



VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

HIGH ADMINISTRATIVE COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA

MÉCANISMES PERMETTANT DE PALLIER LES DÉCISIONS CONTRADICTOIRES DE DIFFÉRENTES JURIDICTIONS NATIONALES, DE LA CJUE ET DE LA CEDH

La présidence finno-suédoise de l'ACA durant la période 2023-2025 mettra l'accent sur le dialogue vertical entre les juridictions administratives suprêmes, les cours de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans sa dimension procédurale. Dans ce cadre, le séminaire organisé par l'ACA et la Haute cour administrative de la République de Croatie, qui se tiendra en février 2024 à Zagreb, aura pour thème les mécanismes existants pour pallier les décisions contradictoires de différentes juridictions aux niveaux européen et national. Tenant compte du ressort des juridictions membres de l'ACA, le questionnaire soumis a trait aux litiges administratifs.

Le questionnaire contient des questions sur l'observation et l'étude de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (ci-après, la « CJUE ») et de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, la « CEDH »). Des questions relatives à la mise en œuvre des décisions de la CJUE, à ses positions de principe, sont également soulevées, ainsi que les possibilités de pallier les décisions finales contradictoires des juridictions nationales et de la CJUE.

En ce qui concerne la CEDH, les questions portent principalement sur la place et l'application de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après, la « Convention ») dans l'ordre juridique d'un pays donné. En outre, les questions ont trait à la procédure applicable dans le litige administratif spécifique ayant donné lieu à l'arrêt de la CEDH, mais aussi à l'application des positions exprimées dans d'autres affaires, c'est-à-dire à la possibilité de pallier toute divergence entre les décisions finales des juridictions nationales et la jurisprudence de la CEDH. Des questions ont également trait à la place du Protocole n° 16 à la Convention et au rôle potentiel des avis consultatifs dans la prévention des contradictions entre la jurisprudence des juridictions nationales et celle de la CEDH.

D'autres questions portent sur les relations entre les juridictions nationales et la cour constitutionnelle nationale (s'il y en a une), ainsi que sur l'harmonisation de la jurisprudence des juridictions nationales et de celle de la cour constitutionnelle.

Enfin, le dialogue entre les cours suprêmes nationales et la possibilité de pallier la jurisprudence contradictoire de celles-ci font aussi l'objet d'un examen.



I CJUE

1. Comment la jurisprudence de la CJUE est-elle étudiée et observée au sein de votre Cour ? Un département se consacre-t-il, par exemple, à cette tâche ?

Au sein du Conseil d'État Grec, le Bureau de Jurisprudence et Recherche, constitué de juges, est chargé de suivre étroitement et régulièrement la jurisprudence, entre autres, de la CJUE et de présenter les comptes-rendus de ses arrêts les plus importants dans un bulletin accessible à tous les juges du Conseil d'État et des juridictions administratives.

1.1. En cas de réponse affirmative à la question précédente, combien de personnes sont-elles employées dans ce département et quel est leur niveau de formation ? Quel est le rôle du département (par exemple, consultatif) ?

Le Bureau de Jurisprudence et Recherche est constitué par huit juges et, en particulier, un conseiller d'Etat, deux maîtres de requête et cinq auditeurs.

2. Est-il possible d'annuler une décision définitive prise dans le cadre d'un litige administratif si la CJUE rend un arrêt dans une autre affaire dont il ressort qu'une décision définitive antérieure d'une juridiction nationale est erronée ? Si une telle procédure existe, dans quelle formation (nombre de juges) la juridiction administrative statue-t-elle ?

Le Code de la Procédure Administrative (article 101) prévoit le recours en révision d'une décision définitive des juridictions administratives pour certains motifs limitativement énumérés (par exemple la connaissance de faits ou d'éléments de preuve nouveaux) mais pas pour le motif qu'un arrêt de la CJUE, rendu dans le cadre d'un autre litige, concerne directement ou indirectement les questions juridiques qui se posent dans le litige de la décision définitive.

En plus, d'après la jurisprudence de la CJUE (arrêt du 6.10.2015, C-69/14, Târșia, § 29, arrêt du 30.9.2003, C-224/01, Köbler § 59, voir aussi l'arrêt du Conseil d'État Grec n° 799/2021 en assemblée plénière), une juridiction administrative nationale n'est pas obligée de reviser sa décision, ayant acquis force de chose jugée, pour qu'elle prenne en compte un arrêt de la CJUE ayant adopté une interprétation différente de la disposition pertinente que celle-ci adoptée par la juridiction nationale. Pourtant, les parties lésées par la prise d'une décision erronée peuvent demander la réparation du dommage qu'elles ont subi en exerçant une action en responsabilité civile (Conseil d'État Grec n° 799/2021 en assemblée plénière).

En tout cas, les parties peuvent toujours attaquer la décision en question, si elle n'est pas définitive, par voie d'un appel ou d'un recours en cassation et dans ce cadre elles peuvent invoquer des motifs ou des arguments découlant de l'arrêt de la CJUE récemment rendu.



2.1. Les parties sont-elles autorisées à prendre l'initiative d'annuler une décision définitive dans l'affaire susmentionnée ? Outre les parties, un autre organe (autorité, etc.) est-il impliqué dans cette procédure ? Faut-il introduire cette demande dans un délai déterminé ?

Comme indiqué plus haut, une telle procédure n'est pas prévue. Pourtant, seules les parties peuvent attaquer la décision erronée par voie d'un appel ou d'un recours en cassation.

2.2. La juridiction administrative est-elle autorisée à réagir *ex officio* dans l'affaire susmentionnée ? Un délai est-il prescrit pour une telle action ?

Les juridictions administratives n'ont pas la possibilité de réviser ou d'annuler d'office leurs décisions finales prises.

2.3. En cas de contradiction entre une décision d'une juridiction nationale et un arrêt plus récent de la CJUE, quelle est la procédure suivie pour établir que la décision finale antérieure n'est pas conforme à la position de la CJUE ? Comment les positions des parties sont-elles recueillies dans le cadre d'une telle procédure ?

En un tel cas les parties peuvent attaquer la décision de la juridiction nationale par voie d'un appel ou d'un recours en cassation en invoquant l'arrêt de la CJUE récemment rendu. Les arguments des parties seront pris en compte par la cour saisie.

2.4 Une telle décision peut-elle faire l'objet d'un recours juridique ?

Voir la réponse ci-dessus.

2.5. Si la procédure susmentionnée existe, dans environ combien ou dans quels types de litiges administratifs, au cours de la période 2012-2022, la possibilité de modifier une décision finale qui diverge de la position ultérieure de la CJUE a-t-elle été utilisée ?

Étant donné que dans le contentieux administratif hellénique une telle procédure n'est pas prévue, il n'y a pas d'informations sur le nombre des litiges concernés.



3. La législation a-t-elle été modifiée en raison de contradictions observées entre la jurisprudence des juridictions nationales et celle de la CJUE ? Dans l'affirmative, veuillez fournir un exemple.

De telles réformes législatives ont été menées par exemple en matière du respect du principe « ne bis in idem », élaboré par la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH. En particulier, c'est l'article 5 du Code de la Procédure Administrative qui a été modifié par l'article 17 de la loi n° 4446/2016 pour que les cours administratives soient engagées non seulement par les décisions définitives des cours pénales mais aussi par les ordonnances définitives des conseils de juges et de procureurs.



Cofinancé par
l'Union européenne

II CEDH

1. Comment la jurisprudence de la CEDH est-elle étudiée et observée au sein de votre cour ? Un département se consacre-t-il, par exemple, à cette tâche ?

Au sein du Conseil d'État Grec, le Bureau de Jurisprudence et de Recherche constitué de juges est chargé de suivre étroitement et régulièrement la jurisprudence, entre eux, de la CEDH et de présenter les comptes-rendus de ses arrêts les plus importants dans un bulletin accessible à tous les juges du Conseil d'État et des juridictions administratives.

1.1. En cas de réponse affirmative à la question précédente, combien de personnes sont-elles employées dans ce département et quel est leur niveau de formation ? Quel est le rôle du département (par exemple, consultatif) ?

Voir la réponse ci-dessus (1.1).

2. Quelle place la Convention occupe-t-elle dans la hiérarchie des normes juridiques de votre État membre ?

Dans l'ordre juridique hellénique la CEDH, comme tout traité ou accord international régulièrement ratifié ou approuvé, a, dès sa publication et son entrée en vigueur, une autorité supérieure à celle des lois, conformément l'article 28 de la Constitution. Le Conseil d'État reconnaît la hiérarchie supérieure de la Constitution sur la CEDH, mais il a souligné que la Constitution doit être interprétée dans la mesure du possible de façon conforme à la CEDH et aux arrêts de la CEDH (voir par exemple l'arrêt du Conseil d'État n° 2208/2020 en assemblée plénière § 12).

2.1. Quelle est l'incidence de cette place sur l'application de la Convention dans le cadre des litiges administratifs (la Convention est-elle appliquée directement) ?

Les juridictions administratives helléniques appliquent directement la CEDH.

2.2. Un organe spécifique (tribunal) contrôle-t-il l'application de la Convention dans les litiges administratifs ?

Dans le contentieux administratif hellénique il n'y a pas d'organe spécifique doté de la compétence de veiller à l'application et l'interprétation de la CEDH par les cours administratives. Pourtant, ce sont les Cours Administratives d'Appel et le Conseil d'État, saisis d'un appel ou d'un recours en cassation qui contrôlent l'application et l'interprétation de la CEDH données par les tribunaux administratifs inférieurs.



3. Selon le droit national (ou la jurisprudence), une violation de la Convention ou tout écart par rapport à la jurisprudence de la CEDH, constaté(e) par une juridiction nationale (comme une cour d'appel), constitue-t-elle/il un motif potentiel d'annulation de la décision d'un tribunal inférieur qui s'est rendu coupable de cette violation ? Dans l'affirmative, quels sont les recours ou instruments juridiques disponibles et comment la procédure se déroule-t-elle ?

Le motif de l'interprétation ou de l'application erronée (erreur de droit) de la CEDH par une juridiction administrative peut être invoqué dans le procès ouvert par un appel ou un recours en cassation exercés contre la décision attaquée d'un tribunal inférieur.

4. Quelles sont les options procédurales dont dispose une partie dont le litige administratif est clos, alors que la CEDH a conclu à une violation de la Convention à cet égard ?

Conformément aux articles 69A du décret présidentiel n°18/1989 et 105A du Code de la Procédure Administrative, une décision du Conseil d'État ou d'une autre juridiction administrative rendue en violation de la CEDH, constatée par l'arrêt de la CEDH, peut être attaquée par une demande de réexamen.

4.1. La partie doit-elle réagir dans un délai prescrit ?

La demande de réexamen doit être exercée dans le délai de 90 jours à compter de la publication de l'arrêt de la CEDH.

4.2. Si la partie n'a pas présenté de demande de modification de la décision finale (c'est-à-dire, par exemple, de reprise d'instance), la juridiction administrative est-elle autorisée à réagir *ex officio* ?

La juridiction administrative n'est pas autorisée à réexaminer *ex officio* sa décision. Seules les parties peuvent demander le réexamen d'une telle décision.

4.3. Dans quelle formation (nombre de juges) la juridiction administrative adopte-t-elle ses décisions de modifier la décision finale ?

La demande de réexamen d'une telle décision est exercée devant la cour-même qui a rendu cette décision. La loi ne prévoit pas une formation spéciale saisie de cette demande.

4.4. En cas de contradiction entre une décision d'une juridiction nationale et un arrêt plus récent de la CEDH, quelle procédure permet-elle d'établir que la décision finale antérieure n'est pas conforme à la position de la CEDH ? Le fait que la décision



Cofinancé par
l'Union européenne

finale antérieure n'est pas conforme à la position de la CEDH est-il établi dans le cadre d'une procédure spéciale ? Les parties à d'autres litiges administratifs sont-elles autorisées à demander la modification de leurs décisions définitives sur la base de la décision rendue par la CEDH dans une autre affaire ? Faut-il introduire cette demande dans un délai déterminé ? Comment les positions des parties sont-elles recueillies dans le cadre d'une telle procédure ? Est-il permis d'introduire un recours juridique contre une décision de la juridiction nationale statuant sur l'affaire ?

Comme indiqué ci-dessus, les parties peuvent demander le réexamen d'une décision rendue en violation de la CEDH, constatée par un arrêt de la CEDH.

Les parties à d'autres litiges ne peuvent pas demander le réexamen des décisions rendues concernant leurs litiges. Cependant, elles peuvent attaquer les décisions rendues concernant leurs litiges par voie d'un appel ou d'un recours en cassation et, dans ce cas-là, elles peuvent invoquer des motifs ou des arguments découlant de l'arrêt de la CEDH.

4.5. Dans approximativement combien ou dans quels types de litiges administratifs, au cours de la période 2012-2022, une demande de modification de la décision finale a-t-elle été introduite, parce que celle-ci était contradictoire à la position de la CEDH ?

Selon les données statistiques extraites de la base de données, 9 décisions du Conseil d'État et 2 décisions des autres juridictions administratives ont été rendues dans le cadre d'une demande de réexamen au cours de la période 2012-2022.

De la jurisprudence de la juridiction administrative hellénique il résulte que les motifs les plus fréquemment invoqués pour demander le réexamen d'un litige concernent la violation de l'article 6 par. 1 et 2 de la CEDH et de l'article 4 du Protocole n° 7 à la CEDH.

5. Dans quels types de litiges administratifs les violations des droits garantis par la Convention sont-elles le plus souvent établies ? Y a-t-il une explication à cela ?

Comme indiqué, les violations les plus fréquemment constatées concernent l'article 6 de la CEDH (liées surtout à la durée de la procédure) et aussi l'article 1 du Protocole n° 1 et l'article 4 du Protocole n° 7 à la CEDH.

6. Un organe spécial est-il chargé dans votre pays de l'exécution des arrêts de la CEDH (à l'exception du gouvernement, en ce qui concerne la satisfaction équitable accordée dans les arrêts de la CEDH) et quel est son nom ? S'il existe un tel organe, quelle est sa composition et quels sont ses pouvoirs (à quels instruments recourt-il pour éviter que la jurisprudence des juridictions nationales ne contredise celle de la CEDH) ?



Il est prévu un organe spécial chargé de l'exécution et du respect des arrêts de la CEDH qui est constitué par des membres du Conseil Juridique de l'État (article 2 alinéa d' du décret présidentiel n° 238/2003).

En plus, il est prévu un organe consultatif «Mécanisme national de surveillance de l'exécution des arrêts de la CEDH» au sein du Ministère de la Justice (articles 62-66 de la loi n° 4443/2016) qui est constitué par le secrétaire général de transparence et de droits de l'homme, un représentant du Ministère des Affaires Etrangères et un représentant du Conseil Juridique de l'État.

Enfin, c'est aussi le Médiateur de l'État qui veille au respect des arrêts de la CEDH.

Les compétences des organes ci-dessus sont surtout consultatives sur le respect et l'exécution des arrêts de la CEDH. Ils peuvent adresser des directives ou des instructions à l'Administration mais pas à la juridiction administrative.

7. La législation a-t-elle été modifiée en raison de contradictions observées entre la jurisprudence des juridictions nationales et celle de la CEDH ? Veuillez donner un exemple !

Des réformes législatives ont été menées afin d'accélérer et simplifier les procédures judiciaires, mais aussi afin d'obtenir réparation pour une durée de procédure excessivement longue (articles 53-58 de la loi n° 4055/2012). La procédure administrative a été réformée afin de résoudre le formalisme procédural et d'accélérer les procédures.

Dans d'autres domaines aussi des réformes ont été adoptées et des mesures ont été prises. Par exemple elles concernent

a) la liberté de conscience et de religion (renforcer la protection des objecteurs de conscience. La loi permet d'effacer le casier judiciaire des peines prononcées en raison d'objection de conscience au service militaire et armé),

b) la lutte contre la discrimination (faciliter l'accueil des enfants roms dans les écoles primaires et les inclure dans l'éducation nationale, notamment par la mise en place d'une nouvelle politique éducative. En plus, pour ce qui est des couples du même sexe, la loi leur permet de conclure un partenariat civil, assurant ainsi un traitement égal à tous les citoyens grecs, sans tenir compte de leur orientation sexuelle),

c) la protection de la propriété (prévoir un mécanisme d'indemnisation adéquat et des délais stricts à respecter au cours des procédures d'expropriation),

d) l'amélioration des conditions et durées de détention (détention pour une durée strictement nécessaire et mettre un terme à la pratique consistant à garder en détention des personnes condamnées dans des postes de police pendant plus d'un mois).

8. Votre pays a-t-il ratifié le Protocole n° 16 à la Convention (en vertu duquel il est possible de solliciter des avis consultatifs) ?

La République Hellénique a ratifié le Protocole n° 16 à la CEDH (voir les articles 1 – 4 de la loi n° 4596/2019).



Cofinancé par
l'Union européenne

8.1. Croyez-vous qu'un avis consultatif pourrait empêcher la prise par une juridiction nationale d'une décision qui ne serait pas conforme à la jurisprudence de la CEDH ? Justifiez votre réponse.

Une juridiction administrative nationale, prenant en compte un avis consultatif qui adopte une interprétation pertinente de la CEDH, peut éviter la prise d'une décision incompatible avec la jurisprudence de la CEDH.

8.2. Avez-vous sollicité un avis consultatif dans le cadre du Protocole n° 16 à la Convention ? Donnez un exemple.

Jusqu'à présent, aucune juridiction administrative n'a pas sollicité un avis consultatif en vertu du Protocole n° 16 à la Convention.



III COUR CONSTITUTIONNELLE

1. Existe-t-il une cour constitutionnelle dans votre pays ?

Selon la Constitution Hellénique le contrôle de constitutionnalité des lois est abstrait et diffus, c'est-à-dire, exercé d'office par toute juridiction.

Dans le système juridique hellénique une cour constitutionnelle n'est pas prévue. Cependant, c'est la Cour Spéciale Suprême qui regarde le règlement des conflits d'attributions et des contestations concernant l'inconstitutionnalité ou le sens d'une loi formelle. En particulier, elle tranche les divergences créées par des arrêts des cours suprêmes (Conseil d'État, Cour de Cassation, Cour des Comptes) qui sont contraires en ce qui concerne la constitutionnalité d'une loi.

1.2. Dans l'affirmative, quels sont les pouvoirs de la cour constitutionnelle ?

2. La juridiction administrative suprême a-t-elle des pouvoirs similaires à ceux de la cour constitutionnelle ? Veuillez décrire la compétence/le ressort de ces deux juridictions.

Le Conseil d'État a des pouvoirs similaires à ceux d'une cour constitutionnelle et plus particulièrement il contrôle la conformité d'une loi nationale à la CEDH ou la violation ou non des droits de l'homme protégés par la CEDH par un acte administratif. Il veille aussi à l'application et l'interprétation de la CEDH données par des juridictions administratives inférieures.

3. Si la juridiction administrative suprême est d'avis qu'une disposition de la loi applicable dans un cas particulier est inconstitutionnelle, doit-elle engager une procédure appropriée devant la cour constitutionnelle ou est-elle autorisée à interpréter la disposition litigieuse en tenant compte de la Constitution ?

Le Conseil d'État, comme toute autre juridiction administrative, est autorisé lui-même à contrôler la constitutionnalité d'une disposition de la loi applicable en l'espèce et adopter une interprétation de celle-ci en tenant compte de la Constitution ou de sa jurisprudence précédente.

4. Les parties à un litige administratif peuvent-elles demander l'annulation des décisions définitives rendues sur la base d'une norme que la cour constitutionnelle a jugée inconstitutionnelle (dans le cadre du processus de contrôle abstrait de constitutionnalité) ? Un délai est-il prescrit pour une telle action ?

La loi régit le sort des décisions juridictionnelles rendues après la publication de l'arrêt de la Cour Spéciale Suprême ou qui avaient déjà été rendues avant la publication de cet arrêt et qui adoptent ou avaient adopté une interprétation différente. Dans ce cas-là, la loi prévoit la voie de requête de reprise de la procédure qui peut être exercée contre une telle décision.



Cofinancé par
l'Union européenne

En plus, les parties peuvent toujours attaquer une décision, prise par une juridiction administrative inférieure, si elle n'est pas définitive, par voie d'un appel ou d'un recours en cassation.

5. Les parties à un litige administratif peuvent-elles demander l'annulation des décisions définitives qui ne sont pas conformes à l'arrêt de la cour constitutionnelle rendu dans l'action constitutionnelle d'une autre personne ? Un délai est-il prescrit pour une telle action ?

Comme indiqué, les parties peuvent seulement attaquer les décisions prises par des juridictions administratives inférieures par voie d'un appel ou d'un recours en cassation, si elles ne sont pas définitives.



IV RELATION ENTRE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE SUPRÊME NATIONALE ET UNE AUTRE COUR SUPRÊME NATIONALE

1. Existe-t-il une autre juridiction suprême dans votre système judiciaire ?

Dans l'ordre juridique hellénique ils existent trois cours suprêmes, le Conseil d'État, la Cour de Cassation et la Cour des Comptes. En plus, il existe la Cour Spéciale Suprême (voir aussi plus haut).

2. Veuillez décrire la compétence des deux juridictions suprêmes.

La Cour de Cassation est la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire concernant les affaires civiles et pénales. Elle est saisie des recours en cassation formés contre les décisions des cours d'appel.

Le Conseil d'État est la plus haute juridiction dans le contentieux administratif. Il est saisi (a) en dernier ressort des appels ou des recours en cassation et (b) en premier et dernier ressort des recours pour excès de pouvoir ou des recours de pleine juridiction contre les décisions administratives exécutoires.

3. En général, comment les contradictions entre les différentes décisions des juridictions nationales sont-elles contrebalancées dans votre système juridique ? Comment les éventuelles positions contradictoires des (deux) juridictions (suprêmes) sont-elles contrebalancées ?

Ce sont le Conseil d'État et la Cour de Cassation qui sont autorisés, dans leur même ordre juridique, à résoudre les contradictions éventuelles entre les différentes décisions des juridictions dans le contentieux administratif et civil ou pénale respectivement.

Les conflits entre les arrêts des juridictions suprêmes sont réglés et tranchés par la Cour Spéciale Suprême (voir aussi plus haut).

4. Est-il possible, selon vous, de prévenir les contradictions ?

Les rôles de la CJUE, de la CEDH et, à l'échelle nationale, du Conseil d'État et de la Cour de Cassation, qui veillent à l'application et l'interprétation uniforme du droit de l'Union Européenne, de la CEDH et du droit national respectivement, s'avèrent importants pour prévenir ces contradictions. Il faut aussi renforcer et approfondir le dialogue de juges entre la CJUE et la CEDH d'une part et les juridictions nationales d'autre part.

