



**Séminaire organisé par  
la Cour suprême d'Estonie et l'ACA-Europe**

***“Procédure régulière”***

Tallinn, 18-19 octobre 2018

**Réponses au questionnaire: Grèce**



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

## Procédure régulière

### Questionnaire du séminaire de l'ACA à Tallinn, 26-27 avril 2018

*Ce questionnaire porte sur la limitation des droits procéduraux de l'individu pour des raisons d'économie de procédure. La question principale est de savoir si les États membres ont légiféré sur la simplification de la procédure pour le règlement de certains types de litiges administratifs et où se situe la limite entre une procédure juridictionnelle efficace et la protection des droits procéduraux de l'individu.*

*Le principe de protection juridictionnelle effective constitue un principe général du droit communautaire, qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres, qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et a d'ailleurs été réaffirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P : Kadi, p 335 ; C-432/05 : Unibet, p 37, et jurisprudence citée). La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a constaté que le principe de protection juridictionnelle effective figurant audit article 47 est constituée de divers éléments, lesquels comprennent, notamment, les droits de la défense, le principe d'égalité des armes, le droit d'accès aux tribunaux ainsi que le droit de se faire conseiller, défendre et représenter (C-199/11 : Union européenne c. Otis NV e.a., p 48).*

*D'autre part, selon une jurisprudence de la CJUE constante, les droits fondamentaux, tels que le respect des droits de la défense, n'apparaissent pas comme des prérogatives absolues, mais peuvent comporter des restrictions, à la condition que celles-ci répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la mesure en cause et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (C-166/13 : Mukarubega, p 53, et jurisprudence citée). En outre, la CJUE a constaté que le principe de protection juridictionnelle effective n'exige pas seulement que toute personne puisse exercer son droit à un recours effectif, mais aussi que les juridictions saisies puisse rendre la justice avec efficacité (F-3/11 : Marcuccio, p 53). Par exemple, selon la CJUE, tant que la personne peut exercer son droit d'être entendu, l'article 47 de la Charte n'exige pas une audience orale dans chaque cas (voir, par exemple, C-239/12 P : Abdulrahim, p 42 ; affaires jointes T-589/14 et T-772/14 : Musso, p 59).*

*Il résulte de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte et des explications afférentes à l'article 47 que pour définir le sens et la portée du principe de protection juridictionnelle effective, il*

*est également important d'examiner l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) sur le sujet.*

*Selon l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, le principe d'un procès équitable s'étend également à la forme d'examen. Conformément à la jurisprudence de la CEDH, la cause doit généralement être examinée en audience par au moins une instance judiciaire. Cependant, les États membres peuvent, en cas de petits litiges ou de litiges moins complexes, appliquer une procédure simplifiée. Cela peut servir les intérêts des parties, en simplifiant l'accès à la justice, en réduisant les frais liés à la procédure et en accélérant le règlement des litiges.*

*Selon la jurisprudence de la CEDH, la procédure simplifiée consiste généralement en une procédure écrite, sauf si la juridiction estime qu'une audience est nécessaire ou si l'une des parties en fait la demande (la juridiction peut rejeter une telle demande) (voir Pönkä c. Estonie, n° 64160/11, § 30 ; concernant l'obligation de tenir une audience, voir aussi: Göç c. Turquie [grande chambre], n° 36590/97, § 47, CEDH 2002-V, et jurisprudence citée ; Miller c. Suède, n° 55853/00, § 29, 8 février 2005). Dans la jurisprudence de la CEDH, les circonstances exceptionnelles permettant de dispenser d'une audience sont les causes relatives à des questions purement juridiques ou très techniques, qui ne sont pas de nature complexe (voir Koottummel c. Autriche, n° 49616/06, § 19, 10 décembre 2009, et jurisprudence citée, Allan Jacobsson c. Suède (n° 2), § 49 ; Valová, Slezák et Slezák c. Slovaquie, §§ 65-68, Varela Assalino c. Portugal (dec.) ; Speil c. Autriche (dec.), Schuler-Zraggen c. Suisse, § 58; Döry c. Suède, n° 28394/95, § 41 ; comparés à Salomonsson c. Suède, §§ 39-40 ; Jussila c. Finlande [GC], n° 73053/01, §§ 41-42 et 47-48). L'affaire peut également faire l'objet d'une procédure simplifiée ou d'une procédure écrite si elle ne soulève pas de questions factuelles ou juridiques, qui ne peuvent pas être résolues d'une façon adéquate sur la base des éléments du dossier et des positions écrites des parties (voir Döry c. Suède, § 37) ou si une procédure écrite est plus efficace qu'une procédure orale (Jussila c. Finlande [GC], §§ 41-42 et 47-48).*

*Dans le contexte de ce questionnaire, la procédure simplifiée vise un dispositif particulier de la procédure juridictionnelle administrative (type de procédure), qui permet de mener une procédure juridictionnelle plus facilement ou plus rapidement que d'habitude (procédure abrégée, procédure accélérée, procédure simple ou tout autre dispositif particulier de règlement des affaires administratives par les juridictions administratives). La procédure simplifiée, sa nature et ses prérequis sont traités dans la partie A de ce questionnaire. Il est à noter que dans la partie A de ce questionnaire, la procédure simplifiée ne s'étend pas à la*

*procédure écrite sans autres simplifications et aux limitations à l'exercice des voies de recours. C'est la partie B qui porte sur les possibilités de régler les affaires administratives dans le cadre d'une procédure écrite et aborde brièvement la possibilité de mener une audience par vidéoconférence.*

*Si la procédure juridictionnelle administrative simplifiée n'existe pas en tant que type de procédure à part entière dans votre pays, en répondant, veuillez considérer s'il existe d'autres moyens de rendre certains aspects de la procédure juridictionnelle plus efficaces (par exemple, les dérogations en matière de rédaction du procès-verbal, de délais de procédure, d'exigences formelles, de remise de pièces de procédure, de procédure préalable, de formalisation de la décision, de formation de jugement, de tenue d'une audience orale, etc.).*

## **Partie A**

### **Efficacité de la procédure juridictionnelle (aux dépens des garanties procédurales)**

#### **1. Procédure simplifiée**

Le droit de procédure juridictionnelle administrative de votre pays prévoit-il une possibilité de régler les affaires administratives dans le cadre d'une procédure simplifiée : au niveau de la cour administrative suprême et/ou au niveau des tribunaux ? (OUI/NON)

- Si NON, existe-t-il d'autres moyens de simplifier la procédure juridictionnelle administrative (par exemple, existe-t-il des dérogations en matière de rédaction du procès-verbal, de délais de procédure, d'exigences formelles, de remise de pièces de procédure, de procédure préalable, de formalisation de la décision, de formation de jugement, de tenue d'une audience orale, etc.) ? La création de la procédure simplifiée en tant que type de procédure à part entière a-t-elle été discutée ? Quelles sont les principales positions en la matière ?
- Si OUI, veuillez répondre aux questions 2-4.

#### **2. Prérequis au recours à la procédure simplifiée**

**2.1** Le prérequis à l'examen de l'affaire dans le cadre d'une procédure simplifiée est-il le fait que :

- a. les litiges aient trait à certains domaines spécifiques? Veuillez préciser les domaines (par exemple, les infractions mineures en matière de circulation, les amendes administratives, certains recours en droit des étrangers, extradition etc.) ;
- b. la faible gravité de l'infraction ? Veuillez préciser les critères de gravité (par exemple, est-ce la violation du droit en question qui est faiblement prioritaire ou le montant de la demande qui est peu élevé ; un seuil financier a-t-il été établi et, si oui, lequel ?). Si possible, veuillez donner la définition légale ou jurisprudentielle de l'infraction de faible gravité ou du montant peu élevé de la demande, ainsi que des exemples de la jurisprudence ;
- c. la solution à l'affaire soit claire et évidente ;
- d. autre (veuillez préciser) ?

**2.2** Les possibilités d'examen d'une affaire dans le cadre d'une procédure simplifiée sont-elles déterminées d'une façon exhaustive dans la loi ou bien c'est la jurisprudence qui joue le rôle décisif dans le recours à ce dispositif (par exemple, une décision discrétionnaire) ?

**2.3** La juridiction peut-elle recourir à une procédure simplifiée même si elle n'a pas obtenu le consentement des parties au procès ?

**2.4** L'individu peut-il contester l'application de la procédure simplifiée séparément de la décision définitive de la juridiction ?

**2.5** Est-il possible de passer d'une procédure simplifiée à une procédure générale et vice versa ?

### **3. Nature de la procédure simplifiée**

**3.1** Quelles exigences de la procédure juridictionnelle administrative sont contraignantes dans une procédure simplifiée (par exemple, l'audition, les principes générales de la procédure juridictionnelle administrative, etc.) ?

**3.2** Quelles règles générales de la procédure juridictionnelle administrative ne doivent pas être suivies dans une procédure simplifiée (par exemple, est-ce qu'il existe des dérogations en matière de rédaction du procès-verbal, de délais de procédure, d'exigences formelles, de remise de pièces de procédure, de procédure préalable, de formalisation de la décision, de formation de jugement, de tenue d'une audience orale, la prononciation en audience publique, etc.).

**3.3** Existe-t-il des différences dans l'utilisation de la procédure simplifiée entre les instances ?

**3.4** Quelles sont les limitations à l'exercice des voies de recours dans le cas d'une procédure simplifiée ? Une affaire administrative, réglée dans le cadre d'une procédure simplifiée, est-elle susceptible de recours jusqu'à la plus haute instance administrative ? S'il existe des différences par rapport à la procédure générale, veuillez décrire le parcours d'une affaire, qui fait l'objet d'une procédure simplifiée, dans le système judiciaire (par exemple, le recours est déposé directement auprès de la plus haute instance, etc.).

**3.5** Dans une procédure simplifiée, le jugement peut-il se limiter au dispositif du jugement (sans aucun considérant) ? (OUI/NON)

- Si NON, pourquoi une telle possibilité n'est pas prévue ?
  
- SI OUI :
  - a. quelles informations doit contenir le jugement ?
  - b. les parties au procès ont-elles le droit d'exiger que des considérants soient ajoutés au dispositif du jugement ?

#### **4. La procédure simplifiée dans la jurisprudence**

**4.1** Quelle est la proportion des affaires réglées dans le cadre d'une procédure simplifiée par rapport au nombre total des affaires réglées ? (%)

**4.2** La jurisprudence de votre pays a-t-elle mis en exergue des problèmes relatifs à la procédure simplifiée et, si oui, lesquels ? Veuillez donner un maximum de 3 exemples.

## **Partie B**

### **Droit à une audience publique**

1. Existe-t-il des types d'affaires administratives ou des instances judiciaires, où seule la procédure orale est applicable (c'est-à-dire la procédure écrite ne peut pas être utilisée) ?

2. Dans quelles circonstances l'affaire peut-elle être réglée dans le cadre d'une procédure écrite? Une telle décision peut-elle être imputable, par exemple, au fait qu'il s'agit de :

- a. questions purement juridiques ;
- b. questions très techniques ;
- c. l'affaire ne soulève pas de questions factuelles ou juridiques, qui ne peuvent pas être réglées d'une façon adéquate sur la base des éléments du dossier et sur les positions écrites des parties ;
- d. autre fondement, par exemple, le souhait d'une des parties au procès ?

3. L'audience d'une affaire étant réglée dans le cadre d'une procédure orale, peut-elle être menée également par vidéoconférence (c'est-à-dire de façon qu'une partie au procès, son agent ou son conseiller se trouve dans un autre lieu lors de l'audience et effectue des actes de procédure depuis cet endroit en temps réel par le biais d'une transmission audiovisuelle) ? (OUI/NON)

- Si NON, la création d'une telle possibilité a-t-elle été discutée ? Quelles sont les principales positions en la matière ?
- Si OUI, veuillez préciser :
  - a. quelles sont les limites légales (par exemple, dans quel type d'affaires ce n'est pas permis) ?

- b. les risques des vidéoconférences et la protection des droits de la personne ont-ils été discutés ? Quelles sont les principales positions en la matière ?

4. L'audience d'une affaire étant réglée dans le cadre d'une procédure orale, peut-elle être menée hors de la cour (dans une institution pénitentiaire, à l'hôpital, etc.) ? Dans quelles circonstances ?

*Merci !*

### **REPONSES AUX PARTIES A ET B**

La Constitution hellénique contient des dispositions assez détaillées sur le pouvoir juridictionnel, son fonctionnement et son organisation.

En ce qui concerne la problématique du questionnaire, il convient de mentionner les articles suivants : *«Chapitre Second - Organisation et juridiction des tribunaux. Article 93 1. ... 2. Les audiences de tous les tribunaux sont publiques, à moins que le tribunal ne juge, par une décision, que la publicité serait préjudiciable aux bonnes mœurs, ou qu'il y a en l'occurrence des raisons particulières pour la protection de la vie privée ou familiale des parties. 3. Toute décision juridictionnelle doit être motivée de manière spéciale et complète; elle est prononcée en audience publique. La loi fixe les effets juridiques qui s'ensuivent et les sanctions qui sont infligées en cas de violation de l'alinéa précédent. L'opinion dissidente est obligatoirement publiée. La loi fixe les modalités de l'insertion de l'opinion dissidente éventuelle dans les procès-verbaux, ainsi que les conditions et les termes de sa publicité. 4....»*. La jurisprudence admet que la Constitution (art. 93 al. 2) garantit le principe de la publicité du procès, dans le but d'assurer l'objectivité du jugement et de renforcer le sentiment de responsabilité des juges (Cour de Cassation arrêt 869/1997). Ce principe est repris dans les divers Codes de procédure (civile, pénale, administrative. D'autre part, la constitution exige que les décisions juridictionnelles doivent être pleinement motivées.

Le texte constitutionnel ne laisse donc pas au législateur une marge de manœuvre importante en vue d'une simplification considérable de la procédure, telle

que conçue par le questionnaire et acceptée par la jurisprudence de la CEDH mentionnée dans l'introduction.

**1)** Néanmoins, le législateur depuis 1999, dans une disposition qui a depuis plusieurs fois été modifiée, a prévu une procédure simplifiée selon laquelle les requêtes qui sont manifestement irrecevables ou infondées, ou bien manifestement fondées, peuvent être rejetées ou acceptées (bien que ceci en pratique soit plus rare) par une décision prise sans audience publique en conseil (initialement dans une formation composée de cinq juges, ensuite de trois ; la loi prévoit la possibilité aussi de prendre ce type de décision à juge unique).

Il s'agit d'une procédure appliquée à tous les degrés de juridiction, aussi bien en matière de recours pour excès de pouvoir qu'en pleine juridiction. Elle beaucoup aidé à alléger notamment le Conseil d'Etat d'une partie de requêtes qui contribuaient à créer un arriéré assez important. En 2016, sur 5.234 arrêts les 2.262 étaient des arrêts pris selon cette procédure.

Afin d'éviter le grief d'inconstitutionnalité de cette procédure, la loi prévoit que le requérant, s'il le souhaite, après que l'arrêt lui soit notifié, a le droit de demander que son affaire soit jugée publiquement, en audience, suivant la procédure habituelle. Dans ce cas pourtant il doit verser une caution judiciaire trois fois plus élevée que la caution habituelle (Une caution doit accompagner tout recours, sinon celui-ci est rejeté comme irrecevable. Elle a pour but d'empêcher l'exercice de recours irrecevables ou infondés. En cas de victoire elle est restituée au requérant. A titre d'exemple, actuellement la caution pour le dépôt d'un recours pour excès de pouvoir s'élève à 150 euros). En pratique, c'est l'administration qui insiste à ce qu'une affaire dans laquelle elle était requérante et qu'elle fut rejetée en conseil, soit jugée selon la procédure normale; dans aucun cas la décision de la formation de jugement n'a pas été différente de la précédente (en conseil).

La même procédure peut être utilisée afin de renvoyer à la juridiction compétente du fond une requête déposée au Conseil d'Etat et vice versa.

**2)** Une autre procédure sans audience a été prévue récemment, par une loi de 2015 et concerne l'édiction d'un ordre de paiement à l'encontre de l'Etat ou d'une personne de droit public, sous condition qu'il s'agisse d'une créance incontestée, dans le sens du Règlement 805/2004. Il s'agit d'une procédure bien connue en procédure civile,

qui concerne les juridictions du fond et non pas la Cour Suprême de l'ordre administratif. Contre la décision du juge qui ordonne le paiement, la personne publique peut exercer une opposition, mais celle-ci est jugée en audience.

**3)** Il existe aussi un cas très classique où la juridiction juge sans audience : Le sursis à exécution d'un acte administratif. Dans ce cas la règle est que la commission de sursis juge sans audience, en conseil.

**4)** Les conditions de recevabilité de deux voies de recours devant le Conseil d'État qui sont **i)** le pourvoi en cassation et **ii)** l'appel contre des décisions des Cours Administratives d'appel quand celles ci jugent autant que juges de premier degré en matière de recours pour excès de pouvoir, sont rendues vraiment draconiennes depuis les modifications apportées par la loi 3900/2010: l'appel ou le pourvoi en cassation sont irrecevables si le requérant n'invoque pas, par des allégations concrètes contenues dans document introductif d'instance, soit que l'affaire pose une question juridique sur laquelle il n'existe pas de jurisprudence du Conseil d'État, soit que l'arrêt attaqué est contraire à la jurisprudence du Conseil, d'une autre Cour Suprême ou à une décision définitive d'une juridiction administrative. En plus, le pourvoi en cassation est en tout état de cause irrecevable si le montant de l'affaire n'est pas supérieur à 40.000 euros. S'il s'agit d'un litige relatif aux contrats public, ce montant s'élève à 200.000 euros. Un pourvoi ou un appel ne réunissant pas ces conditions peut être rejeté en conseil, selon la procédure décrite au point 1. En ce qui concerne la constitutionnalité de ces dispositions, le Conseil d'État a conclu que les dispositions litigieuses n'étaient contraires ni à la Constitution et plus précisément aux articles qui garantissent le droit à la protection légale et la compétence du Conseil en tant que juge de cassation ou d'appel, ni à l'article 6 de la CEDH. De son côté la Cour Européenne des droits de l'Homme dans son arrêt du 2 juin 2016, Affaire Papaioannou c. Grèce (Requête no 18880/15) a conclu que les dispositions de art. 12 de la loi 3900/2010, n'étaient pas contraires à la Convention.

**5)** En ce qui concerne l'oralité de la procédure, le Code de procédure administrative prévoit que l'instruction est écrite, sauf si une disposition expresse prévoit autrement, et que l'audience est orale. Dans un souci de simplification de la

procédure, les avocats des parties peuvent déposer avant le jour de l'audience leur mandat et l'affaire sera jugé sans leur présence ; d'autre part devant le Conseil d'Etat, ils peuvent déclarer qu'ils ne veulent pas plaider, auquel cas le rapporteur ne lit pas son rapport. Cette possibilité aide à finir vite avec les séances publiques. Enfin, en ce qui concerne les vidéoconférences, ce procédé n'est pas encore admis en procédure administrative contentieuse bien qu'il s'agisse d'une idée qui est discutée.

**Décembre 2017**

Vassilis Androulakis  
Maître des requêtes  
au Conseil d'Etat hellénique