you are referring to in the context of your reply to Part I of the questionnaire.**

Rules concerning the appeal against a decision of the Federal Asylum Authority.

The responsible authority to examine asylum applications in second instance is the Independent Federal Review Board, which is a unique body within the Austrian administrative system, fulfilling the requirements of the "tribunal" according to Art. 6 of the ECHR.

- 2. What law governs this administrative appeal?**

Federal Asylum Act 2005 and the General Administrative Procedure Act 1991.

3. Is the subject of an administrative decision informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged?
4. Before which authority can or must an administrative appeal be lodged?
 - 4.1 the public authority which took the impugned decision?
 - 4.2 a higher public authority (hierarchically superior to the authority which took the decision)?
 - 4.3 a public authority supervising the authority which took the decision, e.g.:
 - an authority supervising a local government authority
 - or an authority supervising an administrative body with limited powers?
 - 4.4 an independent public authority not linked in any way to the authority which took the decision?

5. Are restrictions placed on the lodging of an administrative appeal?

- 5.1 What is the time-limit for lodging an appeal?
- 5.2 Is a person who is considering to lodge an appeal entitled to know the grounds on which the decision was based (which may be communicated either automatically or on request)?
- 5.3 Is the person who is affected by a decision the only person entitled to lodge an administrative appeal or can an appeal be lodged by a third party whose interests or rights have been affected?

If an appeal is lodged within the framework of the family procedure in the asylum procedure only by one member of this family, the appeal is deemed as having been lodged also against the decisions of the other family members. (para 36 (3) Asylum Act).

- 5.4 Is it easy to obtain access to the case-file or the documents in the possession of the public authority which took the decision?
- 5.5 Which formal requirements must be complied with?
In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed?
- 5.6 Is it necessary for the appellant to be assisted by a lawyer? Is it easier for a lawyer to obtain access to the case-file as compared with a mere individual? Can the appellant be assisted by an association, for example a trade union, or by any other person in lodging an appeal? In that case, can those persons access the case-file?

6. What is the effect of lodging an appeal?

- 6.1 Does the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented? If not, is it possible to apply for a stay?
- 6.2 Does lodging the appeal allow the appellant to ask the public authority ruling on the appeal to adopt interim or protective measures?

Questions 6.1. and 6.2:

According to the Asylum Act the following 2 situations must be differentiated:

- If the appeal is lodged against a decision rejecting the application it does not have suspensory effect. An appeal against an expulsion order issued with the rejecting decision will only have suspensory effect if the Independent Federal Asylum Review Board allows for it. (para 36 (1) Asylum Act).

- If the appeal is lodged against another decision the ruling itself and the connected expulsion order will have suspensory effect, unless the suspensory effect is disallowed. (para 36 (2) Asylum Act).

Within the family procedure, the appeal will have suspensory effect for all family members as soon as it has for only one.

If an appeal against an expulsion does not have suspensory effect, the execution has to be suspended until the end of the time limit in which an appeal may be lodged, or if an appeal is lodged until the end of the 7th day following the lodging of the appeal, if the Independent Federal Asylum Authority does not allow the suspensory effect. (para 36 (3), (4) Asylum Act.)

6.3 Is the public authority obliged to decide the appeal within a given time-limit?

The Independent Federal Asylum Review Board has to decide within 8 weeks against a rejecting decision, which does not have suspensory effect. (para 41 (2) Asylum Act.)

7. The appeal procedure:

7.1 Can (or must) the appellant be assisted by a lawyer or by an association (in particular a trade union) or any other person?

The Austrian Asylum Act foresees that Refugee Advisers must be appointed by the Federal Minister of the Interior. On request by the person concerned they shall assist aliens in matter of asylum law, including representation in procedures pursuant to the Asylum Act 2005 (para 66 Asylum Act.)

The applicability of the general rules on representation in administrative procedures is not restricted by this special rule.

7.2 Does the appellant have access to all or part of the case-file?

7.3 Is the appellant entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision in response to the arguments set out in the appeal? To what extent and in which form, orally or in writing, is the appellant entitled to respond to those counter-arguments?

An oral hearing may be scheduled according to the general rules of para. 67 d of the Act on Administrative Procedure, except it is about decisions on the suspensory effect of an appeal or against an appeal rejecting the application. (para 41 (4) Asylum Act.)

7.4 Is the appeal examined by a legally qualified official? By a higher-ranking official?

Yes.

8. The decision of the appeals authority:

8.1 How broad are the powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal?

8.1.1 Can the appeals authority review in full the impugned decision or only its lawfulness?

8.1.2 Can the appeals authority review a violation of the European Convention on Human Rights either *ex officio* or on foot of the claim lodged?

8.1.3 Can the appeals authority take into consideration arguments which have not been advanced by the appellant and/or of which the appellant has not been informed?

8.2 How broad are the decision-making powers enjoyed by the authority deciding the appeal? Can it take:

8.2.1 a decision that is even more unfavourable to the appellant?

8.2.2 a decision affecting the rights of third parties?

8.3 Is it mandatory for the authority hearing the appeal to:

8.3.1 give grounds for its decision?

8.3.2 accompany its decision with information on the judicial remedies available to the appellant (including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria)?

8.3.3 formally notify its decision? To whom (the appellant, the person concerned by the decision)?

9. Costs of the proceedings and legal assistance:

9.1 Is the administrative appeal free of charge for the appellant? Must the appellant pay for the costs of photocopying or translations for example?

9.1.1 If not, can an appellant without sufficient means seek the costs of the appeal from the state and under what conditions?

- 9.1.2. Can the appeals authority make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs? If so, can the person without sufficient means seek a waiver from the state of the advance payment of such costs and under what conditions?**
 - 9.2 Can the person without sufficient means obtain from the state payment of the costs of a lawyer?**
 - 9.3 Does the state ensure that an appellant without sufficient means is able to obtain necessary legal advice in respect of the appeal?**
- 10. Relations between administrative appeals and judicial appeals:**
 - 10.1 Is it mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court?**
 - 10.2 In a judicial appeal, can new arguments not raised before the administrative appeal be raised in the course of judicial proceedings?**
 - 10.3 Where an appeal has been lodged before the court, is it possible for the public authority to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings?**

With view to question II.1 und II.2:

The scope of section 57 of the General Administrative Procedure Act 1991 [*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG*] – specifying regulations without any prior investigation procedure [*Mandatsbescheide*] – is extended through section 20 paragraph 2 of the Austrian Data Protection Act 2000 [*Datenschutzgesetz 2000 – DSG 2000*] by data protectional matters, as far as the serious threat to the data subject's interest in secrecy deserving protection, requires measures not to be postponed.

REPLY FROM BULGARIA

I. DIFFERENT TYPES OF APPEALS

- 1. Are there general rules in your country which apply to administrative appeals? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those general rules.**

The general rules which apply to administrative appeals in Bulgaria are set out in the Administrative Procedure Code (Promulgated, State Gazette No. 30/11.04.2006, effective 12.07.2006.), chapter Six, title Administrative Contestation of administrative acts.

- 2. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to specific areas? If so, please indicate the most important of these and complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

Special rules which apply to administrative appeals are set out in the Tax and Social Security Procedure Code, effective 01.01.2006; Social Security Code, effective since 01.01.2000; The Law for protection of the personal data (2002); Social Assistance Act (1998); Integration of Persons with Disabilities Act (2004).

- 3. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to sensitive areas which seek to protect the rights and interests of individuals, in areas like tax, immigration, social welfare or personal data protection? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

The above mentioned acts establish some special rules which apply to administrative appeals related to tax, social security, social welfare and personal data protection.

- 4. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where it is claimed that there has been a breach of the European Convention on Human Rights? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

There are not special rules which apply to administrative appeals where it is claimed that there has been a breach of the European Convention on Human Rights.

There are special rules which apply to administrative acts issued in breach of the European Convention on Human Rights.

Any effective individual or general administrative act, which has not been contested before the court, may be revoked or modified by the immediately superior administrative authority, and if the act was not subject to administrative contestation, by the authority which issued the said act if the European Court of Human Rights has found, by judgment, any violation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

An act shall be reversible if the European Court of Human Rights has found, by judgment, any violation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

- 5. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where a public authority fails or refuses to respond to a request? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules. If not, please explain what procedures apply in such cases.**

There are no special rules which apply to administrative appeals where a public authority fails to respond to a request. The general rules, set out in chapter six of the Administrative Procedure Code are applicable to the administrative appeals against failures of administrative authorities to respond to a request in due time.

The express refusal by an administrative authority to consider on the merits a request for the issuance of an individual or general administrative act can be appealed before the court by the person who submitted the request within fourteen days after communication.

- 6. Are there general rules or practices governing the payment by the State of legal expenses incurred by individuals with insufficient resources in the context of an administrative appeal? If so, please describe briefly those general rules or practices.**

No stamp duties are collected and no costs are paid on any proceedings under the Administrative Procedure Code (APC), unless so provided for therein or in another law.

II. EASE AND EFFECTIVENESS OF APPEALING AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS

- 1. Please indicate what type of administrative appeal as set out in Part I of the questionnaire is being referred to whether general or special in nature? In the latter case, please further specify which type of appeal you are referring to in the context of your reply to Part I of the questionnaire.**

- 2. What law governs this administrative appeal?**

The Administrative Procedure Code (Promulgated, State Gazette No. 30/11.04.2006, effective 12.07.2006.), chapter Six, title Administrative Contestation of administrative acts, sets out the general rules which apply to administrative appeals in Bulgaria.

Special rules which apply to administrative appeals are set out in the Tax and Social Insurance Procedure Code, effective 01.01.2006; Social security code, effective since 01.01.2000; The Law for protection of the personal data (Jan 2002); Social Assistance Act (1998); Integration of Persons with Disabilities Act (2004).

- 3. Is the subject of an administrative decision informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged?**

The reasoned administrative decision issued in writing states identification of the authority and time limit for appeal of the act. (art. 59 APC). The subject of an administrative decision is informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged.

- 4. Before which authority can or must an administrative appeal be lodged?**

The Administrative appeal is lodged before the higher authority (the immediately hierarchically superior administrative authority to the authority which took the decision; (Article 81 APC).

The administrative acts of mayoralty mayors and borough mayors can be contested before the municipality mayor.

The administrative acts of the specialized executive bodies of the municipality can be contested before the municipality mayor.

The administrative acts of municipality mayors can be contested before the regional governor. (Article 93 APC).

The acts of the authorities which have no superior administrative authority shall not be subject to contestation according to an administrative procedure.

A special rule is set out in the **Personal Data Protection Act** (Promulgated, SG, 'No 1 / 4.01.2002, in force since 1.01.2002). Appeals against actions of the personal data administration in cases of prolongation of the term, provision of partial access, or refusal to provide access to personal data, can be lodged before The Commission for the protection of personal data within 14 days of term from the notification by art. 33, chapter 1, or from the expiration of the term by art. 32, chapter 1. (art. 38), or within 14 days of term after the violation of his/her rights by art. 28, chapter 1 и 2, or after the recognition of such violations. The Commission for the protection of personal data issues a decision within 30 days of term, in which decision the Commission may give obligatory instructions to the personal data administrator, and set a term for the removal of the violation. The Commission for the protection of personal data sends a copy of its decision to the individual concerned. The decision of the Commission with regard to chapter 1 is subject of appeal to The Supreme administrative court within 14 days of term after it is received.

5. Are restrictions placed on the lodging of an administrative appeal?

5.1 What is the time-limit for lodging an appeal?

The persons concerned may lodge an appeal against the administrative act through the agency of the administrative authority whereof the act is contested, within fourteen days after notification of the act. A tacit refusal or a tacit consent may be contested within one month after the expiry of the time limit wherewithin the administrative authority was obligated to pronounce. (Article 83 APC).

An exception is set out in art. 117 (3) of the Social Security Code - The administrative appeals against acts referring to pensions (refusal or incorrect determining or change of the pensions, the supplements and the compensations thereof) can be lodged within 3 months after the receipt of the act.

5.2 Is a person who is considering to lodge an appeal entitled to know the grounds on which the decision was based (which may be communicated either automatically or on request)?

The administrative act and, respectively, the refusal to issue an act, should be communicated within three days after the issuance thereof to all persons concerned, including those who did not participate in the proceeding.

Communication may be effected through oral notification of the content of the act, which shall be certified by a signature of the notifying official, or through dispatch of a written communication, inter alia via electronic mail or telefax, if the party has named such address or number. (Article 61 APC).

5.3 Is the person who is affected by a decision the only person entitled to lodge an administrative appeal or can an appeal be lodged by a third party whose interests or rights have been affected?

All persons concerned (third parties included) are entitled to lodge an appeal against the administrative act. The appeal may contest both the legal conformity and the expediency of the administrative act. A prosecutor may lodge a protest solely regarding the legal conformity of the administrative act.

5.4 Is it easy to obtain access to the case-file or the documents in the possession of the public authority which took the decision?

The administrative authority is obliged to afford the parties an opportunity to inspect the documents under the case file, as well as to take notes and obtain excerpts or, depending on the technical possibilities available, copies at their own expense. (Art. 34 APC).

Upon request by a party with impaired vision, the authority shall familiarize the said party with the content of the case file by means of reading or in another suitable way, depending on the technical facilities available. (Article 34, APC).

5.5 Which formal requirements must be complied with?

In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed?

The appeal is lodged in writing through the agency of the administrative authority whereof the act is contested.

Where the administrative authority finds no grounds to re-address the matter, the said authority shall immediately forward the appeal or protest together with the entire case file to the competent superior administrative authority. Unless the entire case file is forwarded to the competent superior administrative authority within three days after expiry of the time limit the appellant may transmit a transcript of the appeal, and the prosecutor may transmit a transcript of the protest, directly to the superior authority, which shall immediately require transmittal of the case file. (Article 92 APC).

A fine of BGN 150 or exceeding this amount but not exceeding BGN 1,500, unless a severer sanction applies, shall be imposed on any official who, without a reasonable excuse fails to forward, in due time, an appeal or protest against an administrative act to the superior administrative authority or to the court. (Article 303 APC).

1 Euro=1.9558 BGN

The appeal shall be written in the Bulgarian language and shall state:

1. the forename, patronymic and surname, telephone number, telefax number and electronic mail address, if available - applicable to Bulgarian citizens or, respectively, the name and position of the prosecutor, the telephone number, telefax number or telex number, if available;

2. the full name and the personal number - applicable to a foreigner, and the address declared to the relevant administration, telephone number, telefax number and electronic mail address, if available;
3. the business name of the merchant or the designation of the legal person, written in the Bulgarian language as well, the registered office and the address of the place of management last named in the relevant register, and the electronic mail address thereof;

4. the act which is contested and the authority which has issued the said act;
5. the authority wherewith the appeal or protest is lodged;
6. the objections and the grounds thereof;
7. the request;
8. signature of the submitter.

(2) An appeal or a protest may request the collection of evidence supporting the requests contained therein, or the consideration of facts and circumstances which were ignored by the administrative authority upon the issuance of the act or which have occurred after the issuance thereof.

(3) All evidence which is relevant to the request or which was not presented to the authority which has issued the administrative act contested may be collected in the proceeding before the superior administrative authority.

Attachments:

1. power of attorney, where the appeal is lodged through the agency of an authorized representative;
2. certificate of registration and current status of the merchant of the legal person;
3. documentary proof of stamp duty paid, where such is due;
4. transcripts of the appeal or protest and the written evidence for the rest of the parties.

5.6 Is it necessary for the appellant to be assisted by a lawyer? Is it easier for a lawyer to obtain access to the case-file as compared with a mere individual? Can the appellant be assisted by an association, for example a trade union, or by any other person in lodging an appeal? In that case, can those persons access the case-file?

The appellant can be represented by law and by authorization according to the procedure established by the Civil Procedure Code. Individuals and organizations may furthermore be represented before the administrative authorities by other individuals or organizations by a written power of attorney with notarization of the signature. (Art. 18 APC). The assistance by a lawyer is allowed but not necessary .

Persons concerned can be represented by their organization in the proceeding for the issuance and administrative appeal of a general administrative act. (Art. 67 APC). The persons concerned and the organizations thereof have the right to access to the entire information contained in the case file on the issuance of the general administrative act.

The prosecutor may be a party to the administrative process and shall see to the observance of legality in the administrative process. To this end participates in administrative cases for the reversal of legally non-conforming administrative and judicial acts; initiates or joins proceedings already instituted under the Code and where the prosecutor determines that an important State or public interest so requires. The prosecutor exercises the rights vested therein by the law in accordance with the rules established for the parties to the case (the right to administrative appeal included).

6. What is the effect of lodging an appeal?

6.1 Does the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented? If not, is it possible to apply for a stay?

The administrative acts shall not be enforced prior to the expiry of the time limits for the contestation thereof or, where an appeal or a protest has been lodged, until resolution of the dispute by the relevant authority.

This rule does not apply where:

1. all parties concerned request in writing an anticipatory enforcement of the act;
2. an anticipatory enforcement of the act is admitted by a law or by a direction under Article 60 herein.

In the cases referred to in Item 2 the superior administrative authority, acting at the request of the contestant, may stay the anticipatory enforcement if this is required by the public interest or would inflict an irreparable detriment on an affected person. (Article 90. (1) APC).

6.2 Does lodging the appeal allow the appellant to ask the public authority ruling on the appeal to adopt interim or protective measures?

The appellant can ask for anticipatory enforcement. The administrative act may include a direction on

the anticipatory enforcement thereof, where this is required in order to ensure the life or health or individuals, to protect particularly important State or public interests, to prevent a risk of the frustration or material impediment of the enforcement of the act, or where delay in enforcement may lead to a significant or irreparable detriment, or at the request of some of the parties in protection of a particularly important interest thereof. In the latter case, the administrative authority shall require a relevant guarantee.

The direction whereby anticipatory enforcement is admitted or refused can be appealable through the agency of the administrative authority before the court within three days after communication, regardless of whether the administrative act has been contested. (Art. 60 APC).

6.3 Is the public authority obliged to decide the appeal within a given time-limit?

Within two weeks after receipt of the case file, where single-person, or within one month, where collective, the authority competent to consider the appeal or protest must issue a reasoned decision and can pronounce the contested act void, revoke the said act in whole or in part as legally non-conforming or inexpedient, reject the appeal or protest. (Article 97 APC).

7. The appeal procedure:

7.1 Can (or must) the appellant be assisted by a lawyer or by an association (in particular a trade union) or any other person?

Please see the answer to 5.6.

The appellant can be represented by law and by authorization according to the procedure established by the Civil Procedure Code. Individuals and organizations may furthermore be represented before the administrative authorities by other individuals or organizations by a written power of attorney with notarization of the signature. (Art. 18 APC).

A power of attorney, where the appellant is represented by other person, a lawyer or organization, should be submitted.

Trade unions can represent the appellants in labour cases.

7.2 Does the appellant have access to all or part of the case-file?

Please see the answer to 5.4.

In the exercise of the powers thereof, the administrative authorities ensure generally accessible, accurate, systematized and comprehensible information on the competence of the said authorities; access to the standard forms and assist in the completion thereof; shall provide comprehensive information on the time limits applicable to the proceeding and on the fees due; afford a possibility that the requests for the issuance of acts be submitted at the territorial divisions of the authority and, if practicable, and/or at the municipalities, indicating exhaustively the place and manner of such submission; organize the activity thereof in such a manner that, if practicable, they service the individuals and organizations concerned in a single place on a single office premise, and this requirement shall furthermore apply to the territorial units of the administrative authorities; shall arrange office hours suitable for individuals and organizations. (Art. 28 APC). Any relevant officials, who fail to fulfil the requirements under Paragraphs (1) and (2), shall incur administrative penalty liability according to the procedure established by this Code, without this affecting the validity of the administrative act.

7.3 Is the appellant entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision in response to the arguments set out in the appeal? To what extent and in which form, orally or in writing, is the appellant entitled to respond to those counter-arguments?

The public authority which made the impugned decision does not give counter arguments. All arguments should be stated in the appealed act.

7.4 Is the appeal examined by a legally qualified official? By a higher-ranking official?

In cases presenting a factual or legal complexity, the authority competent to consider the appeal or protest may appoint a commission to enquire into and examine the case. The commission consists of not fewer than three members, of whom one shall be a qualified lawyer and two shall be experts in the relevant sphere, and at least one of the experts shall be a person who does not work at the relevant administration. (Art 94 APC).

Within a time limit as the competent authority shall set, the commission shall examine the case file with the objections to the appeal or protest and the written evidence attached thereto, shall collect new evidence and, if need be, shall prepare a reasoned written opinion on the legal conformity and expediency of the contested administrative act. (Art. 95).

The opinion shall be signed by all members of the commission and shall be made available to the administrative authority.

The persons concerned may be given a hearing by the authority competent to consider the appeal or protest within a reasonable time limit. A memorandum shall be drawn up on any such hearing. (Article 96. APC).

8. The decision of the appeals authority:

8.1 How broad are the powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal?

8.1.1 Can the appeals authority review in full the impugned decision or only its lawfulness?

The deciding authority issues a reasoned decision. It may pronounce the contested act void, revoke the said act in whole or in part as legally non-conforming or inexpedient, or reject the appeal or protest.

The authority competent to consider the appeal or protest shall consider the matter on the merits, unless the requested act lies within the express competence of an inferior authority.

Where the administrative authority has wrongfully refused to issue a document, the authority competent to consider the appeal or protest shall direct the said authority to do so, furthermore setting a time limit for the issuance of the document.

Where the authority competent to consider the appeal or protest sets aside the opinion of the commission, the said authority shall set forth its reasoning for doing so.

Where the authority competent to consider the appeal or protest fails to pronounce within the time limit, the legal conformity of the administrative act may be contested before the court through the agency of the administrative authority which issued the act, if the said act is subject to judicial contestation. (Art. 97).

8.1.2 Can the appeals authority review a violation of the European Convention on Human Rights either ex officio or on foot of the claim lodged?

Please see the answer to J.4.

8.1.3 Can the appeals authority take into consideration arguments which have not been advanced by the appellant and/or of which the appellant has not been informed?

The appeals authority does not limit itself to consideration of the grounds stated by the contestant but is obligated, proceeding from the evidence presented by the parties, to verify the legal conformity of the contested administrative act of all ground - lack of competence;

2. non-compliance with the established form;
3. material breach of administrative procedure rules;
4. conflict with provisions of substantive law;

5. non-conformity with the purpose of the law.

8.2 How broad are the decision-making powers enjoyed by the authority deciding the appeal?

Can it take:

8.2.1 a decision that is even more unfavourable to the appellant?

8.2.2 a decision affecting the rights of third parties?

The deciding authority cannot take a decision that is more unfavourable to the appellant or affecting the rights of third parties.

8.3 Is it mandatory for the authority hearing the appeal to:

8.3.1 give grounds for its decision?

8.3.2 accompany its decision with information on the judicial remedies available to the appellant (including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria)?

8.3.3 formally notify its decision? To whom (the appellant, the person concerned by the decision)?

The decision always should be reasoned and contain information about the judicial remedies (including information on time-limits for appealing to the courts). It should be communicated immediately to the contesting party and to the other persons concerned.

Where the administrative act or the communication on the issuance thereof does not specify the authority and the time limit for lodgment of an appeal, the relevant time limit for appeal before the court is extended by two months.

Where the administrative act or the communication on the issuance thereof erroneously states that the said act is unappealable, the time limits for lodgment of an appeal to the court is extended by six months. (Article 140 APC).

9. Costs of the proceedings and legal assistance:

9.1 Is the administrative appeal free of charge for the appellant? Must the appellant pay for the costs of photocopying or translations for example?

9.1.1. If not, can an appellant without sufficient means seek the costs of the appeal from the state and under what conditions?

The administrative appeal is free of charge unless so provided for therein or in another law (e.g. The costs for translation shall be borne by the person who has no command of the Bulgarian language if the administrative proceeding was initiated at his/her request).

The administrative authority shall afford the parties an opportunity to inspect the documents under the case file, as well as to take notes and obtain excerpts or, depending on the technical possibilities available, copies at their own expense. (Article 34 APC).

9.1.2. Can the appeals authority make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs? If so, can the person without sufficient means seek a waiver from the state of the advance payment of such costs and under what conditions?

The appeals authority cannot make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs.

9.2 Can the person without sufficient means obtain from the state payment of the costs of a lawyer?

No, the person without sufficient means can obtain from the state payment of the costs of a lawyer only in court proceedings.

9.3 Does the state ensure that an appellant without sufficient means is able to obtain necessary legal advice in respect of the appeal?

No.

10. Relations between administrative appeals and judicial appeals:

10.1 Is it mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court?

The administrative appeal is mandatory only in the administrative proceedings carried out under the Tax and Social Security Procedure Code, the Social Security Code, Social Assistance Act, Integration of Persons with Disabilities Act (2004).

10.2 In a judicial appeal, can new arguments not raised before the administrative appeal be raised in the course of judicial proceedings?

Yes, new arguments not raised before the administrative appeal can be raised in the course of judicial proceedings without restrictions. The court is also not limited by the grounds stated by the contestant but is obligated, proceeding from the evidence presented by the parties, to verify the legal conformity of the contested administrative act of all grounds - lack of competence; non-compliance with the established form; material breach of administrative procedure rules; conflict with provisions of substantive law; non-conformity with the purpose of the law.

10.3 Where an appeal has been lodged before the court, is it possible for the public authority to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings?

Not possible.

A judicial settlement may be reached during any stage of the proceeding under the conditions whereunder a settlement may be reached in the proceeding before the administrative authority, even if the said authority has refused to confirm the said settlement.

REPLY FROM THE REPUBLIC OF CROATIA

I. DIFFERENT TYPES OF APPEALS

- 1. Are there general rules in your country which apply to administrative appeals? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those general rules.**

For the most areas there are general rules which apply to administrative appeals- Law on General Administrative Proceedings, but in some specific areas that rules are little bit different.

Article 2 of Law on General Administrative Proceedings:

Some issues of the proceedings regarding a particular administrative field may, under special law, be stipulated otherwise than under the present Law if necessary for proceeding in that particular field and if not contrary to the principles of the present Law.

Article 3 of Law on General Administrative Proceedings:

In administrative fields for which special proceedings have been stipulated under the law proceedings shall be used in accordance with the provisions of that law. In all matters not stipulated under special law, proceedings shall be conducted under the provisions of the present Law.

- 2. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to specific areas? If so, please indicate the most important of these and complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

There are special rules in my country which apply to administrative appeals and the only one difference is in deadline for appeal. In some specific areas the deadline is very short.

The deadline for appeal is shorter in sensitive areas like tax, immigration, access to information and civil servant dispute.

Article 230 of Law on General Administrative Proceedings:

- (1) The appeal shall be lodged within fifteen days unless otherwise stipulated under the law.
- (2) The deadline for appeal for each person and each body to which the decision is being forwarded shall be calculated from the date of delivery of the ruling.

- 3. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to sensitive areas which seek to protect the rights and interests of individuals, in areas like tax, immigration, social welfare or personal data protection? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

See above. (ad.2).

- 4. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where it is claimed that there has been a breach of the European Convention on Human Rights? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**
No.

- 5. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where a public authority fails or refuses to respond to a request? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules. If not, please explain what procedures apply in such cases.**

Yes.

Article 218 of Law on General Administrative Proceedings:

- (1) When proceedings are instituted upon request by the party or *ex officio* if it is in the interest of the party and before issuing the decision it shall not be necessary to carry out special site investigation proceedings nor shall there be other reasons for which a decision without delay cannot be passed (decision on prior issue and other), the body of jurisdiction shall pass the decision and deliver it to the

party as soon as possible and at the latest within one month upon submission of a proper request or following the date of instituting proceedings *ex officio* unless a shorter deadline has been set under special regulation. In other cases when proceedings are instituted upon request by the party or *ex officio* if it is in the interest of the party, the body having jurisdiction shall pass the decision and deliver it to the party within two months at the latest unless a shorter deadline has been stipulated under special regulation.

(2) If the body having jurisdiction against the decision of which an appeal may be lodged should not pass the decision and deliver it to the party within the stipulated deadline the party shall have the right to appeal as if his/her request had been rejected.

- 6. Are there general rules or practices governing the payment by the State of legal expenses incurred by individuals with insufficient resources in the context of an administrative appeal? If so, please describe briefly those general rules or practices.**

No.

II. EASE AND EFFECTIVENESS OF APPEALING AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS

Please complete separate sets of answers for the questions below, one set to deal specifically with appeals subject to general rules and the other sets of answers to deal specifically with appeals subject to special rules as referred to in Part I of the questionnaire.

- 1. Please indicate what type of administrative appeal as set out in Part I of the questionnaire is being referred to whether general or special in nature? In the latter case, please further specify which type of appeal you are referring to in the context of your reply to Part I of the questionnaire.**

There are general rules in my country which apply to administrative appeals.

- 2. What law governs this administrative appeal?**

Law on General Administrative Proceedings (Official Gazette No.53/91)

- 3. Is the subject of an administrative decision informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged?**

Yes, the subject of an administrative decision is informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can be lodged.

- 4. Before which authority can or must an administrative appeal be lodged?**

- 4.1 the public authority which took the impugned decision?**

- 4.2 a higher public authority (hierarchically superior to the authority which took the decision)?**

Before the higher public authority in general, but in issues over which smaller territorial units have jurisdiction the bodies stipulated under the law or other regulations on organisation and structure of these units shall rule upon appeals against first instance rulings.

- 4.3 a public authority supervising the authority which took the decision, e.g.:**

- an authority supervising a local government authority

- or an authority supervising an administrative body with limited powers?

- 4.4 an independent public authority not linked in any way to the authority which took the decision?**

5. Are restrictions placed on the lodging of an administrative appeal?

5.1 What is the time-limit for lodging an appeal?

The time - limit for lodging an appeal is fifteen days and it shall be calculated from the date of delivery of the ruling.

5.2 Is a person who is considering to lodge an appeal entitled to know the grounds on which the decision was based (which may be communicated either automatically or on request)?

Yes, the decision has to have the arguments supporting the decision , legal regulations and reasons which in view of established state of facts imply such decision as the one stated in the enacting clause.

5.3 Is the person who is affected by a decision the only person entitled to lodge an administrative appeal or can an appeal be lodged by a third party whose interests or rights have been affected?

The party shall have the right to appeal. and the party shall be any person upon whose request legal proceedings have been initiated or against whom the legal proceedings are in progress or who has the right to participate to legal proceedings for the purpose of protecting his or her rights or legal interests.

5.4 Is it easy to obtain access to the case-file or the documents in the possession of the public authority which took the decision?

Yes, because in our country we have a Law on access to informations.

5.5 Which formal requirements must be complied with?

In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed?

None, because it is sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed.

5.6 Is it necessary for the appellant to be assisted by a lawyer? Is it easier for a lawyer to obtain access to the case-file as compared with a mere individual? Can the appellant be assisted by an association, for example a trade union, or by any other person in lodging an appeal? In that case, can those persons access the case-file?

No, it is not necessary for the appellant to be assisted by a lawyer.

No, because the lawyer is in same position as a party.

No, the appellant can not be assisted by an association.

6. What is the effect of lodging an appeal?

6.1 Does the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented? If not, is it possible to apply for a stay?

A decision may not be executed during the deadline period. When the appeal has been properly lodged the decision may not be executed as long as decision on the appeal has not been delivered to the party.

By derogation, the decision can be executed during the period of deadline for appeal and also after the appeal has been lodged if so stipulated under the law if the case is about undertaking urgent measures or irreparable damage would be caused to any of the parties due to adjournment.

- 6.2 Does lodging the appeal allow the appellant to ask the public authority ruling on the appeal to adopt interim or protective measures?**

See above.

- 6.3 Is the public authority obliged to decide the appeal within a given time-limit?**

Yes, within 60 days.

7. The appeal procedure:

- 7.1 Can (or must) the appellant be assisted by a lawyer or by an association (in particular a trade union) or any other person?**

Se above 5.6.

- 7.2 Does the appellant have access to all or part of the case-file?**

Yes, in general.

- 7.3 Is the appellant entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision in response to the arguments set out in the appeal? To what extent and in which form, orally or in writing, is the appellant entitled to respond to those counter-arguments?**

In our country we do not send appeal to first instance administrative body to give his opinion about appeal.

- 7.4 Is the appeal examined by a legally qualified official? By a higher-ranking official?**

Yes, the appeal is examined by higher-ranking official.

8. The decision of the appeals authority:

- 8.1 How broad are the powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal?**

- 8.1.1 Can the appeals authority review in full the impugned decision or only its lawfulness?**

Yes, the appeal authority can revue in full the impugned decision.

- 8.1.2 Can the appeals authority review a violation of the European Convention on Human Rights either *ex officio* or on foot of the claim lodged?**

No, only on foot of the claim lodge.

- 8.1.3 Can the appeals authority take into consideration arguments which have not been advanced by the appellant and/or of which the appellant has not been informed?**

Aiming to rule accurately the second instance body may, with regard to the appeal, modify the first instance decision in favour of the appellant even going by the request stated in the appeal and within the request stated in the first instance proceedings provided this does not represent violation of another person's right.

- 8.2 How broad are the decision-making powers enjoyed by the authority deciding the appeal? Can it take:**

- 8.2.1 a decision that is even more unfavourable to the appellant?**

Yes, but this does not represent violation of another person's right.

8.2.2 a decision affecting the rights of third parties?

See above.

8.3 Is it mandatory for the authority hearing the appeal to:

8.3.1 give grounds for its decision?

See above 5.2.

8.3.2 accompany its decision with information on the judicial remedies available to the appellant (including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria)?

Yes, the decision has always information on the judicial remedies available to the appellant, including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria.

8.3.3 formally notify its decision? To whom (the appellant, the person concerned by the decision)?

The appellant, the person concerned by the decision and first instance body.

9. Costs of the proceedings and legal assistance:

9.1 Is the administrative appeal free of charge for the appellant? Must the appellant pay for the costs of photocopying or translations for example?

The administrative appeal is not free of charge, the appellant pay for the costs of photocopying and translations.

9.1.1. If not, can an appellant without sufficient means seeks the costs of the appeal from the state and under what conditions?

No, but the costs of appeal are low (about seven €)

9.1.2. Can the appeals authority make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs? If so, can the person without sufficient means seek a waiver from the state of the advance payment of such costs and under what conditions?

No.

9.2 Can the person without sufficient means obtain from the state payment of the costs of a lawyer?

Yes.

9.3 Does the state ensure that an appellant without sufficient means is able to obtain necessary legal advice in respect of the appeal?

Yes.

10. Relations between administrative appeals and judicial appeals:

10.1 Is it mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court?

It is obligatory to have an administrative appeal before the second instance administrative body. There is no appeal before the court. Before the court parties could initiated only administrative dispute.

10.2 In a judicial appeal, can new arguments not raised before the administrative appeal be raised in the course of judicial proceedings?

No.

10.3 Where an appeal has been lodged before the court, is it possible for the public authority to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings?

The body against the decision of which an administrative dispute has been initiated in timely fashion may, until closure of the dispute, if it has accepted all the requests under the claim, annul or alter its decision for those reasons for which the court might annul such ruling, if by doing so the right of the party in the administrative dispute or of a third person is not being violated.

REPLY FROM DENMARK

Questionnaire on administrative appeals in Europe

I. Different types of appeals

1. The appeal procedure is not subject to a general legislation or the like. There are, however, a number of *unwritten* rules and principles generally applicable in this area, including rules and principles as to the lodging of an appeal and the powers of review of the appeals authority. These unwritten rules and principles normally supplement the rules on the appeal procedure laid down in special regulation.

Furthermore, the administrative procedure as such – including the appeal procedure – is governed by the general rules set out in the Danish Public Administration Act, Act No. 571 of 19 December 1985 as later amended, including rules as to hearing of parties, party access to information, statement of reasons, indication of remedies and so on.

2. There are a number of special rules on the appeal procedure in relation to specific areas, including tax, immigration, social welfare and personal data protection.

As mentioned in the covering letter, this response, however, exclusively deals with the general rules which apply to administrative appeals.

3. Please refer to the answer to question 2.

4. Please refer to the answer to question 2.

5. Please refer to the answer to question 2.

6. There are no general rules or practices governing the payment by the State of legal expenses in relation to administrative appeals. Special legislation may, however, provide a legal basis for such payments.

II. Ease and effectiveness of appealing against administrative decisions

1. The following refers to the general rules which apply to the appeal procedure.

2. Please refer to the answer to question I. 1.

3. Sections 25 (1) and 26 of the Danish Public Administration Act have the following wording:

"25. (1) Any decision delivered in writing from which appeal lies to another administration authority shall be accompanied by written guidance on the right to appeal, stating where to appeal and informing of the procedure for lodging of appeal, including any time limit for so doing. However, this does not apply if the decision is in every particular favourable to the party concerned.

(2) ...

26. Any decision from which appeal lies exclusively to the courts of law, subject to a statutory time limit for institution of appeal proceedings, shall be accompanied by information to that effect."

If the public authority does not fulfil its obligation to inform the subject of an administrative decision of the above mentioned right to an administrative appeal, a possible time-limit for appealing is normally suspended until the subject has been informed adequately. The same applies in respect to appeal exclusively to the courts of law.

4. On the basis of a legal usage, administrative decisions are generally subject to administrative appeal before the public authority which is hierarchically superior to the authority which made the decision. This is especially the case as to the state administration.

There are, however, some significant exceptions to the above mentioned main rule. As the most relevant one, administrative decisions made by local (municipal) authorities are not subject to administrative appeal unless specific leg-

islation provides the legal basis for such an appeal. This exception normally also applies as far as public boards and councils are concerned.

4.1. Normally, an administrative appeal is lodged before the higher public authority. In some areas the appeal is lodged before the authority which made the decision and if this authority upholds the decision, the complaint will be forwarded to the higher authority.

4.2. Please refer to the answer to question 4 and 4.1.

4.3. Please refer to the answer to question 4.

4.4. Please refer to the answer to question 4.

5.1 The lodging of an administrative appeal is not subject to a general time-limit. This means that the higher public authority in most cases is under an obligation to examine a complaint even though it is lodged at a late stage. Time-limits for administrative appeals are, however, often provided in special regulation.

5.2. Part 6 of the Danish Public Administration Act deals with the subject of statement of reasons. Sections 22–24 have i.a. the following wording:

"22. A decision communicated in writing shall be accompanied by grounds, except where the decision is in every particular in favour of the party concerned.

23 (1). Any person who has been notified of a decision by word of mouth may demand that written grounds for the decision be given, except where the decision is in every particular in favour of the person concerned. An application for written grounds shall be submitted to the authority concerned within fourteen days of the party concerned being notified of the decision.

(2). An answer shall as soon as possible be given to an application for written grounds submitted by virtue of the provisions of subsection (1) of this Section. If the application is not answered within fourteen days of receipt of the application by the authority concerned, the authority shall inform the applicant of its reason for not answering and also of the date when its answer may be expected to be forthcoming.

24 (1). Grounds given for a decision shall set out references to the rules of law on which the decision is based. To the extent that under such rules the

decision is based on administrative discretion, the grounds shall also state the main considerations that were decisive in the exercise of discretion.

(2). Grounds given shall further, if necessary, briefly state such facts in the matter as were deemed to be of paramount importance in making the decision.

(3). The contents of the grounds given may be limited to the extent it is found appropriate that the party's interest in being able to use knowledge thereof to protect his interests shall give way to regard had to material interests of the party concerned or to other material private or public interest, cf. Section 15 of this Act."

5.3. The general rule is that an administrative appeal can be lodged by anyone holding a substantial and individual interest in the outcome of the appeal case. This may also under certain circumstances include a third party.

5.4. The main rule in the Danish law is that any party to a matter in which a decision has been or will be made by a public authority may demand to be apprised of the documents of the matter, cf. Sections 9 and 10 of the Danish Public Administration Act.

The right of access to information is, however, subject to a number of exceptions listed in Sections 12-15 of the above-mentioned Act. For example certain documents may be exempted from access because of their particular nature, including a public authority's internal case material.

5.5. Generally, there are no formal requirements for the lodging of an administrative appeal, provided that the appeal makes it possible to identify the appellant and the impugned decision. In certain cases, however, special rules provide specific formal requirements, e.g. that the appeal must be given in written form.

5.6. The appellant is entitled but not required to be assisted or represented by a lawyer or by others, e.g. an association. However, it should be noted that the rights of the appellant are not affected in case the appellant chooses to be assisted by a lawyer or others. This means that the representative of the appellant may obtain access to the case-file to the same extent as the appellant himself. Please refer to the answer to question 7.1 regarding the question of representation.

6.1 Generally, the lodging of an appeal does not automatically result in a stay of the administrative decision. The public authority which made the impugned decision or the authority ruling on the appeal can, however, decide to adopt a stay of the administrative decision if the authority finds that special circumstances call for such a decision. Normally, the authority will consider the issue on its own initiative, but the appellant can also apply for a stay.

6.2 There are no general rules concerning this issue. Please refer to the answer to question 6.1.

6.3 Generally, the authority ruling on the appeal is not obliged to decide the appeal within a specific time-limit. The authority is, however, expected to decide the appeal within a reasonable time.

7.1. Section 8 of the Danish Public Administration Act deals with the subject of representation.

Section 8 has the following wording:

"**8 (1).** At any time during consideration of a matter, any party thereto may arrange for himself to be assisted or represented by others. However, when it is of importance to the making of a decision, the authority may demand that the party attend in person.

(2). Clause one of subsection (1) of this Section shall not apply where it is found appropriate that the party's interest in his right to be assisted or represented shall give way to regard had to material public or private interests, or where other provision has been laid down by Statute."

As will appear from the above-mentioned section, the appellant is generally entitled to be assisted or represented by a lawyer, by an association or other persons. The appellant is, however, not obliged to be assisted or represented.

7.2 As will appear from the answer of question 5.4 the main rule in Danish law is that any party to a matter in which a decision has been or will be made by a public authority may demand to be apprised of the documents of the matter.

7.3 Section 19 of the Danish Public Administration Act deals with the subject of hearing of parties (the right to be heard).

Section 19, subsections (1) and (2), have the following wording:

"19 (1). If a party of a matter cannot be assumed to have notice that an authority is possessed of specific information on the facts of a matter, no decision shall be made until the authority has notified that party of such information and has given him an opportunity to make a statement. However, this provision shall apply only if the information is unfavourable to the party concerned and essential to the making of a decision in the matter. The authority may fix a time limit for submission of such statement by the party concerned.

(2). The provision of subsection (1) of this Section shall not apply if

- 1° according to the nature of the information and the merits of the matter the making of a decision on the available basis must be deemed to be unobjectionable;
- 2° a stay of proceedings will cause a decision in the principal matter to be out of a statutory time limit;
- 3° it is found appropriate that the party's interest in a stay of proceedings shall give way to regard had to material public or private interests contrary to such stay;
- 4° in respect of the information in question the party concerned is not entitled to access to files under the rules contained in Part 4 of this Act;
- 5° the contemplated decision will affect a wider, unspecified class of persons, enterprises etc., or if otherwise communication of the information to the party concerned will be attended by substantial difficulties; or
- 6° special provisions are laid down by Statute, securing the party the right to acquaint himself with the grounds for the contemplated decision and to make a statement in the matter before a decision is made."

Hence it follows that the counter-arguments given by the public authority made the impugned decision usually have to be presented to the appellant. There are no general requirements as to the form of the appellant's response.

7.4 There are no general rules concerning this issue.

8.1.1 The main rule is that the appeals authority can review in full the impugned decision, including all legal and factual elements of the case. The appeal authority can also review the appropriateness of the impugned decision. There are, however, in certain legal areas a number of exceptions to this main rule.

8.1.2 Generally, the appeals authority can review a violation of the European Convention on Human rights both ex officio and on foot of the claim lodged.

8.1.3 In general, the appeals authority can take into consideration all legal and factual matters related to the case, regardless of whether these matters are based on arguments advanced by the appellant or not. As regards the issue of hearing of parties (the right to be heard), please refer to the answer to question 7.3.

8.2.1 It is normally the task of the appeals authority to make the right decision, legally speaking, and the appeals authority is therefore not generally precluded from making a decision that is even more unfavourable to the appellant. Under the law it will, however, depend on the concrete circumstances of the case and the administrative appeal in question, whether it is possible to take a decision that is even more unfavourable to the appellant.

8.2.2 The appeals authority is not precluded from making a decision that affects the rights of third parties. If, however, a third party holds a substantial and individual interest in the outcome of the appeal case, the third party is to be considered party of the matter, in which case the appeals authority is obliged to inform the third party of the elements of the case and invite the third party to respond to the presented information before the decision is decided. Please refer to the answer to question 7.3.

8.3.1 The appeals authority is subject to the general obligation of public authorities to give grounds for its decisions, cf. Section 22-24 of the Danish Public Administration Act. Please refer to the answer to question 5.2.

8.3.2 The appeals authority is not generally obliged to inform the appellant of the right to appeal to the courts. If bringing the case before the courts is subject to a special time-limit, the appeals authority is, however, in any case obliged to inform the appellant of the time-limit, cf. Section 26 of the Danish Public Administration Act. As regards Section 25 of the Danish Public Administration Act, which also applies to the appeals authorities (if there is another possibility of administrative appeal), please refer to the answer to question II. 3.

8.3.3 Generally, the appeals authority is obliged to notify its decision to all parties of the case, including the appellant.

9.1 Generally, the administrative appeal is free of charge for the appellant. Special legislation may, however, provide a legal basis for charging a fee. If that is

the case, the appellant is to be informed of the fee as early as possible in the appeal procedure.

The public authorities are normally obligated to make sure that they understand documents and so on from the appellant, and that the appellant understand documents sent from the authorities. If necessary, the authorities may be obligated to facilitate translation at the expense of the authorities.

9.1.1 As stated in the answer to question 9.1, the administrative appeal is generally free of charge for the appellant.

9.1.2 As stated in the answer to question 9.1, the administrative appeal is generally free of charge for the appellant.

9.2 Please refer to the answer to question I. 6.

9.3 Please refer to the answer to question I. 6.

10.1 Generally, it is not mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the courts. Special legislations may, however, determine that the appellant must exhaust all administrative remedies before an appeal to the court is admissible.

10.2 Generally, the plaintiff is not subject to any restrictions as regards raising new arguments not raised before the administrative appeal in the course of judicial proceedings.

10.3 In principle a public authority can revise an administrative decision, notwithstanding the fact that the decision has been appealed to the court.

REPLY FROM ESTONIA

I. DIFFERENT TYPES OF APPEALS

1. Are there general rules in your country which apply to administrative appeals? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those general rules.

In Estonia there are two types of general rules on administrative appeals:

- administrative court procedure in the Code of Administrative Court Procedure (last version entered into force on 1 January 2000)
- challenge procedure in the Administrative Procedure Act (entered into force 1 January 2002).

In the part IIA the challenge procedure is handled. The rules on administrative court procedure are described in the part IIB. Usually the person can choose whether to initiate the challenge procedure or the administrative court procedure. The exemptions from this rule are described below.

2. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to specific areas? If so, please indicate the most important of these and complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.

See the next issue.

3. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to sensitive areas which seek to protect the rights and interests of individuals, in areas like tax, immigration, social welfare or personal data protection? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.

There are no special rules, but there is special legal standing on appeals on spatial plans in the Planning Act (entered into force on 1 January 2003) and appeals on environmental decisions. For both procedures general rules are applied, except for legal standing. See part IIA issue 5.3.

4. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where it is claimed that there has been a breach of the European Convention on Human Rights? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.

The general rules are applied.

5. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where a public authority fails or refuses to respond to a request? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules. If not, please explain what procedures apply in such cases.

The general rules are applied.

6. Are there general rules or practices governing the payment by the State of legal expenses incurred by individuals with insufficient resources in the context of an administrative appeal? If so, please describe briefly those general rules or practices.

The purpose of providing legal aid is to ensure timely and sufficient availability of competent and reliable legal services for everyone. Subject of state legal aid is population with low income and suspects in criminal proceedings. A request for legal aid should be submitted to the court at any time before the end of the court proceedings. The categories of state legal aid are:

- 1) appointed defense in criminal proceedings;
- 2) representing a person in pre-trial proceedings in a criminal matter and in court;
- 3) defending a person in extrajudicial proceedings in a misdemeanor matter and in court;
- 4) representing a person in pre-trial proceedings in a civil matter and in court;
- 5) representing a person in administrative court proceedings;
- 6) representing a person in administrative proceedings;
- 7) representing a person in enforcement proceedings;
- 8) preparing legal documents;
- 9) providing other legal counseling to a person or representing a person in another manner.

State legal aid is provided by an advocate pursuant to the Bar Association Act. A natural person may receive state legal aid if the person is unable to pay for competent legal services due to his or her financial situation at the time the person is in need of legal aid or is able to pay for legal services only partially or in installments or whose financial situation does not allow meeting basic subsistence needs after paying for legal services.

II A. EASE AND EFFECTIVENESS OF APPEALING AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS

Please complete separate sets of answers for the questions below, one set to deal specifically with appeals subject to general rules and the other sets of answers to deal specifically with appeals subject to special rules as referred to in Part I of the questionnaire.

- 1. Please indicate what type of administrative appeal as set out in Part I of the questionnaire is being referred to whether general or special in nature? In the latter case, please further specify which type of appeal you are referring to in the context of your reply to Part I of the questionnaire.**

The question is replied in the part I.

- 2. What law governs this administrative appeal?**

The question is replied in the part I.

- 3. Is the subject of an administrative decision informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged?**

According to Art 57 of the Administrative Procedure Act (APA) an administrative act shall contain a reference to the possibilities and place of and terms and procedure for the challenging of the administrative act. Absence of a reference to challenge does not affect the validity of an administrative act or alter a term for challenging thereof, or bring about other legal consequences. Absence of a reference to challenge may be deemed to be a good reason for allowing the term for challenging to expire, if the term is allowed to expire due to absence of a reference to challenge.

- 4. Before which authority can or must an administrative appeal be lodged?**

Art 73 of APA provides: unless different jurisdiction is provided by law, a challenge shall be filed through the administrative authority which issued the challenged administrative act or took the challenged measure with an administrative authority which exercises supervisory control over the administrative authority which issued the challenged administrative act or took the challenged measure. If no authority exercises supervisory control over an administrative authority which issued an administrative act or took a measure, a challenge shall be adjudicated by the administrative authority which issued the administrative act or took the measure. If supervisory control is exercised over an administrative authority by a minister, a challenge shall be adjudicated by the administrative authority which issued the administrative act or took the measure, unless otherwise provided by law. Art 71 para 2 of APA stipulates: A challenge cannot be filed against an act or measure of an administrative authority over which the Government of the Republic exercises supervisory control. Then the appellant must turn to administrative court.

- 5. Are restrictions placed on the lodging of an administrative appeal?**

5.1 What is the time-limit for lodging an appeal?

According to Art 75 of APA a challenge concerning an administrative act or measure shall be filed within thirty days as of the day when a person becomes or should become aware of the challenged administrative act or measure.

5.2 Is a person who is considering to lodge an appeal entitled to know the grounds on which the decision was based (which may be communicated either automatically or on request)?

Written reasoning shall be provided for the issue of a written administrative act and refusal to issue an alleviating administrative act. The reasoning for the issue of an administrative act shall be included in the administrative act or in a document accessible by participants in proceedings and the administrative act shall contain a reference to the document. The reasoning for the issue of an administrative act shall set out the factual and legal basis for the issue. The reasoning for the issue of an administrative act issued on the basis of the right of discretion shall set out the considerations from which the administrative authority has proceeded upon issue of the administrative act. A reasoning need not set out the factual basis for issue of an administrative act if the application of the addressee of the administrative act is satisfied and the rights and freedoms of third persons are not restricted (Art 56 of APA).

5.3 Is the person who is affected by a decision the only person entitled to lodge an administrative appeal or can an appeal be lodged by a third party whose interests or rights have been affected?

Any person who finds that his or her rights are violated or his or her freedoms are restricted by an administrative act or in the course of administrative proceedings may file a challenge (Art 71 para 1 of APA).

Special legal standing for environmental organisations derives from of the Aarhus Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998 (it was ratified in Estonia on 6 June 2001). Art 9 para 2 of the Aarhus Convention provides that impairment of right or reasoned interest are presumed in the case of environmental organizations and thus no restrictions on appealing of environmental decisions. No requirements are provided for environmental organisations in the Aarhus Convention. It is left for the national legislation, but Estonian legislation does not provide special requirements for environmental organisations. The legal standing of environmental organisations has been shaped through the court practice. Usually the courts interpret the Aarhus Convention widely and give standing to most of environmental organisations.

5.4 Is it easy to obtain access to the case-file or the documents in the possession of the public authority which took the decision?

According to Art 11 of Public Information Act (PIA) (entered into force 1 January 2001) all administrative agencies must keep document registers and according to Art 12 para 1 issue 2 legislation prepared and signed in the agency, on the date of signature thereof must be registered in a document register.

At least the following information concerning received and released documents shall be entered in a document register:

- 1) from whom the documents are received or to whom they are released;
- 2) the date of receipt or release;
- 3) the manner in which the documents are received or released (by electronic mail, post, fax, courier or delivered in person);
- 4) requisite information on the documents;
- 5) the type of documents (petitions, memoranda, decisions, requests for information, letters, etc.);
- 6) restrictions on access to the documents (Art 12 para 3 of PIA) .

The registrars of document registers shall grant access to the document registers and shall create indexes and instructions in order to facilitate the finding of documents (art 12 para 5 and Art 28 para 1 issue 31 of PIA).

5.5 Which formal requirements must be complied with?

In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed?

Art 76 of APA stipulates requirements for the challenge:

- "(1) A challenge shall be filed in writing or orally. If a challenge is filed orally, minutes shall be taken of the challenge in the administrative authority and the challenge shall be signed by the person filing it.

- (2) A challenge shall set out:
 - 1) the name of the administrative authority with which the challenge is filed;
 - 2) the name, postal address and telecommunications numbers of the person filing the challenge;
 - 3) the content of the challenged administrative act or measure;
 - 4) the reasons why the person filing the challenge finds that the administrative act or measure violates the rights of the person;
 - 5) the clearly expressed request of the person filing the challenge;
 - 6) certification by the person filing the challenge that no judgment has entered into force and no court proceedings are being conducted concerning the matter subject to the challenge;
 - 7) a list of documents annexed to the challenge.
- (3) A challenge shall be signed by the person filing the challenge or by the representative of such person. The representative of the person filing a challenge shall append the authorisation document or any other document certifying authorisation unless such document has been submitted before."

5.6 Is it necessary for the appellant to be assisted by a lawyer? Is it easier for a lawyer to obtain access to the case-file as compared with a mere individual? Can the appellant be assisted by an association, for example a trade union, or by any other person in lodging an appeal? In that case, can those persons access the case-file?

It's not necessary for the appellant to be assisted by a lawyer, but it is recommended, as person without legal knowledge may not know all the details that are relevant in the challenge procedure. Everyone, who is the part of the administrative procedure, has equal access to the case-file. The appellant can be assisted by anyone. In that case the person must be warranted by the appellant.

6. What is the effect of lodging an appeal?

6.1 Does the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented? If not, is it possible to apply for a stay?

The lodging of an appeal does not stay the administrative decision automatically. According to Art 81 of APA an administrative authority adjudicating a challenge may suspend execution of an administrative act if this is necessary for the protection of public interest or for the protection of the rights of the addressee of the administrative act or of a third person. In practice the appellant usually applies for it and then the administrative authority can consider the circumstances.

6.2 Does lodging the appeal allow the appellant to ask the public authority ruling on the appeal to adopt interim or protective measures?

The appellant can ask interim or protective measures, but the application of them depends on whether the administrative authority has the competences or warranties to apply them. There is no special authority given to the administrative authority in APA to adopt interim or protective measures, but it may derive from special Acts..

6.3 Is the public authority obliged to decide the appeal within a given time-limit?

According to Art 84 of APA unless otherwise provided by law, a challenge shall be adjudicated within ten days after the challenge is delivered to the administrative authority which reviews the challenge. If a challenge needs to be further examined, an administrative authority which reviews the challenge may extend a term for review of the challenge by up to thirty days. A notice concerning extension of the term shall be sent by post to the person who filed the challenge. In some special act (e.g Maintenance Support Act) the term for the challenge decision is thirty days.

7. The appeal procedure:

7.1 Can (or must) the appellant be assisted by a lawyer or by an association (in particular a trade union) or any other person?

The appellant can be assisted by a lawyer or by an association or any other person, but its not mandatory.

7.2 Does the appellant have access to all or part of the case-file?

According to Art 37 of APA everyone has the right, in all stages of administrative proceedings, to examine documents and files, if such exist, which are relevant in the proceedings and which are

preserved with an administrative authority. An administrative authority shall prohibit examination of a file, document or a part thereof if disclosure of information contained therein is prohibited by an Act or on the basis of an Act. Files and documents shall generally be examined in the workrooms of the administrative authority and in the presence of an official. The administrative authority may make exceptions to this procedure.

7.3 Is the appellant entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision in response to the arguments set out in the appeal? To what extent and in which form, orally or in writing, is the appellant entitled to respond to those counter-arguments?

There is no such practice to give counterarguments before the decision on challenge. A person whose challenge is dismissed or whose rights are violated in challenge proceedings has the right to file an action in an administrative court under the conditions and pursuant to the procedure provided by the Code of Administrative Court Procedure (Art 87 para 1 of APA).

7.4 Is the appeal examined by a legally qualified official? By a higher-ranking official?

It is not regulated and depends much on the content of the administrative decision and the appeal. See also issue 4.

8. The decision of the appeals authority:

8.1 How broad are the powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal?

8.1.1 Can the appeals authority review in full the impugned decision or only its lawfulness?

Upon review of a challenge, the lawfulness and purposefulness of the issue of the administrative act shall be verified. Upon review of a challenge, documentary evidence shall be examined and explanations of interested persons, opinions of experts and testimonies of witnesses shall be heard, also physical evidence shall be inspected and on-the-spot visits of inspection shall be carried out (Art 83 of APA).

8.1.2 Can the appeals authority review a violation of the European Convention on Human Rights either *ex officio* or on foot of the claim lodged?

The authority is not bound with the foot of the claim, so it has always right to go beyond the foot of the claim in the framework of its competences.

8.1.3 Can the appeals authority take into consideration arguments which have not been advanced by the appellant and/or of which the appellant has not been informed?

The authority is not bound with the foot of the claim, so it has always right to go beyond the foot of the claim in the framework of its competences.

8.2 How broad are the decision-making powers enjoyed by the authority deciding the appeal?

According to Art 85 of APA upon adjudication of the matter on the merits of a challenge, an administrative authority has the right, by its decision, to:

- 1) satisfy the challenge and repeal an administrative act either wholly or partially and eliminate the factual consequences of the administrative act;
- 2) issue a precept for issue of an administrative act, for taking a measure or for new resolution of a matter;
- 3) issue a precept for reversal of a measure;
- 4) dismiss the challenge.

Can it take:

8.2.1 a decision that is even more unfavourable to the appellant?

The Article 64 para 1 stipulates that the provisions concerning repeal (Articles 64–70) also apply to amendment of administrative acts and suspension of administrative acts by administrative authorities. So instead of “repeal” it should be read “amendment” in the following sections.

Article 64 paras 2 and 3 provide general principles of the repeal: An administrative authority shall resolve the repeal of an administrative act according to the right of discretion, unless repeal of the administrative act is prohibited by law or repeal of the administrative act is required by law. Upon exercise of the right of discretion, the consequences of issue of an administrative act and repeal of an administrative act for a person, the completeness of the proceedings for issue of the administrative act, significance of the reasons for repeal of the administrative act and the relation thereof with the participation of a person in proceedings for issue of the administrative act and with the other activities of the person, the time which has passed after issue of the administrative act and other relevant facts shall be taken into account.

Articles 66 and 67 of APA are applicable also to amendment of the decision:

“§ 66. Repeal to detriment of person”

- (1) Taking into account the provisions of § 67 of this Act, an unlawful administrative act may be repealed to the detriment of a person both proactively and retroactively unless otherwise provided by law.
- (2) An administrative act which is lawful at the moment of issue may be proactively repealed to the detriment of a person if:
 - 1) this is permitted by law or a possibility for repeal exists in the administrative act;
 - 2) the administrative authority had the right not to issue the administrative act due to factual circumstances which changed later or on the basis of a rule of law which is amended afterwards, and public interest that the administrative act be repealed outweighs the person’s certainty that the administrative act remains in force;
 - 3) an additional duty is related to the administrative act and the person fails to perform it;
 - 4) the person does not use the money or thing transferred on the basis of the administrative act for the intended purpose.
- (3) An administrative act which is lawful at the moment of issue may be repealed to the detriment of a person retroactively in the cases provided for in clauses (2) 1), 3) and 4) of this section.
- (4) An administrative act may be repealed in the case provided for in clause (2) 2) of this section after changes in circumstances take place if a person against whom the administrative act is repealed fails to perform the duty to notify of significant changes in the circumstances with guilt.

“§ 67. Consideration of certainty”

- (1) Upon resolution of repeal of an administrative act to the detriment of a person, the administrative authority shall, in addition to the provisions of subsection 64 (3) of this Act, take into account the person’s certainty that the administrative act remains in force, the public interest and the interest of the person encumbered with the administrative act that the administrative act be repealed.
- (2) An administrative act shall not be repealed to the detriment of a person if the person, trusting that the administrative act remains in force, has used the property acquired on the basis of the administrative act, performed a transaction to dispose of his or her property or changed his or her way of life in any other manner, and his or her interest that the administrative act remains in force outweighs the public interest that the administrative act be repealed.
- (3) If an administrative act is repealed to the detriment of a person due to predominant public interest, proprietary damage which is caused or will certainly be caused to the person due to the person’s certainty in the administrative act shall be compensated for to the person.

- (4) A person cannot rely on certainty on repeal of an administrative act if:
- 1) the term for filing of actions with an administrative court for repeal of the administrative act has not yet expired; and also during the hearing of the action for repeal of the administrative act;
 - 2) the possibility for repeal is prescribed by law or a possibility for repeal exists in the administrative act;
 - 3) the person does no perform the additional duties related to the administrative act;
 - 4) the person does not use the money or thing transferred on the basis of the administrative act for the intended purpose;
 - 5) the person is aware of the unlawfulness of the administrative act or is unaware thereof due to his or her own fault;
 - 6) the administrative act is issued on the basis of false or incomplete information submitted by the person, or by fraud or threat, or as a result of exercise of unlawful influence on the administrative authority in any other manner.
- (5) Submission of false information does not preclude consideration of certainty if submission of false or incomplete information is caused by an administrative authority and the person was not and need not have been aware of the unlawfulness of the administrative act."

8.2.2 a decision affecting the rights of third parties?

Repeal or amendment of an administrative act in favour of one person and to the detriment of another person shall be based on the provisions regulating repeal of administrative acts to the detriment of persons (Art 64 para 3 of APA).

8.3 Is it mandatory for the authority hearing the appeal to:

8.3.1 give grounds for its decision?

A decision on a challenge shall be in writing and shall indicate the resolution concerning adjudication of the challenge. A decision on a challenge shall be delivered to the person who filed the challenge and to third persons. Upon dismissal of a challenge, a decision on a challenge shall, in addition to previous be reasoned and contain an explanation concerning filing of actions with an administrative court (Art 86 paras 1 and 2 of APA).

8.3.2 accompany its decision with information on the judicial remedies available to the appellant (including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria)?

See previous.

8.3.3 formally notify its decision? To whom (the appellant, the person concerned by the decision)?

See issue 8.3.1.

9. Costs of the proceedings and legal assistance:

9.1 Is the administrative appeal free of charge for the appellant? Must the appellant pay for the costs of photocopying or translations for example?

The filing of challenge is free of charge. As the appellant has to translate himself/herself then the translation fee depends on the particular translator. A holder of information shall cover the expenses relating to compliance with requests for information unless otherwise prescribed by law. A person making a request for information shall pay up to 3 kroons per page for copies on paper starting from the twenty-first page, unless a state fee for the release of information is prescribed by law. Holders of information shall cover the expenses relating to compliance with requests for information made by state or local government agencies (Art 25 of PIA). A holder of information may exempt a person making a request for information from covering expenses provided in APA if:

- 1) collection of the expenses is economically inefficient;
- 2) the person making the request for information needs the information for research;

3) the person making the request for information needs the information in order to exercise the rights and freedoms of the person or to perform obligations and if the person making the request does not have the financial capacity to cover the expenses (Art 26 of PIA).

If a state fee is prescribed for the release of information or documents, the person making a request for information shall pay the state fee pursuant to the procedure provided for in the State Fees Act before the information is released (Art 27 para 2).

9.1.1. If not, can an appellant without sufficient means seeks the costs of the appeal from the state and under what conditions?

See previous.

9.1.2. Can the appeals authority make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs?

No.

9.2 Can the person without sufficient means obtain from the state payment of the costs of a lawyer?

The question is replied in the part I issue 6.

9.3 Does the state ensure that an appellant without sufficient means is able to obtain necessary legal advice in respect of the appeal?

The question is replied in the part I issue 6.

10. Relations between administrative appeals and judicial appeals:

10.1 Is it mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court?

In some acts (e.g Structural Assistance Act for the period 2007–2013 or Maintenance Support Act) it is provided as mandatory, but generally it is not mandatory and the person can turn directly to the administrative court.

10.2 In a judicial appeal, can new arguments not raised before the administrative appeal be raised in the course of judicial proceedings?

The person can file an action to the court without mentioning the challenge decision and always raise new arguments. The appellant can initiate the process from the beginning as there has not been any challenge proceeding.

10.3 Where an appeal has been lodged before the court, is it possible for the public authority to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings?

The administrative authority can revise its decision in whatever moment.

II B. EASE AND EFFECTIVENESS OF APPEALING AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS

Please complete separate sets of answers for the questions below, one set to deal specifically with appeals subject to general rules and the other sets of answers to deal specifically with appeals subject to special rules as referred to in Part I of the questionnaire.

1. Please indicate what type of administrative appeal as set out in Part I of the questionnaire is being referred to whether general or special in nature? In the latter case, please further specify which type of appeal you are referring to in the context of your reply to Part I of the questionnaire.

The question is replied in the part I.

2. What law governs this administrative appeal?

The question is replied in the part I.

3. Is the subject of an administrative decision informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged?

The question is replied in the part IIA issue 3.

4. Before which authority can or must an administrative appeal be lodged?

According to Art 7 of the Code of Administrative Court Procedure (CACP) all persons who find that his or her rights have been violated or his or her freedoms have been restricted by an administrative act or measure has the right to file an action with an administrative court. An action for the establishment of the existence or absence of a public law relationship or the unlawfulness of an administrative act or measure may be filed by a person who has legitimate interest in the matter.

There is an exemption that administrative challenge can be made mandatory. But in practice we have not used it in some areas.

5. Are restrictions placed on the lodging of an administrative appeal?

5.1 What is the time-limit for lodging an appeal?

The general rule is that an administrative appeal to administrative court may be filed within thirty days (CACP Art 9).

Exemptions:

- 1) An action for compensation for damage caused by an administrative act or measure may be filed within three years after the person filing the action became aware or should have become aware of the damage and of the person who caused it, but not later than within ten years after the administrative act was issued or the unlawful measure was taken;
- 2) An action for declaration of an administrative act or measure unlawful may be filed within three years after the administrative act was issued or the unlawful measure was taken;
- 3) An action for the establishment of the existence or absence of a public law relationship may be filed without a term;
- 4) An action against a decision on extradition of a person to a foreign state shall be filed with an administrative court within three days after the decision on extradition was made.

5.2 Is a person who is considering to lodge an appeal entitled to know the grounds on which the decision was based (which may be communicated either automatically or on request)?

The question is replied in the part IIA issue 5.2.

5.3 Is the person who is affected by a decision the only person entitled to lodge an administrative appeal or can an appeal be lodged by a third party whose interests or rights have been affected?

An association of persons, including an association which is not a legal person, may file an action with an administrative court in the interests of the members of the association or other persons if the corresponding right is granted to the association by law (Art 7 para 3 of CACP).

Special legal standing for environmental organisations derives from of the Aarhus Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998 (it was ratified in Estonia on 6 June 2001). Art 9 para 2 of the Aarhus Convention provides that impairment of right or reasoned interest are presumed in the case of environmental organizations and thus no restrictions on appealing of environmental decisions. No requirements are provided for environmental organisations in the Aarhus Convention. It is left for the national legislation, but Estonian legislation does not provide special requirements for environmental organisations. The legal standing of environmental organisations has been shaped through the court practice. Usually the courts interpret the Aarhus Convention widely and give standing to most of environmental organisations.

Every person who finds that a decision to adopt a plan is in conflict with an Act or other legislation or that his or her rights have been violated or freedoms restricted by the decision has the right to contest the decision in court within one month as of the day on which he or she became or should have become aware of the adoption of the plan (Art 26 para 1 of the Planning Act).

5.4 Is it easy to obtain access to the case-file or the documents in the possession of the public authority which took the decision?

The question is replied in the part IIA issue 5.4.

In addition the participants in court proceedings have the right to examine the file and make copies of the file (Art 15 of CACP).

5.5 Which formal requirements must be complied with?

In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed?

Art 10 of CACP stipulates requirements for actions in administrative court and the main requirements are:

"(1) An action or protest shall be filed in writing and shall set out the following:

1) the name of the administrative court;
2) the name and permanent residence or seat (postal address) of the person filing the action or protest and the position and telecommunications numbers of the person filing the protest; 3) the clearly expressed request of the person filing the action or protest pursuant to § 6 of this Code (§ 6 stipulates the grounds of an action may be filed to apply for);
4) the list of documents annexed to the action or protest.

(2) In addition to the provisions of subsection (1) of this section, an action or protest against an administrative act or measure shall set out the following:

1) the name of the agency or the name and the position of the official or other person performing administrative functions in public law who issued the contested administrative act or took the contested measure;

2) the content of the contested administrative act or measure;
3) the reasons why the person filing the action or protest finds that the administrative act or the measure is unlawful;
4) the rights or freedoms of the person filing the action which are violated or restricted by the contested administrative act or measure, and facts relating to the time when the person became aware of the administrative act or the measure against which the action is filed."

5.6 Is it necessary for the appellant to be assisted by a lawyer? Is it easier for a lawyer to obtain access to the case-file as compared with a mere individual? Can the appellant be assisted by an association, for example a trade union, or by any other person in lodging an appeal? In that case, can those persons access the case-file?

The question is replied in the part IIA issue 5.6.

In addition according to art 51 of CACP sworn advocates or senior clerks of sworn advocates may be representatives in the Supreme Court.

6. What is the effect of lodging an appeal?

6.1 Does the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented? If not, is it possible to apply for a stay?

The filing of an action or protest shall not prevent the execution or issue of an administrative act or taking of a measure against which the action or protest is filed unless otherwise provided by law. An administrative court may issue a ruling on the provisional protection of the rights of a person filing an action in all stages of proceedings at the reasoned request of the person filing the action or on its own initiative, if otherwise execution of a court judgment is impracticable or impossible (Art 12¹ of CACP).

6.2 Does lodging the appeal allow the appellant to ask the public authority ruling on the appeal to adopt interim or protective measures?

See previous.

6.3 Is the public authority obliged to decide the appeal within a given time-limit?

An administrative court shall hear a matter not later than within two months after an action or protest in compliance with the requirements is accepted by the administrative court, unless a different term is provided by law. If a matter is especially complicated, the Chairman of an administrative court may extend the term for up to three months (CACP art 13).

7. The appeal procedure:

7.1 Can (or must) the appellant be assisted by a lawyer or by an association (in particular a trade union) or any other person?

The question is replied in the part IIA issue 5.6 and 7.1.

Estonian administrative court system has three stages and the last one is Supreme Court. If a person wants to file a complaint to the Supreme Court then he needs to be represented by sworn advocates or senior clerks of sworn advocates (Art 51 of CACP).

7.2 Does the appellant have access to all or part of the case-file?

Appellant has access to all case-files.

7.3 Is the appellant entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision in response to the arguments set out in the appeal? To what extent and in which form, orally or in writing, is the appellant entitled to respond to those counter-arguments?

The appellant has right to know the counter-arguments and he can respond to them in writing. At a court session he can answer the counter-arguments orally.

7.4 Is the appeal examined by a legally qualified official? By a higher-ranking official?

The question is replied in the part IIA issue 7.4.

8. The decision of the appeals authority:

8.1 How broad are the powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal?

8.1.1 Can the appeals authority review in full the impugned decision or only its lawfulness?

An administrative court shall hear a matter to the extent requested in the action. Still an administrative court shall not be bound by the wording of an action (Art 19 para 7 CACP). This means, that if the person is not very punctual with the wording of the action, then the court can clarify the real will of the person.

8.1.2 Can the appeals authority review a violation of the European Convention on Human Rights either *ex officio* or on foot of the claim lodged?

The court is not bound with the foot of the claim, so it has always right to go beyond the foot of the claim in the framework of its competences.

8.1.3 Can the appeals authority take into consideration arguments which have not been advanced by the appellant and/or of which the appellant has not been informed?

The evidence shall be submitted by the participants in the proceedings. An administrative court may propose to the participants in the proceedings that they submit additional

evidence. An administrative court may collect evidence and summon new witnesses also on its own initiative (Art 16 of CACP).

8.2 How broad are the decision-making powers enjoyed by the authority deciding the appeal? Can it take:

8.2.1 a decision that is even more unfavourable to the appellant?

No, an administrative court has the right to annul an unlawful administrative act wholly or partially and, if possible, issue a precept for the reversal of the administrative act, indicating the method of reversal.

8.2.2 a decision affecting the rights of third parties?

If the courts decision/proceeding affects the rights or freedoms of the third parties then the court must engage that person (Art 12 para 2 of CACP).

8.3 Is it mandatory for the authority hearing the appeal to:

8.3.1 give grounds for its decision?

A decision made by the administrative court must be reasoned.

8.3.2 accompany its decision with information on the judicial remedies available to the appellant (including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria)?

According to CACP Art 25 para 5, a judgment shall be prepared as stipulated in the Code of Civil Procedure (Art 442). The conclusion shall also set out the procedure for filing appeals against the judgment and the deadline thereof and shall among othe, specify the court with which an appeal should be filed.

8.3.3 formally notify its decision? To whom (the appellant, the person concerned by the decision)?

A judgment of an administrative court shall be pronounced in the court room or made public in the court office within twenty days after the end of court session. A copy of a court judgment or court ruling shall be immediately sent to the participants in proceedings.

9. Costs of the proceedings and legal assistance:

9.1 Is the administrative appeal free of charge for the appellant? Must the appellant pay for the costs of photocopying or translations for example?

For filing an action with an administrative court and for filing an appeal pursuant to appellate procedure, a state fee shall be paid pursuant to law. The state fee in administrative court is generally 80 kroons (appr 5 EUR) (State Fees Act Art 58 para 10) . If a court finds that a person is insolvent, the court may, at the request of the person, fully or partially release the person from payment of a state fee into the public revenues by a ruling (Art 91 of CACP).

Yes the appellant must pay for the translation for example. But the payment of legal costs borne by the party in whose favour a decision is made shall be ordered for the benefit of the party.

9.1.1. If not, can an appellant without sufficient means seeks the costs of the appeal from the state and under what conditions?

A natural person may receive state legal aid if the person is unable to pay for competent legal services due to his or her financial situation at the time the person is in need of legal aid or is able to pay for legal services only partially or in instalments or whose financial situation does not allow meeting basic subsistence needs after paying for legal services.

9.1.2. Can the appeals authority make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs? If so, can the person without sufficient means seek a

waiver from the state of the advance payment of such costs and under what conditions?

The question is replied in part I issue 6 and previous issue.

9.2 Can the person without sufficient means obtain from the state payment of the costs of a lawyer?

The question is replied in the part I issue 6.

9.3 Does the state ensure that an appellant without sufficient means is able to obtain necessary legal advice in respect of the appeal?

The question is replied in the part I issue 6.

10. Relations between administrative appeals and judicial appeals:

10.1 Is it mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court?

The question is replied in the part IIA issue 10.1.

10.2 In a judicial appeal, can new arguments not raised before the administrative appeal be raised in the course of judicial proceedings?

The question is replied in the part IIA issue 10.2.

10.3 Where an appeal has been lodged before the court, is it possible for the public authority to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings?

The question is replied in the part IIA issue 10.3.

REPONSE DE LA FRANCE

PREMIERE PARTIE – REGIME GENERAL

I. DIFFERENTS REGIMES DE RE COURS

1. **Y a-t-il, dans votre pays, un régime général qui s'applique aux différents recours administratifs ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime général.**
 - articles 16, 18 et s. de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
 - est un « principe général du droit » (donc de rang infra législatif et supra décretal) le principe conférant aux administrés le droit d'exercer un recours hiérarchique contre toute décision d'une autorité subordonnée.
2. **Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des domaines spécifiques ? Si tel est le cas, veuillez indiquer les principaux domaines concernés et répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.**
 - ce sont des recours « spéciaux » en ce sens que des dispositions spécifiques, législatives ou réglementaires existent :
 - en matière fiscale : dispositions réglementaires dans le « livre des procédures fiscales » (R.196-1 à R.198-11 LPF) ;
 - en matière de protection des données personnelles : « droit de rectification », notamment, prévu par l'article 40 de la loi n°78-17 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, devant l'autorité administrative indépendante qu'est la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
 - en matière d'asile : examen des demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA, établissement public placé auprès du ministère des affaires étrangères) : articles L.723-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
 - en matière de protection sociale : l'article L.142-1 du code de la sécurité sociale institue « une organisation du contentieux général de la sécurité sociale ». Les réclamations relevant de cet article de loi, formées contre les décisions prises par les organismes de sécurité sociale sont soumises à une commission de recours amiable (CRA), constituée au sein du conseil d'administration de chaque organisme.
3. **Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des décisions dans des domaines sensibles pour les droits et intérêts des personnes privées, tels que la fiscalité, l'immigration, la protection sociale ou la protection des données à caractère personnel ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.**
 - oui, voir exposé au § 2 ci-dessus.
4. **Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif lorsqu'une violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme est invoquée ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime.**

- non

5. **Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif en cas d'omission ou de refus d'agir d'une autorité administrative face à une demande ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime. Si tel n'est pas le cas, veuillez indiquer les procédures applicables dans ce type de situations.**

- oui : ex : en matière d'accès aux documents administratifs : la commission d'accès aux documents administratifs, CADA, est une instance consultative et indépendante qui peut aider à obtenir un document administratif dont la délivrance a été refusée (d'une copie d'examen ; du dossier fiscal ; du dossier médical ; d'un dossier de permis de construire (...).

La CADA ne communique pas elle-même de documents administratifs. Elle joue un rôle de médiateur entre l'administration et ses interlocuteurs. Précisément, elle ne peut pas être saisie directement d'une demande de document, elle ne peut intervenir qu'en cas de refus préalable, exprès ou tacite, de l'administration sollicitée.

(Loi n°78-753 du 17 juillet 1978, modifiée, relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques).

6. **Y a-t-il, dans votre pays, des règles et des pratiques générales relatives à la prise en charge par l'Etat des frais nécessairement encourus dans le cadre d'un recours administratif formé par une personne démunie ? Si tel est le cas, veuillez décrire brièvement ces règles et ces pratiques générales.**

- non

II. FACILITE ET EFFICACITE DES RE COURS ADMINISTRATIFS RELATIFS AUX DECISIONS ADMINISTRATIVES

Veuillez fournir des ensembles distincts de réponses aux questions ci-dessous, l'un portant sur les recours qui font l'objet de régimes généraux et les autres portant sur les recours qui font l'objet de régimes spéciaux, tels que mentionnés dans la première partie du questionnaire.

1. Veuillez indiquer si le régime de recours administratif présenté dans les réponses aux questions suivantes est un régime général ou un régime spécial. Dans ce dernier cas, veuillez préciser de quel régime spécial il s'agit parmi ceux que vous avez mentionnés dans la première partie du questionnaire.

REGIME GENERAL

2. Quelle est la base juridique de ce régime de recours administratif ?

- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dite loi « DCRA » ;

- et le « principe général du droit » (donc de rang infra législatif et supra décretal) qui confère aux administrés le droit d'exercer un recours hiérarchique contre toute décision d'une autorité subordonnée.

3. Le destinataire d'une décision administrative est-il informé de son droit de former un recours administratif contre cette décision et de la manière dont ce recours peut ou doit être formé ?

- oui ; article 19 de la loi du 12 avril susvisé et décret n°2001-492 du 6 juin 2001 relatif à l'accès à la réception des demandes présentées aux autorités administratives (textes joints en annexes) ;

4. Auprès de quelle autorité ce recours administratif peut-il ou doit-il être formé ?:

4.1 devant l'autorité administrative qui est l'auteur de la décision contestée ?

- en principe, oui, sauf texte spécifique, législatif ou réglementaire, prévoyant le recours devant une autre autorité administrative ;

4.2 devant l'autorité administrative qui est hiérarchiquement supérieure à l'auteur de la décision ?

- si l'hypothèse est remplie (décision prise par une autorité « subordonnée »), le recours hiérarchique revêt la nature d'un principe général du droit (cf § II.2) ;

- le recours hiérarchique peut être, selon le texte, ou le seul susceptible d'être directement exercé ou être subséquent au recours présenté devant l'autorité subordonnée ;

4.3 devant l'autorité administrative qui est l'autorité de tutelle de l'autorité dont émane la décision ?

- oui, comme déjà dit : si l'hypothèse est remplie (décision prise par une autorité « subordonnée »), le recours hiérarchique revêt la nature d'un principe général du droit (cf § II.2) ;

- autorité de tutelle d'une collectivité locale ?

- non, puisque il n'y a plus de « tutelle » sur les collectivités locales ;

- autorité de tutelle d'un organisme administratif ayant une autonomie limitée ?

- alors même que l'organisme n'aurait pas « de personnalité morale », il est souvent ainsi institué afin de « traiter » lesdits recours ; les décisions qu'il prendrait à ce titre, entrant dans son champ de compétence, ne font pas, a priori, l'objet de recours « devant l'autorité de « tutelle » ou de « rattachement ».

4.4 devant une autorité administrative extérieure à l'autorité qui a pris la décision ?

- ce peut être le cas, lorsqu'il a été institué une autorité administrative indépendante (AAI), dont la compétence « d'appel » a été précisée dans le texte d'institution (ex : CADA).

5. L'introduction du recours administratif est-elle soumise à des conditions restrictives ?

5.1 dans quel délai le recours doit-il être formé ?

- pour les actes « réglementaires » : dans les 2 mois de sa publication au Journal officiel de la République française ;

- pour les actes « individuels » : dans les 2 mois de sa notification.

5.2 la personne qui envisage de faire un recours a-t-elle droit à la communication des motifs de la décision (automatiquement ou sur demande) ?

- la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 (jointe en annexe) relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public énumère, s'agissant des décisions administratives « individuelles défavorables », celles d'entre elles qui doivent être motivées (article 1^{er}) ;

- la même loi dispose que doivent être motivées les décisions administratives « individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement » : ce sont par ex, les décisions qui dérogent, comme c'est légalement possible, à des réglementations telles que celles de l'urbanisme, du repos hebdomadaire, etc... (article 2 de la loi susvisée);

- quand une « décision implicite de rejet » est intervenue, dans un cas où la décision explicite aurait dû être motivée, l'intéressé est en droit de demander, dans le délai du recours contentieux, les motifs de cette décision « implicite » : ils doivent lui être communiqués dans le mois suivant cette demande (article 5 de la loi du 11 juillet 1979) ;

- il existe d'autres cas de motivation obligatoire qui résultent soit de dispositions législatives, soit de dispositions réglementaires soit de la jurisprudence :

Exemples :

(loi) : L.3213-1 code de la santé publique : motivation des arrêtés préfectoraux d'hospitalisation d'office de malades mentaux ;

(jurisprudence) : décisions prises par des organismes collégiaux composés , au moins en partie, par les représentants des professions intéressées : arrêt CE N°217058 du 30 mars 2001 ; CE N°205187 du 9 juillet 2000.

5.3 le destinataire de la décision est-il la seule personne pouvant former un recours administratif ?

non, ce peut être un « tiers qui a intérêt à agir »

un tiers dont les intérêts ou les droits sont directement affectés a-t-il aussi un droit de recours ?

- oui (ex : décision de nomination ; retrait du permis de construire).

5.4 l'accès au dossier et aux documents détenus par l'autorité administrative ayant pris la décision est-il aisément possible ?

- a priori, oui ; sinon, dispositif spécifiquement organisé par la loi susvisée n° 78-753 du 17 juillet 1978, modifiée, relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques)

5.5 quelles sont les conditions de forme que doit respecter le recours ?

- l'envoi du recours avec demande d'accusé réception n'est pas systématiquement requis mais il est fortement recommandé pour permettre de décompter avec certitude le délai imparti à l'administration pour répondre (notamment, sur l'intervention d'une décision implicite de rejet) et permettre, avec certitude également, le déclenchement du délai de recours juridictionnel ;

- le recours doit être écrit, rédigé en langue française, doit porter la signature du demandeur ou être annexé du mandat justifiant du pouvoir donné au mandataire et contenir un exposé (sommaire) des moyens et conclusions.

notamment un dossier complet doit-il être fourni ? ou bien, par exemple, une copie de la décision et une argumentation brève suffisent-elles ?

- une copie de la décision et une argumentation brève sont susceptibles de constituer un « dossier complet » : tout dépend des « circonstances de l'espèce » ; c'est d'ailleurs pourquoi, il a été instauré un dispositif « d'accusé réception », à la charge de l'administration, qui permet de distinguer la demande « complète » de celle « incomplète » : cf. loi DCRA et spécifiquement décret du 6 juin 2001 relatif à l'accusé réception : l'administration demande expressément à l'administré les pièces qui lui sont nécessaires à l'instruction du « recours ») ;

Le délai au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée rejetée est suspendu pendant le délai imparti pour produire les pièces requises. Toutefois, la production de ces pièces avant l'expiration du délai fixé met fin à cette suspension

5.6 l'aide d'un avocat est-elle requise ?

- non ; cela étant, selon la complexité de l'affaire, ou son enjeu financier, l'aide d'un avocat peut être « opportune » ;

L'avocat a-t-il plus de facilités pour accéder au dossier qu'un simple particulier ?

- non ; s'agissant précisément de « l'accès au dossier », la loi « CADA », du 17 juillet 1978 contraint l'administration directement envers l'administré ;

Le requérant peut-il se faire assister par une association, par exemple un syndicat, ou par toute autre personne pour former le recours ? Dans ce cas, ces personnes peuvent-elles avoir accès au dossier ?

- oui, en soulignant bien que l'intervention de ces organismes est limitée à l'assistance ; sauf dérogation expresse prévue par la loi, les avocats ont en France, le monopole de la « représentation » devant les juridictions

6. L'introduction du recours a-t-il pour effet :

6.1 d'empêcher l'exécution de la décision contestée ? Cet effet est-il automatique ou faut-il le demander ?

- non, l'exercice d'un recours contre une décision ne suspend pas l'exécution de la décision ; ce « principe » est qualifié de « règle fondamentale du droit public » par le Conseil d'Etat (arrêt du 2 juillet 1982 *Huglo et autres*).

- mais, ce principe est assorti de nombreuses dérogations et comporte un « correctif » important lié à l'introduction possible d'une demande de référé-suspension, devant le juge (procédure d'urgence) ;

6.2 de permettre de demander à l'autorité de recours l'adoption de mesures provisoires ou conservatoires ?

- non ; cf. réponse § 6

5.3 d'obliger l'autorité administrative à statuer sur le recours dans un certain délai ?

- oui, la loi DCRA oblige l'administration à répondre dans un délai de 2 mois ; à défaut, il y a intervention d'une « décision implicite de rejet ».

7. L'examen du recours :

7.1 le requérant peut-il (ou doit-il) se faire assister par un avocat, une association notamment un syndicat, ou toute autre personne ?

- l'assistance par une personne choisie par l'administré est toujours possible ; cf. article 24 de la loi DCRA.

7.2 le requérant a-t-il accès en totalité ou en partie au dossier ?

- oui, cf. application de la loi « CADA » : l'administré a communication, selon les termes de sa demande, de l'intégralité ou d'une partie ; mais, il ne peut obtenir communication de pièces qui contiendraient des « secrets protégés par la loi ».

Au surplus, l'accès à l'intégralité du dossier est une des composantes du principe lié au « respect des droits de la défense », constitutif d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ; cf. infra

7.3 le requérant a-t-il un droit de se voir notifier les contre-arguments avancés par l'autorité administrative qui a rendu la décision contestée en réponse aux arguments avancés dans le recours ?

- s'agissant des « décisions administratives individuelles, la loi du 11 juillet 1979, oblige l'administration à faire connaître les motifs « de fait et de droit » qui fondent sa réponse.

Le fait d'informer l'administré de « l'ensemble des griefs » est, également, un composant du principe lié au « respect des droits de la défense ».

Dans quelle mesure et sous quelle forme, orale ou écrite, le requérant dispose-t-il d'un droit de réplique ?

- l'exercice de ce droit, sous la forme écrite et orale, est prévu à l'article 24 de la loi DCRA (à combiner avec la loi du 11 juillet 1979 relatif à la motivation des actes administratifs) ;

Un tel droit est un composant, aussi, du principe fondamental reconnu par les lois de la République (ce principe a donc valeur constitutionnelle et s'impose au législateur) le « respect des droits de la défense » ;

- est un principe général du droit celui qui prescrit le respect des droits de la défense (principe issu de l'arrêt d'Ass. CE du 26 octobre 1945 *Aramu et autres*) : même en l'absence de texte, une sanction disciplinaire ne peut être légalement prononcée sans que l'intéressé ait été mise en mesure de présenter utilement sa défense.

7.4 le recours est-il examiné par un fonctionnaire ayant une formation juridique? Un fonctionnaire supérieur ?

- c'est souvent le cas mais ce n'est pas systématique ;
- le fonctionnaire « supérieur » est conduit à examiner si le système « hiérarchique » du service administratif concerné l'organise ainsi

8. La décision rendue sur recours :

8.1 quelle est l'étendue des pouvoirs de contrôle de l'autorité de recours ?

8.1.1 l'autorité de recours peut-elle contrôler intégralement la décision contestée (donc à la fois sous l'angle de l'opportunité et de la légalité) ou ne peut-elle la contrôler que sous l'angle de la légalité ?

- oui ; : ex. en matière de délivrance d'agrément, alors même que les conditions légales pour demander un agrément sont remplies, l'administration n'a pas l'obligation de le délivrer ;

- cependant, il y a le cas de « compétence liée » de l'administration : situation dans laquelle, elle n'a pas le choix de décider librement : sur le point même de la « légalité », aucune marge d'appréciation n'est ouverte à l'administration.

8.1.2 l'autorité de recours peut-elle également contrôler le respect des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme soit d'office, soit à la demande du requérant ?

- les 2, elle peut effectuer un contrôle à ce titre, soit spontanément, soit sur la demande de l'administré ;

8.1.3 l'autorité de recours peut-elle prendre en considération des arguments qui n'ont pas été exposés par le requérant et/ou n'ont pas été portés à la connaissance du requérant?

- oui, du moment que les nouveaux arguments sont exposés clairement à l'administré (il s'agit d'une nouvelle « motivation » qui peut être favorable ou défavorable à l'intéressé).

8.2 . quelle est l'étendue des pouvoirs de décision de l'autorité de recours ? Celle-ci peut-elle prendre :

8.2.1 une décision encore plus défavorable au requérant ?

- oui : par ex. en matière de « fonction publique » reclassement dans un échelon « encore » inférieur ; ou calcul de cotisations ou montant de salaires ;

Mais, est « un principe général du droit » qu'une « sanction disciplinaire ne peut être aggravée sur le seul recours de la personne qui en fait l'objet » (CE Sect. 16 mars 1984 *Moreteau*).

8.2.2 une décision portant atteinte aux droits de tiers ?

- oui : par ex. en matière de « fonction publique » reclassement dans un échelon « encore » inférieur (« effet domino » dans le reclassement)

8.3 la décision de l'autorité de recours est-elle obligatoirement :

8.3.1 motivée ?

- oui ; en général, il s'agira de décisions administratives individuelles défavorables : donc application de l'obligation de motivation au sens de la loi du 11 juillet 1979 reprise sous article 24 de la loi DCRA ;

8.3.2 accompagnée de l'indication des voies de recours juridictionnelles qui sont ouvertes (y compris des délais et autres conditions de recevabilité) ?

- oui, application de la loi DCRA et du décret pris pour son application relatif à l'accusé réception.

8.3.3 notifiée ? A qui (au requérant, au destinataire?) ?

- oui, au requérant.

9. Frais de procédure et assistance juridique :

9.1 la procédure de recours administratif est-elle gratuite pour le requérant ? oui

Celui-ci doit-il payer des frais, tels que de photocopies ou de traduction ?

- oui ; un arrêté du Premier ministre du 1er octobre 2001 prévoit que le montant des frais de copie d'un document administratif pourra être fixé au maximum à 0,18 € par page de format A 4 en impression noir et blanc, 1,83 € pour une disquette et 2,75 € pour uncédérom.

Dans les relations avec l'administration publique, les documents doivent être présentés en langue française : les frais de traduction pèsent donc, le cas échéant, sur l'administré.

9.1.1 si la procédure n'est pas gratuite, la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge des frais de procédure ? Et à quelles conditions ?

- /

9.1.2 l'autorité de recours peut-elle subordonner la recevabilité du recours au paiement d'une avance de frais ?

- non

Si tel est le cas, la personne démunie peut-elle obtenir de l'autorité qu'elle renonce à exiger le paiement d'une avance ? Et à quelles conditions ?

- /

9.2 la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge de ses frais d'avocat nécessités, en droit ou en fait, par la procédure de recours ?

- non, pas au stade du recours « administratif » ;

9.3 l'Etat veille-t-il à ce que la personne démunie puisse obtenir la consultation juridique nécessaire en ce qui concerne un recours administratif ?

- le service administratif ou l'administration concernée peut être consultée, à titre de conseil ; dans une certaine mesure, l'indication des voies et délais de recours notifiés dans l'accusé réception et dans la réponse adressée par l'administration, peut être considéré comme constituant cette « consultation juridique » ;

10. Quelle est l'articulation des recours administratifs avec les recours juridictionnels ?

10.1 le recours administratif est-il un préalable obligatoire à la saisine du juge ?

- cela dépend ; de plus en plus, un texte (loi ou règlement) prévoit ce préalable obligatoire afin de régler les différends autant que faire se peut au stade administratif et ainsi, tenter de « désencombrer » les juridictions ;

10.2 si un recours administratif a été formé préalablement, des arguments nouveaux peuvent-ils être présentés devant le juge ?

- oui, à condition qu'ils soient liés à la même catégorie de contestation de la légalité : moyens de légalité « externe » et moyens de légalité « interne » ; ils'agit de la « cristallisation du débat contentieux ;
- toutefois, dans le cas d'un « recours administratif préalable obligatoire » (RAPO), le CE, dans un arrêt récent (n°284586 du 21 mars 2007) a confirmé que, dans cette hypothèse, jusqu'à la clôture de l'instruction, le requérant peut invoquer tout moyen de droit nouveau alors même qu'il n'aurait pas été invoqué à l'appui du recours contre la décision initiale ».

10.3 le dépôt d'un recours devant le juge empêche-t-il l'autorité administrative de modifier la décision contestée pendant la procédure de recours juridictionnel ?

- non ; l'administration peut substituer un motif, de droit ou de fait, en première instance comme en appel selon certaines conditions précisées par l'arrêt *HALLAL*, n°240560 du 6 février 2004 :
 - le nouveau motif doit être fondé sur la situation existant à la date de la décision contestée ;
 - les droits de la défense doivent être respectés (le juge vérifie que l'auteur du recours a été mis à même de présenter ses observations sur la substitution sollicitée par l'administration.

DEUXIEME PARTIE – REGIMES SPECIFIQUES

I. DIFFERENTS REGIMES DE RE COURS

1. Y a-t-il, dans votre pays, un régime général qui s'applique aux différents recours administratifs ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime général.
2. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des domaines spécifiques ? Si tel est le cas, veuillez indiquer les principaux domaines concernés et répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.
3. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des décisions dans des domaines sensibles pour les droits et intérêts des personnes privées, tels que la fiscalité, l'immigration, la protection sociale ou la protection des données à caractère personnel ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.

Les recours administratifs exercés en matière fiscale sont soumis à des règles spécifiques.

4. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif lorsqu'une violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme est invoquée ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime.
5. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif en cas d'omission ou de refus d'agir d'une autorité administrative face à une demande ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime. Si tel n'est pas le cas, veuillez indiquer les procédures applicables dans ce type de situations.
6. Y a-t-il, dans votre pays, des règles et des pratiques générales relatives à la prise en charge par l'Etat des frais nécessairement encourus dans le cadre d'un recours administratif formé par une personne démunie ? Si tel est le cas, veuillez décrire brièvement ces règles et ces pratiques générales.

II. FACILITE ET EFFICACITE DES RE COURS ADMINISTRATIFS RELATIFS AUX DECISIONS ADMINISTRATIVES

Veuillez fournir des ensembles distincts de réponses aux questions ci-dessous, l'un portant sur les recours qui font l'objet de régimes généraux et les autres portant sur les recours qui font l'objet de régimes spéciaux, tels que mentionnés dans la première partie du questionnaire.

1. Veuillez indiquer si le régime de recours administratif présenté dans les réponses aux questions suivantes est un régime général ou un régime spécial. Dans ce dernier cas, veuillez préciser de quel régime spécial il s'agit parmi ceux que vous avez mentionnés dans la première partie du questionnaire.

En matière fiscale, des recours sont possibles à différents stades de la procédure d'imposition, même à l'encontre d'actes qui ne constituent pas une décision exécutoire susceptible de recours contentieux. Ainsi, un contribuable qui a reçu une proposition de rectification dispose d'un délai de trente jours pour présenter ses observations. Dans le cadre de la procédure de rectification contradictoire, le service doit répondre de façon motivée aux observations du contribuable. Dans certains cas, le litige peut être porté, pour avis, soit auprès de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires prévue à l'article 1651 du code général des impôts, soit de la commission départementale de conciliation prévue à l'article 667 du même code en vertu de l'article L 59 du livre des procédures fiscales (LPF). De plus, des circulaires prévoient que le contribuable peut saisir un responsable de la direction dont relève l'auteur du redressement. La mise en recouvrement des rappels d'impôt n'intervient qu'à l'issue de ces procédures et recours. Les développements qui suivent traitent des recours ouverts à l'encontre des décisions exécutoires susceptibles de recours contentieux, lorsque les impositions ont été mises en recouvrement.

2. Quelle est la base juridique de ce régime de recours administratif ?

Deux catégories de recours peuvent être exercés à l'encontre des décisions de l'administration fiscale.

1) recours contentieux

Aux termes de l'article L. 190 du LPF, relèvent de la juridiction contentieuse les demandes tendant à obtenir :

- soit la réparation d'erreurs commises au préjudice des contribuables dans l'assiette ou le calcul des impositions ;
- soit le bénéfice d'un droit résultant d'une disposition législative ou réglementaire.

Relèvent de cette même juridiction les actions tendant à la décharge ou à la réduction d'une imposition ou à l'exercice de droits à déduction, fondées sur la non-conformité de la règle de droit dont il a été fait application à une règle de droit supérieure.

L'article R* 190-1 du LPF prévoit que ces recours doivent être exercés auprès de **l'administration**, préalablement à tout recours juridictionnel.

A défaut de recours auprès de l'administration, les requêtes adressées aux tribunaux sont irrecevables.

2) recours gracieux

En application de l'article L. 247 du LPF, le contribuable peut saisir l'administration en vue d'obtenir une mesure de bienveillance portant abandon ou atténuation des impositions ou des pénalités mises à sa charge.

- En matière d'impôts directs, les redevables peuvent solliciter la remise ou une modération du principal de leur dette, en cas de gêne ou d'indigence les mettant dans l'impossibilité de se libérer envers le Trésor.
- En toute matière fiscale, les contribuables ayant fait l'objet de pénalités fiscales (intérêts de retard, amendes, majorations) peuvent, même lorsque leur solvabilité n'est pas en cause, demander la remise totale ou partielle de ces pénalités.

3. Le destinataire d'une décision administrative est-il informé de son droit de former un recours administratif contre cette décision et de la manière dont ce recours peut ou doit être formé ?

Les avis d'imposition (impôts recouvrés par voie de rôle) ou de mise en recouvrement (impôts recouvrés par les comptables des impôts) adressés aux contribuables mentionnent dans la généralité des cas la possibilité d'exercer un recours et ses modalités, notamment en terme de délai.

A défaut d'une telle mention, les délais de recours ne sont pas opposables aux usagers.

4. Auprès de quelle autorité ce recours administratif peut-il ou doit-il être formé ?

Quelle que soit la forme du recours (contentieux ou gracieux), les réclamations doivent en principe être adressées au service qui gère le dossier fiscal du contribuable.

En matière contentieuse, lorsque l'imposition résulte de l'action d'un service différent de celui du lieu de l'imposition, la réclamation doit être adressée à ce service.

Lors le contribuable saisit un service incomptétent, ce dernier doit transmettre la demande au service compétent.

Le pouvoir de statuer appartient au directeur dont relève le service saisi de la réclamation (article 408 de l'annexe 2 au CGI). Cependant, le directeur peut déléguer sa signature à ses collaborateurs.

Le contribuable a également la possibilité de saisir le conciliateur fiscal si, au terme d'une première démarche auprès du service compétent, il estime que sa demande n'a pas été traitée de façon satisfaisante. Cette mesure, mise en place au sein de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, a été généralisée début 2004.

Le conciliateur traite l'ensemble des demandes hormis celles relatives aux procédures de vérification de comptabilité ou d'examen de situation fiscale personnelle ; pour ces procédures en effet, il existe un interlocuteur spécial auquel les contribuables vérifiés peuvent s'adresser en cas de difficulté.

5. L'introduction du recours administratif est-elle soumise à des conditions restrictives ?

dans quel délai le recours doit-il être formé ?

5.1.1 en matière gracieuse

Les demandes gracieuses ne sont soumises à aucun délai.

5.1.2 en matière contentieuse

Les demandes contentieuses doivent être adressées à l'administration avant la fin de la deuxième année qui suit la mise en recouvrement de l'imposition ou son paiement spontané pour la généralité des impôts ou avant la fin de l'année qui suit les événements précités s'agissant des impôts locaux (taxe d'habitation, taxe foncière, taxe professionnelle ...).

Le contribuable qui a fait l'objet d'une procédure de rectification de la part de l'administration dispose, pour présenter sa réclamation, d'un délai expirant au 31 décembre de la troisième année suivant celle au cours de laquelle est intervenue la notification de la proposition de rectification.

5.1 la personne qui envisage de faire un recours a-t-elle droit à la communication des motifs de la décision (automatiquement ou sur demande) ?

Les motifs des rehaussements d'imposition sont obligatoirement mentionnés dans les propositions de rectification adressées aux contribuables. En outre, lorsque la procédure de rectification contradictoire est applicable, ce qui est le cas lorsque le contribuable a souscrit ses déclarations, l'administration doit répondre de façon motivée aux observations du contribuable lorsqu'elle maintient les rehaussements.

Les décisions de rejet d'une demande contentieuse doivent également être motivées.

5.3 le destinataire de la décision est-il la seule personne pouvant former un recours administratif ? un tiers dont les intérêts ou les droits sont directement affectés a-t-il aussi un droit de recours ?

En principe, le contribuable doit lui-même introduire la réclamation. Pour les couples mariés comme pour les partenaires liés par un pacte civil de solidarité, soumis à une imposition commune, chacun des conjoints ou partenaires a qualité à réclamer. (L 54 A du LPF)

Un tiers ne peut se substituer au contribuable qu'à condition de justifier d'un mandat régulier (art. R* 197-4 du LPF).

Certaines personnes peuvent cependant réclamer pour autrui sans avoir à justifier d'un mandat régulier, et notamment:

1. En toute matière fiscale :

- les avocats régulièrement inscrits au barreau ;
- les personnes solidairement responsables du paiement ;
- et les personnes qui tiennent de leurs fonctions ou de leur qualité le droit d'agir au nom du contribuable ;

2. En matière de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière :

- les notaires et huissiers qui peuvent réclamer contre les impôts dus à raison des actes ou jugements de leur ministère et qu'ils sont tenus d'acquitter en les soumettant à la formalité.

5.4 l'accès au dossier et aux documents détenus par l'autorité administrative ayant pris la décision est-il aisé ?

Un contribuable peut à tout moment demander communication des éléments figurant dans son dossier fiscal en vertu du droit commun (loi n°78-753 du 17 juillet 1978 sur la communication des documents administratifs). La communication ne peut être refusée que dans des cas très limités prévus par la loi. En cas de refus, le contribuable peut saisir une commission indépendante de l'administration.

Lorsque l'administration se fonde sur des documents obtenus de tiers pour rehausser une imposition, elle doit en informer le contribuable et ce dernier peut obtenir la communication des documents qui lui sont ainsi opposés.

5.5 quelles sont les conditions de forme que doit respecter le recours ? notamment un dossier complet doit-il être fourni ? ou bien, par exemple, une copie de la décision et une argumentation brève suffisent-elles ?

Les réclamations sont soumises à des conditions formelles très légères.

Le contribuable peut adresser sa demande sur papier libre, voire par message électronique ou même la présenter oralement en se rendant auprès du service.

Il doit seulement préciser l'imposition contestée et préciser l'objet de sa demande.

5.6 l'aide d'un avocat est-elle requise ? L'avocat a-t-il plus de facilités pour accéder au dossier qu'un simple particulier ? Le requérant peut-il se faire assister par une association, par exemple un syndicat, ou par toute autre personne pour former le recours ? Dans ce cas, ces personnes peuvent-elles avoir accès au dossier ?

Tous les recours administratifs, qu'ils soient gracieux ou contentieux, peuvent être exercés sans l'assistance d'un avocat.

Le contribuable peut toutefois, s'il le souhaite, se faire assister par un avocat ou par toute personne, syndicat ou association de son choix.

Les tiers autres que les avocats doivent justifier d'un mandat.

Tous les tiers peuvent accéder au dossier du contribuable, à condition de justifier d'un mandat.

Les avocats, qui sont dispensés de justifier de leur mandat, accèdent au dossier du contribuable dans les mêmes conditions que le contribuable qui agirait seul.

6. L'introduction du recours a-t-il pour effet :

6.1 d'empêcher l'exécution de la décision contestée ? Cet effet est-il automatique ou faut-il le demander ?

La présentation d'une réclamation ne dispense pas par elle-même du paiement de l'impôt contesté.

Le contribuable qui conteste une imposition et qui souhaite surseoir au paiement de l'imposition contestée doit le demander expressément.

6.2 de permettre de demander à l'autorité de recours l'adoption de mesures provisoires ou conservatoires ?

La demande de sursis de paiement, qu'elle soit ou non assortie de garanties, suspend l'exigibilité de l'impôt jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise sur la réclamation soit par l'administration, soit par le tribunal compétent. Le sursis de paiement est de droit, sans garantie, pour les litiges inférieurs à 3000 €. Pour les litiges d'un montant supérieur, le contribuable doit, à la demande du comptable chargé du recouvrement, fournir des garanties propres à assurer le recouvrement de la créance du Trésor (consignation d'espèces ou de valeurs mobilières, caution, hypothèque, nantissement, etc). Ces garanties doivent couvrir le principal de l'impôt et les pénalités applicables. L'insuffisance des garanties proposées ou leur défaut autorise le comptable à prendre des mesures conservatoires, mais l'exigibilité de la créance reste suspendue. Le contribuable peut contester devant le juge du référe fiscal le refus des garanties proposées ou les mesures conservatoires prises à son encontre.

6.3 d'obliger l'autorité administrative à statuer sur le recours dans un certain délai ?

Le service des impôts doit statuer dans les six mois suivant la date de la réclamation (article R*198-10 du LPF). S'il estime ne pas être en mesure de le faire, il doit en informer le réclamant, en lui précisant le terme du délai complémentaire, sans que ce nouveau délai puisse excéder 3 mois.

A défaut de réponse dans le délai de six mois, le contribuable peut saisir le tribunal compétent.

7. L'examen du recours :

7.1 le requérant peut-il (ou doit-il) se faire assister par un avocat, une association notamment un syndicat, ou toute autre personne ?

Au cours de la phase préalable auprès de l'administration, le contribuable peut présenter lui-même sa réclamation. L'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire.

L'assistance d'un avocat n'est pas non plus obligatoire devant le juge de première instance. Elle ne le devient qu'en appel et en cassation.

7.2 le requérant a-t-il accès en totalité ou en partie au dossier ?

Cf. réponse au point 5.4

7.3 le requérant a-t-il un droit de se voir notifier les contre-arguments avancés par l'autorité administrative qui a rendu la décision contestée en réponse aux arguments avancés dans le recours ? Dans quelle mesure et sous quelle forme, orale ou écrite, le requérant dispose-t-il d'un droit de réplique ?

Lorsqu'elle rejette totalement ou partiellement une demande contentieuse, l'administration doit préciser les motifs de sa décision dans la lettre de rejet.

Lors de la phase administrative du contentieux, il n'y a pas de réplique comme lors de la phase juridictionnelle. Le contribuable qui n'est pas satisfait de la réponse négative faite par l'administration peut saisir le tribunal.

Toutefois, il peut également renouveler sa réclamation, s'il est toujours dans le délai pour le faire. Il peut aussi exercer un recours hiérarchique en s'adressant au supérieur de l'agent qui a rejeté sa demande.

7.4 le recours est-il examiné par un fonctionnaire ayant une formation juridique? Un fonctionnaire supérieur ?

Le fonctionnaire qui examine le recours n'a pas nécessairement de formation juridique générale; il est néanmoins spécialisé en fiscalité.

Le recours est généralement traité par l'un des agents de l'équipe qui gère le dossier du contribuable.

Lorsque la réclamation porte sur une imposition consécutive à un contrôle fiscal, elle doit être traitée par un agent autre que celui qui a effectué les rehaussements contestés afin d'assurer un traitement neutre et objectif.

8. La décision rendue sur recours :

8.1 quelle est l'étendue des pouvoirs de contrôle de l'autorité de recours ?

8.1.1 l'autorité de recours peut-elle contrôler intégralement la décision contestée (donc à la fois sous l'angle de l'opportunité et de la légalité) ou ne peut-elle la contrôler que sous l'angle de la légalité ?

Lorsqu'elle est saisie d'une demande contentieuse, l'autorité administrative l'examine sous l'angle de la légalité.

8.1.2 l'autorité de recours peut-elle également contrôler le respect des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme soit d'office, soit à la demande du requérant ?

L'autorité administrative examine la demande au regard de l'ensemble des dispositions conventionnelles, législatives et réglementaires applicables à la situation en cause.

8.1.3 l'autorité de recours peut-elle prendre en considération des arguments qui n'ont pas été exposés par le requérant et/ou n'ont pas été portés à la connaissance du requérant?

L'administration tient compte de l'ensemble des arguments pertinents, y compris de ceux qu'elle soulève d'office.

8.2 quelle est l'étendue des pouvoirs de décision de l'autorité de recours ? Celle-ci peut-elle prendre :

8.2.1 une décision encore plus défavorable au requérant ?

L'administration ne peut pas, à l'occasion d'une réclamation, rehausser l'imposition, sauf à engager par ailleurs une procédure de rectification contradictoire si elle est encore dans les délais pour le faire.

Elle peut en revanche compenser la surimposition contestée par une sous-imposition décelée par ailleurs.

8.2.2 une décision portant atteinte aux droits de tiers ?

Le dégrèvement accordé à une personne peut dans certains cas déboucher sur une imposition à l'encontre d'une autre personne. Par exemple, si une personne a contesté la taxe d'habitation qui lui était réclamée au titre d'un appartement qu'elle n'habitait plus, l'administration imposera le nouvel occupant, dans la limite du délai de reprise.

Toutefois, cette imposition d'un tiers se fera au terme d'une procédure conduite avec lui.

8.3 la décision de l'autorité de recours est-elle obligatoirement :

8.3.1 motivée ?

Aux termes de l'article R 198-10 du LPF, en cas de rejet total ou partiel de la réclamation, la décision doit être motivée.

8.3.2 accompagnée de l'indication des voies de recours juridictionnelles qui sont ouvertes (y compris des délais et autres conditions de recevabilité) ?

La décision de l'administration doit mentionner les voies et délais de recours ouverts. A défaut, le délai de recours contentieux ne court pas.

8.3.3 notifiée ? A qui (au requérant, au destinataire?) ?

La notification de la décision est adressée à l'auteur de la réclamation.

9. Frais de procédure et assistance juridique :

9.1 la procédure de recours administratif est-elle gratuite pour le requérant ? Celui-ci doit-il payer des frais, tels que de photocopies ou de traduction ?

Les réclamations sont gratuites.

Si le contribuable demande copie de pièces figurant dans son dossier fiscal dans le cadre de la loi 17 juillet 1978 sur la communication des documents administratifs, des frais de photocopies peuvent lui être facturés.

Si la demande a lieu dans le cadre d'un contrôle, l'administration est tenue de communiquer, gratuitement, les documents sur lesquels elle s'est appuyée pour effectuer les redressements lorsque ceux-ci proviennent de tiers.

9.2 la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge de ses frais d'avocat nécessités, en droit ou en fait, par la procédure de recours ?

Il n'existe pas de règle particulière sur ce point en matière fiscale, étant rappelé que le contribuable n'a pas l'obligation de se faire assister d'un avocat au cours de la procédure préalable de recours auprès de l'administration.

9.3 l'Etat veille-t-il à ce que la personne démunie puisse obtenir la consultation juridique nécessaire en ce qui concerne un recours administratif ?

Le contribuable peut obtenir toute explication utile auprès de l'administration fiscale.

Dans le cadre de ses engagements de qualité de service, la direction générale des impôts prévoit des réponses rapides à toutes les questions posées par les usagers, quelle que soit leur forme (écrite, verbale, par voie électronique), de façon gratuite pour tous.

10. Quelle est l'articulation des recours administratifs avec les recours juridictionnels ?

10.1 le recours administratif est-il un préalable obligatoire à la saisine du juge ?

La réclamation préalable auprès de l'administration fiscale est une procédure obligatoire avant tout recours juridictionnel (article R*190-1 du LPF).

Aux termes de l'article R 200-2 du LPF, le demandeur ne peut contester devant le tribunal administratif des impositions différentes de celles qu'il a visées dans sa réclamation à l'administration.

10.2 si un recours administratif a été formé préalablement, des arguments nouveaux peuvent-ils être présentés devant le juge ?

Aux termes de l'article L 199 C du LPF, le contribuable comme l'administration, et dans la limite du dégrèvement ou de la restitution sollicités, peuvent faire valoir tout moyen nouveau, devant le juge de l'impôt (de l'ordre administratif ou judiciaire, selon l'impôt contesté) en première instance comme en appel.

10.3 le dépôt d'un recours devant le juge empêche-t-il l'autorité administrative de modifier la décision contestée pendant la procédure de recours juridictionnel ?

L'administration peut, au cours de l'instance juridictionnelle, dégrevrer tout ou partie de l'imposition en litige. Le juge prononce alors un non-lieu à statuer. Lorsque le contribuable n'obtient que partiellement satisfaction, la juridiction prononce un non-lieu à due concurrence et statue sur le surplus.

REPONSE DE L'ITALIE

I. DIFFERENTS REGIMES DE RECOURS

1. Y a-t-il, dans votre pays, un régime général qui s'applique aux différents recours administratifs ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime général.

Non, il n'y a pas un régime général qui s'applique aux différents recours administratifs.

Il y a des règles générales concernant les recours hiérarchiques, les recours en opposition et les recours extraordinaires en front au Président de la République.

2. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des domaines spécifiques ? Si tel est le cas, veuillez indiquer les principaux domaines concernés et répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.

Oui.

3. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des décisions dans des domaines sensibles pour les droits et intérêts des personnes privées, tels que la fiscalité, l'immigration, la protection sociale ou la protection des données à caractère personnel ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.

Oui.

4. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif lorsqu'une violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme est invoquée ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime.

Non.

5. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif en cas d'omission ou de refus d'agir d'une autorité administrative face à une demande ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime. Si tel n'est pas le cas, veuillez indiquer les procédures applicables dans ce type de situations.

Non.

6. Y a-t-il, dans votre pays, des règles et des pratiques générales relatives à la prise en charge par l'Etat des frais nécessairement encourus dans le cadre d'un recours administratif formé par une personne démunie ? Si tel est le cas, veuillez décrire brièvement ces règles et ces pratiques générales.

Non.

II. FACILITE ET EFFICACITE DES RECOURS ADMINISTRATIFS RELATIFS AUX DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

Veuillez fournir des ensembles distincts de réponses aux questions ci-dessous, l'un portant sur les recours qui font l'objet de régimes généraux et les autres portant sur les recours qui font l'objet de régimes spéciaux, tels que mentionnés dans la première partie du questionnaire.

1. Veuillez indiquer si le régime de recours administratif présenté dans les réponses aux questions suivantes est un régime général ou un régime spécial. Dans ce dernier cas, veuillez préciser de quel régime spécial il s'agit parmi ceux que vous avez mentionnés dans la première partie du questionnaire.

2. Quelle est la base juridique de ce régime de recours administratif ?

En Italie les recours administratifs ont trois fonctions :

- Rechercher, dans le même ordre administratif une solution pour les controverses nées entre administration publique et sujets privés;
- Permettre à l'administration publique de réexaminer la question et, éventuellement, de corriger ses erreurs;

- Donner au régime privé une tutelle peu exploitable avant d'être présenté au juge administratif (en cas de recours administratifs ordinaires, en fait, le sujet peut aussi proposer des motifs d'opportunité en relation à la décision contestée).

En ce qui concerne la nature des recours administratifs, les théories avancées par les doctrines et les jurisprudences sont essentiellement regroupées en deux parties :

- La première thèse présente les recours administratifs comme étant un exercice d'auto tutelle administrative, c'est-à-dire que l'administration publique peut réexaminer ses décisions vu que cela constitue une expression du pouvoir lié à l'exercice de la fonction publique assigné à la même administration par la loi.
- Concernant la seconde thèse, les recours administratifs sont l'expression du pouvoir de l'administration publique de décision, en assumant une position neutre, des litiges entre elle et les privés, c'est à dire l'expression administrative de la fonction de judiciaire du point de vue de l'affirmation du droit dans le cas concret.

Les caractères de ce pouvoir sont :

- Initiative du requérant ;
- Caractère de controverse de la procédure ;
- Obligation de l'administration publique d'annuler la décision administrative si celle-ci est affectée par un vice de légitimité ;
- Neutralité et impartialité de l'administration publique en exerçant le pouvoir d'autodichie.

Les recours administratifs, expression administrative de la fonction de justice, eux-mêmes, sont différents de la tutelle juridictionnelle.

Par exemple, l'autorité administrative que doit décider un recours administratif ne peut pas soulever une question de légitimité constitutionnelle d'une norme à la Cour Constitutionnelle, ou de préjudicialité d'une disposition normative à la Cour de Justice CE.

L'acte avec lequel la procédure du recours administratif se termine, est, en fait, une décision administrative, soumise aux normes relatives des dispositions administratives.

3. Le destinataire d'une décision administrative est-il informé de son droit de former un recours administratif contre cette décision et de la manière dont ce recours peut ou doit être formé ?

Le destinataire d'une décision administrative est obligatoirement informé de son droit de former un recours administratif contre cette décision.

L'art. 3, c.4 de la loi sur la procédure administrative prévoit que dans chaque acte notifié au destinataire, il faut indiquer le délai et l'autorité à laquelle il est possible recourir.

4. Auprès de quelle autorité ce recours administratif peut-il ou doit-il être formé ?:

- 4.1 devant l'autorité administrative qui est l'auteur de la décision contestée ?
- 4.2 devant l'autorité administrative qui est hiérarchiquement supérieure à l'auteur de la décision ?

4.1/4.2 :

- Le recours administratif en opposition doit être présenté à la même autorité qui a adopté la décision contestée.
- Le recours administratif hiérarchique doit être présenté à l'autorité hiérarchiquement supérieure à l'auteur de la décision.

Dans ce cas, il existe un rapport de subordination entre les deux autorités: ce rapport est valable seulement entre organes individuels, et seulement externes (C'est à dire que la hiérarchie est non existante à l'intérieur du même organe), et est relative seulement aux organes qui appartiennent à la même branche de l'administration.

- Le recours extraordinaire au Président de la République doit être formé devant cette autorité.

En ce qui concerne les actes des collectivités locales, il faut observer que l'art. 1, c.2, D.P.R. n.1199/971 prévoit que « le recours contre les décisions administratives de personnes morales du droit public est admissible dans l'intérêt, les limites et avec les modalités prévues par la loi ou par les règlements de chaque personne morale publique. »

Donc ce sont les règlements des collectivités locales qui vont indiquer l'autorité compétente à statuer sur le recours administratif formé contre une décision de la même autorité.

Il faut observer que les Régions, à cause de l'autonomie leur reconnue par la Constitution, peuvent régler cela avec des actes législatifs pour des recours en matière administratif, mais en observant les principes posés par la loi étatique en ce qui concerne les rapports entre recours administratifs et les recours juridictionnel, vu que la juridiction est une matière de compétence exclusive de l'Etat.

- 4.3 devant l'autorité administrative qui est l'autorité de tutelle de l'autorité dont émane la décision ?**
- **autorité de tutelle d'une collectivité locale ?**
 - **autorité de tutelle d'un organisme administratif ayant une autonomie limitée ?**

Les autorités de tutelle des collectivités locales et les autorités de tutelle d'un organisme administratif ayant une autonomie limitée sont des autorités extérieures à l'autorité qui a pris la décision, donc elles rentrent dans la réponse n. 4.4.

- 4.4 devant une autorité administrative extérieure à l'autorité qui a pris la décision ?**

En Italie dans certains cas, on peut parler de recours hiérarchique «impropre », c'est à dire que le recours administratif peut être formé devant une autorité extérieure à l'autorité qui a pris la décision.

5. L'introduction du recours administratif est-elle soumise à des conditions restrictives ?

L'introduction du recours administratif ordinaire (hiérarchique et en opposition) est soumise à condition que la disposition administrative de laquelle on se plaint ne soit pas définitive (art.1, c.1, D.P.R. n. 1199/1971).

Au contraire, en cas de recours extraordinaire auprès du Président de la République, la disposition administrative doit être définitive (art. 8, c.1, D.P.R. n.1199/1971).

5.1 dans quel délai le recours doit-il être formé ?

Les recours administratifs ordinaires doivent être formés dans un délai de 30 jours à partir de la date de notification ou de communication de la disposition attaquée et du moment où la personne intéressée en a pris connaissance (art.2 D.P.R. n. 1199/1971).

Le recours extraordinaire au Président de la République, au contraire, doit être présenté à l'autorité compétente dans un délai de 120 jours de la date de notification ou de communication de la disposition attaquée et à partir du moment où la personne intéressée en a eu connaissance (art.9 D.P.R. n.1199/1971).

5.2 la personne qui envisage de faire un recours a-t-elle droit à la communication des motifs de la décision (automatiquement ou sur demande) ?

La personne qui envisage de faire un recours a le droit de communication des motifs de la décision, automatiquement, selon l'art.5, c.2 D.P.R. n.1199/1971 (en ce qui concerne les recours ordinaires).

5.3 le destinataire de la décision est-il la seule personne pouvant former un recours administratif ? un tiers dont les intérêts ou les droits sont directement affectés a-t-il aussi un droit de recours ?

Le recours administratif peut être formé par chaque personne qui en a l'intérêt.

La formule adoptée est la même qu'adoptée en matière de légitimité d'agir devant l'autorité judiciaire.

Cela ne veut pas dire qu'une mère a intérêt à faire un recours administratif, mais seulement le titulaire d'une situation juridique protégé par le système juridique qui devient lésé par la disposition administrative.

Donc, un tiers dont les droits sont directement affectés par la disposition administrative peut aussi former un recours administratif, et non seulement le destinataire.

5.4 l'accès au dossier et aux documents détenus par l'autorité administrative ayant pris la décision est-il aisé ?

La procédure du recours administratif est administrative, bien qu'elle ait une fonction jurisdictionnelle, donc en matière d'accès il faut observer les règles générales posées par la loi sur la procédure administrative (l. n.241/1990).

L'art. 22 de cette loi prévoit le droit d'accès aux documents administratifs pour qui en a l'intérêt.

Le droit d'accès peut être limité seulement dans les cas prévus par la loi (par exemple pour les documents protégés par secret d'état).

5.5 quelles sont les conditions de forme que doit respecter le recours ? notamment un dossier complet doit-il être fourni ? ou bien, par exemple, une copie de la décision et une argumentation brève suffisent-elles ?

La loi n'indique pas expressément de condition de forme.

Le recours doit avoir une forme écrite, vu qu'il va être analysé par l'autorité compétente dans un moment successif à la présentation du même.

En tous cas, pour ne pas être déclaré inadmissible, le recours, doit indiquer la disposition administrative attaquée, ainsi que l'autorité qui l'a adoptée et les motifs du recours afin que l'autorité sollicitée consente à formuler une décision.

5.6 l'aide d'un avocat est-elle requise ? L'avocat a-t-il plus de facilités pour accéder au dossier qu'un simple particulier ? Le requérant peut-il se faire assister par une association, par exemple un syndicat, ou par toute autre personne pour former le recours ? Dans ce cas, ces personnes peuvent-elles avoir accès au dossier ?

L'aide d'un avocat n'est pas requise, vu que le recours administratif n'a pas de nature jurisdictionnelle.

Le sujet peut se faire assister par un avocat, qui normalement a les connaissances nécessaires pour former et suivre un recours administratif, et qui aura accès aux documents du recours sous présentation d'une délégation du requérant.

Le sujet peut aussi se faire assister par une association tel qu'un syndicat, en vertu d'un mandat de droit privé qui n'a pas la nature qu'un mandat processuel.

6. L'introduction du recours a-t-il pour effet :

6.1 d'empêcher l'exécution de la décision contestée ? Cet effet est-il automatique ou faut-il le demander ?

L'introduction du recours n'empêche pas l'exécution de la décision contestée.

En cas de recours ordinaires, l'art.3 D.P.R. n.1199/1971 prévoit que l'autorité, sur la demande du requérant ou d'office, peut suspendre l'exécution de la décision contestée pour motifs graves.

6.2 de permettre de demander à l'autorité de recours l'adoption de mesures provisoires ou conservatoires ?

La loi ne prévoit pas la possibilité, pour l'autorité de recours, d'adopter des mesures provisoires ou conservatoires.

6.3 d'obliger l'autorité administrative à statuer sur le recours dans un certain délai ?

L'autorité administrative, en cas de recours ordinaires, est obligée de statuer dans un délai de 90 jours.

7. L'examen du recours :

7.1 le requérant peut-il (ou doit-il) se faire assister par un avocat, une association notamment un syndicat, ou toute autre personne ?

Le requérant peut se faire assister par un avocat(v. 5.6).

7.2 le requérant a-t-il accès en totalité ou en partie au dossier ?

Pour l'accès v. 5.4.

7.3 le requérant a-t-il un droit de se voir notifier les contre-arguments avancés par l'autorité administrative qui a rendu la décision contestée en réponse aux arguments avancés dans le recours ? Dans quelle mesure et sous quelle forme, orale ou écrite, le requérant dispose-t-il d'un droit de réplique ?

Oui.

7.4 le recours est-il examiné par un fonctionnaire ayant une formation juridique? Un fonctionnaire supérieur ?

Oui.

8. La décision rendue sur recours :

8.1 quelle est l'étendue des pouvoirs de contrôle de l'autorité de recours ?

8.1.1 l'autorité de recours peut-elle contrôler intégralement la décision contestée (donc à la fois sous l'angle de l'opportunité et de la légalité) ou ne peut-elle la contrôler que sous l'angle de la légalité ?

L'autorité de recours peut contrôler la décision contestée dans les limites des motifs exposés par le requérant.

En cas de recours administratif ordinaire l'autorité pratique un contrôle de légitimité et d'opportunité sur la décision administrative, et au contraire, en cas de recours extraordinaire au Président de la République, ce contrôle ne peut être que de légitimité.

8.1.2 l'autorité de recours peut-elle également contrôler le respect des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme soit d'office, soit à la demande du requérant ?

8.1.3 l'autorité de recours peut-elle prendre en considération des arguments qui n'ont pas été exposés par le requérant et/ou n'ont pas été portés à la connaissance du requérant?

L'autorité de recours, en conséquence, peut contrôler le respect des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme seulement sur demande du requérant, et pas d'office, et, pour la même raison, elle ne peut pas prendre en considération des arguments qui n'ont pas été exposés par le requérant.

8.2 quelle est l'étendue des pouvoirs de décision de l'autorité de recours ? Celle-ci peut-elle prendre :

8.2.1 une décision encore plus défavorable au requérant ?

Non.

8.2.2 une décision portant atteinte aux droits de tiers ?

Non.

8.3 la décision de l'autorité de recours est-elle obligatoirement :

8.3.1 motivée ?

Oui.

8.3.2 accompagnée de l'indication des voies de recours juridictionnelles qui sont ouvertes (y compris des délais et autres conditions de recevabilité) ?

Oui.

8.3.3 notifiée ? A qui (au requérant, au destinataire?) ?

9. Frais de procédure et assistance juridique :

9.1 la procédure de recours administratif est-elle gratuite pour le requérant ? Celui-ci doit-il payer des frais, tels que de photocopies ou de traduction ?

Cela dépend du type de recours. Normalement cela est gratuit.

9.1.1 si la procédure n'est pas gratuite, la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge des frais de procédure ? Et à quelles conditions ?

Non.

9.1.2 l'autorité de recours peut-elle subordonner la recevabilité du recours au paiement d'une avance de frais ? Si tel est le cas, la personne démunie peut-elle obtenir de l'autorité qu'elle renonce à exiger le paiement d'une avance ? Et à quelles conditions ?

Non.

9.2 la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge de ses frais d'avocat nécessités, en droit ou en fait, par la procédure de recours ?

Non.

9.3 l'Etat veille-t-il à ce que la personne démunie puisse obtenir la consultation juridique nécessaire en ce qui concerne un recours administratif ?

Non.

10. Quelle est l'articulation des recours administratifs avec les recours juridictionnels ?

10.1 le recours administratif est-il un préalable obligatoire à la saisine du juge ?

En Italie, le recours administratif ordinaire n'est pas un préalable obligatoire à la saisine du juge, sauf exception de la « juridiction conditionnée » (en cas de matière tributaire, douanier, de professions libérales, pour l'inscription en certains tableaux ou registres).

La Cour Constitutionnelle, a énormément réduit les cas de juridiction conditionnée, parce qu'ils sont souvent contraires au principe de l'art. 14 de la Constitution selon lequel « tout le monde peut agir en justice pour la tutelle de ses droits et intérêts légitimes ».

Donc, soumettre le recours juridictionnel à un préalable recours administratif peut limiter le droit des sujets à recourir à l'autorité judiciaire.

En cas de recours extraordinaire au Président de la République, le recours au juge est interdit : les deux remèdes sont donc alternatifs.

10.2 si un recours administratif a été formé préalablement, des arguments nouveaux peuvent-ils être présentés devant le juge ?

Si un recours administratif ordinaire a été formé préalablement, la jurisprudence est controversée si des arguments nouveaux peuvent être présentés devant le juge.

- Selon une première thèse, des arguments nouveaux ne peuvent pas être présentés devant le juge, parce que cela pourrait être un moyen de contester des motifs que le sujet avait oublier de contester dans le délai obligatoire de 30 jours devant l'autorité administrative, et donc désormais échu ;
- Selon une seconde thèse des arguments nouveaux peuvent être présentés devant le juge, selon le principe de autonomie du recours administratif du recours juridictionnel.

10.3 le dépôt d'un recours devant le juge empêche-t-il l'autorité administrative de modifier la décision contestée pendant la procédure de recours juridictionnel ?

Le dépôt d'un recours juridictionnel empêche à l'autorité administrative de modifier la décision contestée pendant la procédure de recours juridictionnel.

En fait, il a été observé que désormais le principe du recours administratif facultatif par rapport au recours juridictionnel a pour conséquence l'affirmation du principe de priorité du recours juridictionnel.

Il n'est pas possible, en fait, que deux recours ayant le même objet soient suspendus au même moment. Si un sujet forme un recours devant le juge administratif on croit qu'il a tacitement renoncé au précédent recours administratif, si un sujet forme un recours administratif, cela sera déclaré inadmissible si il y a déjà un recours juridictionnel en suspens.

REPLY FROM LATVIA

QUESTIONNAIRE LATVIA

II. EASE AND EFFECTIVENESS OF APPEALING AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS

1. *Please indicate what type of administrative appeal as set out in Part I of the questionnaire is being referred to whether general or special in nature? In the latter case, please further specify which type of appeal you are referring to in the context of your reply to Part I of the questionnaire.*

General appeal.

2. *What law governs this administrative appeal?*

Law on Administrative Procedure

3. *Is the subject of an administrative decision informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged?*

Regarding Art.67 of the Law on Administrative Procedure administrative acts issued in writing shall include an indication as to where and within what time period such administrative act may be disputed or appealed.

4. *Before which authority can or must an administrative appeal be lodged?*

Regarding Art.76 of the Law on Administrative Procedure an administrative appeal can be lodged before a higher public authority. The law may determine another institution where the relevant administrative act may be disputed.

5. *Are restrictions placed on the lodging of an administrative appeal?*

- 5.1 *What is the time-limit for lodging an appeal?*

Regarding Art.79 of the Law on Administrative Procedure an administrative act may be disputed within a one-month period from the day it comes into effect, but if there is not set out in an administrative act issued in writing a statement as to where and within what time period it may be disputed – within a one-year period from the day it comes into effect. Persons whose rights or legal interests are restricted by the relevant administrative act and who have not been invited to participate in the administrative proceedings as a third party, may dispute the administrative act within a one-month period from the day when they become informed of it, but not later than within a one-year period from the day it comes into effect.

- 5.2 *Is a person who is considering to lodge an appeal entitled to know the grounds on which the decision was based (which may be communicated either automatically or on request)?*

Regarding Art.67 of the Law on Administrative Procedure administrative acts issued in writing shall include grounds for the administrative act, including, in particular, considerations of proportionality.

- 5.3 *Is the person who is affected by a decision the only person entitled to lodge an administrative appeal or can an appeal be lodged by a third party whose interests or rights have been affected?*

Regarding Art.76 of the Law on Administrative Procedure an appeal can be lodged also by a third party whose interests or rights have been affected.

5.4 Is it easy to obtain access to the case-file or the documents in the possession of the public authority which took the decision?

Regarding Art.61 of the Law on Administrative Procedure a participant in an administrative procedure has the right to become acquainted with the matter at any stage of the proceedings. This right does not extend to information as in accordance with a law may not be disclosed.

5.5 Which formal requirements must be complied with?

In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed?

There is no formal requirements must be complied with. It is sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed.

5.6 Is it necessary for the appellant to be assisted by a lawyer? Is it easier for a lawyer to obtain access to the case-file as compared with a mere individual? Can the appellant be assisted by an association, for example a trade union, or by any other person in lodging an appeal? In that case, can those persons access the case-file?

It is not necessary for the appellant to be assisted by a lawyer. If there is a lawyer, he has the same rights as individual to obtain access to the case-file. The appellant can also be assisted by an association and by any other person. If those persons have a written or oral authorization by appellant they have the same access to the case-file.

6. What is the effect of lodging an appeal?

6.1 Does the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented? If not, is it possible to apply for a stay?

Regarding Art.80 of the Law on Administrative Procedure the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented. It does not apply to the following cases:

- it is provided for by other laws,
- 2) the institution, setting out grounds for urgency of execution in respect of the specific matter, has specifically provided in the administrative act that it shall be executed without delay; or
- 3) an administrative act of the police, border guard, national guard, fire-fighting service and other officials authorised by law is issued with the aim of immediate prevention of direct danger to State security, public order, or the life, health or property of persons.

6.2 Does lodging the appeal allow the appellant to ask the public authority ruling on the appeal to adopt interim or protective measures?

There is no provision for interim or protective measures in this stage.

6.3 Is the public authority obliged to decide the appeal within a given time-limit?

The public authority is obliged to decide the appeal within a month from the day the appeal is lodged. If due to objective reasons it is not possible to comply with the one month time period, the public authority may extend it for a period not exceeding four months, notifying the submitter thereof. If a lengthy determination of facts is necessary, the time period for taking a decision may be extended for up to one year pursuant to a reasoned decision of the State secretary of the ministry or the head of the local government administration. In urgent cases, the appellant may apply to the authority with a substantiated submission and request that time period for the issue of the decision be abbreviated.

7. The appeal procedure:

7.1 Can (or must) the appellant be assisted by a lawyer or by an association (in particular a trade union) or any other person?

The appellant can be assisted by a lawyer or by an association or any other capacitated person.

7.2 Does the appellant have access to all or part of the case-file?

The appellant have access to all case-file except information which in accordance with a law may not be disclosed (privacy, official secret).

7.3 Is the appellant entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision in response to the arguments set out in the appeal? To what extent and in which form, orally or in writing, is the appellant entitled to respond to those counter-arguments?

There is no special procedure for the public authority which made the impugned decision response to the arguments set out in the appeal. Normally all the arguments shall be included in an administrative act (see 5.2). If there are new arguments or facts a public authority shall clarify and assess the opinions and arguments of the addressee or the third party in such matter. It can be done orally or writing.

7.4 Is the appeal examined by a legally qualified official? By a higher-ranking official?

There is no special provision for that. In practice this depends on structure of the institution. In the State revenue service, for example, an appeal is examined by special division of legally qualified officials.

8. The decision of the appeals authority:

8.1 How broad are the powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal?

8.1.1 Can the appeals authority review in full the impugned decision or only its lawfulness?

The powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal depends on mode of subordination. If the public authority which made the impugned decision has autonomy the appeals authority can review only lawfulness of the decision. If the public authority is under strict subordination then the appeals authority can review the impugned decision in full.

8.1.2 Can the appeals authority review a violation of the European Convention on Human Rights either ex officio or on foot of the claim lodged?

If the appellant refers such grounds, the arguments relating to such grounds of the appellant shall be set out in the motivation for the decision of the appeals authority. The appeals authority can review a violation of the European Convention on Human Rights ex officio as well. However this is not a frequent practise.

8.1.3 Can the appeals authority take into consideration arguments which have not been advanced by the appellant and/or of which the appellant has not been informed?

Yes.

8.2 How broad are the decision-making powers enjoyed by the authority deciding the appeal? Can it take:

8.2.1 a decision that is even more unfavourable to the appellant?

Regarding Art.80 part (3) of the Law on Administrative Procedure a decision regarding a impugned decision may not be more unfavourable to the interests of the addressee than

the impugned administrative act, except in a case where it is determined by a higher institution that mandatory substantive legal norms have been violated or such procedural legal norms have been violated as protect the public interest.

8.2.2 a decision affecting the rights of third parties?

Yes. In that case those persons have to be heard before the decision is taken.

8.3 Is it mandatory for the authority hearing the appeal to:

8.3.1 give grounds for its decision?

Yes. However if the authority fully concur with grounds included in the impugned decision it can just refer to it.

8.3.2 accompany its decision with information on the judicial remedies available to the appellant (including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria)?

The decision shall include an indication as to where and within what time period such administrative act may be disputed or appealed.

8.3.3 formally notify its decision? To whom (the appellant, the person concerned by the decision)?

Regarding Art.70. and 71. of the Law on Administrative Procedure notice of a decision shall be given to the addressee and third parties. If the addressee and the submitter of the appeal are not one and the same person, notice of the administrative act shall be given to the submitter as well.

9. Costs of the proceedings and legal assistance:

9.1 Is the administrative appeal free of charge for the appellant? Must the appellant pay for the costs of photocopying or translations for example?

The administrative appeal is free of charge. Sometimes the appellant must pay for the costs of photocopying or translations.

9.1.1. If not, can an appellant without sufficient means seeks the costs of the appeal from the state and under what conditions?

Normally it is free. There is no special provision for seeking the costs of the appeal.

9.1.2. Can the appeals authority make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs? If so, can the person without sufficient means seek a waiver from the state of the advance payment of such costs and under what conditions?

Admissibility is not conditional on the advance payment of costs.

9.2 Can the person without sufficient means obtain from the state payment of the costs of a lawyer?

In administrative matters, which are complicated for the addressee, pursuant to a decision of an authority, and taking into account the financial circumstances of the individual, remuneration to a representative of the individual shall be paid from the State budget.

9.3 Does the state ensure that an appellant without sufficient means is able to obtain necessary legal advice in respect of the appeal?

Yes, in cases which are complicate.

10. Relations between administrative appeals and judicial appeals:

10.1 Is it mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court?

Yes. Except if there are no a higher public authority.

10.2 In a judicial appeal, can new arguments not raised before the administrative appeal be raised in the course of judicial proceedings?

Usually yes.

10.3 Where an appeal has been lodged before the court, is it possible for the public authority to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings?

There is no special provision for that. However in practice sometimes public authorities revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings.

REONSE DU LUXEMBOURG

I. DIFFERENTS REGIMES DE RECOURS

1. Y a-t-il, dans votre pays, un régime général qui s'applique aux différents recours administratifs ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime général.

→ Il existe, de manière embryonnaire, un régime général de recours administratif répondant à la définition de la présentation du questionnaire. Il est contenu dans le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes qui traite à la fois de la procédure initiale pour obtenir une décision administrative et de certains aspects d'un recours administratif introduit auprès de l'administration qui a pris une décision ou auprès de l'autorité hiérarchiquement supérieure.

Comme cette réglementation a vocation à s'appliquer à toutes les décisions administratives individuelles pour lesquelles un texte particulier n'organise pas une procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré, l'absence, dans les questions qui vont suivre et qui traiteront de régimes particuliers, d'indications spécifiques signifie que le régime général est applicable concernant l'aspect en question de la procédure particulière.

2. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des domaines spécifiques ? Si tel est le cas, veuillez indiquer les principaux domaines concernés et répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.

→ Oui, v. la réponse à la question 3.

3. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des décisions dans des domaines sensibles pour les droits et intérêts des personnes privées, tels que la fiscalité, l'immigration, la protection sociale ou la protection des données à caractère personnel ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.

→ Le principal domaine est le domaine des contributions directes où il existe une procédure administrative spéciale et où les règles tirées du régime général tiré du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 (v. question n°1) n'ont pas vocation à s'appliquer.

Il en existe encore dans le domaine de la protection sociale et de la fonction publique.

En matière d'immigration et de la protection des données à caractère personnel, les décisions administratives qui font grief sont à porter directement devant les juridictions administratives.

4. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif lorsqu'une violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme est invoquée ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime.

→ Il n'existe pas de régime spécifique de recours administratif lorsqu'une violation de la Cour européenne des droits de l'homme est invoquée. Etant donné que du fait de son approbation par une loi, ladite Convention fait partie du droit matériel applicable au Luxembourg et toute personne, y compris l'administration, doit l'appliquer de la même manière que toute autre disposition obligatoire.

5. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif en cas d'omission ou de refus d'agir d'une autorité administrative face à une demande ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime. Si tel n'est pas le cas, veuillez indiquer les procédures applicables dans ce type de situations.

→ Il n'existe pas de régime de recours administratif en cas d'omission ou de refus d'agir d'une autorité face à une demande. En revanche, un recours contentieux devant le tribunal administratif est possible lorsque

l'administration a omis de statuer dans les trois mois de l'introduction de la demande. Celle-ci est alors à considérer comme implicitement rejetée et peut être attaquée devant le juge administratif.

6. Y a-t-il, dans votre pays, des règles et des pratiques générales relatives à la prise en charge par l'Etat des frais nécessairement encourus dans le cadre d'un recours administratif formé par une personne démunie ? Si tel est le cas, veuillez décrire brièvement ces règles et ces pratiques générales.

→ Le seul domaine dans lequel il existe une telle prise en charge des frais par l'Etat est celui des recours contentieux, si l'administré n'a pas les moyens pour financer lui-même son procès. L'aide juridictionnelle est consentie par le bâtonnier de l'ordre des avocats.

II. FACILITE ET EFFICACITE DES RECURS ADMINISTRATIFS RELATIFS AUX DECISIONS ADMINISTRATIVES

Veuillez fournir des ensembles distincts de réponses aux questions ci-dessous, l'un portant sur les recours qui font l'objet de régimes généraux et les autres portant sur les recours qui font l'objet de régimes spéciaux, tels que mentionnés dans la première partie du questionnaire.

1. Veuillez indiquer si le régime de recours administratif présenté dans les réponses aux questions suivantes est un régime général ou un régime spécial. Dans ce dernier cas, veuillez préciser de quel régime spécial il s'agit parmi ceux que vous avez mentionnés dans la première partie du questionnaire.

→ Les réponses aux questions relatives au régime administratif général seront précédées de la lettre [G]. Les autres réponses mentionneront de quel type de procédure administrative il s'agit.

2. Quelle est la base juridique de ce régime de recours administratif ?

→ [G] La base juridique du régime de droit commun est constituée par le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

Recours fiscal: la base juridique est constituée par la loi générale sur les impôts, en allemand *Abgabenordnung*, AO, introduite au Luxembourg sous l'occupation allemande pendant la deuxième guerre mondiale et conservée dans la suite en vertu d'un arrêté grand-ducal.

Recours en matière de fonction publique: en cette matière, les sanctions disciplinaires mineures (avertissement, réprimande et amende) font, par application de la législation régissant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, l'objet de recours administratifs spécifiques.

Recours en matière de protection sociale: en matière de prise en charge des frais de maladie et d'hospitalisation par les caisses de maladie et d'octroi de pensions de vieillesse ou d'invalidité, le Code des assurances sociales prévoit un recours administratif.

3. Le destinataire d'une décision administrative est-il informé de son droit de former un recours administratif contre cette décision et de la manière dont ce recours peut ou doit être formé ?

→ [G] L'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes dispose ce qui suit: "Les décisions administratives refusant de faire droit, en tout ou en partie, aux requêtes des parties ou révoquant ou modifiant d'office une décision ayant créé ou reconnu des droits doivent indiquer les voies de recours ouvertes contre elles, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté."

Si la décision administrative omet de fournir ces indications, la jurisprudence administrative ne prononce pas la nullité de la décision, mais décide que le délai du recours contentieux n'a pas commencé à courir.

Matière fiscale: Le bulletin d'impôt informe le contribuable de son droit d'exercer un recours administratif contre la décision. L'information porte sur le destinataire du recours et le délai dans lequel ce recours doit être introduit.

4. Auprès de quelle autorité ce recours administratif peut-il ou doit-il être formé ?:

- 4.1 devant l'autorité administrative qui est l'auteur de la décision contestée ?**
- 4.2 devant l'autorité administrative qui est hiérarchiquement supérieure à l'auteur de la décision ?**
- 4.3 devant l'autorité administrative qui est l'autorité de tutelle de l'autorité dont émane la décision ?**
 - autorité de tutelle d'une collectivité locale ?
 - autorité de tutelle d'un organisme administratif ayant une autonomie limitée ?
- 4.4 devant une autorité administrative extérieure à l'autorité qui a pris la décision ?**

→ [G] Aucun texte ne prévoit, de manière spécifique, la possibilité d'introduire un recours gracieux ou hiérarchique.

Toutefois, la validité du recours gracieux est reconnue implicitement par la loi. C'est ainsi que l'article 13, paragraphe 2 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives dispose que si une partie a adressé un recours gracieux à l'autorité compétente avant l'expiration du délai de recours contentieux (trois mois à partir de la notification de la décision), le délai du recours contentieux est suspendu et un nouveau délai commence à courir à partir de la notification de la nouvelle décision qui intervient à la suite de ce recours gracieux.

La jurisprudence administrative décide que dès qu'un texte prévoit un pouvoir de tutelle ou de contrôle, le recours hiérarchique peut être exercé même en l'absence de texte prévoyant expressément un tel recours.

L'autorité saisie d'un recours administratif mais qui n'est pas compétente hiérarchiquement, doit transmettre ce recours sans délai à l'autorité compétente.

Matière fiscale: La loi prévoit que la réclamation contre une imposition est à introduire auprès du directeur de l'administration des Contributions, qui est le chef hiérarchique des agents de cette administration. Dans cette optique, le recours en question peut être considéré comme recours hiérarchique.

Recours en matière de protection sociale: la décision du président de la Caisse de maladie ou de la Caisse de pension peut faire l'objet d'une opposition devant le comité-directeur de la Caisse.

Recours en matière de fonction publique: la décision de l'autorité dont relève le fonctionnaire peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil de discipline dans la fonction publique.

5. L'introduction du recours administratif est-elle soumise à des conditions restrictives ?

5.1 dans quel délai le recours doit-il être formé ?

→ [G] Pour être utile, le recours administratif – gracieux ou hiérarchique – doit être introduit dans le délai du recours contentieux, c'est-à-dire trois mois à partir de la notification de la décision administrative. Passé ce délai, la décision est revêtue de la force de la chose décidée et ne saurait plus être rapportée.

Matière fiscale: le recours doit être formé dans un délai de trois mois après la notification du bulletin d'impôt.

Recours en matière de protection sociale: le délai pour attaquer une décision du président de la Caisse de pension devant le comité-directeur de cette caisse est de 40 jours à partir de la notification de la décision.

Recours en matière de fonction publique: recours devant le Conseil de discipline dans la fonction publique peut être formé dans le mois de la notification de la décision disciplinaire.

5.2 la personne qui envisage de faire un recours a-t-elle droit à la communication des motifs de la décision (automatiquement ou sur demande) ?

→ [G] L'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes dispose que toute décision administrative doit reposer sur des motifs légaux. La décision doit, en principe, formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement.

L'administration doit opérer cette communication de manière spontanée.

Lorsque la décision doit être motivée, les délais de recours tant contentieux qu'administratifs ne courront qu'à partir de la communication des motifs. Certaines décisions de jurisprudence administrative considèrent le défaut de communication des motifs à la base de la décision administrative comme cause de nullité de celle-ci.

Dans les cas où la motivation expresse n'est pas imposée, la réglementation en vigueur prévoit que l'administré concerné a le droit d'exiger la communication des motifs.

Matière fiscale: il existe un très large droit du contribuable d'être mis au courant des motifs qui amènent l'administration à prendre sa décision. Lorsque l'administration des contributions projette de s'écarte de manière notable des déclarations du contribuable pour la fixation de l'impôt, elle doit lui donner la possibilité de faire valoir au préalable son point de vue. Préalablement à la prise de sa décision, elle doit l'informer sur quels points elle va s'écarte de sa déclaration et pour quels motifs.

5.3 le destinataire de la décision est-il la seule personne pouvant former un recours administratif ? un tiers dont les intérêts ou les droits sont directement affectés a-t-il aussi un droit de recours ?

→ [G] La jurisprudence administrative décide que les parties tierces intéressées ayant un intérêt vérifié à agir contre la décision administrative posée par l'autorité compétente peuvent également former un recours gracieux.

Matière fiscale: aucune disposition spécifique ne confère à une autre personne que le contribuable destinataire lui-même le droit d'introduire un recours administratif contre l'imposition dont il fait l'objet.

5.4 l'accès au dossier et aux documents détenus par l'autorité administrative ayant pris la décision est-il aisément possible ?

→ [G] L'article 11 règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes dispose que tout administré a droit à la communication intégrale du dossier relatif à sa situation administrative, chaque fois que celle-ci est atteinte, ou susceptible de l'être, par une décision administrative prise ou en voie de l'être. – L'article 12 prévoit que toute personne concernée par une décision administrative qui est susceptible de porter atteinte à ses droits et intérêts est également en droit d'obtenir communication d'informations sur lesquels l'administration s'est basée ou entend se baser.

Recours en matière de fonction publique: Les trois jours précédant l'audience du Conseil de discipline, l'inculpé et son défenseur ont le droit de prendre connaissance au secrétariat du Conseil du dossier, sans déplacement des pièces.

5.5 quelles sont les conditions de forme que doit respecter le recours ? notamment un dossier complet doit-il être fourni ? ou bien, par exemple, une copie de la décision et une argumentation brève suffisent-elles ?

→ [G] La loi ne prévoit pas de conditions forme spéciales en vue de l'introduction d'un recours administratif. La forme est partant libre. Un tel recours peut être formé par simple lettre. Il faut bien entendu que l'administré rapporte la preuve qu'il a effectivement formé un recours. Quant au contenu, il faut qu'il indique clairement qu'il exerce un recours contre une décision administrative et que celle-ci puisse être clairement identifiée.

Matière fiscale: la loi écarte tout formalisme. Une réclamation peut être introduite de manière orale ou par écrit. Pour que la réclamation soit valablement faite, il suffit qu'il se dégage de l'écrit ou de la déclaration que le contribuable s'estime lésé par l'imposition.

5.6 l'aide d'un avocat est-elle requise ? L'avocat a-t-il plus de facilités pour accéder au dossier qu'un simple particulier ? Le requérant peut-il se faire assister par une association, par exemple un syndicat, ou par toute autre personne pour former le recours ? Dans ce cas, ces personnes peuvent-elles avoir accès au dossier ?

→ [G] L'aide d'un avocat n'est pas requise. En regard au droit très large de l'administré lui-même d'accéder au dossier, l'avocat n'a pas plus de facilités (en droit, du moins) pour accéder au dossier.

La réglementation en vigueur (art. 10 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, précité) prévoit que toute partie à une procédure administrative a le droit de se faire assister par un avocat ou, dans les affaires de nature technique, d'un conseil technique. Elle peut également se faire représenter sous les mêmes distinctions, sous réserve des cas où sa présence personnelle est requise. Elle ne peut pas se faire représenter par un syndicat ou un parti politique, ces entités ne jouissant pas de la personnalité juridique.

En cas de désignation d'un mandataire, l'autorité adresse ses communications à celui-ci. Elle doit logiquement également lui donner accès au dossier. La décision finale est en outre, en toute hypothèse, en outre notifiée à la partie elle-même.

Matière fiscale: le recours à un avocat n'est pas obligatoire. Le contribuable peut cependant se faire représenter par un avocat ou un autre mandataire.

Recours en matière de fonction publique: le fonctionnaire inculpé peut se faire assister par un défenseur de son choix.

6. L'introduction du recours a-t-il pour effet :

6.1 d'empêcher l'exécution de la décision contestée ? Cet effet est-il automatique ou faut-il le demander ?

→ [G] L'exercice du recours administratif (comme du recours contentieux) n'empêche pas l'exécution de la décision contestée. Cela n'est possible que dans le cadre d'un recours contentieux, moyennant ordonnance du président du tribunal administratif.

Mais l'exercice du recours gracieux dans le cours du délai contentieux est suspensif et un nouveau délai commence à courir à partir de la notification de la nouvelle décision qui intervient à la suite de ce recours gracieux.

Matière fiscale: le recours n'empêche pas l'exécution de la décision d'imposition, mais un sursis de paiement peut être demandé auprès du bureau d'imposition.

Recours en matière de fonction publique: le recours n'a pas d'effet suspensif.

6.2 de permettre de demander à l'autorité de recours l'adoption de mesures provisoires ou conservatoires ?

→ [G] L'autorité de recours, qui peut retirer la décision, peut également, en théorie, en suspendre les effets jusqu'à sa nouvelle décision définitive.

Matière fiscale: l'administration peut suspendre l'exécution de la décision, le cas échéant moyennant fourniture de sûretés.

6.3 d'obliger l'autorité administrative à statuer sur le recours dans un certain délai ?

→ [G] La loi oblige indirectement l'autorité administrative à statuer dans un délai de trois mois étant donné qu'elle considère que passé ce délai, l'administré peut considérer sa demande comme rejetée implicitement et exercer un recours contentieux.

Comme la loi prévoit également que l'exercice d'un recours gracieux dans le délai contentieux suspend le délai du recours contentieux, l'administration dispose à nouveau, dès l'exercice du recours gracieux, d'un nouveau délai de trois mois pour statuer. En cas de silence de plus de trois mois, l'administré peut considérer son recours gracieux comme rejeté. Il n'a d'ailleurs pas besoin d'attendre l'expiration de ce délai de trois mois pour introduire son recours contentieux.

Matière fiscale: Il se dégage indirectement de la loi que le directeur des Contributions doit statuer dans un délai de six mois à partir de l'introduction de la réclamation. En effet, lorsqu'il n'a pas statué dans ce délai, le contribuable peut considérer sa réclamation comme rejetée et introduire un recours devant le tribunal administratif.

7. L'examen du recours :

7.1 le requérant peut-il (ou doit-il) se faire assister par un avocat, une association notamment un syndicat, ou toute autre personne ?

→ [G] v. ci-avant, la réponse à la question n°5.6. A la différence du recours contentieux, le requérant n'est pas obligé de se faire représenter par un avocat, mais peut recourir à ses services.

Matière fiscale: le contribuable peut – sans y être obligé – se faire représenter par un mandataire.

Recours en matière de fonction publique: le fonctionnaire peut se faire assister par un défenseur de son choix. S'il ne comparaît pas, la procédure suit néanmoins son cours.

7.2 le requérant a-t-il accès en totalité ou en partie au dossier ?

→ [G] L'administré a en principe droit à la communication intégrale des pièces du dossier (article 11 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes). L'article 13 du même règlement dispose cependant que la communication des pièces pourra être refusée si:

- des intérêts publics importants exigent que le secret soit gardé;

- des intérêts privés importants, notamment ceux des parties ayant des intérêts opposés, exigent que le secret soit gardé ou lorsque les pièces contiennent des informations pouvant constituer une atteinte à l'intimité de la vie privée d'autres personnes;

- il y a péril en la demeure et que la décision ne peut être différée.

La pièce dont la consultation a été refusée à la partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a préalablement communiqué par écrit le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné l'occasion de présenter ses observations.

Matière fiscale: le contribuable a droit à la communication des documents qui forment la base de son imposition, soit à sa demande, soit d'office. S'il n'est pas d'ores et déjà en possession de ces documents au moment où il forme sa réclamation, il lui est consenti un délai de deux semaines pour motiver sa réclamation.

Recours en matière de fonction publique: dès l'ouverture de l'instruction, le fonctionnaire présumé fautif est informé des faits qui lui sont reprochés avec l'information qu'une instruction disciplinaire est ordonnée. Le fonctionnaire peut prendre inspection du dossier dès que l'instruction est terminée.

7.3 le requérant a-t-il un droit de se voir notifier les contre-arguments avancés par l'autorité administrative qui a rendu la décision contestée en réponse aux arguments avancés dans le recours ? Dans quelle mesure et sous quelle forme, orale ou écrite, le requérant dispose-t-il d'un droit de réplique ?

→ [G] Le recours gracieux ne constitue pas une véritable procédure contradictoire en ce que l'administré s'adresse à l'autorité même qui a pris la décision contestée. Dans ce sens, une notification, préalable à la nouvelle décision, des contre-arguments avancés par l'auteur de la décision n'est pas concevable. Pareillement, dans cette hypothèse, aucun droit de réplique de l'administré n'est prévu.

En cas de recours hiérarchique, la loi ne prévoit pas de communication des contre-arguments avancés par l'administration qui est l'auteur de la décision. Un droit de réplique n'est pareillement pas prévu.

Recours en matière de fonction publique: dans les dix jours de l'information que l'instruction disciplinaire menée à charge du fonctionnaire est terminée, celui-ci peut présenter ses observations et demander un complément d'instruction.

7.4 le recours est-il examiné par un fonctionnaire ayant une formation juridique? Un fonctionnaire supérieur ?

→ [G] La loi ne prévoit pas la personne qui doit examiner le recours administratif. C'est en principe la même personne que celui qui a pris la décision initiale.

Matière fiscale: le recours est examiné et la décision est prise par le directeur de l'administration des Contributions.

Recours en matière de fonction publique: le recours est examiné par le conseil de discipline de la fonction publique composé de deux magistrats de l'ordre judiciaire, d'un délégué du ministère de la Fonction publique, d'un délégué du ministre d'Etat et d'un représentant à désigner par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

8. La décision rendue sur recours :

8.1 quelle est l'étendue des pouvoirs de contrôle de l'autorité de recours ?

8.1.1 l'autorité de recours peut-elle contrôler intégralement la décision contestée (donc à la fois sous l'angle de l'opportunité et de la légalité) ou ne peut-elle la contrôler que sous l'angle de la légalité ?

→ [G] L'autorité de recours peut prendre une décision entièrement nouvelle, elle peut en quelque sorte refaire la décision (en légalité et en opportunité).

Matière fiscale: en principe, seules des questions de légalité entrent en ligne de compte. Cependant, le directeur des Contributions peut également accorder une remise d'impôts.

Recours en matière de fonction publique: l'autorité de recours a toute latitude pour apprécier le litige à nouveau dans son intégralité.

8.1.2 l'autorité de recours peut-elle également contrôler le respect des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme soit d'office, soit à la demande du requérant ?

→ [G] Etant donné que les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme font partie du droit interne, l'autorité de recours peut et doit appliquer, même d'office, les dispositions de ladite Convention.

8.1.3 l'autorité de recours peut-elle prendre en considération des arguments qui n'ont pas été exposés par le requérant et/ou n'ont pas été portés à la connaissance du requérant?

→ [G] L'autorité de contrôle peut prendre en considération des arguments qui n'ont pas été exposés par le requérant mais non pas des arguments qui n'ont pas été portés à sa connaissance.

8.2 quelle est l'étendue des pouvoirs de décision de l'autorité de recours ? Celle-ci peut-elle prendre :

8.2.1 une décision encore plus défavorable au requérant ?

→ [G] La jurisprudence décide que, dans le cadre d'un recours gracieux, l'autorité administrative dispose de pouvoirs étendus pour réformer ou annuler l'acte critiqué, mais du moment que l'acte a été créateur de droits, la décision prise sur le recours gracieux ne peut pas être plus défavorable à l'intéressé que l'acte initial, ce qui implique l'interdiction de la "*reformatio in peius*."

Matière fiscale: le directeur des Contributions est saisi de l'intégralité du dossier et peut même prendre une nouvelle décision qui est plus défavorable que la décision attaquée.

Recours en matière de fonction publique: le conseil de discipline saisi d'un recours peut soit confirmer la décision portant peine disciplinaire, soit prononcer une peine plus légère, soit acquitter le fonctionnaire.

8.2.2 une décision portant atteinte aux droits de tiers ?

→ [G] En modifiant l'agencement juridique en faveur du requérant, le recours administratif peut, en puissance, affecter les droits des tiers. L'article 5 règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes dispose que lorsqu'une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de tierces personnes, l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leur moyens.

8.3 la décision de l'autorité de recours est-elle obligatoirement :

8.3.1 motivée ?

→ [G] A l'instar de la décision administrative initiale, la décision rendue sur recours doit reposer sur des motifs légaux et doit les indiquer lorsqu'elle refuse de faire droit à la demande.

Matière fiscale: la décision du directeur des Contributions est obligatoirement motivée.

Recours en matière de fonction publique: la décision prononçant une peine disciplinaire est obligatoirement motivée

8.3.2 accompagnée de l'indication des voies de recours juridictionnelles qui sont ouvertes (y compris des délais et autres conditions de recevabilité) ?

→ [G] L'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes dispose ce qui suit: "*Les décisions administratives refusant de faire droit, en tout ou en partie, aux requêtes des parties ou révoquant ou modifiant d'office une décision ayant créé ou reconnu des droits doivent indiquer les voies de recours ouvertes contre elles, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté.*"

Si la décision administrative omet de fournir ces indications, la jurisprudence administrative ne prononce pas la nullité de la décision, mais décide que le délai du recours contentieux n'a pas commencé à courir.

Matière fiscale: la décision rendue par le directeur des Contributions doit indiquer les voies de recours contentieuses ouvertes contre sa décision, c'est-à-dire le tribunal compétent et le délai dans lequel le recours contentieux doit être introduit.

8.3.3 notifiée ? A qui (au requérant, au destinataire?) ?

→ [G] La décision administrative doit être notifiée au requérant, ne serait-ce que pour faire courir le délai du recours contentieux. S'il a un mandataire, la décision est en outre notifiée à celui-ci.

9. Frais de procédure et assistance juridique :

- 9.1 la procédure de recours administratif est-elle gratuite pour le requérant ? Celui-ci doit-il payer des frais, tels que de photocopies ou de traduction ?**
- 9.1.1 si la procédure n'est pas gratuite, la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge des frais de procédure ? Et à quelles conditions ?
- 9.1.2 l'autorité de recours peut-elle subordonner la recevabilité du recours au paiement d'une avance de frais ? Si tel est le cas, la personne démunie peut-elle obtenir de l'autorité qu'elle renonce à exiger le paiement d'une avance ? Et à quelles conditions ?
- 9.2 la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge de ses frais d'avocat nécessités, en droit ou en fait, par la procédure de recours ?**
- 9.3 l'Etat veille-t-il à ce que la personne démunie puisse obtenir la consultation juridique nécessaire en ce qui concerne un recours administratif ?**

→ [G]: Le recours est en principe gratuit. La jurisprudence décide cependant que l'administration peut demander le remboursement des frais des copies qui sont à facturer au prix coûtant et ne doivent donc pas excéder le coût réel des charges de fonctionnement afférentes.

Matière fiscale: la loi prévoit que la procédure de recours devant le directeur de l'administration des Contributions est gratuite.

Recours en matière de fonction publique: la loi prévoit qu'en cas de prononcé d'une peine disciplinaire légère (jusqu'à une amende ne dépassant le cinquième d'une mensualité brute du traitement de base du fonctionnaire), l'Etat supporte les frais de la procédure disciplinaire (qui ne comprennent cependant pas les frais d'avocat).

10. Quelle est l'articulation des recours administratifs avec les recours juridictionnels ?

- 10.1 le recours administratif est-il un préalable obligatoire à la saisine du juge ?**

→ [G] Le justiciable peut d'adresser directement aux juge administratif sans passer par un recours gracieux ou hiérarchique. Il peut même abandonner le recours gracieux ou hiérarchique après l'avoir formé et s'adresser au juge.

Matière fiscale: le recours devant le directeur des Contributions est un préalable obligatoire à la saisine du juge.

Recours en matière de protection sociale: le recours contre une décision du président de la Caisse de pension concernant l'octroi d'une pension devant le comité-directeur de cette caisse est obligatoire avant la saisine de la juridiction compétente.

Recours en matière de fonction publique: pour les sanctions disciplinaires pour lesquelles un recours devant le conseil de discipline est prévu (c'est-à-dire pour les peines disciplinaires légères, jusqu'à une amende ne dépassant le cinquième d'une mensualité brute du traitement de base du fonctionnaire) ce recours est obligatoire. La décision prise dans ce cas par le conseil de discipline ne saurait plus faire l'objet d'un recours au fond par le juge administratif, mais un recours en annulation reste possible.

- 10.2 si un recours administratif a été formé préalablement, des arguments nouveaux peuvent-ils être présentés devant le juge ?**

→ [G] Devant le juge le litige peut être examiné complètement à nouveau, avec de nouveaux moyens non formulés devant l'instance administrative.

Matière fiscale: la loi prévoit de manière expresse que des moyens nouveaux peuvent être présentés devant le juge saisi du recours contentieux, mais que des demandes nouvelles ne sont pas admissibles.

10.3 le dépôt d'un recours devant le juge empêche-t-il l'autorité administrative de modifier la décision contestée pendant la procédure de recours juridictionnel ?

→ [G] L'autorité administrative est libre de modifier sa décision pendant le cours de l'instance contentieuse. C'est d'ailleurs ce procédé qui entraîne la disparition de nombreux litiges en cours d'instance.

Matière fiscale: par l'effet de la saisine du juge, le directeur des Contributions est dessaisi du dossier et il ne saurait modifier sa décision qui fait l'objet du recours contentieux.

RÉPONSE DE LA MOLDOVA

I. DIFFÉRENTS RÉGIMES DE RECOURS

1. Y a-t-il, dans votre pays, un régime général qui s'applique aux différents recours administratifs ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime général.

Du point de vue de la procédure, on applique au recours administratif, gracieux et hiérarchique, des normes identiques. Les deux formes du recours administratif se caractérisent par le fait qu'ils sont initiés à la demande des parties intéressées. L'organe saisi – celui émetteur dans le cas du recours gracieux, et celui hiérarchiquement supérieur dans le cas du recours hiérarchique – examine l'acte et les motifs d'illégalité invoqués dans sa requête par la personne intéressée et donne son appréciation vis-à-vis de la légalité de l'acte émis ou du refus d'émettre l'acte administratif sollicité et, en fonction des conclusions tirées, prend la mesure qui s'impose.

2. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des domaines spécifiques ? Si tel est le cas, veuillez indiquer les principaux domaines concernés et répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.

Non, en Moldova il n'y a pas de régimes spéciaux de recours administratifs concernant des domaines spécifiques.

3. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des décisions dans des domaines sensibles pour les droits et intérêts des personnes privées, tels que la fiscalité, l'immigration, la protection sociale ou la protection des données à caractère personnel ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.

Non, en Moldova il n'y a pas de régimes spéciaux de recours administratifs concernant les domaines mentionnés.

4. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif lorsqu'une violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme est invoquée ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime.

Non, en Moldova il n'y a pas de régime spécifique de recours administratif lorsqu'une violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme est invoquée.

5. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif en cas d'omission ou de refus d'agir d'une autorité administrative face à une demande ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime. Si tel n'est pas le cas, veuillez indiquer les procédures applicables dans ce type de situations.

Non, en Moldova il n'y a pas de régime spécifique de recours administratif dans ces cas. Les omissions ou le refus non justifié d'une autorité administrative de solutionner une demande (le silence administratif et la tardivité) peuvent être contestés directement devant l'instance de contentieux administratif. Dans ces cas, la procédure préalable n'est pas obligatoire.

6. Y a-t-il, dans votre pays, des règles et des pratiques générales relatives à la prise en charge par l'Etat des frais nécessairement encourus dans le cadre d'un recours administratif formé par une personne démunie ? Si tel est le cas, veuillez décrire brièvement ces règles et ces pratiques générales.

La procédure de recours administratif, gracieux et hiérarchique, est à titre gratuit.

II. FACILITE ET EFFICACITE DES RE COURS ADMINISTRATIFS RELATIFS AUX DECISIONS ADMINISTRATIVES

Veuillez fournir des ensembles distincts de réponses aux questions ci-dessous, l'un portant sur les recours qui font l'objet de régimes généraux et les autres portant sur les recours qui font l'objet de régimes spéciaux, tels que mentionnés dans la première partie du questionnaire.

1. Veuillez indiquer si le régime de recours administratif présenté dans les réponses aux questions suivantes est un régime général ou un régime spécial. Dans ce dernier cas, veuillez préciser de quel régime spécial il s'agit parmi ceux que vous avez mentionnés dans la première partie du questionnaire.

Le régime du recours administratif présenté dans les réponses du questionnaire est celui général.

2. Quelle est la base juridique de ce régime de recours administratif ?

La base juridique du régime général du recours administratif est constituée par :

- la Constitution de la République de Moldova, adoptée le 29 juillet 1994 ;
- la loi n°64-XII du 31 mai 1990 sur le Gouvernement ;
- la loi n°190-XIII du 19 juillet 1994 concernant le pétitionnement ;
- la loi n°793-XIV du 10 février 2000 sur les conteneurs administratifs ;
- la loi n°982-XIV du 11 mai 2000 concernant l'accès aux informations ;
- la loi n° 317-XV du 18 juillet 2003 sur les actes normatifs du Gouvernement et d'autres autorités de l'administration publiques centrales et locales ;
- la loi n°436-XVI du 28 décembre 2006 sur l'administration publique locale ;
- d'autres actes législatifs contenant des normes consacrées au recours administratifs.

3. Le destinataire d'une décision administrative est-il informé de son droit de former un recours administratif contre cette décision et de la manière dont ce recours peut ou doit être formé ?

Le destinataire d'une décision administrative est informé, par écrit ou oralement, de son droit de former un recours administratif contre cette décision, ainsi que du délai et de la manière de la contester.

4. Auprès de quelle autorité ce recours administratif peut-il ou doit-il être formé ?:

4.1 devant l'autorité administrative qui est l'auteur de la décision contestée ?

Dans le cas du recours gracieux la requête est formée auprès de l'autorité auteur de la décision contestée.

4.2 devant l'autorité administrative qui est hiérarchiquement supérieure à l'auteur de la décision ?

Dans le cas du recours hiérarchique, la requête est portée devant l'organe hiérarchiquement supérieur de l'autorité auteur de la décision contestée.

4.3 devant l'autorité administrative qui est l'autorité de tutelle de l'autorité dont émane la décision?

- autorité de tutelle d'une collectivité locale ?
- autorité de tutelle d'un organisme administratif ayant une autonomie limitée ?

Selon l'art. 67 de la loi sur l'administration publique locale, toute personne physique ou morale qui se considère lésée dans un de ses droits par une autorité de l'administration publique locale par la voie d'un acte administratif peut solliciter à la Direction Territoriale de Contrôle Administratif du Ministère de l'Administration Publique Locale le contrôle de la légalité de l'acte. La requête doit être déposée dans un délai de 30 jours à partir de la date de publication ou de communication de l'acte et doit faire référence aux dispositions légales prétendument transgessées.

4.4 devant une autorité administrative extérieure à l'autorité qui a pris la décision ?

Selon la loi n° 1349-XIII du 17 octobre 1997 sur les avocats parlementaires, lorsque l'avocat parlementaire est saisi par une personne endommagée dans l'un de ses droits, il peut initier le contrôle de la légalité des actes émis par les autorités de l'administration publique centrale et locale.

Dans ces cas, la procédure préalable n'est pas obligatoire.

5. L'introduction du recours administratif est-elle soumise à des conditions restrictives ?

5.1 dans quel délai le recours doit-il être formé ?

Selon l'art. 14 de la loi n° 793-XIV du 10 février 2000 sur le contentieux administratif, la personne qui se considère endommagée dans l'un de ses droits reconnu par la loi par la voie d'un acte administratif peut solliciter, sauf disposition contraire de la loi, à l'autorité publique dont émane la décision contestée, la révocation totale ou partielle de l'acte dans un délai de 30 jours à partir de la date de communication.

Lorsque l'organe auteur de la décision contestée a un organe hiérarchiquement supérieur, la requête préalable peut être adressée, au choix du requérant, soit à l'organe dont émane la décision contestée, soit à l'organe hiérarchiquement supérieur.

Le délai de 30 jours ne vise pas l'acte administratif à caractère normatif.

5.2 la personne qui envisage de faire un recours a-t-elle droit à la communication des motifs de la décision (automatiquement ou sur demande) ?

L'autorité administrative est obligée de communiquer l'acte administratif à la personne intéressée dans le délai et dans la manière établis par la loi.

La décision doit être motivée, donc la personne intéressée connaît les motifs de la décision. Lorsqu'on notifie à la personne intéressée uniquement un extrait de la décision, les motifs de celle-ci lui doivent être communiqués sur demande.

5.3 le destinataire de la décision est-il la seule personne pouvant former un recours administratif ? un tiers dont les intérêts ou les droits sont directement affectés a-t-il aussi un droit de recours ?

Le recours administratif peut être formé tant par le destinataire de la décision, que par une tierce personne dont les droits et intérêts sont directement affectés.

5.4 l'accès au dossier et aux documents détenus par l'autorité administrative ayant pris la décision est-il aisément assuré ?

L'accès au dossier et aux documents détenus par l'autorité administrative ayant pris la décision est assuré dans les conditions de la loi.

Le requérant a le droit de prendre connaissance avec les pièces du dossier et les documents détenus par l'autorité ayant pris la décision, à l'exception des documents dont l'accès est limité selon la loi.

5.5 quelles sont les conditions de forme que doit respecter le recours ? notamment un dossier complet doit-il être fourni ? ou bien, par exemple, une copie de la décision et une argumentation brève suffisent-elles ?

La législation en vigueur ne contient pas de réglementations relatives à la forme et au contenu du recours administratif, gracieux ou hiérarchique. C'est pourquoi, il suffit d'invoquer et d'exprimer en forme libre le désaccord envers l'acte administratif contesté.

L'autorité dont émane la décision contestée ou l'autorité hiérarchique n'a pas le droit de refuser la demande en invoquant le fait qu'elle ne correspond pas à la forme ou qu'elle ne contient pas les motifs de fait et de droit.

Le recours doit être formulé par écrit.

5.6 l'aide d'un avocat est-elle requise ? L'avocat a-t-il plus de facilités pour accéder au dossier qu'un simple particulier ? Le requérant peut-il se faire assister par une association, par exemple un syndicat, ou par toute autre personne pour former le recours ? Dans ce cas, ces personnes peuvent-elles avoir accès au dossier ?

La personne qui introduit un recours administratif a le droit d'exposer personnellement ses arguments. Il peut se faire assister par un avocat. Dans ce cas, il faut mentionner que l'avocat n'a pas plus de facilités pour accéder au dossier que le simple particulier.

Le requérant a le droit de se faire assister par d'autres sujets, tels que :

- le représentant légal (par exemple, les parents et les tuteurs de la personne n'ayant pas atteint l'âge de la majorité) ;
- le représentant par procuration (avocat ou autre personne) ;
- les organes de tutelle ou curatelle (pour défendre les droits et les intérêts des personnes n'ayant pas atteint l'âge de la majorité) ;
- les associations non gouvernementales.

Tous ces sujets peuvent avoir accès au dossier dans les conditions de la loi.

6. L'introduction du recours a-t-il pour effet :

- 6.1 d'empêcher l'exécution de la décision contestée ? Cet effet est-il automatique ou faut-il le demander ?**
- 6.2 de permettre de demander à l'autorité de recours l'adoption de mesures provisoires ou conservatoires ?**
- 6.3 d'obliger l'autorité administrative à statuer sur le recours dans un certain délai ?**

L'introduction d'un recours administratif n'a pas d'effet suspensif sur l'exécution de l'acte administratif contesté.

Le requérant peut solliciter la suspension de l'exécution de l'acte administratif contesté uniquement au moment où il introduit l'action devant l'instance de contentieux administratif.

7. L'examen du recours :

- 7.1 le requérant peut-il (ou doit-il) se faire assister par un avocat, une association notamment un syndicat, ou toute autre personne ?**

Lors de l'examen du recours, la personne à son propre gré peut être assistée soit par un avocat, soit par une ONG ou par les personnes mentionnées au p. 5.6 du questionnaire.

- 7.2 le requérant a-t-il accès en totalité ou en partie au dossier ?**

Le requérant a le droit de prendre connaissance avec les pièces du dossier, excepté les cas d'accès limité par la loi.

- 7.3 le requérant a-t-il un droit de se voir notifier les contre-arguments avancés par l'autorité administrative qui a rendu la décision contestée en réponse aux arguments avancés dans le recours ? Dans quelle mesure et sous quelle forme, orale ou écrite, le requérant dispose-t-il d'un droit de réplique ?**

La présence du requérant lors de l'examen de la requête n'est pas généralement obligatoire. Lorsque le requérant demande de participer à l'examen de la requête ou lorsque la loi en dispose ainsi expressément, l'autorité administrative en cause doit notifier le requérant concernant le lieu et le temps de l'examen de la requête.

Lors de l'examen de la requête, le requérant peut exercer son droit de réplique. Il peut également présenter des preuves à l'appui de sa position, mais n'y est pas obligé, sauf dans les cas prévus par la loi.

- 7.4 le recours est-il examiné par un fonctionnaire ayant une formation juridique? Un fonctionnaire supérieur ?**

Le recours peut être examiné par un fonctionnaire ayant une formation juridique, ainsi que par un fonctionnaire supérieur.

8. La décision rendue sur recours :

8.1 quelle est l'étendue des pouvoirs de contrôle de l'autorité de recours ?

8.1.1 l'autorité de recours peut-elle contrôler intégralement la décision contestée (donc à la fois sous l'angle de l'opportunité et de la légalité) ou ne peut-elle la contrôler que sous l'angle de la légalité ?

La décision contestée est soumise au contrôle de légalité.

Selon la loi sur l'administration publique locale, les autorités administratives supérieures peuvent contrôler la décision contestée sous l'angle de l'opportunité. Ce contrôle est néanmoins limité à la partie relative aux attributions déléguées par l'Etat aux autorités de l'administration publique locale.

8.1.2 l'autorité de recours peut-elle également contrôler le respect des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme soit d'office, soit à la demande du requérant ?

Oui. Dans l'ordre juridique moldave, la Convention européenne des Droits de l'Homme est d'applicabilité directe.

8.1.3 l'autorité de recours peut-elle prendre en considération des arguments qui n'ont pas été exposés par le requérant et/ou n'ont pas été portés à la connaissance du requérant ?

Le requérant peut présenter à l'autorité de recours ou lui demander de solliciter des éléments additionnels.

8.2 quelle est l'étendue des pouvoirs de décision de l'autorité de recours ? Celle-ci peut-elle prendre :

8.2.1 une décision encore plus défavorable au requérant ?

8.2.2 une décision portant atteinte aux droits de tiers ?

Selon l'article 15 de la loi sur le contentieux administratif, l'autorité dont émane la décision administrative contestée peut :

- rejeter la requête ;
- admettre la requête, en révoquant au besoin en tout ou en partie la décision administrative contestée ;
- modifier la décision administrative contestée, si elle n'a pas encore commencé à produire des effets juridiques à l'égard des parties. Si la décision administrative a commencé à produire des effets juridiques à l'égard des parties, seulement l'instance de contentieux administratif peut en vérifier la légalité.

Des considérations similaires s'appliquent quant à la compétence de l'autorité administrative supérieure. Celle-ci a le droit de :

- rejeter la requête ;
- admettre la requête, et annuler en tout ou en partie la décision administrative contestée ;
- obliger l'autorité administrative inférieure de rétablir la personne dans ses droits ;
- révoquer la décision administrative contestée, avec l'accord de la personne concernée ;
- obliger l'autorité administrative inférieure d'adopter la décision administrative demandée.

8.3 la décision de l'autorité de recours est-elle obligatoirement :

8.3.1 motivée ?

La décision de l'autorité de recours doit être obligatoirement motivée. Elle doit être fondée sur les éléments examinés, et faire référence aux dispositions légales.

8.3.2 accompagnée de l'indication des voies de recours juridictionnelles qui sont ouvertes (y compris des délais et autres conditions de recevabilité) ?

La décision de l'autorité de recours doit indiquer les voies de recours juridictionnelles, y compris les délais de recevabilité.

8.3.3 notifiée ? A qui (au requérant, au destinataire?) ?

Selon l'article 15 (1) de la loi sur le contentieux administratif, l'autorité ayant adopté la décision de recours doit la notifier immédiatement au requérant. Généralement, lorsque le requérant a participé à l'examen de la requête, la décision lui est remise dans ses mains. Sinon, la décision de l'autorité de recours lui est envoyée par courrier à l'adresse indiquée dans la requête.

9. Frais de procédure et assistance juridique :

9.1 la procédure de recours administratif est-elle gratuite pour le requérant ? Celui-ci doit-il payer des frais, tels que de photocopies ou de traduction ?

La procédure de recours administratif est gratuite pour le requérant. Lorsqu'il présente la requête, le requérant n'a pas de taxe d'Etat à payer. Certains frais peuvent être perçus, mais seulement dans les cas prévus expressément par la loi, tels que la délivrance des copies ou des extraits des documents. Ces paiements ne sont pas significatifs et ne constituent pas un obstacle pour l'exercice du recours administratif.

9.1.1 si la procédure n'est pas gratuite, la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge des frais de procédure ? Et à quelles conditions ?

9.1.2 l'autorité de recours peut-elle subordonner la recevabilité du recours au paiement d'une avance de frais ? Si tel est le cas, la personne démunie peut-elle obtenir de l'autorité qu'elle renonce à exiger le paiement d'une avance ? Et à quelles conditions ?

9.2 la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge de ses frais d'avocat nécessités, en droit ou en fait, par la procédure de recours ?

L'assistance gratuite de l'avocat dépend de sa bienveillance.

9.3 l'Etat veille-t-il à ce que la personne démunie puisse obtenir la consultation juridique nécessaire en ce qui concerne un recours administratif ?

Actuellement, l'assistance juridique gratuite des personnes démunies est accordée par des cliniques juridiques, des organisations syndicales et par d'autres associations à but non lucratif.

Un projet de loi sur l'assistance juridique garantie par l'Etat est en cours d'examen au Parlement.

10. Quelle est l'articulation des recours administratifs avec les recours juridictionnels ?

10.1 le recours administratif est-il un préalable obligatoire à la saisine du juge ?

Selon l'article 14 de la loi sur le contentieux administratif, le recours administratif gracieux et hiérarchique (la procédure préalable) est une condition préalable pour la saisine de l'instance de contentieux administratif, et doit être exercée dans tous les cas, sauf disposition contraire de la loi.

Dans certaines catégories de litiges, tels que les litiges concernant la réintégration en fonction du fonctionnaire public ou les litiges en relation avec la législation électorale, les requérants peuvent saisir directement l'instance de contentieux administratif.

10.2 si un recours administratif a été formé préalablement, des arguments nouveaux peuvent-ils être présentés devant le juge ?

Lorsqu'il introduit un recours devant l'instance de contentieux administratif, le requérant a le droit de présenter des preuves et des arguments nouveaux à l'appui de sa position.

10.3 le dépôt d'un recours devant le juge empêche-t-il l'autorité administrative de modifier la décision contestée pendant la procédure de recours juridictionnel ?

L'introduction du recours devant l'instance de contentieux administratif n'empêche pas l'autorité administrative de modifier la décision contestée, à condition toutefois que celle-ci n'ait pas commencé à produire des effets juridiques à l'égard des parties.

REPLY FROM NORWAY

Questionnaire on administrative appeals in Europe

We refer to your e-mail of 5 April 2007 and the questionnaire on administrative appeals in Europe. We would like to provide the following information regarding administrative appeals in Norway.

I DIFFERENT TYPES OF APPEALS

- 1. Are there general rules in your country which apply to administrative appeals? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those general rules.**

Under Norwegian law, general rules relating to administrative appeals are found in The Public Administration Act 10 February 1967. An English translation of the Act may be found at the following link: <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19670210-000-eng.pdf>

- 2. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to specific areas? If so, please indicate the most important of these and complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

On specific areas, exceptions may be made by law to the general rules following from The Public Administration Act.

- 3. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to sensitive areas which seek to protect the rights and interests of individuals, in areas like tax, immigration, social welfare or personal data protection? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

On the areas concerning taxation, immigration and social welfare, there are certain special rules or rules giving the individual a stronger position than the general rules laid down in the Public Administration Act. However, the main aspects of the appeal system are the same, and the differences concern only certain aspects or rules. We will therefore not follow the outline of the questionnaire Part II for all these specific areas, but only point to the main differences after presenting the general rules of the Public Administration Act.

- 4. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where it is claimed that there has been a breach of the European Convention on Human Rights? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

Under Norwegian law there are no special rules which apply to administrative appeals where it is claimed that there has been a breach of the ECHR. The ECHR is part of Norwegian law, and any administrative decision that does not conform to the ECHR, is – as a main rule – invalid. If it is claimed that a decision constitutes a violation of the ECHR, an administrative appeal may be lodged according to the general rules.

- 5. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where a public authority fails or refuses to respond to a request? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules. If not, please explain what procedures apply in such cases.**

Norwegian legislation does not contain general rules which apply to administrative appeals where a public authority fails or refuses to respond to a request.

On one area, such rules have recently been adopted. Under the new Freedom of Information Act 2006, which will enter into force 1 January 2008, the person requesting a document from a public authority, has the right to file an appeal as if the request were denied, if no decision on whether to allow access or not has been made within five days. The appeal is then treated subject to the general rules in the Public Administration Act regarding administrative appeals. On this background, the question will not be treated further under Part II.

- 6. Are there general rules or practices governing the payment by the State of legal expenses incurred by individuals with insufficient resources in the context of an administrative appeal? If so, please describe briefly those general rules or practices.**

According to the Public Administration Act section 36, if an administrative decision is altered in favour of a party, he or she is entitled to payment of the expenses incurred during the appeals process in order to get the decision altered. The expenses are only reimbursed under section 36 if the decision is altered in favour of the party, and only necessary expenses will be paid. Reimbursement under section 36 does not depend on the financial resources of the party.

The Act 13 June 1980 no. 5 Relating to Free Legal Aid (The Free Legal Aid Act) grants free legal aid in administrative cases on specific areas of outmost importance to the individual. On some areas the aid is given subject to a means test, on others it is given regardless of the financial means of the individual (see sections 11 and 17 of the Act).

II. EASE AND EFFECTIVENESS OF APPEALING AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS

A. GENERAL RULES REGARDING ADMINISTRATIVE APPEALS – THE PUBLIC ADMINISTRATION ACT 1967

- 1. Please indicate what type of administrative appeal as set out in Part I of the questionnaire is being referred to whether general or special in nature. In the latter case, please further specify which type of appeal you are referring to in the context of your reply to Part I of the questionnaire.**

This part deals with the general rules regarding administrative appeals, applicable in all cases, unless the legislation regulating the specific case or area of law provides otherwise.

- 2. What law governs this administrative appeal?**

The general rules relating to administrative appeals are laid down in the Public Administration Act 10 February 1967, particularly chapter VI.

- 3. Is the subject of an administrative decision informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged?**

The authority making an administrative decision shall ensure that the parties are notified of the decision as soon as possible, according to section 27 of the Public Administration Act. In accordance with section 27 third paragraph the notification shall i.a. provide information on the right of appeal, the time-limit for an appeal, the appeals authority and the specific procedure to be followed for appeals as well as on the right to examine the documents in the case. If it is conceivable that the administrative decision may be implemented to the detriment of a party before the appeal has been decided, the party shall be informed of the right to request that the implementation be deferred.

- 4. Before which authority can or must an administrative appeal be lodged?**

The administrative appeal shall be lodged with the public authority which made the impugned decision, cf. section 32 first paragraph litra a of the Public Administration Act. The authority shall carry out the investigations warranted by the appeal, and it may rescind or alter its decision if it finds the appeal justified, cf. section 33 second paragraph. If the administrative authority that made the impugned decision does not alter its decision in accordance with the appeal, the appeal shall be sent to the appellate instance, which is the public authority which is the authority immediate superior to the administrative agency that made the administrative decision, section 33 fourth paragraph cf. section 28 first paragraph.

- 5. Are restrictions placed on the lodging of an administrative appeal?**

5.1 What is the time-limit for lodging an appeal?

Under section 29 of the Public Administration Act, the time-limit for lodging an appeal is three weeks from the date on which notification of the administrative decision reached the party

concerned. For a person who has not received notification of the administrative decision (a person who is not considered party to the decision, but who is sufficiently affected to have the right to appeal), the time-limit will run from the date on which the person obtained or should have obtained knowledge of the decision.

5.2 Is a person who is considering to lodge an appeal entitled to know the grounds on which the decision was based (which may be communicated either automatically or on request)?

The main rule is that grounds shall be given for individual decision at the time of making the decision, section 24 of the Public Administration Act. The grounds shall be stated in the notification, section 27 second paragraph. In some cases, the most important being when the administration grants an application and has no reason to believe that any party will be dissatisfied with the decision, the administrative authority may refrain from giving any grounds at the time of making its decision. However, grounds must be given upon request by a party within the time limit for appeal, section 24 second paragraph.

5.3 Is the person who is affected by a decision the only person entitled to lodge an administrative appeal or can an appeal be lodged by a third party whose interests or rights have been affected?

According to section 28 of the Public Administration Act, an administrative decision may be appealed by "a party or another person having a legal interest in appealing the case". A "party" to a decision is defined in section 2 first paragraph litra e as "a person to whom a decision is directed or whom the case otherwise directly concerns". The right to lodge an appeal is thus wider than this, as it is also given to other persons having an interest in having the decision reviewed. It is not a requirement that the decision affects the legal position of the person, it is sufficient that he is affected in such a way that it is reasonable to give him right to have the decision reviewed. A person or company that is in competition with the applicant, a neighbour, a tenant, or a successor will often be sufficiently affected by a decision to have a right to appeal. Organisations will have a wide right to appeal in order to promote the interests of its members or to protect the interests that it has been established to promote.

5.4 Is it easy to obtain access to the case-file or the documents in the possession of the public authority which took the decision?

A party to an administrative decision has the right to see all the documents in the case, with some exceptions, see sections 18 and 19 of the Public Administration Act. The exceptions relate to documents that the administrative authority has drawn up for its internal preparation of the case (but the appellant will have access to factual information of summaries of the facts contained in these documents), see section 18 second paragraph and information relating to national security or foreign relations, industrial or trade secrets, information regarding another person's state of health and some other personal information, cf. section 19.

A person who is not a party to the impugned decision, will still have a right to see the documents in the case under the Freedom of Information Act. Demands for access to official documents shall be dealt with promptly, and access can only be denied when the documents are covered by an exception laid down in the Public Administration Act or the Freedom of Information Act.

5.5 Which formal requirements must be complied with? In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed?

Under the Public Administration Act there are few formal requirements when lodging an appeal. According to section 32 first paragraph the appeal shall be in writing (unless under specific legislation oral appeals are permitted) and shall be lodged with the administrative authority that has made the impugned decision. The appeal shall mention the administrative decision against which the appeal is lodged, and if necessary provide information regarding the appellant's right of appeal and whether the time limit for an appeal has been observed. The appeal shall mention the alteration desired in the administrative decision, and it should also mention the grounds on which the appeal is based, but this is not a strict requirement, and the appeal cannot be rejected on the basis of not being grounded. It is not necessary to provide the case-file of a copy of the

decision, as both will be held by the administrative authority before which the appeal is to be lodged.

- 5.6 Is it necessary for the appellant to be assisted by a lawyer? Is it easier for a lawyer to obtain access to the case-file as compared with a mere individual? Can the appellant be assisted by an association, for example a trade union, or by any other person in lodging an appeal? In that case, can those persons access the case-file?**

It is not necessary for the appellant to be assisted by a lawyer, and the appellant will have the same right of access to the case-file whether assisted by a lawyer or not. The appellant has the right to be assisted by an association, a trade union or any person of his choice. When acting on behalf of the appellant, such persons have full rights to access the case-file.

6. What is the effect of lodging an appeal?

- 6.1 Does the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented? If not, is it possible to apply for a stay?**

Under the general rules in the Public Administration Act, the lodging of an appeal does not automatically result in a stay of the administrative decision being implemented. According to section 42, the subordinate instance, the appellate instance or other superior authority may decide that an administrative decision shall not be implemented until the appeal has been decided. It is possible to apply for a stay of the implementation, and when notifying a party of an administrative decision the administrative authority shall also provide information on the right to request such a stay, if it is conceivable that that decision otherwise will be implemented to the detriment of a party before the appeal is decided, see section 27 third paragraph.

- 6.2 Does lodging the appeal allow the appellant to ask the public authority ruling on the appeal to adopt interim or protective measures?**

The public authority ruling on the appeal does not have a general authority to adopt interim or protective measures. A request for such measures must normally be lodged with a court.

- 6.3 Is the public authority obliged to decide the appeal within a given time-limit?**

The appeal shall be decided "without undue delay", see section 11 a of the Public Administration Act. If a decision cannot be made within one month of the lodging of the appeal, the administrative authority shall give a provisional reply explaining why the appeal cannot be dealt with earlier and, as far as possible, when a decision can be expected.

If the appellate instance is considering to alter the decision to the detriment of the appellant (see question 8.2 below), notification of such alteration must be sent to the appellant within three months of the receipt of the appeal by the subordinate instance, see section 34 third paragraph.

7. The appeal procedure:

- 7.1 Can (or must) the appellant be assisted by a lawyer or by an association (in particular a trade union) or any other person?**

The appellant can be assisted by a lawyer, an association or any other person during the appeal procedure, but he is not obliged to have any such assistance.

- 7.2 Does the appellant have access to all or part of the case-file?**

The appellant has access to all the documents in the case, with the exceptions laid down in sections 18 and 19 of the Public Administration Act. The exceptions relate to documents that the administrative authority has drawn up for its internal preparation of the case (but the appellant will have access to factual information or summaries of the facts contained in these documents), see section 18 second paragraph and information relating to national security or foreign relations, industrial or trade secrets, information regarding another person's state of health and some other personal information, cf. section 19.

- 7.3 Is the appellant entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision in response to the arguments set out in the appeal?**

To what extent and in which form, orally or in writing, is the appellant entitled to respond to those counter-arguments?

The appellant is entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision. According to the Public Administration Act section 33 fourth paragraph, if the subordinate instance gives the appellate instance an opinion on the case, it shall send a copy to the parties. The duty of the subordinate instance to send a copy to the parties, or the right of the parties to request the counter-arguments, do not apply if the information falls under any of the exceptions listed in section 19 (see question 7.2 above).

The appellant, and any other party to the appeals case, are entitled to respond to the counter-arguments given by the subordinate instance, see section 17. The appellant may respond orally or in written form.

7.4 Is the appeal examined by a legally qualified official? By a higher-ranking official?

The Public Administration Act does not contain any rules regarding the qualifications of the official who shall examine the appeal. If the appeal raises legal questions, it must be examined by a legally qualified official, and if it raises complicated technical questions, it must be examined by an official with special expertise on the area in question.

8. The decision of the appeals authority:

8.1 How broad are the powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal?

8.1.1 Can the appeals authority review in full the impugned decision or only its lawfulness?

The appeals authority enjoys wide powers of review. It may review all aspects of the impugned decision in full, and the review is not limited to the lawfulness of the decision, see section 34 of the Public Administration Act.

8.1.2 Can the appeals authority review a violation of the European Convention on Human Rights either ex officio or on foot of the claim lodged?

The appeals authority may review a violation of the ECHR ex officio. If the appellant has claimed that the decision constitutes a violation of the ECHR, the appellate instance is obliged to consider the claim.

8.1.3 Can the appeals authority take into consideration arguments which have not been advanced by the appellant and/or of which the appellant has not been informed?

The appeals authority shall consider the views presented by the appellant, but it may also take into consideration arguments and matters which have not been raised by the appellant or of which the appellant has not been informed, see section 34 second paragraph. However, if it is necessary in order to ensure that the case is clarified as thoroughly as possible, cf. section 33 fifth paragraph, the appellate instance must inform the appellant of the matters that it is considering and give him or her the possibility to comment upon them.

8.2 How broad are the decision-making powers enjoyed by the authority deciding the appeal? Can it take:

8.2.1 a decision that is even more unfavourable to the appellant?

In accordance with section 34 third paragraph the authority deciding the appeal may not make a decision that even more unfavourable to the appellant, unless it is considered that the interests of the appellant must yield out of consideration for other private individuals or the public interest. If the authority deciding the appeal changes the decision to the detriment of the appellant, notification of any such alteration must be sent to the appellant within three months of the receipt of the appeal by the authority that made the decision in the first instance.

If an appeal has also been brought against the administrative decision by another appellant, and the decision by the appeals authority is to uphold that appeal, the time-limit for changing the decision to the detriment of one party does not apply.

8.2.2 a decision affecting the rights of third parties?

The decision of the appeals authority may affect the rights of third parties. If they have not had the opportunity to advance their arguments at an earlier stage, such third parties must be given advance notification in accordance with section 16 that a decision affecting their rights may be made.

8.3 Is it mandatory for the authority hearing the appeal to:

8.3.1 give grounds for its decision?

It is mandatory for the authority hearing the appeal to give grounds for its decision, see section 24 of the Public Administration Act. In appeal cases the grounds shall always be stated at the same time as the decision is made.

8.3.2 accompany its decision with information on the judicial remedies available to the appellant (including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria)?

Under the Public Administration Act there is no general obligation to inform the appellant of the judicial remedies available. However, if judicial review is conditional upon legal action having been taken within a certain time limit, the party shall be notified of the existence and duration of such a limit, see section 27 fourth paragraph.

8.3.3 formally notify its decision? To whom (the appellant, the person concerned by the decision)?

The appeals authority shall notify all parties to the case of the decision, see section 27 of the Public Administration Act. According to section 2 first paragraph litra e, any person to whom a decision is directed or whom the case otherwise directly concerns, is considered party to the case.

9. Costs of the proceedings and legal assistance:

9.1 Is the administrative appeal free of charge for the appellant? Must the appellant pay for the costs of photocopying or translations for example?

Under Norwegian law, lodging an administrative appeal is free of charge for the appellant.

9.1.1 If not, can an appellant without sufficient means seek the costs of the appeal from the state and under what conditions?

Not applicable.

9.1.2 Can the appeals authority make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs? If so, can the person without sufficient means seek a waiver from the state of the advance payment of such costs and under what conditions?

Not applicable.

9.2 Can the person without sufficient means obtain from the state payment of the costs of a lawyer?

Under section 36 of the Public Administration Act, if an administrative decision is altered in favour of the appellant, he or she shall be awarded such substantial costs as have been necessary to get the decision altered. This includes payment of the costs of a lawyer. Reimbursement under section 36 does not require a means-test. All appellants who obtain an alteration of the decision in their favour are entitled to payment of the costs under this provision.

If the decision is not altered in favour of the appellant, he or she is not entitled to payment of the costs of a lawyer under the Public Administration Act. Under the Free Legal Aid Act 1980 an appellant may obtain free legal aid in specific cases of the outmost importance for the person. The legal areas and cases where free legal aid is awarded, are listed in sections 11 and 17 of the Free Legal Aid Act and include social services, child protection cases, some family and divorce cases, victims of violence etc.

9.3 Does the state ensure that an appellant without sufficient means is able to obtain necessary legal advice in respect of the appeal?

The Public Administration Act does not contain any provision specifically obliging the authorities to ensure that an appellant is able to obtain necessary legal advice. However, the administrative agencies have a general duty to provide guidance in order to enable the parties and the other interested persons to safeguard their interests in specific cases in the best possible way, see section 11 first paragraph of the Public Administration Act. Under section 17 the authorities examining the appeal also have an obligation to ensure that the case is clarified as thoroughly as possible before any decision is made. In cases where the appellant is not represented by a lawyer, the administrative authority will have a more extensive duty to ensure that all relevant facts and arguments are known and taken into account, including the arguments in favour of the appellant.

10. Relations between administrative appeals and judicial appeals:

10.1 Is it mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court?

As a general rule, it is not necessary to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court. The appellant is free to chose whether he wants appeal directly to the courts, or try an administrative appeal first.

In administrative decisions depriving a person of his or her liberty, an appeal to the courts may not be made until the case has been decided by an administrative appeal, see the Civil Procedure Act section 475 second paragraph. In other cases, the administrative authority making the decision, may decide that appeal to the courts shall be subject to exhaustion of administrative remedies, see the Civil Procedure Act section 437. Such decision may be general regarding a certain type of case, or made in the specific case. Only a few such general provisions exist, and individual decisions to this effect are rare. When such a decision is made, the parties to the administrative decision shall be notified.

10.2 In a judicial appeal, can new arguments not raised before the administrative appeal be raised in the course of judicial proceedings?

Arguments not raised during the administrative appeal, may be raised before the courts without limitations. This is a natural consequence of the fact that the appellant is not obliged to give any grounds for his appeal during the administrative appeal. However, it should be noted that the court will normally only have the power to rule on the legality of the administrative decision (as opposed to its expediency etc.).

10.3 Where an appeal has been lodged before the court, is it possible for the public authority to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings?

Under Norwegian law, it is possible for the administrative body to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings.

B. SPECIAL PROCEDURES

Taxation law

The Taxation Act 1980 states that the Public Administration Act shall not apply to taxation matters. The Taxation Act chapter 9 regulates administrative appeals against decisions by the tax authorities, as well as the right of the tax authorities to modify tax decisions regardless of appeals. With certain minor modifications, the general principles are the same as under the Public Administration Act. One notable difference is that the taxpayer has the possibility of several rounds of appeal.

Immigration

Administrative appeals under The Immigration Act 1988 follow the rules of the Public Administration Act, but some specific rules are set out in The Immigration Act. An English translation of The Immigration Act may be found at the following link:

<http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19880624-064-eng.pdf>

Administrative appeals regarding a decision made by the Directorate of Immigration are decided by an independent Immigration Board, see section 38 of The Immigration Act (cf. question 4 of the questionnaire). The Immigration Act section 39 have specific rules concerning stay of the implementation of a decision of the Directorate of Immigration when the decision has been appealed (cf. question 6.1 of the questionnaire). In most cases, a negative decision regarding asylum or residence permit, will not be implemented until the case has been decided by the Immigration Board.

Social Security

Individual decision made under the Social Security Act 1997 may be appealed to a special Social Security Court. Although the Social Security Court is not formally a court, but an independent administrative body, the procedure and organisation is based on those of the general courts. An appeal against a decision of the Social Security Court goes directly to the Court of Appeal, without being dealt with by the courts of first instance.

REPLY FROM POLAND

I. DIFFERENT TYPES OF APPEALS

- 1. Are there general rules in your country which apply to administrative appeals? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those general rules.**

The main legal instrument that governs appeals in administrative proceedings and the rules for their lodgement and examination is the Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure (Dz. U. 2000, No. 98, item 1071, as subsequently amended).

- 2. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to specific areas? If so, please indicate the most important of these and complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**
- 3. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to sensitive areas which seek to protect the rights and interests of individuals, in areas like tax, immigration, social welfare or personal data protection? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

The Code of Administrative Procedure governs the proceedings:

- 1) before public administration authorities in individual cases within their competence, adjudicated by way of administrative decisions,
- 2) before other state authorities and before other bodies nominated by virtue of law or pursuant to agreements with regard to adjudicating cases referred to in item 1,
- 3) in cases regarding jurisdictional disputes between self-government entities' agencies and government administration authorities, as well as between authorities and entities referred to in item 2,
- 4) in cases with regard to issuing certificates.

On top of that, the Code of Administrative Procedure governs the proceedings with regard to complaints and motions before state authorities, local self-government authorities and social organisation agencies. The afore-said results from Articles 1 and 2 of the Code of Administrative Procedure.

Apart from the Code of Administrative Procedure there are also other legal instruments separately governing administrative proceedings with regard to specific cases. Among them is e.g. the Act of 29 August 1997 – Tax Ordinance (Dz. U. 2004, No. 8, item 60) and the Act of 19 March 2004 – Customs Law (Dz. U. 2004, No. 68, item 622). There are also detailed regulations contained in the substantive law provisions with regard to appeals from administrative decisions, e.g. Article 53 (6) of the Act of 27 March 2003 on spatial planning and management (Dz. U. 2003, no. 80, item 717), which stipulates that appeal on a decision with regard to locating the investment should contain objections regarding the decision, define the substance and scope of demand subject to appeal and indicate the evidence supporting this demand.

- 4. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where it is claimed that there has been a breach of the European Convention on Human Rights? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

There are no separate regulations governing situations where the person lodging the appeal claims that there has been a breach of the European Convention on Human Rights.

- 5. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where a public authority fails or refuses to respond to a request? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules. If not, please explain what procedures apply in such cases.**

The Code of Administrative Procedure governs situations where public administration authority commits inactivity or refuses to undertake steps requested by a certain entity. As regards the first case, a party may lodge a complaint to the public administration authority of higher instance than the one that has committed inactivity (Article 37 para. 1 of the Code of Administrative Procedure). The higher instance authority, if it considers the claim well-founded, designates an additional time limit for concluding the case and requests the statement of reasons for the failure to settle the case in due time, as well as the identification of persons responsible for the situation, and, if required, it orders to undertake preventive measures with regard to future possible breaches of time limits for settling other cases (para. 2). After the administrative procedure has been exhausted, a party has a right to lodge an appeal to an administrative court, regarding the inactivity of the administration authority. If the court admits the appeal with regard to the inactivity of the authority, it obligates this authority to issue an act within a specified time limit or to carry out an activity or to establish or recognise a right or obligation resulting from the provisions of law – Article 149 of the Act of 30 August 2002 Law on proceedings before administrative courts (Dz. U. 2002, no. 153, item 1270).

The issue of the failure to undertake the requested steps by public authorities has been regulated in Articles 64, 65 and 66 of the Code of Administrative Procedure. Public administration authority leaves the application lodged by the party without examination if it does not contain the address of the requesting party and it is not possible to establish the address on the basis of the present particulars. If the application does not satisfy other requirements stipulated in legal provisions, the applicant should be requested to make up for the shortcomings within the time limit of seven days and warned that should he/she fail to do it, the application would be left unexamined. If the public administration authority addressed is not competent with regard to the case, it immediately refers the application to the competent authority. The reference of the case to the competent authority is effected by way of a ruling subject to complaint. Where the application has been lodged with an incompetent authority and the competent one cannot be established on the basis of particulars contained in the application, as well as where it appears from the application that a common court is competent with regard to the case, the authority addressed returns the application to the applicant. The application is returned by way of a ruling subject to complaint. However, an authority may not return the application arguing that a common court is competent with regard to the case if this court has already declared itself incompetent with regard to that case.

- 6. Are there general rules or practices governing the payment by the State of legal expenses incurred by individuals with insufficient resources in the context of an administrative appeal? If so, please describe briefly those general rules or practices.**

Appeals in administrative proceedings are not subject to any fiscal charges. Moreover, decisions delivered in appellate proceedings are exempted from fiscal charges, which results from Part I item 53 of the Annex to the Act of 16 November 2006 on fiscal charges (Dz. U. No. 225, item 1635, as subs. amended).

II. EASE AND EFFECTIVENESS OF APPEALING AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS

Please complete separate sets of answers for the questions below, one set to deal specifically with appeals subject to general rules and the other sets of answers to deal specifically with appeals subject to special rules as referred to in Part I of the questionnaire.

- 1. Please indicate what type of administrative appeal as set out in Part I of the questionnaire is being referred to whether general or special in nature? In the latter case, please further specify which type of appeal you are referring to in the context of your reply to Part I of the questionnaire.**

2. What law governs this administrative appeal?

The below-mentioned information with regard to the issue of lodging and examining administrative appeals result from the provisions of the Code of Administrative Procedure, which, as it was mentioned, is applied before public administration authorities referred to in item I.2 and 3 of this document.

3. Is the subject of an administrative decision informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged?

Pursuant to Article 107 para. 1 of the Code of Administrative Procedure, an administrative decision should contain a.o. the instruction as to whether and what kind of appeal it is subject to. Moreover, a decision with regard to which an action may be lodged with a common court or an appeal may be lodged with an administrative court should contain an instruction as to the admissibility of lodging an action or an appeal. An analogous solution has been adopted with regard to rulings. According to Article 124 para. 1 of the Code of Administrative Procedure, the essential part of the ruling is an instruction as to whether and what kind of complaint or appeal to the administrative court it is subject to. Moreover, Article 112 of the Court of Administrative Procedure stipulates that incorrect instruction in the decision as to the right to appeal or to file an action with the common court or an appeal with the administrative court may not be detrimental to the party that has followed this instruction. The absence of such instruction does not have negative effects on the party, either.

4. Before which authority can or must an administrative appeal be lodged?

- 4.1 the public authority which took the impugned decision?**
- 4.2 a higher public authority (hierarchically superior to the authority which took the decision)?**
- 4.3 a public authority supervising the authority which took the decision, e.g.:**
 - an authority supervising a local government authority
 - or an authority supervising an administrative body with limited powers?
- 4.4 an independent public authority not linked in any way to the authority which took the decision?**

As a rule, the authority competent to examine administrative appeals is a public administration authority of higher instance (Article 127 para. 2 of the Code of Administrative Procedure). A special Act may differently determine the competence in this respect. If an administrative decision has been issued in the first instance by a minister or a self-governmental board of appeals, a party that is not satisfied with the decision has a right to lodge, in place of an appeal, a petition for a re-examination of the case by this authority (Article 127 para. 3 of the Code of Administrative Procedure).

The Code of Administrative Procedure makes a distinction between the rulings which are not subject to complaint and the rulings subject to complaint (Article 141 para. 1 of the Code of Administrative Procedure). Rulings of the first type can be appealed against by way of an appeal from an administrative decision ending the proceedings in which the ruling had been issued (Article 142 of the Code of Administrative Procedure). The complaint is examined by an authority of the higher instance than the authority that issued the appealed ruling (Article 127 para. 2 in connection with Article 144 of the Code of Administrative Procedure).

The authority competent to reopen the proceedings is the last instance authority that issued the decision in the case. However, if the reason for reopening the proceedings are the actions of this authority, the decision to reopen the proceedings is taken by the higher instance authority, which also indicates the authority competent with regard to the case. If the last instance that issued the decision was a minister or a self-governmental board of appeals, he/it remains competent to decide on the reopening of proceedings (Article 150 of the Code of Administrative Procedure).

Pursuant to Article 157 para. 1 of the Code of Administrative procedure, the authority competent to declare the decision null and void is the higher instance authority. In case the decision has been rendered by a minister or a self-governmental board of appeals – it is the same authority which is competent in this respect.

Article 17 of the Code of Administrative Procedure defines the notion of the authority of higher instance. It stipulates that, within the meaning of the Code, authorities of higher instance are the following:

- 1) regarding authorities of self-government entities – self governmental boards of appeals, unless special Acts provide otherwise,
- 2) regarding voivodes – the ministers competent with regard to the case,
- 3) regarding public administration authorities other than those referred to in items 1 and 2 – relevant superior authorities or competent ministers, and should there be no such authorities – state authorities supervising their activity,
- 4) regarding social organisations' authorities – their relevant authorities of higher instance, and should they be lacking – the state authority supervising their activity.

5. Are restrictions placed on the lodging of an administrative appeal?

5.1 What is the time-limit for lodging an appeal?

The time limit for lodging an appeal is 14 days, while for a complaint it is 7 days starting from the date of service of the decision (ruling) on the party. When a decision (ruling) has been pronounced verbally – from the date of their pronouncement to the party (Article 129 para. 2 and Article 141 para. 2 of the Code of Administrative Procedure). The petition for reopening of the proceedings is lodged within a one-month's period of time from the date on which the party had been informed on the circumstances which serve grounds for reopening of the proceedings (Article 148 para. 1 of the Code of Administrative Procedure).

5.2 Is a person who is considering to lodge an appeal entitled to know the grounds on which the decision was based (which may be communicated either automatically or on request)?

The motives for a particular decision of a public administration authority are contained in the grounds for the decision or ruling. The obligation to contain in a decision or in a ruling the actual and legal grounds stems accordingly from Article 107 para. 1 and Article 124 para. 2 of Code of Administrative Procedure. The grounds are an obligatory component of the decision, while in case of the ruling, they are obligatory only when the ruling is subject to complaint or appeal to the administrative court and when it has been issued as a result of the complaint on the ruling. The factual grounds should, in particular, indicate the facts that the authority has considered as proved, evidence referred to and reasons for rejecting other evidence as unreliable and lacking evidential value. The legal grounds, on the other hand, should contain the explanation of legal basis for the findings, together with the citation of legal provisions (Article 107 para. 4 of the Code of Administrative Procedure and Article 144 in connection with Article 107 para. 4 of the Code of Administrative Procedure).

5.3 Is the person who is affected by a decision the only person entitled to lodge an administrative appeal or can an appeal be lodged by a third party whose interests or rights have been affected?

According to the Code of Administrative Procedure, the right to lodge an appeal or a complaint has a party, i.e., according to Article 28 of the Code of Administrative Procedure, is anyone with regard to whose legal interest or obligation the proceedings is conducted, or anyone who demands the authority to perform a certain act due to its legal interest or obligation. Therefore, the right to lodge an appeal can be exercised not only by the party who participated in the proceedings concluded with a decision, but also a person who, despite his/her non-participation, is a party within the meaning of the provisions of Article 28 of the Code of Administrative Procedure.

5.4 Is it easy to obtain access to the case-file or the documents in the possession of the public authority which took the decision?

A party has a right to look through the case file and make on its basis notes and copies. A party may exercise this right at each stage of the proceedings (Article 73 para. 1 of the Code of Administrative Procedure). At the same time, according to para. 2 of this provision, a party may demand that the public administration authority authenticate the copies made by that party or provide it with authenticated copies from the case file. However, in that case, a party has to prove that it has an important interest. A party has no access only to the case files which are subject to state secrecy or

which has been excluded due to the important state interest. The refusal to allow the party to look through the case file, to draw up notes and make copies of it, to authenticate such copies or giving out authenticated copies, is effected by way of the ruling, which is subject to complaint (Article 74 of the Code of Administrative Procedure).

5.5 Which formal requirements must be complied with?

In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed?

Application (a.o. appeal, complaint, petition for reopening of proceedings and declaring the decision null and void) may be lodged in writing, via telegraph or teleprinter, telefax or electronic mail, or by way of a form contained on the website of a competent public administration authority, which enables to enter the data into a teleinformatic system of that authority as well as, in a verbal form, into the record. The application should at least indicate the person who has lodged it, his/her address and demand, it should also satisfy other requirements set forth in special provisions. Application which has been lodged in writing or lodged in a verbal form to the record should be signed by the applicant, while the record should additionally be signed by the recording clerk. An application lodged in a form of an electronic document should have a safe electronic signature affixed, verified by means of a valid qualified certificate, in compliance with the rules contained in the provisions on electronic signature. It should also contain data according to the established format, contained in the model application provided for in separate provisions, if these provisions stipulate that applications should be made on the basis of a specified template (Article 63 of the Code of Administrative Procedure). An application does not require detailed explanation of grounds. It should imply, however, that the party is not satisfied with the settlement.

An appellant does not have to submit an original or a copy of the administrative decision or ruling, nor the case file. It should additionally be noted that an appeal or a complaint is lodged with a public administration authority which has rendered an appealed judgment. That authority refers the appeal or a complaint, together with the case file, to the appellate authority (Article 133 of the Code of Administrative Procedure).

5.6 Is it necessary for the appellant to be assisted by a lawyer? Is it easier for a lawyer to obtain access to the case-file as compared with a mere individual? Can the appellant be assisted by an association, for example a trade union, or by any other person in lodging an appeal? In that case, can those persons access the case-file?

A party has a right to act in the case through its attorney (Article 32 of the Code of Administrative Procedure) who may lodge an appeal on its behalf. At the same time, in this respect, an administrative procedure does not require an obligatory representation of a party by its lawyer or legal advisor. A party's attorney has the same access to the case file as the party he/she represents.

6. What is the effect of lodging an appeal?

- 6.1 Does the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented? If not, is it possible to apply for a stay?**
- 6.2 Does lodging the appeal allow the appellant to ask the public authority ruling on the appeal to adopt interim or protective measures?**

As regards the enforceability of the decision, it should be raised that it is not subject to enforcement before the expiry of the time limit for lodging an appeal, unless this decision is compliant with the demands of all parties to proceedings. The lodging of an appeal results in the stay of the proceedings. A decision may, however, have an immediate enforceability attached in case it is necessary for the protection of human life or health or for the protection of national economy from serious losses, or for other social interest or other exceptionally important interest of the party. In the latter case, the public administration authority may, by way of a ruling, demand an adequate security from the party. An appellate authority may, in justified cases, stay an immediate enforcement of the decision. The above regulations result from Articles 108, 130 and 135 of the Code of Administrative Procedure.

If a complaint is lodged, the enforcement of decision is not stayed.

However, the authority that has issued the ruling may stay its enforcement if it deems it justified (Article 143 of the Code of Administrative Procedure).

Article 152 para. 1 of the Code of Administrative Procedure stipulates that a public administration authority which is competent with regard to reopening of the proceedings shall stay *ex officio* or upon a request of the party the enforcement of the decision, if the facts of the case indicate that it is probable that the decision would be reversed as a result of reopening of the proceedings.

If it is probable that the decision, the nullity of which was requested, has the defects that justify the declaration of its nullity (Article 159 para. 1 of the Code of Administrative Procedure), the authority stays the enforcement of such a decision *ex officio* or upon a request of the party.

6.3 Is the public authority obliged to decide the appeal within a given time-limit?

Pursuant to Article 35 of the Code of Administrative Procedure, public administration authorities are obliged to settle cases without unnecessary delay. However, should the settling of the case require explanatory proceedings, the aforementioned provision stipulates a one-month's period (in particularly complicated cases it is a two-month's period). The examination of an appeal should be effected within one-month's period from the date of receiving the appeal. Moreover, Article 36 of the Code of Administrative Procedure requires that parties should be notified of each failure to settle the case within the aforementioned period of time, together with the reasons for the delay and indication of a new date of the settlement.

7. The appeal procedure:

7.1 Can (or must) the appellant be assisted by a lawyer or by an association (in particular a trade union) or any other person?

In appellate proceedings a party may be represented by an attorney appointed by it pursuant to Article 32 of the Code of Administrative Procedure. It may be a natural person having capacity to perform acts in law (Article 33 of the Code of Administrative Procedure), including obviously a lawyer or a legal advisor. In administrative proceedings (including appellate proceedings) a legal person may not act as an attorney for the party.

7.2 Does the appellant have access to all or part of the case-file?

The access to the case file has been discussed in item II.5.4. of this document.

7.3 Is the appellant entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision in response to the arguments set out in the appeal? To what extent and in which form, orally or in writing, is the appellant entitled to respond to those counter-arguments?

The appellant is not notified of the position of the public administration authority, whose decision has been appealed against, with regard to the advisability of the appeal lodged by the party. A party may get acquainted with this position by exercising its right to access the case file referred to in item II.5.4. of this document. The appellant may comment on the argument of the aforementioned authority in any of the forms stipulated in Article 63 para. 1 of the Code of Administrative Procedure, i.e. in writing, via telegraph, teleprinter, telefax, electronic mail, or by way of a form contained on the website of a competent public administration authority, as well as, in a verbal form, into the record. Pursuant to Article 132 of the Code of Administrative Procedure, if an appeal has been lodged by all the parties and the public administration authority that has issued the decision considers the whole of the appeal acceptable, it may render a new decision in which it reverses or amends the appealed decision. This principle is binding also in cases where an appeal has been lodged by only one of the parties, but other parties agreed to reverse or amend the decision in compliance with the demand contained in the appeal. The parties have a right to lodge an appeal with regard to the new decision.

7.4 Is the appeal examined by a legally qualified official? By a higher-ranking official?

The Code of Administrative Procedure only stipulates which public administration authority is competent to examine a certain case. It does not regulate, however, the qualifications of the person examining the appeal. It could only be noted that the service of the public administration authority is effected by an office which employs persons having qualifications necessary to perform certain type of duties. However, the final decision is given by the public administration authority or by the authorised person.

Appellate authorities in cases decided by self-government entities are self-governmental boards of appeals, with regard to which an Act of 12 October 1994 on self-governmental boards of appeals

(consolidated text: Dz. U. 2001, no. 79, item 856 as subsequently amended) stipulates that only persons having a higher education degree, who are Polish nationals and enjoy the full of public rights, showing a profound knowledge of law in the public administration area and having a professional experience, and who has not been convicted by legally binding sentence for an intentional offence, may be members of such a board. The professional member of the board is required to have a master's degree in the field of law or administration (Article 7(1) and Article 7 (1a) of the Act).

8. The decision of the appeals authority:

8.1 How broad are the powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal?

The appellate authority checks if the appeal (complaint) is admissible and if it has been lodged within a stipulated time limit (Article 134 of the Code of Administrative Procedure). In the course of appellate proceedings, the evidence and materials collected with regard to the case can be supplemented, pursuant to Article 136 of the Code of Administrative Procedure. These acts are effected by the appellate authority on its own or upon the request of the party. They may also be ordered to be carried out by the authority that has issued the appealed decision. Therefore, the authority is not limited by the scope of appeal (complaint). It is competent to examine the case in whole, taking into account also the circumstances that has not been raised by the party in its appeal (complaint). The appellate authority is bound with the scope of the administrative case and it is obliged to settle it on its merits in the first place. The supervisory function of the appellate authority with regard to the decision of the first instance authority is of a secondary importance.

A public administration authority that examines the case with regard to reopening of the proceedings or declaring the decision null and void may refuse to act according to the party's demand, pursuant to Article 149 para. 3 and Article 157 para. 3 of the Code of Administrative Procedure accordingly, if it decides that there are no statutory grounds (enumerated in the Code of Administrative Procedure) to launch one of the aforementioned procedures.

- 8.1.1 Can the appeals authority review in full the impugned decision or only its lawfulness?**
- 8.1.2 Can the appeals authority review a violation of the European Convention on Human Rights either *ex officio* or on foot of the claim lodged?**
- 8.1.3 Can the appeals authority take into consideration arguments which have not been advanced by the appellant and/or of which the appellant has not been informed?**
- 8.2 How broad are the decision-making powers enjoyed by the authority deciding the appeal? Can it take:**
 - 8.2.1 a decision that is even more unfavourable to the appellant?**
 - 8.2.2 a decision affecting the rights of third parties?**

After the appellate proceedings is completed, an appellate authority may sustain the validity of the appealed decision, reverse the appealed decision in whole or in part and in this scope it may decide the case as to its merits or, by reversing this decision, it may discontinue the proceedings in the first instance or discontinue the appellate proceedings. Moreover, the appellate authority may reverse the appealed decision in whole and refer the case to be re-examined by the first instance authority if the settlement of the case requires the prior explanatory proceedings in whole or in a substantial part (Article 138 of the Code of Administrative Procedure). The appellate authority may not issue a decision that is detrimental to the appellant, unless the appealed decision makes a flagrant violation of law or a flagrant violation of the public interest (Article 139 of the Code of Administrative Procedure). However, the views as to the obligation to apply in administrative proceedings the *reformationis in peius* prohibition are not uniform. It has been raised, a.o. that it does not go with the legality principle, which requires the administration authorities to adjudicate on the basis of the state of law that was binding at the moment the administrative act was passed.

As regards the protection of rights of third parties in administrative proceedings (also appellate ones), one should refer to Article 61 para. 4 of the Code of Administrative Procedure, which stipulates that the institution of the proceedings should be notified to all persons that are parties to the case. The public administration authority that had rendered the decision notifies the parties of lodging the appeal (Article 131 of the Code of Administrative Procedure). If the appellate authority is of the opinion that the result of the case may affect the legal interest or obligation of a person who does not participate in the case as the party, it notifies that person of pending proceedings. The decision of the appellate authority may interfere with the rights of third parties if there are legal grounds for it.

After the completion of proceedings instituted upon the request for reopening of proceedings that had been concluded by a final decision, the public administration authority renders the decision either on the refusal to reverse the existing decision if it believes there are no grounds to do it, or on reversing the existing decision if it believes there are such grounds, in that case it renders a new conclusive decision with regard to the merits of the case. However, if the decision may not be reversed as a result of reopening of the proceedings, since it had been pronounced or served more than 10 years before, and in some specific cases – more than 5 years before, or due to the fact that the only possible decision that could be rendered in reopened proceedings would be corresponding as to its merits with the existing decision, the public administration authority limits itself to stating that the appealed decision had been rendered with the infringement of law and to identifying the circumstances for which it has not reversed that decision.

The proceedings with regard to declaring the decision null and void may be ended either in a declaration that the decision is null and void or in the refusal to declare this. The decision may not be declared null and void if it has had irreversible legal effects, and in some cases, if it had been rendered more than 10 years before. In such situations the public administration authority limits itself to stating that the appealed decision had been rendered with the infringement of law and to identifying the circumstances for which it has not declared the decision null and void.

8.3 Is it mandatory for the authority hearing the appeal to:

- 8.3.1 give grounds for its decision?**
- 8.3.2 accompany its decision with information on the judicial remedies available to the appellant (including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria)?**
- 8.3.3 formally notify its decision? To whom (the appellant, the person concerned by the decision)?**

Pursuant to Articles 107 para. 1, 109 para. 1, 124 para. 2 and 125 para. 1 of the Code of Administrative Procedure, decisions and rulings which can be appealed against before administrative court are served upon all the parties, together with the instruction as to the admissibility of lodging an appeal together with factual and legal grounds. The issue of the obligation of drawing up the grounds has been discussed in item II.5.2 of this document.

9. Costs of the proceedings and legal assistance:

9.1 Is the administrative appeal free of charge for the appellant? Must the appellant pay for the costs of photocopying or translations for example?

Lodging the application, as well as rendering the judgement in appellate proceedings is not subject to fiscal charges (ad. I.6). However, certification by the authority that a copy of the document conforms

with the case file is subject to a fiscal charge amounting to 5 PLN for each full or started page (part II item 4 of the Annex to the Act on fiscal charges). However, there is a possibility of exempting the party from the whole or from a part of costs of proceedings if there are no doubts that the party is incapable of incurring them. This issue has been regulated in Article 267 of the Code of Administrative Procedure.

- 9.1.1. If not, can an appellant without sufficient means seeks the costs of the appeal from the state and under what conditions?**
- 9.1.2. Can the appeals authority make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs? If so, can the person without sufficient means seek a waiver from the state of the advance payment of such costs and under what conditions?**
- 9.2 Can the person without sufficient means obtain from the state payment of the costs of a lawyer?**
- 9.3 Does the state ensure that an appellant without sufficient means is able to obtain necessary legal advice in respect of the appeal?**

In administrative proceedings representation of the party by a professional attorney is not required. At the same time, Article 9 of the Code of Administrative Procedure guarantees that the party can be granted relevant aid from the public administration authority. Pursuant to Article 9 of the Code of Administrative Procedure, these authorities are obliged to provide the parties with full and proper information as to the factual and legal circumstances that could influence the determination of their rights and obligations subject to administrative proceedings. Moreover, this provision protects parties from damage resulting from the lack of legal knowledge and guarantees in this respect necessary explanations and instructions by a public administration authority. One of the elementary rules governing administrative proceedings is the principle of an active participation of the party in the proceedings, which has been regulated in Article 10 of the Code of Administrative Procedure. This Article stipulates that public administration authorities are obliged to ensure that parties can actively participate in proceedings at any stage and to give the parties, before the decision is rendered, the possibility to comment on the evidence and materials gathered and on demands presented.

10. Relations between administrative appeals and judicial appeals:

- 10.1 Is it mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court?**

Pursuant to Article 52 para. 1 of the Act of 30 August 2002 – Law on proceedings before administrative courts (Dz. U. No. 153, item 1270, as subsequently amended), an appeal to the administrative court may be lodged after all remedies have been exhausted, if they were used by the appellant in the proceedings before the authority which has jurisdiction with regard to the case. However, if the Act does not provide for remedies at law for the case subject to appeal, an appeal may be lodged after prior requesting the competent authority to make up for the violation of law within a time limit of fourteen days as from the date on which the appellant has learned or could have learned of the fact that the act has been issued or other action undertaken (Article 52 para. 3 of the Code of Administrative Procedure).

- 10.2 In a judicial appeal, can new arguments not raised before the administrative appeal be raised in the course of judicial proceedings?**

The Law on proceedings before administrative courts does not provide for any limitations as to arguments that a party may raise in its appeal. At the same time, Article 134 para. 1 of this Act stipulates that the court adjudicates within the limits of a given case, without being, however, bound with arguments and motions of the appeal and the legal grounds cited. The court must not pass a judgment which would be detrimental to the appellant, unless it establishes that the law has been infringed, which results in declaring the appealed act or action null and void.

- 10.3 Where an appeal has been lodged before the court, is it possible for the public authority to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings?**

The public administration authority that has issued an appealed instrument is eligible to admit the appeal, within its competence, in whole, by the date of starting the hearing (Article 54 para. 3 of the Law on proceedings before administrative courts).

REONSE DE LA ROUMANIE

I. DIFFERENTS REGIMES DE RE COURS

1. Y a-t-il, dans votre pays, un régime général qui s'applique aux différents recours administratifs ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime général.

- Oui

2. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des domaines spécifiques ? Si tel est le cas, veuillez indiquer les principaux domaines concernés et répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.

- Non, il n'y a pas à proprement parler des régimes spéciaux (différentes ou autonomes) de recours administratifs dans des domaines spécifiques.

3. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des décisions dans des domaines sensibles pour les droits et intérêts des personnes privées, tels que la fiscalité, l'immigration, la protection sociale ou la protection des données à caractère personnel ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.

- Voir supra 2.

- Non, il n'y a pas à proprement parler des régimes spéciaux (différentes ou autonomes) de recours administratifs dans les domaines mentionnés.

4. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif lorsqu'une violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme est invoquée ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime.

- Non

5. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif en cas d'omission ou de refus d'agir d'une autorité administrative face à une demande ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime. Si tel n'est pas le cas, veuillez indiquer les procédures applicables dans ce type de situations.

- Non

Peut saisir directement le juge de contentieux administratif toute personne se retenant lésée dans son droit ou intérêt légitime à la suite de la non résolution dans le délai prévu ou du refus injustifié de régler une demande, ainsi qu'à la suite du refus d'effectuer telle opération administrative nécessaire pour exercer ou protéger son droit ou intérêt légitime. ((1^{er})al. de l'article 8 loi n°554/2004). La condition du recours administratif préalable n'est pas nécessaire dans ce cas.

6. Y a-t-il, dans votre pays, des règles et des pratiques générales relatives à la prise en charge par l'Etat des frais nécessairement encourus dans le cadre d'un recours administrative formé par une personne démunie ? Si tel est le cas, veuillez décrire brièvement ces règles et ces pratiques générales.

- Non

II. FACILITE ET EFFICACITE DES RE COURS ADMINISTRATIFS RELATIFS AUX DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

Veuillez fournir des ensembles distincts de réponses aux questions ci-dessous, l'un portant sur les recours qui font l'objet de régimes généraux et les autres portant sur les recours qui font l'objet de régimes spéciaux, tels que mentionnés dans la première partie du questionnaire.

1. Veuillez indiquer si le régime de recours administratif présenté dans les réponses aux questions suivantes est un régime général ou un régime spécial. Dans ce dernier cas, veuillez préciser de quel

régime spécial il s'agit parmi ceux que vous avez mentionnés dans la première partie du questionnaire.

- Il s'agit d'un régime général.

2. Quelle est la base juridique de ce régime de recours administratif ?

- A l'égard du régime général du recours administratif, la Loi n°554/2004 du contentieux administratif prévoit une procédure administrative préalable obligatoire. Cette procédure signifie que la possibilité de saisir l'autorité judiciaire en cas de litige administratif est conditionnée, en règle générale, par l'exercice de l'action administrative préalable. La procédure est dénommée « recours administratif » dans la doctrine de spécialité.

Ainsi, l'article 7 de cette loi prévoit expressément les situations dans lesquelles il est nécessaire la plainte préalable, spécifiant aussi les cas dans lesquels cette procédure n'est pas nécessaire.

"La procédure préalable

(1) Avant de saisir le juge compétent de contentieux administratif toute personne se considérant lésée dans son droit ou intérêt légitime à la suite d'un acte administratif individuel doit demander à l'autorité publique auteur de la décision ou à l'autorité hiérarchiquement supérieure, si elle existe, dans les trente jours à compter de la notification de l'acte, la révocation, en tout ou en partie, dudit acte.

(1^{er}) En cas d'acte administratif normatif, la plainte préalable peut être formée à tout moment.

(2) Les prévisions du (1^{er}) alinéa sont également applicables dans l'hypothèse où la loi spéciale prévoit une procédure administrative juridictionnelle, et la partie n'a pas opté pour elle.

(3) Est également autorisée à introduire une plainte préalable la personne lésée dans son droit ou dans son intérêt légitime, à travers un acte administratif à caractère individuel s'adressant à un autre sujet de droit, à compter du moment où elle a pris connaissance de son existence, par n'importe quelle voie, dans les limites du délai de six mois prévu à l'alinéa (7).

(4) La plainte préalable, formée suivant les prévisions du (1^{er}) al., est tranchée dans le délai prévu à l'article 2, (1^{er}) al., lettre g).

(5) Au cas des actions introduites par le Préfet, l'Avocat du Peuple, le Ministère Public, l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics ou des actions concernant les demandes des personnes lésées par ordonnances ou par dispositions de ces ordonnances, ainsi que dans les cas prévus à l'article 2, (2^e) al. et à l'article 4 la plainte préalable n'est pas obligatoire.

(6) La plainte préalable dans le cas des actions ayant pour objet des contrats administratifs a la signification de la conciliation dans le cas des litiges commerciaux, les dispositions du Code de procédure civile étant applicables de façon appropriée. Dans ce cas, la plainte doit être formée dans le délai de six mois prévu à l'al. (7), à compter du jour:

- a) de la conclusion du contrat, au cas des litiges liés à la conclusion de celui-ci;
- b) de la modification du contrat ou, selon les cas, du jour du refus de la demande de modification formée par l'une quelconque des parties, au cas des litiges liés à la modification du contrat;
- c) de la violation des obligations contractuelles, au cas des litiges concernant l'exécution du contrat;
- d) de l'expiration de la durée du contrat ou, selon les cas, du jour de l'apparition de toute autre cause entraînant l'extinction des obligations contractuelles, pour les litiges liés à la cessation du contrat;
- e) de la constatation du caractère interprétable d'une clause contractuelle, pour les litiges concernant l'interprétation du contrat.

(7) La plainte préalable au cas des actes administratifs unilatéraux peut être également introduite, pour des raisons fondées, au-delà du terme prévu au (1^{er}) alinéa, mais pas plus tard de six mois à compter de l'émission de l'acte. Le délai de six mois est terme de prescription."

3. Le destinataire d'une décision administrative est-il informé de son droit de former un recours administratif contre cette décision et de la manière dont ce recours peut ou doit être formé ?

- Les autorités administratives doivent indiquer les recours juridictionnels qui peuvent être formés pour contester une décision administrative.

En ce qui concerne le recours administratif, il est expressément prévu par la loi sur le contentieux administratif ou par des lois spéciales (même si l'information sur le droit de former un recours administratif contre la décision administrative et sur la manière dont ce recours peut ou doit être formé n'est pas nécessairement écrite dans cette décision).

4. Auprès de quelle autorité ce recours administratif peut-il ou doit-il être formé ?

4.1 devant l'autorité administrative qui est l'auteur de la décision contestée ?

- Oui

4.2 devant l'autorité administrative qui est hiérarchiquement supérieure à l'auteur de la décision ?

- Oui

Il convient de souligner que la personne intéressée a un droit d'option: elle peut saisir soit l'autorité publique auteur de la décision, soit l'autorité hiérarchiquement supérieure, si elle existe (l'article 7, al. (1^{er}) de la loi n°554/2004).

4.3 devant l'autorité administrative qui est l'autorité de tutelle de l'autorité dont émane la décision ?

- autorité de tutelle d'une collectivité locale ?
- autorité de tutelle d'un organisme administratif ayant une autonomie limitée ?

- Non

4.4 devant une autorité administrative extérieure à l'autorité qui a pris la décision ?

- Non

5. L'introduction du recours administratif est-elle soumise à des conditions restrictives ?

5.1 dans quel délai le recours doit-il être formé ?

- Règle: dans les trente jours à compter de la date de notification de l'acte/de la décision administrative. (al.(1^{er}) de l'article 7 loi n°554/2004)

Toujours du régime juridique de la règle tient aussi l'introduction de la plainte préalable au cas des actes administratifs unilatéraux, pour des raisons fondées, au-delà du terme de trente jours, mais pas plus tard de six mois à compter de l'émission de l'acte. (al.(1^{er}) de l'article 7 loi n°554/2004)

Exception: Une exception de la règle concernant la motivation du dépassement du terme de trente jours jusqu'à l'accomplissement du délai de six mois, est prévue par l'al. (3) de la loi n°554/2004, pour la tierce personne.

5.2 la personne qui envisage de faire un recours a-t-elle droit à la communication des motifs de la décision (automatiquement ou sur demande) ?

- En règle générale, l'une des conditions de forme de l'émission des actes administratifs et la motivation de ceux-ci ; tout acte administratif, soit normatif, soit individuel, suivant les exigences découlant même de l'interprétation corrélée de plusieurs prévisions de la Constitution de la Roumanie, doit être motivé.

5.3 le destinataire de la décision est-il la seule personne pouvant former un recours administratif ? un tiers dont les intérêts ou les droits sont directement affectés a-t-il aussi un droit de recours ?

- A l'exception de la personne qui se considère lésée dans son droit ou intérêt légitime à la suite d'un acte administratif lui étant destiné, est également autorisée à introduire une plainte préalable la tierce personne lésée dans son droit ou intérêt légitime à travers un acte administratif à caractère individuel adressé à un autre sujet de droit.

5.4 l'accès au dossier et aux documents détenus par l'autorité administrative ayant pris la décision est-il assuré ?

- Sur la base des réglementations sur le libre accès aux informations d'intérêt public, sauf les exceptions relatives à certains actes tels que les informations classifiées ou les informations

concernant les données personnelles ou d'autres exceptions expressément prévues par la loi , l'accès au dossier et aux documents détenus par autorité administrative est permis.

5.5 quelles sont les conditions de forme que doit respecter le recours ? notamment un dossier complet doit-il être fourni ? ou bien, par exemple, une copie de la décision et une argumentation brève suffisent-elles ?

- La loi ne fait pas référence à des certaines exigences de forme qui doivent être remplies dans le cas du recours administratif préalable.

5.6 l'aide d'un avocat est-elle requise ? L'avocat a-t-il plus de facilités pour accéder au dossier qu'un simple particulier ? Le requérant peut-il se faire assister par une association, par exemple un syndicat, ou par toute autre personne pour former le recours ? Dans ce cas, ces personnes peuvent-elles avoir accès au dossier ?

- La loi ne prévoit pas l'obligation d'être représenté par un avocat dans cette procédure. Mais l'assistance est toujours possible suivant les règles de droit commun sur la représentation et l'assistance juridique. En même temps, est permise aussi l'assistance par une association ou par une autre personne mandatée à représenter la partie ayant, aux termes de la loi, le droit d'accès au respectif dossier.

6. L'introduction du recours a-t-il pour effet :

6.1 d'empêcher l'exécution de la décision contestée ? Cet effet est-il automatique ou faut-il le demander ?

- L'introduction du recours administratif préalable n'a pas d'effet suspensif d'exécution. En vertu de l'alinéa (1^{er}) de l'article 14 loi n°554/2004, la personne lésée peut demander à l'autorité judiciaire compétente, après l'introduction du recours administratif préalable, qu'elle dispose la suspension de l'exécution de l'acte administratif unilatéral jusqu'à la solution au fond de l'affaire (c'est une procédure judiciaire urgente, avec citation des parties).

Art. 14

„Suspension de l'exécution de l'acte

(1) Dans des cas bien fondés et aussi pour prévenir un dommage imminent, après avoir saisi, aux termes de l'article 7, l'autorité publique ayant émis l'acte ou l'autorité hiérarchiquement supérieure, la personne lésée peut demander à l'autorité judiciaire compétente de disposer la suspension de l'exécution de l'acte administratif unilatéral jusqu'à la prononciation du tribunal de fond. Si la personne lésée n'introduit pas l'action en annulation de l'acte dans un délai de soixante jours, la suspension cesse de droit et sans aucune formalité.

(2) Le tribunal donne solution à la demande suspensive, d'urgence et de préférence, avec la citation des parties.”

6.2 de permettre de demander à l'autorité de recours l'adoption de mesures provisoires ou conservatoires ?

- Non

6.3 d'obliger l'autorité administrative à statuer sur le recours dans un certain délai ?

- Le délai prévu par la loi est de trente jours (prévu par l'article 2, al. (1^{er}) lettre h) de la loi n°554/2004), „sauf stipulation légale d'un autre délai.”

La formulation „sauf stipulation légale d'un autre délai” porte sur les exceptions concernant:

- „le droit commun de la pétition”, plus exactement la réglementation adoptée suivant la Constitution de la Roumanie en ce qui concerne l'activité de résolution des pétitions – à présent ce „droit commun” est donné par l'Ordonnance du Gouvernement n°27/2002 sur la réglementation de l'activité de résolution des pétitions, qui dispose pour certaines catégories d'entités des termes supérieurs à trente jours;
- l'existence de certains délais prévus par des lois spéciales pour matières spéciales, telles que la sécurité et la défense nationale.

7. L'examen du recours :

7.1 le requérant peut-il (ou doit-il) se faire assister par un avocat, une association notamment un syndicat, ou toute autre personne ?

- Voir supra 5.6

7.2 le requérant a-t-il accès en totalité ou en partie au dossier ?

- Voir supra 5.4

7.3 le requérant a-t-il un droit de se voir notifier les contre-arguments avancés par l'autorité administrative qui a rendu la décision contestée en réponse aux arguments avancés dans le recours ? Dans quelle mesure et sous quelle forme, orale ou écrite, le requérant dispose-t-il d'un droit de réplique ?

- La loi ne prévoit pas le déroulement d'une procédure contradictoire classique pour la phase du recours administratif, la pratique tendant de toute façon à traiter le recours administratif comme une forme simplifiée et d'habitude écrite, à caractère préalable, qui n'offre pas toujours toutes les garanties procédurales et le cadre approprié pour un remède qualifié, contradictoire, du conflit entre les parties.

7.4 le recours est-il examiné par un fonctionnaire ayant une formation juridique? Un fonctionnaire supérieur ?

- Dans la loi il n'y a pas une condition disposant la résolution du recours administratif uniquement par un fonctionnaire ayant une formation juridique.

8. La décision rendue sur recours :

8.1 quelle est l'étendue des pouvoirs de contrôle de l'autorité de recours ?

8.1.1 l'autorité de recours peut-elle contrôler intégralement la décision contestée (donc à la fois sous l'angle de l'opportunité et de la légalité) ou ne peut-elle la contrôler que sous l'angle de la légalité ?

- Le contrôle exercé par l'autorité de recours n'est pas d'habitude limité seulement à l'un des aspects invoqués, mais il peut porter sur l'opportunité aussi bien que sur la légalité.

8.1.2 l'autorité de recours peut-elle également contrôler le respect des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme soit d'office, soit à la demande du requérant ?

- Rien n'empêche l'autorité administrative de recours d'examiner la demande à résoudre, également du point de vue de la conformité de l'acte administratif contesté avec les dispositions de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ; mais normalement cet aspect devrait être invoqué dans l'objet de la demande formée par l'auteur du recours.

8.1.3 l'autorité de recours peut-elle prendre en considération des arguments qui n'ont pas été exposés par le requérant et/ou n'ont pas été portés à la connaissance du requérant?

- Voir également supra 7.3.
- La loi n'interdit pas à l'autorité administrative de recours de prendre en considération, lors de l'examen de la demande, de nouveaux arguments, qui n'ont pas été exposés dans la demande initiale du requérant, surtout qu'en pratique il a été considéré qu'une demande verbale également peut être réputée demande de saisine de l'autorité administrative compétente avec un recours administratif préalable.

8.2 quelle est l'étendue des pouvoirs de décision de l'autorité de recours ? Celle-ci peut-elle prendre :

8.2.1 une décision encore plus défavorable au requérant ?

- Non

8.2.2 une décision portant atteinte aux droits de tiers ?

- Non

8.3 la décision de l'autorité de recours est-elle obligatoirement :

8.3.1 motivée ?

- Oui

8.3.2 accompagnée de l'indication des voies de recours juridictionnelles qui sont ouvertes (y compris des délais et autres conditions de recevabilité) ?

- Oui

8.3.3 notifiée ? A qui (au requérant, au destinataire?) ?

- Oui, au requérant.

9. Frais de procédure et assistance juridique :

9.1 la procédure de recours administratif est-elle gratuite pour le requérant ? Celui-ci doit-il payer des frais, tels que de photocopies ou de traduction ?

- La procédure de recours administratif est gratuite pour le requérant. En échange, si la procédure suppose certains frais d'ailleurs inhérents à toute autre procédure, liés à la traduction des documents ou à l'exécution des copies conformes d'après certains documents, ces frais tombent à la charge de la partie.

9.1.1 si la procédure n'est pas gratuite, la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge des frais de procédure ? Et à quelles conditions ?

9.1.2 l'autorité de recours peut-elle subordonner la recevabilité du recours au paiement d'une avance de frais ? Si tel est le cas, la personne démunie peut-elle obtenir de l'autorité qu'elle renonce à exiger le paiement d'une avance ? Et à quelles conditions ?

9.2 la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge de ses frais d'avocat nécessités, en droit ou en fait, par la procédure de recours ?

- La loi ne prévoit pas d'assistance judiciaire gratuite pour cette hypothèse.

9.3 l'Etat veille-t-il à ce que la personne démunie puisse obtenir la consultation juridique nécessaire en ce qui concerne un recours administratif ?

- Non

10. Quelle est l'articulation des recours administratifs avec les recours juridictionnels ?

10.1 le recours administratif est-il un préalable obligatoire à la saisine du juge ?

- Le recours administratif préalable représente une condition obligatoire seulement quand la saisine du tribunal de fond est faite en vertu de la loi n° 554/2004, donc par la personne physique ou morale ou même une tierce personne se considérant lésée.

La condition du recours administratif préalable n'est pas nécessaire dans les autres catégories d'actions devant les juges de contentieux administratif, à savoir:

- Au cas des actions introduites par le Préfet, l'Avocat du Peuple, le Ministère Public, l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics ou des actions concernant les demandes des personnes lésées par ordonnances ou par dispositions de ces ordonnances (l'alinéa (5) de l'article 7 loi n°554/2004);
- Au cas du refus injustifié de résoudre une demande relative à un droit ou à un intérêt légitime ou, selon les cas, le fait de ne pas donner une réponse au requérant dans le délai légal (article 2, al. (2) loi n°554/2004) ;
- Au cas des actions qui soulèvent l'exception d'illégalité (conformément à l'article 4 de la loi n°554/2004), la légalité d'un acte administratif unilatéral à caractère individuel, sans égard à la date d'émission de celui-ci, peut être examinée à tout moment dans le cadre d'une procès, par voie d'exception, d'office ou sur demande de la partie intéressé ;
- La saisine du tribunal de fond par le Préfet, lorsqu'il estime l'acte illégal, aux termes de l'article 123 al. 4 de la Constitution (contrôle judiciaire de la tutelle administrative);
- La saisine du tribunal de fond par celui se considérant lésé ou, selon les cas, par toute personne intéressée (recours contre certains actes administratifs, aux termes prévus par des lois spéciales, telles que la loi n°188/1999 sur le statut du fonctionnaire public);
Si la loi spéciale prévoit une procédure administrative juridictionnelle et la partie a opté pour elle (article 7 al. (2) de la loi n°554/2004).

Synthétisant, la saisine du tribunal de fond est faite soit en vertu de la loi 554/2004, en observant la condition de la procédure préalable, y compris les exceptions prévues par la même loi, soit sur la base de certaines lois spéciales, sans l'obligation du recours administratif préalable. Cette dernière solution s'impose dans tous les cas même si la loi spéciale n'en fait pas mention expresse chaque fois. La même solution s'impose dans l'hypothèse de l'existence d'une procédure administrative juridictionnelle d'attaque, si la partie a opté pour cette procédure (la loi lui permet de choisir entre l'emploi de la procédure du recours administratif ou de la procédure administrative juridictionnelle.)

10.2 si un recours administratif a été formé préalablement, des arguments nouveaux peuvent-ils être présentés devant le juge ?

- Oui

10.3 le dépôt d'un recours devant le juge empêche-t-il l'autorité administrative de modifier la décision contestée pendant la procédure de recours juridictionnel ?

- Non

REPLY FROM SPAIN

QUESTIONNAIRE ON ADMINISTRATIVE APPEALS IN EUROPE

GENERAL INTRODUCTION

In Spain, there is a common framework in terms of administrative appeals, namely the contents of Law 30/1992, of 26th November, on the Legal Framework of the Public Administrations and the Common Administrative Procedure (BOE – Official State Gazette, 27th November, hereinafter LRJPAC), as set out in Article 149.1.18 of the 1978 Spanish Constitution, which determines exclusive competence for the State in this field, without prejudice to the special rights arising from the self-government of the Autonomous Communities, which, according to Sentence 227/1988 of the Constitutional Court, encompasses the review methods for the administrative acts and guarantees of individuals.

In spite of the need to keep this introduction brief, it is necessary to explain the characteristics of the Spanish common administrative procedure, in order to clarify the level of protection given to individuals before the Administration and the subsequent implementation of the appeal channels against express acts or administrative silence, when unresolved. This explanation shall avoid having to repeat recurrent aspects in each section of the questionnaire.

The principles of action of the Spanish Public Administrations, outlined in Article 103.1 of the Constitution, along with those affecting their employees, are set out and explained in the different existing regulations and principally in Article 3 of the aforementioned LRJPAC and in Article 1 of the new Law 7/2007, of 12th April, of the Civil Service Basic Statute, respectively, guaranteeing the rights of citizens in their dealings with the Administration, with consideration for the following administrative appeals, among others: free of charge (non-payment of taxes, lack of the need for the intervention of lawyers and legal representatives as interested parties are able to act directly), transparency and participation, (right to knowledge regarding actions, be kept informed, identify the authorities and civil servants, draw up pleadings at any time prior to the appeal hearing, to be treated with respect and deference, access to files and documents in the power of the Administration...of Articles 35 and 37 of the aforementioned LRJPAC, which in the field of State Administration is complemented by others such as RD 951/2005, of 29th July on the improvement in the quality of this Administration, which modified RD 208/1996 of 9th February, regulating administrative information services and citizen attention, including general information on bodies and activities and the progress of proceedings and identification of the authorities and personnel responsible for their processing and the introduction of a complaints and suggestions programme with the participation of the General Inspectorates of each Ministry.

In addition to the principles of objectivity and impartiality required of public employees by the LRJPAC, the aforementioned Statute includes those of professionalism, evaluation and responsibility in the management of these employees. In relation to the former, the abstention and objection institutions of the authorities and civil servants contribute, whether they are ex officio or at the request of the party respectively, when there are grounds which compromise their action such as the case of personal interest, kinship, friendship or enmity etc, with the parties participating in the procedure. These guarantees are complemented by the existence of sanctions of a disciplinary nature under Title VII (Articles 93 and following) of the aforementioned Basic Statute, which enables the responsibilities which these may incur to be defined.

Similarly, individuals are protected "posteriori" by the guarantees of Articles 139 and following of the LRJPAC, which provide the interested parties with the right to be compensated for all damages arising to their possessions and rights as a result of the operation of the public services, including not only those generated by the Administration itself, but also with direct responsibility for those caused by its employees in the course of their duties.

Other principles of application in the action of the Spanish Administrations are those of procedural economy, linked to those of efficiency and effectiveness to speed up actions, the official nature so that mandatory procedures are officially carried out without the need for individuals to request them, wide legitimization, facilitating the intervention of the interested parties with a lack of strictness in the approaches which oblige

the Administration to process the appeals even when they are mistakenly classified by the interested parties (Article 110 LRJPAC).

Other measures provided by the LRJPAC to facilitate the participation of citizens and ensure a resolution by the Administration include: the exemption of the obligation to appear before the public offices, except when stipulated by a Law (Article 40), when public employees are held responsible for the processing of the procedures, hence eliminating obstacles (Article 41), when the Administration is expressly obliged to provide a resolution (Article 42) and when positive administrative silence is considered (Article 43) as a real act of estimatory resolution of a general nature.

Other guarantees are given to citizens in the administrative procedure recognised by the LRJPAC, such as the possibility of rectification and improvement, of both the application to initiate proceedings, (which must also be requested by the administrative body if it is presented with errors, Article 71) and the procedures which the interested party must fulfil but fails to meet the necessary requirements (Article 76), the possibility of formulating pleadings at any moment prior to the hearing proceedings (Article 79); granting of extensive measures of evidence and the possibility of their rejection only when they are proven to be inappropriate or unnecessary, and with the obligation to deliver a motivated resolution (Articles 80 and 81); incorporation of the necessary reports (Article 82); hearing procedure with manifesto of the proceedings; possibility of statements and documentary contributions by the interested party prior to the resolution proposal by the Administration (Article 84); possibility of those administered to appear with advisers when considered opportune and the imposition on the Administration for instruction activities in which they must participate to be carried out in a more convenient way for them and less damaging for their employment and professional interests (Article 85).

Even when the questionnaire focuses on appeals in the administrative channel, the specific jurisdictional channel of the contentious-administrative appeal constitutes a fundamental aspect with respect to the guarantees for citizens against the actions of the Administration as it controls the lawfulness of their activity. Law 29/1998, of 13th July, regulating the aforementioned contentious-administrative jurisdiction (hereinafter JCA) provides different challenges as it is not limited to specific administrative acts but it also allows for the jurisdictional protection of fundamental rights, re-examination of the lawfulness of general provisions, and other behaviour of the Administration without a communicated resolution to the interested parties, as well as the inactivity of the Administration when this passivity does not correspond and, finally, the material actions of the de facto channel.

These two latter cases, considered in Articles 29 and 30 of the aforementioned jurisdictional law, require a prior claim or requirement that the Administration, respectively, carries out or paralyses its actions and the legal channel comes into practise for failure to do so, for which the Administration has the respective periods of 3 months and 10 days.

Therefore, for the purposes of the questionnaire, and in terms of the review effects of the appeals for the Administration, it is also necessary to consider these two types of objection as appeals or claims prior to the legal channel, although they are not strictly appeals.

Finally, as requested in the questionnaire, the main aspects of the different types of administrative appeals and assimilable objection instruments which make up the citizen protection system against the decisions of the Administration, and which oblige the Administration to re-examine their decisions are briefly listed.

1. General Appeals (LRJPAC)

It is necessary to present a further guarantee for citizens in the appeal channel of the Spanish administrative framework, which is that provided by Article 111 of the LRJPAC, in the event that fulfilment of what was initially resolved, prior to pronouncement on the appeal, may cause damages to the interested party which are not easily repaired, the Administration may suspend, either ex officio or upon request, the execution of the administrative act which is being appealed. In defence of this guarantee, it is established that if the suspension request is not answered within a period of 30 days, silence is positive and hence it is approved and the act is not executed.

Ordinary Appeal: (Article 114).

A period of 1 month is established to lodge the appeal if the act is express and 3 months if it is by administrative silence, before the hierarchical superior of the body which pronounced the resolution which is being appealed, provided that said resolution does not exhaust the administrative channel (Article 109

determines in general, the cases in which the resolutions exhaust this channel, including: resolutions to the ordinary appeal, those of bodies which do not have a hierarchical superior, etc). Along with these, Articles 142 and 145 establish this purpose in terms of patrimonial responsibility of the Administration and its civil servants.

In the field of State Administration, Law 6/1997, of 14th April on Organization and Functioning of the State Administration, also considers the bodies and cases in which the administrative channel is exhausted, and which is also established in other laws for specific cases (Law 27/2006, of 18th July, regulating the rights of citizens in relation to the environment, Legislative Royal Decree. 2/2000 of 16th June, regulating contracting by the Public Administrations, Law 48/1998, of 30th December, on contracting in the water, transport, energy, telecommunications sector).

The respective Laws of Government in the Autonomous Communities are principally those that establish the acts and bodies which exhaust this channel, generally those of the Government ministers and also the effects of administrative silence in each specific case. In Local Administration, it is the Regulatory Law of Bases (Law 7/1985) and particularly Article 210 of the Royal Decree 2568/1986, of 24th November, which specify the legal framework of the Local Entities, which determine the bodies which exhaust this channel (Plenary, Mayors, Presidents and Government Committees).

Appeal for Reversal (Article 116)

This is an appeal against the firm acts which exhaust the administrative channel. It is an optional appeal rather than compulsory, as it can be disregarded and the judicial channel may be directly accessed. It is lodged directly with the body that pronounced the disputed act within the same period as for the ordinary appeal, which is 1 month if the act is express and 3 months if it is by administrative silence.

Extraordinary Appeal for Review (Article 118)

This is an exceptional appeal which is lodged against firm or definitive acts before the same body that pronounced them, when specific evaluated circumstances arise, such as: the resolution has been pronounced by a factual error from the documents in the file; that an essential document appears, even following the resolution, providing proof of the error; that essential documents or statements which have been declared false by firm sentence influenced this resolution and finally, the resolution has been affected by malfeasance, bribery and any punishable conduct as declared in a firm sentence. The periods for lodging an appeal are 4 years to be counted from the notification of the resolution in the first case, and 3 months from the time that the existence of the aforementioned documents is known or from the firm judicial sentence acknowledging the penal unlawful act in the following cases.

2. Special Appeals

Article 107 LRJPAC sets out that by Law other objection measures may be established to replace the ordinary appeal and the appeal for reversal for systems such as mediation, arbitration, etc, which have not been developed, issuing the economic-administrative claims to their specific legislation. These claims are revisory in nature, prior to the legal claim, making it the most important type of special administrative appeal due to its extension and the number of citizens affected.

Economic-Administrative Claims.

As indicated, this is a real administrative appeal which is lodged before an administrative body prior to the legal channel (although it is called Economic-Administrative Court as it is not a judicial body: made up of independent civil servants subjected hierarchically to the body which pronounced the act being studied, with the consequent guarantee as a result of the separation between instruction and resolution of the procedure, which also arises in the system of sanctions of the Administration (Article 127 and following LRJPAC)).

This type of claim essentially affects fiscal questions and is outlined in Law 58/2003, of 17th December of the General Taxation Law (Articles 226 and following) whereby the acts of application of taxes and imposition of taxes in the field (settlements, verification of shares, acts of collection, etc) may be challenged, including the recognition and payment of pensions and passive rights of civil servants (Legislative RD 670/1987, of 30th April, on the Revised Text of the State Passive Class Law) as an additional channel to those belonging to the appeals for reversal.

3. Prior Claims

They are not exactly administrative appeals, as they are pre-judicial actions but, as already indicated, have the same objective and result as these appeals, namely, that the Administration may review its own actions prior to individuals bringing them to Court.

Prior Claim to the Civil Judicial Channel (Article 22). It is addressed to the competent body of each Administration to decide on the question (in the case of the State, the Minister of the Department concerned). A resolution of express rejection or administrative silence following a period of 3 months opens up the legal channels.

Prior Claim to the Employment Judicial Channel (Article 125 LRJPAC and 69 and following of the Revised Text of the Labour Procedure Law approved by Legislative RD 2/1995 of 7th April). It is a prior requirement in order to bring action in employment terms against the Public Administrations (State, Autonomous Communities, Local Entities and Autonomous Bodies, as well as in terms of Social Security in the administrative entities and the General Treasury).

Notifications

The principle of being informed of the decisions of the Administration which affect their rights comes under the citizens guarantees, or in other words, that the act is notified and the appeal measures in existence are provided.

Articles 58 to 61 of the LRJPAC, set out that the interested party is informed (personally or by any other means which provides proof that he/she has received the notification, for example postal or courier services). The act may be published when the law expressly provides for this, for reasons of public interest, when the interested party is unknown, or the interested party's address is unknown, etc. The publication shall be made, according to the cases, in the Official State Gazette if a national scope is required, the Official Journals of the Autonomous Communities, Provinces, and even, depending on the case, in the social media. The importance of notification lies in the fact that the efficiency of the administrative act is conditional on proof that the interested party has been informed of the act. Within the field of the new technologies, notification by computer or on-line means is also acceptable. (Royal Decree 209/2003, of 21st February).

In short, and in general terms, the notification shall inform the interested party in the procedure of: the text of the administrative decision, whether it is definitive in the administrative channel or not, appeals which may be lodged, deadlines to do so and the administrative body for resolution.

With the recent boost in electronic Administration, it is now possible to obtain information on all administrative procedures and even challenges to administrative acts. The possibility of dealing with the Public Administrations via electronic, computer and on-line techniques and means as set out in Article 45 of the LRJPAC is a right for citizens, as far as it is compatible with the technical resources available to the Public Administrations.

Having made these clarifications, which will help to provide a better understanding of the responses given to the different questions of the survey and following the methodology which they are raised, the questionnaire is completed below.

RESPONSES TO THE QUESTIONNAIRE

SECTION I -DIFFERENT FRAMEWORKS FOR ADMINISTRATIVE APPEALS

SECTION I POINT 1

I-1.- As indicated in the introduction, Spain has a common framework for administrative appeals, which is of a general nature in the majority of cases and only special in exceptional cases.

SECTION II POINT 1

II - 1.2. The legal framework of these appeals is essentially based on the aforementioned Law 30/1992, of 26th November, on the Legal Framework of the Public Administrations and the Common Administrative Procedure, cited in the questionnaire, and abbreviated to LRJPAC. Those articles which provide legal support in each case to the response to the questionnaire shall be recorded.

II-1.3.- The recipient of an administrative decision which affects his/her rights must be fully aware, of both the right which enables him/her to appeal against it and all of the extremes which enable this right to be exercised with guarantees. As indicated in the introduction, this information is received with the notification of the administrative act affecting him/her.

II-1.4, (1 and 2). As indicated, the ordinary appeal is lodged before the superior hierarchical body of that which pronounced the administrative act, and the appeal for reversal and extraordinary review are lodged before the same body which pronounced it, whereby they are competent for its resolution.

However, for the purposes of facilitating the actions of the interested parties before the Administration, Article 38 of the LRJPAC, which regulates the registers of the administrative bodies, ensuring that they are installed on a computer medium and promoting on-line registers, allows their presentation before the Register of the body to which the appeal is addressed and also before any other of the General State Administration, the Autonomous Communities and, even the Local Administration when there is an agreement, by means of administrative post in any office of the postal service, embassies and consular offices abroad, etc.

II-1.4, (3 and 4) As indicated, the ordinary appeal is resolved by the superior hierarchical body that pronounced the disputed act. However, in the institutional Administration there are cases of certain entities such as public bodies attached to specific Ministries, in which the administrative resolution does not exhaust the administrative channel although it is pronounced by the highest management body and therefore has no hierarchical superior, enabling an ordinary appeal to be lodged before the Minister. This is an inappropriate appeal, and this exception to the general rule should be established by Law (Article 82 of the Law 50/1998, of 30th December, on Fiscal, Administrative and Social Order Measures includes an extensive list of entities with resolutions disputed before the different Ministers).

In order to provide specific cases in this questionnaire, some of those which have the greatest impact on citizens may be mentioned;

Ordinary appeal before the Minister of Economy and Finance:
Resolutions of the Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (Spanish National Lottery)

Ordinary appeal before the Minister for Work and Social Affairs:
Resolutions of the Spanish Institute of Employment (INEM)

Ordinary appeal before the Minister of Agriculture, Fisheries and Food:
Resolutions of the Spanish Agricultural Guarantee Fund

In all of these cases, there is a resolution, as the questionnaire indicates, pronounced by an external authority to that which pronounced the appealed act and is understood to be in charge of the body from which the decision proceeds. The same occurs in terms of patrimonial responsibility of the Administration, in which the Ministers resolve claims for actions of bodies assigned to their Department.

II-1.5 (1 and 2) In the introduction of this report, the different time-frames for lodging appeals and claims against express and presumed acts through administrative silence have been set out as well as the right to be informed, via notification without the need to request it, of not only the grounds for the administrative decision but also its contents and challenging measures.

II-1.5,3 The recipient of the resolution may challenge it in all cases, but is not the only person entitled to do so. Both Spanish Administrative Law and jurisprudence have been less restrictive in terms of the consideration of the interested party in the procedures, even allowing minors, or the transfer of this condition when there is cause for a transferable legal relation. Articles 30 to 34 of the LRJPAC recognise many subjects and conditions as interested parties, which are summarised as follows:

Those that have legitimate individual or joint interests, even those that do not initiate them and appear prior to the resolution.

Those that may be affected by the resolution, even though they have not intervened.

Representative associations and organizations of economic and social interests including trade unions and business organizations are also recognised.

II-1.5.4 As indicated, Spanish law facilitates access to the documentation which the Administration will use in the resolution. Hence, Articles 35 and 39 of the LRJPAC regulate the right to access information, records, documents and public registers. Article 35 grants interested parties the right to find out about the progress of the proceedings at any time and obtain copies of the documents. Articles 84 and 86 of the aforementioned legal text, stipulate that prior to pronouncing the resolution proposal of the administrative procedures, there is a hearing process of the interested parties (or of public information so that it may be examined by anybody) in which the proceedings are accessed and therefore full knowledge is provided. This hearing process is reproduced in the appeal channel by Article 112 of the LRJPAC, when there are new facts or documents which are not included in the appealed proceedings.

II-1.5.5. The LRJPAC is extremely anti-formal and the only formal requirements for an appeal document, besides being presented in time, are those included in Article 110, namely: identification of the claimant (name and two surnames); appealed act and grounds for the appeal; place, date and signature of the claimant as well as a contact address for notifications; recipient body or unit. In some special cases, the Laws may establish other requirements.

It is important that an error in the classification of the appeal does not prejudice it and it may be processed with the simple deduction of its nature.

As indicated, when the Administration notifies the interested party of the resolution, the text of the decision in relation to the facts analysed and the legal grounds on which the decision is maintained is also passed on; previously, during the hearing process, the interested party has been aware of the proceedings and obtained a copy which can be compared with the original. What is more, and in relation to the questionnaire, the possibility of appealing an administrative decision on which only a photocopy is available is possible, as Article 35 of the LRJPAC exonerates the interested parties from the obligation of presenting documents that are already in the power of the acting authority and evidently, the resolution itself is one of them.

II-1.5.6 The actions of a lawyer or legal representative of the Courts are not necessary for the presentation of an administrative appeal, and therefore, in procedural terms, they do not have more facilities than individuals to access the proceedings. For representation, Article 32 (LRJPAC) only requires the capacity to act, given the lack of formalities which has already been pointed out. Therefore, any person with this capacity may act on behalf of another, and this representation is presumed in the acts of the proceedings and justification of which is required in order to initiate appeals by any means valid in law, including the simple act of the appearance of the interested party in person, indicating this fact. Therefore, in response to the questionnaire, it is possible to be represented by a union or other organization, and the acting representative may have the same access to the information and the proceedings as the represented party on the behalf of whom he/she is acting.

II-1.6. (1,2 and 3) During the processing of the proceedings, provisional measures may be adopted and particularly in the case of a procedure with sanctions (Articles 72 and 136 LRJPAC). The provisional measure which may be requested in the appeal channel, and which may also be agreed ex officio is the suspension of the disputed administrative act. As has already been mentioned, this suspension may entail other provisional measures of a cautionary nature to ensure the protection of the general interest of third parties or to ensure the effectiveness of the future resolution. These measures may be precautionary or a guarantee if damages may arise (Article 111 LRJPAC).

As indicated, the Administration has the obligation to resolve and inform of the resolution in all cases (Articles 42 and 89 LRJPAC) even when the act has been produced by administrative silence, in which case, it must be confirmatory to this (Article 43). This last article states that this silence, in ordinary appeals against a tacit resolution also through silence, results estimative of what has been requested by the claimant.

II-1.7 (1 to 4) As has already been indicated, the interested party may act on his/her own behalf or be represented by an association, union or other individual. Therefore, he/she may be represented or may act with the help of a lawyer or any professional expert on the subject of the appeal.

The interested party or his / her representative also has access to all of the proceedings in the hearing process, prior to the resolution.

As administrative appeals are not legal proceedings, they do not provide procedures to answer, reply or rejoinder, even when the interested party has the possibility of drawing up pleadings at all times in the processing of the proceedings, prior to the resolution, which must be taken into account in the resolution proposal which is raised to the deciding body, and particularly in the pre-hearing process, in which the proof and the reports incorporated in the proceedings may be accessed, including those of the Administration, against which pleadings may also be drawn up.

In procedures with sanctions (Royal Decree 1398/1993, of 4th August) provisional measures are available, as indicated, and the hearing process takes place once the resolution proposal is known, which must contain a list of the facts which are considered proven, their legal classification, infraction committed and person responsible, proposed sanction, etc. whereby the pleadings may be considered as the right of reply referred to in the questionnaire, although not in the appeal channel but in the processing of the proceedings.

The appeal is examined, as indicated in the questionnaire, generally by a senior civil servant with legal qualifications, who raises the resolution proposal to the body responsible for its resolution.

II-1.8,1 Power of control of the resolutory body.

8,1,1 Control actions from the perspective of lawfulness rather than opportunity.

8,1,2 It may examine ex officio or at the request of a party if there is a violation of the provisions of the European Convention on Human Rights.

8,1,3 There must always be grounds for the resolution and all of the questions raised must be decided upon as well as those deriving from the procedure, whereby the latter are first heard if they are not raised by the body itself. The resolution may not aggravate the initial situation of the claimant, (Article 89 LRJPAC) or in other words, the claimant may not fall into "reformatio in peius", but the Administration may open another procedure with the same guarantees in order to pronounce on the questions observed.

II-8,2 (8,2,1 and 8,2,2) As has already been mentioned, the power of decision of the resolutory body does not enable it to pronounce a more unfavourable resolution for the claimant as a result of having lodged the appeal.

The resolution may affect the rights of third parties, but in this case, the appeal must have previously been passed on to them so that pleadings may be formulated (Article 112 LRJPAC) hence avoiding defenceness.

II-8,3 (3.1, 3.2 and 3.3). As indicated in the main section of this report, there must always be grounds for the resolution which must be notified along with an indication of the appeals available, time-frame, authority before which they must be lodged etc. (see the reference to "notification"). This notification should be issued to the individual in the actions, namely the interested party or his/her representative.

II-9,1 (1.1 and 1.2) 9,2 and 9,3. The administrative procedure is free and there are no charges for the translation of documents which are written in some of the official languages of the Spanish State, which are also valid outside the territorial area as the Administration is responsible for translating them (Article 36 LRJPAC). A different question is the translation from other languages, the costs of which lie with the party contributing the document to the procedure. The same applies to the charges made for the issue of copies, photocopies and certificates which the party freely wishes to obtain from the Administration through the use of the right to access public proceedings and registers (Article 37 LRJPAC).

The interested parties have the possibility of obtaining information and guidance from the Administration with regards the legal or technical requirements of the actions to be carried out (Article 35 LRJPAC), administrative information which has been referred to, as well as free legal assistance through legal aid lawyers for those with limited economic resources and in general through the instruments to improve the quality of the Administration (Royal Decree 951/2005, dated 29th July, among others) letter of services, computer resources, etc.

II-10(1.2 and 3) The appeal for reversal as has already been indicated, unlike the ordinary appeal and prior claims, is optional and therefore failure to lodge it does not constitute an obstacle for the admission of the jurisdictional appeal.

Law 29/1998, dated 13th July, regulating the contentious-administrative jurisdiction, hereinafter (JCA) (Article 33) considers the possibility that the Judge or Court of this Order may issue a ruling, notifying the parties of the possibility that the question is not duly appreciated in them due to the possible existence of other grounds on which the appeal may be supported. Therefore, to the question posed in the questionnaire, it must be replied that it is possible to present new arguments before the judge without detriment to the result which may be obtained.

The presentation of a jurisdictional appeal does not prevent the Administration from pronouncing an express resolution when administrative silence exists. It may also modify its initial decision, either through the resolution of all the claims (Article 75 JCA), or recognising the claims in the administrative channel (Article 76 JCA), or in conciliation or via transactional agreement (Article 77 JCA)

SECTION I, POINT 2

With the in-depth description of the appeals and their collateral questions in the introduction and the detailed response to the questions in Section II of the questionnaire, most of the questions in the aforementioned section have been answered as far as the aspects considered in Section I are concerned, as everything can be extended in terms of notifications, the competent authority for resolution (which shall only require some clarifications, conditions of the appeal, purposes of the presentation, access to documentation and representation, etc). Therefore in the remaining questions, reference is only made to those aspects which differ from those already defined.

SECTION II POINT 2

II-2. The main special appeal, as has already been pointed out, is the economic-administrative appeal, whereby Article 107.4 LRJPAC issues the specific legislation for its processing. It is a claim which may be lodged in the field of all of the Public Administrations and whose main regulation, in the General State Administration, is found in Law 58/2003, of 17th December, General Taxation Law, hereinafter (LGT) and Royal Decree 520/2005, of 20th May on the Regulating Framework of these claims.

In short, prior to the formulation of this claim, the optional appeal for reversal before the authority that pronounced the disputed act may optionally be considered. In this field, it may be lodged for questions related to taxes (acts of administration, inspection and collection) and against the provisional or definitive settlements, rectifications of self-assessments, verification of shares, etc. (Articles 227 and 228 LGT) In this field, the suspension of the disputed act is also possible, except in the case of sanctions, it is normally necessary to provide guarantees for the principal, interest and surcharges. The time-frame for lodging a claim is one month from the receipt of the notification of the disputed act and one year from the resolution, after which it is understood to be rejected.

The claim is lodged before the Economic-Administrative Courts, either Central, Regional (one for each Autonomous Community and the Autonomous Towns of Ceuta and Melilla) or Local (considered in the Legislative Royal Decree 2/2004, of 5th March of the Revised Text regulating the Local Tax Offices).

There is a Special Court for the Unification of Doctrine in the case of contradictory resolutions in identical situations. An ordinary appeal may also be lodged against the resolutions of the Regional and Local Economic-Administrative Courts before the Central Court.

These Courts, as has already been indicated, are not jurisdictional bodies in spite of their name, but are administrative and are made up of expert civil servants operating independently from the decision-making authorities in the procedures of instance.

As the administrative channel is exhausted with the resolutions of these Courts, it is now the turn of the judicial channel in the contentious-administrative order.

I-2 (2 and 3) The legal grounds for this claim have already been defined and the information on the rights of the claimant in notifications is also valid.

I-2 (4,5,6 and 7) In light of the aforementioned:

4.- The claim is drawn up before an external and independent body to that which made the ruling.

5.- A lawyer is not required as third party representation is possible, and rights regarding knowledge of the actions are essentially the same as those expressed above.

6.- The execution of the appealed decision may be suspended but with the aforementioned guarantees. In the case of a sanction, the suspension is automatic, and there is no need to request it or for guarantees. Silence during a year from the presentation of the claim represents negative silence and hence the claim is rejected.

7.- Right of access exists to all of the proceedings; to formulate pleadings against all of the arguments of the Administration; a lawyer is not required; the claim is examined by civil servants with senior qualifications, not only legal but also economic and tributary.

I-2 (8,9 and 10)

8.- The same guarantees are given to the citizen as those defined of a general nature. (Control of the resolatory body, non-aggravation of the initial position of the claimant, non-generation of defencelessness of third parties, promotion of the resolution, notification with all of the requirements, etc).

9.- The procedure is free of charge and has the same conditions as those already mentioned, with the sole singularity of the aforementioned economic guarantees to be constituted on the principal, interest and surcharges.

10.- As in the previous cases, the general points set out are valid. This claim is a prior requirement for the legal channel, new arguments may be accepted before the legal body and the Administration may modify its decision once the legal suit has been filed.

SECTION I POINT 3-

I-3.- As pointed out, the Economic-Administrative Claim is a specific appeal in fiscal terms, on which the forty questions of Section I of the questionnaire have been completed, and hence it is considered to be answered.

Regarding the remaining subjects in this point, the appeal system is the general one, whereby only some of their peculiarities are listed.

-Immigration: This is regulated in the Organic Law 4/2000, of 11th January, concerning the Rights and Liberties of Foreigners in Spain and their Social Integration, and Royal Decree 864/2001, of 20th June, which outlines its regulations. In terms of appeals, there are no significant differences to those already mentioned of a general nature in the LRJPAC. As important peculiarities, it must be pointed out that various authorities are involved in the procedures: Ministry of Foreign Affairs (visas) Interior (Residence Permits) Work and Social Affairs (Work Permits), Government Delegations and Sub-delegations; whereby in the processing of sanctions and expulsions, there is a preferential procedure or summary and another ordinary procedure, according to the seriousness of the infringements, which may lead to precautionary measures, whereby resolutions for expulsion and deportation enjoy preferential implementation against the possibility of suspension of the execution by means of recourse to other procedures, which are applicable the principles and guarantee proceedings of the sanctions procedure with the possibility of formulating pleadings before the resolution proposal, prior to the resolution which may be appealed, etc.

-Social Protection. The measures are set out and regulated in the Legislative Royal Decree 1/1994, of 20th June on the Revised Text of the General Law on Social Security, which considers actions which tend to alleviate remunerative losses arising from different situations such as sickness, maternity, temporary or permanent disability, retirement, unemployment, etc. Its final provision 25 refers to the general framework of the LRJPAC in terms of administrative appeals, which has already been explained. The only question that the Legislative Royal Decree 2/1995, of 7th April, which regulates the employment procedure, requires in this employment channel, which is different to that of the aforementioned contentious-administrative channel, is prior conciliation as a requirement to file the legal lawsuit, which in terms of social security with reference to the aforementioned protection, is the prior claim to the employment channel, which as has also been

explained, is not strictly an appeal, so the rest of the questionnaire in relation to this point does not need to be answered.

SECTION I POINT 4

I-4. In terms of administrative appeals there is no specific framework for questions related to the violation of the European Convention on Human Rights. Article 53.1 of the Spanish Constitution binds all of the public powers to respect the rights and liberties of Chapter II of its Title I, and Section 2 of this article, enables any citizen to claim the protection of rights and liberties of Article 14 E.C and the first Section of this Chapter directly before the ordinary courts, through a preferential and summary procedure which is of absolute priority and maximum agility.

This procedure, which does not require a previous procedure in the administrative channel, is set out in Articles 114 and following of the aforementioned Law 29/1998, of 13th July, Regulating the Contentious-Administrative Jurisdiction, which independent of the appeal for legal protection before the Constitutional Court, regulates a legal procedure called special procedure for the protection of the fundamental rights of an individual, which includes those set out in the aforementioned Convention. It is worth mentioning the brevity of the time-frames in this procedure (10 days to lodge the appeal, 5 days for the remission of the proceeding, a further 5 for summons and appearance, 48 hours for the manifesto, so that the parties may see it and formulate pleadings, etc.). Jurisdictional appeals against the sentence or to the Supreme Court may be made against the sentence, which must be pronounced in the 5 days following the conclusion of the actions, depending on the Court which pronounced the instance.

Therefore, and as there is no "ad hoc" administrative appeal for this question, Section II of the questionnaire cannot be answered.

SECTION I POINT 5

I-5. As indicated in the introduction, the LRJPAC introduces the institution of administrative silence, in the event that the Administration fails to respond in time to the applications by citizens, which is considered as a real administrative act whereby, in general and with the exception of specific situations of a positive nature, the application is considered to have been approved. As already mentioned, there is a penalty for double silence, when it occurs in instance and in the ordinary appeal, whereby the lack of resolution to this final appeal is considered as positive silence.

In this point, the information on claims against the inactivity of the Administration and the requests against their actions brought through the de facto channel, whose silence is negative, but the legal channel is opened up within the short time-frames which have already been defined.

In any case, as indicated they are not strictly administrative appeals, and therefore the remaining questions related to Point I-5 do not need to be completed.

SECTION I POINT 6

I-6 As indicated, the administrative appeals enjoy the non-payment of taxes and levies, whereby the intervention of lawyers or legal representatives of the courts are not compulsory so there are no significant costs which need to be assumed by individuals or by the State in the form of a subsidiary other than those deriving from the issue of a photocopy or certificate.

As indicated, the administrative information provided to individuals on procedures and rights is also free of charge and furthermore, for questions which require the intervention of Legal professionals, the State defrays the costs of legal assistance and procedural intervention through "legal aid". In the General State Administration, the Royal Decree 996/2003, of 25th July, on the Regulation of Free Legal Aid, in Article 1.2 b) also considers this professional intervention free of charge in administrative procedures.

Therefore, the negative response to the question in this section prevents the set of questions in Section II from being answered.

REPLY FROM SWEDEN

I. DIFFERENT TYPES OF APPEALS

1. Are there general rules in your country which apply to administrative appeals? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those general rules.

There are no general rules which apply to administrative appeals to a higher or an independent authority.

In the Administrative Procedure Act (1986:223) there is a general rule on reconsideration of administrative decisions. Thus, if an authority finds that a decision that it has made as first instance, because of new circumstances or for some other reason, is manifestly wrong, it shall correct the decision, provided that this can take place rapidly and simply and without detriment to any private party. This duty also applies if the decision is appealed against, unless the appellant demands that the decision shall be suspended until otherwise ordered (inhibition). In addition to this mandatory rule, there are general principles on the possibilities for authorities to reconsider their own decisions. If a person requests for reconsideration the authority cannot restrict its reconsideration to what is *manifestly* wrong. Instead it has to make a full reconsideration in accordance with the general principles.

In certain areas, there are special rules on reconsideration (see 2 below).

In the last decade, there has been a process towards single-authorities instead of hierarchically structured authorities. This means that the rules and principles on reconsideration have gained in importance.

2. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to specific areas? If so, please indicate the most important of these and complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.

Yes. There are special rules on administrative appeals to higher authorities in the field of, for instance, building permits and town planning. There are special rules on reconsideration of decisions in, for instance, the tax area and the social insurance area.

3. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to sensitive areas which seek to protect the rights and interests of individuals, in areas like tax, immigration, social welfare or personal data protection? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.

Yes, see 2 above.

4. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where it is claimed that there has been a breach of the European Convention on Human Rights? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.

No. But it is possible to claim that there has been a breach of the ECHR within the administrative proceedings.

5. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where a public authority fails or refuses to respond to a request? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules. If not, please explain what procedures apply in such cases.

There are no rules on administrative appeals where an authority do not respond a request (if there is no decision there cannot be an appeal). Instead there is a possibility to make a complaint to the Parliamentary Ombudsmen. The Ombudsman can take measures if he finds that the authority or a civil servant within the authority has failed to do their duty.

6. Are there general rules or practices governing the payment by the State of legal expenses incurred by individuals with insufficient resources in the context of an administrative appeal? If so, please describe briefly those general rules or practices.

No. The authority which makes the considerations on the administrative appeal has a duty to investigate the matter, which means that the authority has to help the individual to take care of his or her interests.

II. EASE AND EFFECTIVENESS OF APPEALING AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS

Please complete separate sets of answers for the questions below, one set to deal specifically with appeals subject to general rules and the other sets of answers to deal specifically with appeals subject to special rules as referred to in Part I of the questionnaire.

1. Please indicate what type of administrative appeal as set out in Part I of the questionnaire is being referred to whether general or special in nature? In the latter case, please further specify which type of appeal you are referring to in the context of your reply to Part I of the questionnaire.

See Part I.

2. What law governs this administrative appeal?

General rules – the Administrative Procedure Act (1986:223)

Special rules – for instance the Planning and Building Act, the Tax Assessment Act and the National Insurance Act.

3. Is the subject of an administrative decision informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged?

According to the Administrative Procedure Act, when a decision affects a party adversely and it may be appealed against, he or she shall be informed about how to appeal.

4. Before which authority can or must an administrative appeal be lodged?

The letter of appeal shall be delivered to the authority that made the decision. After considering whether the letter of appeal has arrived in due time, the authority that made the decision shall send it and the other of the case-documents to the authority that will consider the appeal.

- 4.1 the public authority which took the impugned decision?
- 4.2 a higher public authority (hierarchically superior to the authority which took the decision)?
- 4.3 a public authority supervising the authority which took the decision, e.g.:
 - an authority supervising a local government authority
 - or an authority supervising an administrative body with limited powers?
- 4.4 an independent public authority not linked in any way to the authority which took the decision?

5. Are restrictions placed on the lodging of an administrative appeal?

- 5.1 What is the time-limit for lodging an appeal?

Three weeks, in general. In certain cases there are special rules with other time limits. For instance, in social insurance cases, the time-limit for lodging an appeal is two months. In tax cases, the time-limit is five years after the year that the ordinary tax decision have been taken.

- 5.2 Is a person who is considering to lodge an appeal entitled to know the grounds on which the decision was based (which may be communicated either automatically or on request)?

According to the Administrative Procedure Act, a decision whereby a matter is determined by an authority shall contain the reasons that settled the outcome when the matter concerns the exercise of public power in relation to someone. The reasons for the decision may, however, be omitted wholly or in part if, for instance, the decision is not adverse to any party or if for some other reason it is obviously unnecessary to state the reasons.

- 5.3 Is the person who is affected by a decision the only person entitled to lodge an administrative appeal or can an appeal be lodged by a third party whose interests or rights have been affected?

In general, a person whom the decision concerns may appeal against it, provided that the decision affects him adversely and is subject to appeal. Thus, also a third party whom the decision concerns may appeal. This can be the case with, for instance, building permits.

- 5.4 Is it easy to obtain access to the case-file or the documents in the possession of the public authority which took the decision?

Yes. An applicant, appellant or other party is entitled to have access to the material that has been brought into the matter, provided that the matter concerns the exercise of public power in relation to someone.

- 5.5 Which formal requirements must be complied with?

In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed?

An appeal against a decision shall be made in writing. In his letter the appellant shall indicate which decision he is appealing against and the alteration to the decision that he desires. The letter of appeal shall be delivered to the authority that made the decision. It must be delivered to the authority within three weeks from the date when the appellant was notified of the decision.

- 5.6 Is it necessary for the appellant to be assisted by a lawyer? **No.**

Is it easier for a lawyer to obtain access to the case-file as compared with a mere individual? **No.**

Can the appellant be assisted by an association, for example a trade union, or by any other person in lodging an appeal? **Yes.**

In that case, can those persons access the case-file? **Yes.**

6. What is the effect of lodging an appeal?

- 6.1 Does the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented? **Not in general.**

If not, is it possible to apply for a stay? **Yes.**

- 6.2 Does lodging the appeal allow the appellant to ask the public authority ruling on the appeal to adopt interim or protective measures? **Yes.**

- 6.3 Is the public authority obliged to decide the appeal within a given time-limit? **Normally not.**

However, according to the Administrative Procedure Act, each matter to which a person is a party shall be handled as simply, rapidly and economically as is possible without jeopardising legal security.

7. The appeal procedure:

- 7.1 Can (or must) the appellant be assisted by a lawyer or by an association (in particular a trade union) or any other person? **The appellant can (but must not) be assisted.**

- 7.2 Does the appellant have access to all or part of the case-file? **Yes.**

- 7.3 Is the appellant entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision in response to the arguments set out in the appeal? **Yes.**

To what extent and in which form, orally or in writing, is the appellant entitled to respond to those counter-arguments? **To fully extent, in writing or orally.**

- 7.4 Is the appeal examined by a legally qualified official? By a higher-ranking official? **It depends on the case.**

8. The decision of the appeals authority:

- 8.1 How broad are the powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal? **Normally a new decision can be put in the place of the decision appealed against.**

8.1.1 Can the appeals authority review in full the impugned decision or only its lawfulness? **In full.**

8.1.2 Can the appeals authority review a violation of the European Convention on Human Rights either *ex officio* or on foot of the claim lodged? **Ex officio.**

- 8.1.3 Can the appeals authority take into consideration arguments which have not been advanced by the appellant? **Yes.**
and/or of which the appellant has not been informed? **Normally not.**
- 8.2 How broad are the decision-making powers enjoyed by the authority deciding the appeal? Can it take:
- 8.2.1 a decision that is even more unfavourable to the appellant? **No.**
- 8.2.2 a decision affecting the rights of third parties? **Yes.**
- 8.3 Is it mandatory for the authority hearing the appeal to:
- 8.3.1 give grounds for its decision? **Yes, in general.**
- 8.3.2 accompany its decision with information on the judicial remedies available to the appellant (including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria)? **Yes.**
- 8.3.3 formally notify its decision? To whom (the appellant, the person concerned by the decision)? **Yes (in general), to all parties.**

9. Costs of the proceedings and legal assistance:

- 9.1 Is the administrative appeal free of charge for the appellant? Must the appellant pay for the costs of photocopying or translations for example? **It is free of charge.**

9.1.1 If not, can an appellant without sufficient means seek the costs of the appeal from the state and under what conditions? -

9.1.2 Can the appeals authority make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs? If so, can the person without sufficient means seek a waiver from the state of the advance payment of such costs and under what conditions?

- 9.2 Can the person without sufficient means obtain from the state payment of the costs of a lawyer? **Normally not.**

9.3 Does the state ensure that an appellant without sufficient means is able to obtain necessary legal advice in respect of the appeal? **No. The authority which makes the considerations on the administrative appeal has a duty to investigate the matter, which means that the authority has to help the individual to take care of his or her interests.**

10. Relations between administrative appeals and judicial appeals:

- 10.1 Is it mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court? **In some cases, for instance regarding building permits and town planning.**

10.2 In a judicial appeal, can new arguments not raised before the administrative appeal be raised in the course of judicial proceedings? **Yes.**

- 10.3 Where an appeal has been lodged before the court, is it possible for the public authority to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings? **No.**

REPONSE DE LA SUISSE

I. DIFFERENTS REGIMES DE RECOURS

1. Y a-t-il, dans votre pays, un régime général qui s'applique aux différents recours administratifs ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime général.

Oui. La loi fédérale sur la procédure administrative fédérale règle la procédure de recours devant une autorité administrative fédérale. Cette réglementation s'applique toutefois uniquement au recours administratif au sens étroit (recours devant une autorité administrative supérieure). La procédure de révision (= procédure de réexamen par l'autorité de recours d'une décision rendue sur recours) fait également l'objet d'un régime général.

Le régime général du recours administratif prévu par la loi fédérale sur la procédure administrative ne vaut directement ni pour le recours administratif devant l'autorité qui a statué (appelé en Suisse « opposition » ou « réclamation ») ni pour la procédure de réexamen. S'agissant de la procédure d'opposition, la loi fédérale sur la partie générale des assurances sociales et son ordonnance contiennent un régime général de l'opposition dans le domaine des assurances sociales.

2. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des domaines spécifiques ? Si tel est le cas, veuillez indiquer les principaux domaines concernés et répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.

Il n'y a pas à proprement parler de régimes spéciaux entièrement autonomes de recours administratif. Il arrive cependant qu'il y ait dans un domaine une différence sur un point particulier (notamment le délai de recours)

3. Y a-t-il, dans votre pays, des régimes spéciaux de recours administratifs concernant des décisions dans des domaines sensibles pour les droits et intérêts des personnes privées, tels que la fiscalité, l'immigration, la protection sociale ou la protection des données à caractère personnel ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ces régimes.

Comme mentionné dans la réponse à la question 1, il y a en matière d'assurances sociales un régime propre de l'opposition (= procédure de « recours » devant l'autorité qui a rendu la décision attaquée).

4. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif lorsqu'une violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme est invoquée ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime.

Non. Le grief de la violation de la CEDH peut être invoqué dans tout recours administratif.

5. Y a-t-il, dans votre pays, un régime spécifique de recours administratif en cas d'omission ou de refus d'agir d'une autorité administrative face à une demande ? Si tel est le cas, veuillez répondre aux questions de la deuxième partie du questionnaire en ce qui concerne ce régime. Si tel n'est pas le cas, veuillez indiquer les procédures applicables dans ce type de situations.

Non, il n'y a pas de régime particulier. L'inaction ou le refus d'agir de l'autorité est considéré comme une « décision » qui ouvre le recours, lequel peut être déposé en tout temps.

6. Y a-t-il, dans votre pays, des règles et des pratiques générales relatives à la prise en charge par l'Etat des frais nécessairement encourus dans le cadre d'un recours administratif formé par une personne démunie ? Si tel est le cas, veuillez décrire brièvement ces règles et ces pratiques générales.

La loi sur la procédure administrative fédérale prévoit l'octroi de l'assistance judiciaire gratuite aussi en cas de recours administratif. Les conditions sont que la personne ne dispose pas de ressources financières suffisantes, que ses conclusions de son recours n'apparaissent pas d'emblée vouées à l'échec et que la personne en fasse la demande. L'assistance judiciaire gratuite dispense du versement des frais de procédure et couvre les honoraires d'avocat.

II. FACILITE ET EFFICACITE DES RE COURS ADMINISTRATIFS RELATIFS AUX DECISIONS ADMINISTRATIVES

Veuillez fournir des ensembles distincts de réponses aux questions ci-dessous, l'un portant sur les recours qui font l'objet de régimes généraux et les autres portant sur les recours qui font l'objet de régimes spéciaux, tels que mentionnés dans la première partie du questionnaire.

- 1. Veuillez indiquer si le régime de recours administratif présenté dans les réponses aux questions suivantes est un régime général ou un régime spécial. Dans ce dernier cas, veuillez préciser de quel régime spécial il s'agit parmi ceux que vous avez mentionnés dans la première partie du questionnaire.**

C'est le régime général du recours administratif (à l'autorité administrative supérieure).

- 2. Quelle est la base juridique de ce régime de recours administratif ?**

La loi fédérale sur la procédure administrative fédérale. Celle-ci règle le régime général du recours administratif. Ce régime ne s'applique que si une loi spéciale institue un tel recours administratif, car autrement la décision de l'autorité administrative est directement attaquable devant le Tribunal administratif fédéral.

- 3. Le destinataire d'une décision administrative est-il informé de son droit de former un recours administratif contre cette décision et de la manière dont ce recours peut ou doit être formé ?**

Oui. Toute décision sujette à recours doit être notifiée à la partie à la procédure qui a le droit de recourir. La décision doit mentionner le moyen de droit qui est ouvert, l'autorité à laquelle il doit être adressé et le délai pour l'utiliser.

- 4. Auprès de quelle autorité ce recours administratif peut-il ou doit-il être formé ?:**

- 4.1 devant l'autorité administrative qui est l'auteur de la décision contestée ?**
- 4.2 devant l'autorité administrative qui est hiérarchiquement supérieure à l'auteur de la décision ?**
- 4.3 devant l'autorité administrative qui est l'autorité de tutelle de l'autorité dont émane la décision?**
 - autorité de tutelle d'une collectivité locale ?
 - autorité de tutelle d'un organisme administratif ayant une autonomie limitée ?
- 4.4 devant une autorité administrative extérieure à l'autorité qui a pris la décision ?**

Réponse : le recours est ouvert devant l'autorité prévue par la loi qui institue le recours administratif. Il s'agit :

- a) de l'autorité administrative supérieure centrale dans le cas de décisions d'autorités décentralisées (bureaux de douanes, ambassades en ce qui concerne l'assistance aux Suisses de l'étranger)
- b) de l'autorité administrative de tutelle dans le cas de décisions de particuliers ou d'organismes extérieurs à l'administration (lois sur la formation professionnelle, le logement, l'agriculture, l'approvisionnement économique, la radio et la télévision, le commerce des métaux précieux)
- c) de l'autorité administrative supérieure (droit du personnel, institut suisse de droit comparé, subventions au cinéma, admission au service militaire sans arme)
- d) un organe rattaché administrativement à l'autorité administrative supérieure, mais indépendant dans le traitement des recours (commission de recours interne des hautes écoles fédérales, commissions de recours régionales en matière d'agriculture, commission de recours interne du Tribunal fédéral)

5. L'introduction du recours administratif est-elle soumise à des conditions restrictives ?

5.1 dans quel délai le recours doit-il être formé ?

30 jours (60 jours lorsque la décision repose sur le droit des douanes).

5.2 la personne qui envisage de faire un recours a-t-elle droit à la communication des motifs de la décision (automatiquement ou sur demande) ?

La décision doit être rendue par écrit avec une motivation. L'autorité peut renoncer à une motivation si elle donne entièrement suite à la demande de la partie ; dans ce cas, l'autorité doit fournir la motivation si une personne habilitée à recourir la requiert.

5.3 le destinataire de la décision est-il la seule personne pouvant former un recours administratif ? un tiers dont les intérêts ou les droits sont directement affectés a-t-il aussi un droit de recours ?

Peut recourir toute personne qui :

1. a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire ;
2. est spécialement atteint par la décision attaquée, et
3. a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de cette décision.

5.4 l'accès au dossier et aux documents détenus par l'autorité administrative ayant pris la décision est-il aisément accessible ?

Oui, l'accès au dossier est garanti. Il ne peut être refusé qu'exceptionnellement lorsque des intérêts publics ou privés importants exigent que le secret soit gardé. Une pièce dont la consultation a été refusée à la partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué, oralement ou par écrit, le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné en outre l'occasion de s'exprimer et de fournir des contre-preuves.

5.5 quelles sont les conditions de forme que doit respecter le recours ?

notamment un dossier complet doit-il être fourni ? ou bien, par exemple, une copie de la décision et une argumentation brève suffisent-elles ?

Le mémoire de recours doit être écrit, indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire; celui-ci y joint l'expédition de la décision attaquée et les pièces invoquées comme moyens de preuve, lorsqu'elles se trouvent en ses mains.

5.6 l'aide d'un avocat est-elle requise ? Non. L'avocat a-t-il plus de facilités pour accéder au dossier qu'un simple particulier ? Non. Le requérant peut-il se faire assister par une association, par exemple un syndicat, ou par toute autre personne pour former le recours ? Oui. Dans ce cas, ces personnes peuvent-elles avoir accès au dossier ? Oui.

6. L'introduction du recours a-t-il pour effet :

6.1 d'empêcher l'exécution de la décision contestée ? Cet effet est-il automatique ou faut-il le demander ?

Oui, le recours a ordinairement un effet suspensif. Cet effet suspensif peut être retiré par la loi pour une catégorie de décision (même s'il n'y a, en droit actuel, plus d'exemple pour le recours administratif). De même, l'effet suspensif du recours peut être retiré dans le cas d'espèce par la décision initiale en spécifiant dans son dispositif qu'un éventuel recours n'a pas effet suspensif. Si l'effet suspensif a été retiré, le recourant peut demander à l'autorité de recours de le restituer.

6.2 de permettre de demander à l'autorité de recours l'adoption de mesures provisoires ou conservatoires ?

Oui, le recourant peut demander à l'autorité de recours de prendre des mesures provisionnelles pour maintenir intact un état de fait existant ou sauvegarder des intérêts menacés.

- 6.3 d'obliger l'autorité administrative à statuer sur le recours dans un certain délai ?**
Non, il n'y a pas de délai légal pour statuer sur le recours.

7. L'examen du recours :

- 7.1 le requérant peut-il (ou doit-il) se faire assister par un avocat, une association notamment un syndicat, ou toute autre personne ?**
Oui.
- 7.2 le requérant a-t-il accès en totalité ou en partie au dossier ?**
Oui (sur les limites, cf. réponse à la question 5.4).
- 7.3 le requérant a-t-il un droit de se voir notifier les contre-arguments avancés par l'autorité administrative qui a rendu la décision contestée en réponse aux arguments avancés dans le recours ? Dans quelle mesure et sous quelle forme, orale ou écrite, le requérant dispose-t-il d'un droit de réplique ?**
La question est encore ouverte sur ce point dans la jurisprudence.
Par écrit si la prise de position de l'autorité lui est communiquée
- 7.4 le recours est-il examiné par un fonctionnaire ayant une formation juridique ? Un fonctionnaire supérieur ?**
En principe, le service chargé de préparer la décision sur le recours est composé de juristes.

8. La décision rendue sur recours :

- 8.1 quelle est l'étendue des pouvoirs de contrôle de l'autorité de recours ?**
8.1.1 l'autorité de recours peut-elle contrôler intégralement la décision contestée (donc à la fois sous l'angle de l'opportunité et de la légalité) ou ne peut-elle la contrôler que sous l'angle de la légalité ?
Elle peut contrôler les faits, le droit et l'opportunité.
- 8.1.2 l'autorité de recours peut-elle également contrôler le respect des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme soit d'office, soit à la demande du requérant ?**
Oui, l'autorité de recours doit le contrôler d'office.
- 8.1.3 l'autorité de recours peut-elle prendre en considération des arguments qui n'ont pas été exposés par le requérant et/ou n'ont pas été portés à la connaissance du requérant ?**
Oui, elle contrôle les faits et le droit d'office. Elle n'est pas liée par les griefs soulevés par le requérant.
- 8.2 quelle est l'étendue des pouvoirs de décision de l'autorité de recours ? Celle-ci peut-elle prendre :**
L'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure.

8.2.1 une décision encore plus défavorable au requérant ?

L'autorité de recours peut modifier au détriment d'une partie la décision attaquée, lorsque celle-ci viole le droit fédéral ou repose sur une constatation inexacte ou incomplète des faits ; la décision attaquée ne peut être modifiée pour inopportunité au détriment d'une partie, sauf si la modification profite à la partie adverse. Il faut toutefois relever que l'autorité de recours doit, avant de statuer au détriment de la personne qui a fait recours, donner à celle-ci la possibilité de s'exprimer et de retirer le recours.

8.2.2 une décision portant atteinte aux droits de tiers ?

L'autorité de recours peut modifier au détriment de la partie adverse la décision attaquée, lorsque celle-ci viole le droit fédéral ou repose sur une constatation inexacte ou incomplète des faits ; la décision attaquée ne peut être modifiée pour inopportunité au détriment d'une partie, sauf si la modification profite à la partie adverse.

8.3 la décision de l'autorité de recours est-elle obligatoirement :

8.3.1 motivée ?

Oui.

8.3.2 accompagnée de l'indication des voies de recours juridictionnelles qui sont ouvertes (y compris des délais et autres conditions de recevabilité) ?

Oui.

8.3.3 notifiée ? A qui (au requérant, au destinataire?) ?

Oui, à toutes les parties à la procédure de recours (donc à la personne qui a fait recours et aux autres personnes dont les droits ou obligations sont touchés par la décision).

9. Frais de procédure et assistance juridique :

9.1 la procédure de recours administratif est-elle gratuite pour le requérant ? Celui-ci doit-il payer des frais, tels que de photocopies ou de traduction ?

La procédure de recours n'est pas gratuite. Les frais de procédure comprennent, outre les débours (traductions), un émolumment d'arrêté qui est calculé en fonction de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la manière de procéder des parties et de leur situation financière. Le montant de cet émolumment de décision est fixé entre 100 et 5000 francs pour les contestations non pécuニアires et entre 100 et 50'000 francs pour les contestations pécuニアires.

9.1.1 si la procédure n'est pas gratuite, la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge des frais de procédure ? Et à quelles conditions ?

Oui. Après le dépôt du recours, la partie qui ne dispose pas de ressources suffisantes et dont les conclusions ne paraissent pas d'emblée vouées à l'échec est, à sa demande, dispensée par l'autorité de recours de payer les frais de procédure.

9.1.2 l'autorité de recours peut-elle subordonner la recevabilité du recours au paiement d'une avance de frais ?

Oui. C'est même la règle.

Si tel est le cas, la personne démunie peut-elle obtenir de l'autorité qu'elle renonce à exiger le paiement d'une avance ? Et à quelles conditions ?

Oui, aux conditions de l'assistance judiciaire (cf. réponse à la question 9.1.1)

9.2 la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge de ses frais d'avocat nécessités, en droit ou en fait, par la procédure de recours ?

Oui, aux conditions de l'assistance judiciaire (cf. réponse à la question 9.1.1)

9.3 l'Etat veille-t-il à ce que la personne démunie puisse obtenir la consultation juridique nécessaire en ce qui concerne un recours administratif ?

Il n'y a en principe pas de consultation juridique de l'autorité en ce qui concerne la préparation d'un recours administratif. Si la personne est démunie, c'est l'assistance judiciaire qui lui permet d'obtenir le conseil juridique nécessaire.

10. Quelle est l'articulation des recours administratifs avec les recours juridictionnels ?

10.1 le recours administratif est-il un préalable obligatoire à la saisine du juge ?

Oui (dans les cas où la loi institue le recours administratif).

10.2 si un recours administratif a été formé préalablement, des arguments nouveaux peuvent-ils être présentés devant le juge ?

Oui, car le juge doit contrôler d'office le droit et examiner librement les faits.

10.3 le dépôt d'un recours devant le juge empêche-t-il l'autorité administrative de modifier la décision contestée pendant la procédure de recours juridictionnel ?

L'effet dévolutif du recours au Tribunal administratif fédéral est limité. L'autorité administrative inférieure peut, jusqu'à l'envoi de sa réponse au recours juridictionnel, procéder à un nouvel examen de la décision attaquée. En matière fiscale, économie de procédure oblige, un tel réexamen est admissible jusqu'à la décision du tribunal. Si l'autorité administrative inférieure modifie la décision attaquée, elle notifie sans délai la nouvelle décision aux parties et en donne connaissance au tribunal. La nouvelle décision est considérée comme une réponse au sens

technique. Le Tribunal administratif fédéral continue donc à traiter le recours, dans la mesure où la nouvelle décision de l'autorité inférieure ne l'a pas rendu sans objet. Il procède à un nouvel échange d'écritures si la nouvelle décision repose sur un état de fait notablement modifié ou crée une situation juridique sensiblement différente.

B. Recours administratif à l'autorité administrative qui a statué (= « opposition ») en droit social

II. FACILITE ET EFFICACITE DES RE COURS ADMINISTRATIFS RELATIFS AUX DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

- 1. Veuillez indiquer si le régime de recours administratif présenté dans les réponses aux questions suivantes est un régime général ou un régime spécial. Dans ce dernier cas, veuillez préciser de quel régime spécial il s'agit parmi ceux que vous avez mentionnés dans la première partie du questionnaire.**

C'est le régime de « l'opposition » en droit social (= recours administratif à l'autorité administrative qui a statué). Il est spécial dans la mesure où il s'applique uniquement en matière d'assurances sociales. Il ne vaut pas pour les décisions incidentes, car le recours au tribunal est directement ouvert contre ces décisions.

- 2. Quelle est la base juridique de ce régime de recours administratif ?**

La loi fédérale sur la partie générale des assurances sociales (LPGA) et l'ordonnance y relative du gouvernement.

- 3. Le destinataire d'une décision administrative est-il informé de son droit de former un recours administratif contre cette décision et de la manière dont ce recours peut ou doit être formé ?**

Oui. Toute décision sujette à « opposition » doit être notifiée à la partie à la procédure qui a le droit de recourir. La décision doit mentionner le moyen de droit qui est ouvert, l'autorité à laquelle il doit être adressé et le délai pour l'utiliser.

- 4. Auprès de quelle autorité ce recours administratif peut-il ou doit-il être formé ?:**

- 4.1 devant l'autorité administrative qui est l'auteur de la décision contestée ?**
- 4.2 devant l'autorité administrative qui est hiérarchiquement supérieure à l'auteur de la décision ?**
- 4.3 devant l'autorité administrative qui est l'autorité de tutelle de l'autorité dont émane la décision?**
 - autorité de tutelle d'une collectivité locale ?
 - autorité de tutelle d'un organisme administratif ayant une autonomie limitée ?
- 4.4 devant une autorité administrative extérieure à l'autorité qui a pris la décision ?**

L'« opposition » est ouverte devant l'autorité qui a rendu la décision.

- 5. L'introduction du recours administratif est-elle soumise à des conditions restrictives ?**

- 5.1 dans quel délai le recours doit-il être formé ?**

30 jours.

- 5.2 la personne qui envisage de faire un recours a-t-elle droit à la communication des motifs de la décision (automatiquement ou sur demande) ?**

La décision doit être rendue par écrit avec une motivation. L'autorité peut renoncer à une motivation si elle donne entièrement suite à la demande de la partie ; dans ce cas, l'autorité doit fournir la motivation si la partie ou un tiers habilité à recourir le requiert.

- 5.3 le destinataire de la décision est-il la seule personne pouvant former un recours administratif ? un tiers dont les intérêts ou les droits sont directement affectés a-t-il aussi un droit de recours ?**

Peut former « opposition » toute personne qui est partie à la procédure, donc toute personne dont les droits ou obligations résultent des assurances sociales, ainsi que les personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre la décision.

5.4 l'accès au dossier et aux documents détenus par l'autorité administrative ayant pris la décision est-il aisé ?

Oui, l'accès au dossier est garanti. Il ne peut être refusé qu'exceptionnellement lorsque des intérêts publics ou privés importants exigent que le secret soit gardé. Une pièce dont la consultation a été refusée à la partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué, oralement ou par écrit, le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné en outre l'occasion de s'exprimer et de fournir des contre-preuves.

5.5 quelles sont les conditions de forme que doit respecter le recours ?

L'acte d'**« opposition »** peut en général être déposé soit par écrit, soit par oral lors d'un entretien avec l'assureur. S'il est déposé par écrit, il doit être signé. En cas d'**« opposition »** orale, l'assureur consigne l'**« opposition »** dans un procès-verbal signé par l'opposant ou son représentant légal. Dans certains domaines, l'**« opposition »** orale a été exclue. L'**« opposition »** doit contenir des conclusions et être motivée.

notamment un dossier complet doit-il être fourni ? ou bien, par exemple, une copie de la décision et une argumentation brève suffisent-elles ?

Il n'est pas nécessaire de fournir un dossier complet, ni même la copie de la décision attaquée puisque l'**« opposition »** est déposée devant l'autorité qui l'a rendue.

5.6 l'aide d'un avocat est-elle requise ?

Non.

L'avocat a-t-il plus de facilités pour accéder au dossier qu'un simple particulier ?

Non.

Le requérant peut-il se faire assister par une association, par exemple un syndicat, ou par toute autre personne pour former le recours ?

Oui.

Dans ce cas, ces personnes peuvent-elles avoir accès au dossier ?

Oui.

6. L'introduction du recours a-t-il pour effet :

6.1 d'empêcher l'exécution de la décision contestée ? Cet effet est-il automatique ou faut-il le demander ?

Oui, l'**« opposition »** a ordinairement un effet suspensif. Cet effet suspensif est toutefois parfois retiré par la loi pour une catégorie de décision (exemple). De même, l'autorité qui rend une décision sujette à **« opposition »** peut retirer l'effet suspensif dans le dispositif de cette décision. Si l'effet suspensif a été retiré, le recourant peut demander la restitution de cet effet dans son **« opposition »**.

6.2 de permettre de demander à l'autorité de recours l'adoption de mesures provisoires ou conservatoires ?

Théoriquement oui, mais il n'y a en la matière ni règle ni, à notre connaissance, pratique.

6.3 d'obliger l'autorité administrative à statuer sur le recours dans un certain délai ?

Non, il n'y a pas à proprement parler un délai légal pour statuer sur l'**« opposition »**. La loi exige simplement que l'autorité statue sur l'opposition « dans un délai approprié ».

7. L'examen du recours :

7.1 le requérant peut-il (ou doit-il) se faire assister par un avocat, une association notamment un syndicat, ou toute autre personne ?

Oui.

7.2 le requérant a-t-il accès en totalité ou en partie au dossier ?

Oui (sur les limites, cf. réponse à la question 5.4).

7.3 le requérant a-t-il un droit de se voir notifier les contre-arguments avancés par l'autorité administrative qui a rendu la décision contestée en réponse aux arguments avancés dans le recours ?

La question ne se pose pas dans la mesure où l'autorité chargée de statuer sur l'**« opposition »** est celle qui a rendu la décision attaquée.

Dans quelle mesure et sous quelle forme, orale ou écrite, le requérant dispose-t-il d'un droit de réplique ?

Question pas pertinente pour cette procédure.

7.4 le recours est-il examiné par un fonctionnaire ayant une formation juridique? Un fonctionnaire supérieur ?

Cela dépend de l'autorité concernée. Certaines ont un service spécialisé qui est chargé de statuer sur les « oppositions » et qui est composé de juristes. Dans d'autres autorités, c'est la même personne qui a rendu la décision et qui statue sur l'« opposition ».

8. La décision rendue sur recours :

8.1 quelle est l'étendue des pouvoirs de contrôle de l'autorité de recours ?

8.1.1 l'autorité de recours peut-elle contrôler intégralement la décision contestée (donc à la fois sous l'angle de l'opportunité et de la légalité) ou ne peut-elle la contrôler que sous l'angle de la légalité ?

Elle peut contrôler les faits, le droit et l'opportunité.

8.1.2 l'autorité de recours peut-elle également contrôler le respect des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme soit d'office, soit à la demande du requérant ?

Oui, l'autorité doit le contrôler d'office.

8.1.3 l'autorité de recours peut-elle prendre en considération des arguments qui n'ont pas été exposés par le requérant et/ou n'ont pas été portés à la connaissance du requérant?

Oui, elle contrôle les faits et le droit d'office. Elle n'est pas liée par les griefs soulevés par le requérant.

8.2 quelle est l'étendue des pouvoirs de décision de l'autorité de recours ? Celle-ci peut-elle prendre :

L'autorité qui décide sur l'« opposition » statue elle-même sur le fond de l'affaire.

8.2.1 une décision encore plus défavorable au requérant ?

L'autorité peut modifier au détriment d'une partie la décision attaquée. Elle doit toutefois, avant de statuer au détriment de la personne qui a fait « opposition », donner à celle-ci la possibilité de s'exprimer et de retirer son « opposition ».

8.2.2 une décision portant atteinte aux droits de tiers ?

L'autorité peut modifier au détriment de la partie adverse la décision attaquée, lorsque celle-ci viole le droit fédéral ou repose sur une constatation inexacte ou incomplète des faits ; la décision attaquée ne peut être modifiée pour inopportunité au détriment d'une partie, sauf si la modification profite à la partie adverse.

8.3 la décision de l'autorité de recours est-elle obligatoirement :

Oui.

8.3.1 motivée ?

8.3.2 accompagnée de l'indication des voies de recours juridictionnelles qui sont ouvertes (y compris des délais et autres conditions de recevabilité) ?

Oui.

8.3.3 notifiée ? A qui (au requérant, au destinataire?) ?

Oui, à toutes les parties à la procédure (donc à la personne qui a fait « opposition » et aux autres personnes dont les droits ou obligations sont touchés par la décision).

9. Frais de procédure et assistance juridique :

9.1 la procédure de recours administratif est-elle gratuite pour le requérant ? Celui-ci doit-il payer des frais, tels que de photocopies ou de traduction ?

La procédure d'« opposition » est gratuite. Des frais d'instruction peuvent néanmoins être mis à charge de l'opposant s'il a empêché ou entravé l'instruction de manière inexcusable.

9.1.1 si la procédure n'est pas gratuite, la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge des frais de procédure ? Et à quelles conditions ?

Pas pertinent.

9.1.2 l'autorité de recours peut-elle subordonner la recevabilité du recours au paiement d'une avance de frais ? Pas pertinent. Si tel est le cas, la personne démunie peut-elle obtenir de l'autorité qu'elle renonce à exiger le paiement d'une avance ? Et à quelles conditions ?

Pas pertinent.

9.2 la personne démunie peut-elle obtenir de l'Etat la prise en charge de ses frais d'avocat nécessités, en droit ou en fait, par la procédure de recours ?

Oui, aux conditions de l'assistance judiciaire (il faut que la personne ne dispose pas de ressources suffisantes et que ses conclusions ne paraissent pas d'emblée vouées à l'échec).

9.3 l'Etat veille-t-il à ce que la personne démunie puisse obtenir la consultation juridique nécessaire en ce qui concerne un recours administratif ?

Il n'y a en principe pas de consultation juridique de l'autorité en ce qui concerne la préparation d'une « opposition ». Si la personne est démunie, c'est l'assistance judiciaire qui lui permet d'obtenir le conseil juridique nécessaire. La possibilité de déposer une « opposition » par oral (auquel cas c'est l'autorité qui formule l'acte d'« opposition » dans un procès-verbal) permet néanmoins d'obtenir l'aide de l'autorité pour formuler l'« opposition ».

10. Quelle est l'articulation des recours administratifs avec les recours juridictionnels ?

10.1 le recours administratif est-il un préalable obligatoire à la saisine du juge ?

Oui (dans les cas où l'« opposition » est ouverte).

10.2 si un recours administratif a été formé préalablement, des arguments nouveaux peuvent-ils être présentés devant le juge ?

Oui, car le juge doit contrôler d'office le droit et examiner librement les faits.

10.3 le dépôt d'un recours devant le juge empêche-t-il l'autorité administrative de modifier la décision contestée pendant la procédure de recours juridictionnel ?

L'effet dévolutif du recours juridictionnel est limité. L'autorité administrative inférieure peut, jusqu'à l'envoi de sa réponse au recours, procéder à un nouvel examen de la décision attaquée. Si l'autorité administrative inférieure modifie la décision attaquée, elle notifie sans délai la nouvelle décision aux parties et en donne connaissance au tribunal. La nouvelle décision est considérée comme une réponse au sens technique. Le tribunal continue donc à traiter le recours, dans la mesure où la nouvelle décision de l'autorité inférieure ne l'a pas rendu sans objet. Il procède à un nouvel échange d'écritures si la nouvelle décision repose sur un état de fait notablement modifié ou crée une situation juridique sensiblement différente.

C. Recours administratif à l'autorité administrative qui a statué (= « réclamation ») en droit fiscal

Les réponses sont mutatis mutandis les mêmes que sous B, sauf les points suivants :

1. Veuillez indiquer si le régime de recours administratif présenté dans les réponses aux questions suivantes est un régime général ou un régime spécial. Dans ce dernier cas, veuillez préciser de quel régime spécial il s'agit parmi ceux que vous avez mentionnés dans la première partie du questionnaire.

C'est le régime de la « réclamation » en droit fiscal (= recours administratif à l'autorité administrative qui a statué). Il est spécial dans la mesure où il s'applique uniquement en matière fiscale. Il ne s'applique pas aux décisions relatives à la constitution de sûretés, car le recours au tribunal est directement ouvert contre cette décision.

2. Quelle est la base juridique de ce régime de recours administratif ?

Plusieurs lois fiscales fédérales (par ex. la loi fédérale sur les droits de timbre).

5.5 quelles sont les conditions de forme que doit respecter le recours ?

L'acte de « réclamation » doit être déposé par écrit. Il doit contenir des conclusions précises et énoncer les faits servant à motiver la « réclamation ». Les moyens de preuve doivent être indiqués dans la « réclamation » et, dans la mesure du possible, y être joints.

6. L'introduction du recours a-t-il pour effet :

6.1 d'empêcher l'exécution de la décision contestée ? Cet effet est-il automatique ou faut-il le demander ?

Oui, la « réclamation » a un effet suspensif automatique.

8.2.1 L'autorité de recours peut-elle prendre une décision encore plus défavorable au requérant ?

L'autorité peut modifier la décision attaquée au détriment de la partie qui a déposé la « réclamation ». Elle doit, avant de statuer au détriment de la personne qui a réclamé, donner à celle-ci la possibilité de s'exprimer et de retirer la « réclamation ». La loi permet toutefois à l'autorité de poursuivre la procédure de « réclamation » nonobstant le retrait de la « réclamation » s'il y a des indices que la décision attaquée n'est pas conforme à la loi.

9.3 L'Etat veille-t-il à ce que la personne démunie puisse obtenir la consultation juridique nécessaire en ce qui concerne un recours administratif ?

Il n'y a en principe pas de consultation juridique de l'autorité en ce qui concerne la préparation d'une « réclamation ». Si la personne est démunie, c'est l'assistance judiciaire qui lui permet d'obtenir le conseil juridique nécessaire.

10. Quelle est l'articulation des recours administratifs avec les recours juridictionnels ?

10.1 le recours administratif est-il un préalable obligatoire à la saisine du juge ?

Oui (dans les cas où la « réclamation » est ouverte). Certaines lois fiscales permettent toutefois à l'autorité administrative de transmettre au tribunal la « réclamation » à titre de recours avec l'assentiment de la personne qui l'a déposée.

10.3 le dépôt d'un recours devant le juge empêche-t-il l'autorité administrative de modifier la décision contestée pendant la procédure de recours juridictionnel ?

L'effet dévolutif du recours au Tribunal administratif fédéral est limité. L'autorité administrative inférieure peut, jusqu'à l'envoi de sa réponse au recours juridictionnel, procéder à un nouvel examen de la décision attaquée. En matière fiscale, économie de procédure oblige, un tel réexamen est admissible jusqu'à la décision du tribunal. Si l'autorité administrative inférieure modifie la décision attaquée, elle notifie sans délai la nouvelle décision aux parties et en donne connaissance au tribunal. La nouvelle décision est considérée comme une réponse au sens technique. Le Tribunal administratif fédéral continue donc à traiter le recours, dans la mesure où la nouvelle décision de l'autorité inférieure ne l'a pas rendu sans objet. Il procède à un nouvel échange d'écritures si la nouvelle décision repose sur un état de fait notablement modifié ou crée une situation juridique sensiblement différente.

REPLY FROM THE UNITED KINGDOM

I. DIFFERENT TYPES OF APPEALS

- 1. Are there general rules in your country which apply to administrative appeals? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those general rules.**

There are no general rules in the UK relating to administrative appeals. In general central government departments decisions are taken in the name of the Secretary of State (which is a generic term covering almost all Ministers) and in practice are made by officials acting under the general constitutional principle that any action of a Minister can be performed by a civil servant, unless legislation specifies otherwise. The extent to which a decision can be "appealed" (in a sense used by the working group) or reviewed internally within a public authority is therefore partly a matter of legislation specific to the decision, partly a matter of general law which in effect protects individuals and businesses against the adverse effects of changes to decisions and partly a matter of management and administrative practice within the department concerned.

- 2. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to specific areas? If so, please indicate the most important of these and complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

As outlined in response to question 1, the rules tend to vary from area to area within the general parameters set out there. Under Part II of the questionnaire specific examples are given in respect of the tax and social security systems.

- 3. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals relating to sensitive areas which seek to protect the rights and interests of individuals, in areas like tax, immigration, social welfare or personal data protection? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

Part II deals with tax and social security. It also covers freedom of information.

- 4. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where it is claimed that there has been a breach of the European Convention on Human Rights? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules.**

There are no special rules relating to breaches of the ECHR. All public authorities are required to comply with the ECHR, by virtue of the Human Rights Act 1998. Where a breach of the ECHR is detected and accepted it would be the responsibility of the public authority to put matters right immediately. A failure to do so would render the public authority liable to action in the courts either through judicial review or through an action for damages or an injunction.

- 5. Are there special rules in your country which apply to administrative appeals where a public authority fails or refuses to respond to a request? If so, please complete Part II of the questionnaire concerning those special rules. If not, please explain what procedures apply in such cases.**

In general there are no special rules. A failure to respond to a request or a refusal to respond would be a matter either for complaint via the department complaints procedure, or action through Parliament holding the responsible Minister to account or action via a complaint to the relevant ombudsman. One exception (possibly the only one) is in respect of the work of the Valuation Office, which assesses buildings' liability for local taxation. A failure to make a decision within a specified time period results automatically in a reference of the case to the Valuation Tribunal, which is an independent tribunal as understood by the ECHR. In practice this is not a very effective system as all it does in effect is extend the office's time limit up to the point when the tribunal conducts a hearing. Meanwhile the majority of cases are settled by that time.

- 6. Are there general rules or practices governing the payment by the State of legal expenses incurred by individuals with insufficient resources in the context of an administrative appeal? If so, please describe briefly those general rules or practices.**

Legal aid is available for advice and assistance on any matter of law and this can include dealings with government departments and local authorities, provided that the issue is genuinely a question of law and there is sufficient merit to justify assistance of this kind. Advice and assistance is not available in connection with the carrying on of a business.

II. EASE AND EFFECTIVENESS OF APPEALING AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS

Please complete separate sets of answers for the questions below, one set to deal specifically with appeals subject to general rules and the other sets of answers to deal specifically with appeals subject to special rules as referred to in Part I of the questionnaire.

- 1. Please indicate what type of administrative appeal as set out in Part I of the questionnaire is being referred to whether general or special in nature? In the latter case, please further specify which type of appeal you are referring to in the context of your reply to Part I of the questionnaire.**

The tax and social security systems do not have an administrative appeal mechanism as such. They do, however, each have, in different ways, methods of reviewing and initial decision. These are less formal and established in law as a form of administrative appeal than is contemplated by the questionnaire, but may be useful to the working group as examples of ways which achieve the same objective.

- 2. What law governs this administrative appeal?**

Tax administration is governed by the Taxes Management Act 1970 and social security by the Social Security Act 1998. In tax matters there is an obligation on the taxpayer to produce a return to the administering department (Her Majesty's Revenue and Customs – HMRC). A tax inspector then considers the matter and issues an assessment which may be different to the taxpayer's assertion of their position. There is no direct method of changing an assessment save in very limited circumstances and the taxpayer's only option is to appeal to an independent tribunal, the General Commissioners of Income Tax. However, before the matter is determined by the General Commissioners the taxpayer and HMRC can reach an agreement under Sections 4 of the Taxes Management Act 1970. In practice the overwhelming majority of cases are settled this way and so the real effect of an appeal to the independent tribunal is to trigger reconsideration of the case by HMRC and a process of negotiation. We are currently considering whether the use of the trigger serves any real purpose and whether there are better ways of securing reconsideration in cases where the tax payer disputes the amount assessed.

In social security the arrangement is rather different. When an official acting in the name of the Secretary of State reaches a decision the claimant can appeal to an independent tribunal (the Social Security Appeal Tribunal). If he or she does so the department will normally review the original decision, to a greater or lesser extent. In addition, there is nothing to stop a claimant asking the department to reconsider its decision, even without triggering an appeal. The Secretary of State (ie his officials) can revise a decision at any time under Section 9 of the 1998 Act.

- 3. Is the subject of an administrative decision informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged?**

As there is no administrative appeal as such there is nothing which the subject can be told. They are told about their right of appeal to an independent tribunal.

- 4. Before which authority can or must an administrative appeal be lodged?**

- 4.1 the public authority which took the impugned decision?**
- 4.2 a higher public authority (hierarchically superior to the authority which took the decision)?**
- 4.3 a public authority supervising the authority which took the decision, e.g.:**
 - an authority supervising a local government authority
 - or an authority supervising an administrative body with limited powers?
- 4.4 an independent public authority not linked in any way to the authority which took the decision?**

Not applicable.

5. Are restrictions placed on the lodging of an administrative appeal?

Not applicable in general but there are some comments to be made on some of the questions asked.

5.1 What is the time-limit for lodging an appeal?

5.2 Is a person who is considering to lodge an appeal entitled to know the grounds on which the decision was based (which may be communicated either automatically or on request)?

There is a general obligation on all public authorities to give reasons for decisions.

5.3 Is the person who is affected by a decision the only person entitled to lodge an administrative appeal or can an appeal be lodged by a third party whose interests or rights have been affected?

5.4 Is it easy to obtain access to the case-file or the documents in the possession of the public authority which took the decision?

The general law on data protection and freedom of information applies.

5.5 Which formal requirements must be complied with?

In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed?

5.6 Is it necessary for the appellant to be assisted by a lawyer? Is it easier for a lawyer to obtain access to the case-file as compared with a mere individual? Can the appellant be assisted by an association, for example a trade union, or by any other person in lodging an appeal? In that case, can those persons access the case-file?

In general an individual can be represented if they wish in their dealings with a government department.

6. What is the effect of lodging an appeal?

6.1 Does the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented? If not, is it possible to apply for a stay?

6.2 Does lodging the appeal allow the appellant to ask the public authority ruling on the appeal to adopt interim or protective measures?

6.3 Is the public authority obliged to decide the appeal within a given time-limit?

As there are no administrative appeals in these areas as such the extent to which the original decision is suspended is a matter of discretion.

7. The appeal procedure:

7.1 Can (or must) the appellant be assisted by a lawyer or by an association (in particular a trade union) or any other person?

7.2 Does the appellant have access to all or part of the case-file?

7.3 Is the appellant entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision in response to the arguments set out in the appeal? To what extent and in which form, orally or in writing, is the appellant entitled to respond to those counter-arguments?

7.4 Is the appeal examined by a legally qualified official? By a higher-ranking official?

Not applicable.

8. The decision of the appeals authority:

8.1 How broad are the powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal?

8.1.1 Can the appeals authority review in full the impugned decision or only its lawfulness?

8.1.2 Can the appeals authority review a violation of the European Convention on Human Rights either *ex officio* or on foot of the claim lodged?

8.1.3 Can the appeals authority take into consideration arguments which have not been advanced by the appellant and/or of which the appellant has not been informed?

- 8.2 How broad are the decision-making powers enjoyed by the authority deciding the appeal? Can it take:
 - 8.2.1 a decision that is even more unfavourable to the appellant?
 - 8.2.2 a decision affecting the rights of third parties?
- 8.3 Is it mandatory for the authority hearing the appeal to:
 - 8.3.1 give grounds for its decision?
 - 8.3.2 accompany its decision with information on the judicial remedies available to the appellant (including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria)?
 - 8.3.3 formally notify its decision? To whom (the appellant, the person concerned by the decision)?

Not applicable.

9. Costs of the proceedings and legal assistance:

- 9.1 Is the administrative appeal free of charge for the appellant? Must the appellant pay for the costs of photocopying or translations for example?
 - 9.1.1. If not, can an appellant without sufficient means seek the costs of the appeal from the state and under what conditions?
 - 9.1.2. Can the appeals authority make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs? If so, can the person without sufficient means seek a waiver from the state of the advance payment of such costs and under what conditions?
- 9.2 Can the person without sufficient means obtain from the state payment of the costs of a lawyer?
- 9.3 Does the state ensure that an appellant without sufficient means is able to obtain necessary legal advice in respect of the appeal?

Although there is no formal system of administrative appeals there are, as explained above, reviews and reconsiderations of cases. Unless provided very specifically for by legislation government departments are not permitted to charge individuals for any aspects of their dealings with a department. The significant exceptions are in immigration and where the transactions are essentially commercial.

10. Relations between administrative appeals and judicial appeals:

- 10.1 Is it mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court?

In general the law permits an individual to move directly from the original administrative decision to consideration by a court or independent tribunal.
- 10.2 In a judicial appeal, can new arguments not raised before the administrative appeal be raised in the course of judicial proceedings?
Yes.
- 10.3 Where an appeal has been lodged before the court, is it possible for the public authority to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings?
See the description under paragraph 1. In general yes it is possible.

FREEDOM OF INFORMATION

Our freedom of information system has a process which equates fairly closely to an administrative appeal and so what follows is a set of answers to Part II of the questionnaire in respect of these decisions.

II. EASE AND EFFECTIVENESS OF APPEALING AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS

1. Please indicate what type of administrative appeal as set out in Part I of the questionnaire is being referred to whether general or special in nature? In the latter case, please further specify which type of appeal you are referring to in the context of your reply to Part I of the questionnaire.

Freedom of Information requests.

- 2. What law governs this administrative appeal?**
Freedom of Information Act 2000.
- 3. Is the subject of an administrative decision informed of the right to an administrative appeal of that decision and of the manner in which the appeal can or must be lodged?**
Yes.
- 4. Before which authority can or must an administrative appeal be lodged?**
 - 4.1 the public authority which took the impugned decision?**
 - 4.2 a higher public authority (hierarchically superior to the authority which took the decision)?**
 - 4.3 a public authority supervising the authority which took the decision, e.g.:**
 - an authority supervising a local government authority
 - or an authority supervising an administrative body with limited powers?
 - 4.4 an independent public authority not linked in any way to the authority which took the decision?**

Someone whose request for access to information has been refused must first ask the public authority concerned to reconsider its decision, using its complaints procedure and can then take the matter to the Information Commissioner who is an independent public authority.

- 5. Are restrictions placed on the lodging of an administrative appeal?**
 - 5.1 What is the time-limit for lodging an appeal?**
Two months.
 - 5.2 Is a person who is considering to lodge an appeal entitled to know the grounds on which the decision was based (which may be communicated either automatically or on request)?**
Yes.
 - 5.3 Is the person who is affected by a decision the only person entitled to lodge an administrative appeal or can an appeal be lodged by a third party whose interests or rights have been affected?**
No.
 - 5.4 Is it easy to obtain access to the case-file or the documents in the possession of the public authority which took the decision?**
As the issue is whether a piece of information should be released it would not normally be possible for the appellant to obtain access.
 - 5.5 Which formal requirements must be complied with?**
In particular, must the complete case-file be provided or is it, for example, sufficient to submit a copy of the decision and brief arguments explaining why it is being appealed?
The formalities are minimal.
 - 5.6 Is it necessary for the appellant to be assisted by a lawyer? Is it easier for a lawyer to obtain access to the case-file as compared with a mere individual? Can the appellant be assisted by an association, for example a trade union, or by any other person in lodging an appeal? In that case, can those persons access the case-file?**
It is not necessary for the appellant to be assisted by a lawyer, nor would a lawyer have any privileged position. There are no restrictions on who might assist an appellant.

- 6. What is the effect of lodging an appeal?**
 - 6.1 Does the lodging of an appeal automatically result in a stay of the administrative decision being implemented? If not, is it possible to apply for a stay?**
 - 6.2 Does lodging the appeal allow the appellant to ask the public authority ruling on the appeal to adopt interim or protective measures?**
6.1 and 6.2 are not relevant. Under 6.3, the Information Commissioner is not obliged to decide an appeal with any given time limit but extensive delay is likely to result in a complaint to the Parliamentary Ombudsman.
 - 6.3 Is the public authority obliged to decide the appeal within a given time-limit?**

7. The appeal procedure:

- 7.1 Can (or must) the appellant be assisted by a lawyer or by an association (in particular a trade union) or any other person?**
There is no hearing as such.
- 7.2 Does the appellant have access to all or part of the case-file?**
No, because of the subject matter.
- 7.3 Is the appellant entitled to know the counter-arguments given by the public authority which made the impugned decision in response to the arguments set out in the appeal? To what extent and in which form, orally or in writing, is the appellant entitled to respond to those counter-arguments?**
No, for the same reason.
- 7.4 Is the appeal examined by a legally qualified official? By a higher-ranking official?**
The case is examined by the staff of the Information Commissioner or the Commissioner himself.

8. The decision of the appeals authority:

- 8.1 How broad are the powers of review enjoyed by the authority deciding the appeal?**
- 8.1.1 Can the appeals authority review in full the impugned decision or only its lawfulness?
8.1.2 Can the appeals authority review a violation of the European Convention on Human Rights either *ex officio* or on foot of the claim lodged?
8.1.3 Can the appeals authority take into consideration arguments which have not been advanced by the appellant and/or of which the appellant has not been informed?
Yes to all three questions.
- 8.2 How broad are the decision-making powers enjoyed by the authority deciding the appeal? Can it take:**
- 8.2.1 a decision that is even more unfavourable to the appellant?
8.2.2 a decision affecting the rights of third parties?
No to both questions.
- 8.3 Is it mandatory for the authority hearing the appeal to:**
- 8.3.1 give grounds for its decision?
8.3.2 accompany its decision with information on the judicial remedies available to the appellant (including information on time-limits for appealing to the courts or other admissibility criteria)?
8.3.3 formally notify its decision? To whom (the appellant, the person concerned by the decision)?
Yes to all questions. Formal notification goes both to the appellant and to the public authority concerned.

9. Costs of the proceedings and legal assistance:

- 9.1 Is the administrative appeal free of charge for the appellant? Must the appellant pay for the costs of photocopying or translations for example?**
The procedure is free.
- 9.1.1 If not, can an appellant without sufficient means seek the costs of the appeal from the state and under what conditions?
- 9.1.2 Can the appeals authority make admissibility of the appeal conditional on the advance payment of costs? If so, can the person without sufficient means seek a waiver from the state of the advance payment of such costs and under what conditions?
- 9.2 Can the person without sufficient means obtain from the state payment of the costs of a lawyer?**
- 9.3 Does the state ensure that an appellant without sufficient means is able to obtain necessary legal advice in respect of the appeal?**

10. Relations between administrative appeals and judicial appeals:

10.1 Is it mandatory to have an administrative appeal before there can be an appeal to the court?

Yes.

10.2 In a judicial appeal, can new arguments not raised before the administrative appeal be raised in the course of judicial proceedings?

Yes.

10.3 Where an appeal has been lodged before the court, is it possible for the public authority to revise the administrative decision pending the determination of the court proceedings?

Yes.