

SERVICES AUX CITOYENS ET DROITS SOCIAUX

INTRODUCTION

Le présent séminaire vise à examiner de manière approfondie l'approche des cours suprêmes de plusieurs États européens en matière de « droits sociaux ». On entend par là la catégorie de droits dont la mise en œuvre requiert l'intervention du législateur, qu'il s'agisse d'établir ou de réglementer des prestations en faveur des citoyens qui y ont droit. Ces citoyens sont considérés comme ayant une créance exécutoire envers l'État ou, plus généralement, les pouvoirs publics en ce qui concerne ces prestations. Il s'agit donc de « droits à des prestations » qui diffèrent dès lors des droits « de liberté » plus traditionnels (et consolidés dans les systèmes occidentaux).

C'est précisément en raison de cette particularité que l'on ne peut considérer comme une évidence que les droits en question soient toujours reconnus et protégés comme des droits fondamentaux. Qui plus est, on les retrouve traditionnellement dans des secteurs (la protection de la santé, le travail, l'éducation, le droit au logement, etc.) qui ne relèvent pas de la compétence directe de l'Union européenne, ne requérant donc pas d'harmonisation entre les droits des différents pays. Il se peut dès lors que la reconnaissance et la protection de ces droits y prennent des formes très différentes.

Une autre particularité des droits sociaux est que leur mise en œuvre entraîne une charge pour les finances publiques. C'est pourquoi, ces dernières années, en raison des crises économiques structurelles et de celles liées à des aléas (comme la pandémie de Covid-19), la jurisprudence des différents États a souvent dû se pencher sur la question du rapport entre les interventions réglementaires devenues nécessaires pour contenir les dépenses publiques et la nécessité de garantir l'effectivité de ces droits. En particulier, surtout dans les pays les plus durement touchés par les crises, la question s'est posée de savoir s'il était possible de fixer une limite à toute restriction des droits sociaux pour des raisons d'équilibre financier, et donc de déterminer un « noyau minimal essentiel » de services relatifs à ces droits qui doit en tout cas être garanti aux citoyens.

Dans le cadre du développement des thèmes du séminaire, on a donc jugé nécessaire de vérifier non seulement l'ampleur et le type de techniques de protection dont disposent les tribunaux des différents États (et principalement les tribunaux administratifs) pour assurer l'effectivité des droits sociaux, mais aussi la manière dont ceux-ci sont reconnus et garantis par les différents systèmes juridiques et la jurisprudence. S'il était possible de conclure que l'« essence » des prestations sociales à assurer dans chaque cas est transversalement homogène malgré la multiformité des options normatives et jurisprudentielles dans les différents pays, les droits sociaux pourraient être plus sûrement placés parmi les droits fondamentaux qui contribuent à définir une notion moderne de citoyenneté européenne, même au-delà de ce qui est strictement imposé par le droit de l'Union.

Pour poursuivre l'objectif susmentionné, il a également été décidé d'accorder une importance particulière à l'analyse de la jurisprudence. Un volet spécifique du questionnaire lui a ainsi été réservé, de manière à ce que la dernière partie du séminaire prenne la forme d'un atelier. L'idée est que les collègues des différentes Cours suprêmes procèdent à une comparaison plus fertile et plus libre des cas concrets dans le cadre desquels les juges administratifs ont été confrontés aux droits sociaux et à leur protection.



PARTIE I

DROITS SOCIAUX : LES GARANTIES DU DROIT NATIONAL ET LEUR MISE EN ŒUVRE EN TEMPS DE « CRISE »

1) Quelles sources réglementaires régissent-elles les principaux droits sociaux dans votre pays ?

- La Constitution
- Des lois ordinaires
- Autre(s)

(au besoin, cochez plus d'une case)

Veillez expliquer votre réponse :

La Constitution hellénique consacre le «principe de l'État social » au sein de son article 25 par. 1. Elle comporte également un catalogue détaillé de droits sociaux, soit, entre autres, le droit à la santé (art. 21 par. 3 et surtout art. 5 par. 5 suite à la révision constitutionnelle de 2001), le droit au travail (art. 22 par. 1), le droit à l'enseignement (article 16, surtout par. 4 consacrant l'enseignement gratuit auprès les établissements publics), le droit à la sécurité sociale (article 22 par. 5), le droit à la protection sociale soit l'aide aux familles nombreuses, aux personnes handicapées ou défavorisées et les invalides et le droit au logement (article 21 par. 2, 4 et 6). Les droits sociaux constitutionnels se concrétisent par les lois ordinaires et ces derniers par les actes réglementaires (décrets, arrêtés ministériels et.c.).

2) Quelles prestations sociales sont-elles fournies par les administrations publiques, selon les dispositions de votre système juridique ?

- Subventions et aides aux personnes indigentes et dans le besoin
- Facilités pour la recherche d'un emploi
- Prestations de santé
- Logement social
- Aide aux personnes handicapées et défavorisées
- Aides et facilités économiques pour les familles et la natalité

(au besoin, cochez plus d'une case)

Veillez expliquer votre réponse :

Dans l'ordre juridique hellénique, il y a un système d'enseignement public (qui comporte l'école primaire, l'école secondaire et l'université). Il y a aussi des hôpitaux publics où les patients accèdent gratuitement s'ils disposent d'une assurance-maladie. La sécurité sociale et l'assurance -maladie sont obligatoires pour



les personnes qui travaillent, alors que de dispositifs spécifiques sont mis en place en faveur des personnes qui ne sont pas assurées. De plus, les chômeurs touchent des allocations – chômage à la condition qu'ils ont précédemment travaillé et cotisé, ainsi que des prestations afin de trouver un emploi, si possible. Les personnes handicapées touchent des aides qui varient selon le degré de leur incapacité de travailler. Une allocation spécifique est prévue pour la natalité, sans aucun critère financier. Des formes d'aide (par ex. sous forme d'exonération fiscale) sont également prévues pour les familles nombreuses et pauvres. Les personnes capables et méritantes, mais indigentes, bénéficient d'incitations (bourses) pour accéder à l'enseignement supérieur. Enfin, grâce au système de logement social, il est possible de procurer un logement à ceux qui n'en auraient pas les moyens ou toucher d'une aide (allocation) au logement. Le reste d'allocations sociales visant à lutter contre la précarité sont octroyées aux individus sous certaines conditions.

3) De nouveaux droits sociaux ont-ils fait leur apparition dans votre pays, outre ceux qui sont traditionnellement reconnus par la Constitution et les lois en vigueur (comme le droit d'accès à Internet, à l'eau et aux autres biens communs) ? Dans l'affirmative, comment ?

- x Oui, à la suite de mesures réglementaires
- x Oui, grâce à l'application de principes et de clauses générales
- x Oui, grâce à l'interprétation de la jurisprudence
- Oui, grâce aux négociations menées par les syndicats et des associations privées
- De nouveaux droits n'ont pas été reconnus

(au besoin, cochez plus d'une case)

Veillez expliquer votre réponse :

Tout d'abord, la révision constitutionnelle de 2019 a consacré un « droit au revenu minimum garanti » (art. 21 par. 1), ce qui est un nouveau droit d'aide sociale au sein de l'ordre juridique hellénique. D'ailleurs, même si cela n'est pas inscrit dans la Constitution, la législation interdit la coupure d'eau, ainsi que celle de l'électricité, pendant les moins hivernaux, en consacrant ainsi un nouveau « droit aux prestations essentielles ». Par ailleurs, pendant la crise financière, le législateur est intervenu afin d'interdire la saisie immobilière de la résidence principale des personnes endettées. Concernant l'Internet, il faut noter que des initiatives ont été prises afin d'y garantir l'accès des résidents des îles isolées. Force est aussi de constater que le droit d'accès à Internet a été inscrit dans la Constitution déjà suite à la révision constitutionnelle de 2001 (art. 5A par. 2). Cette dernière révision a aussi consacré un droit à la protection de l'identité génétique ainsi qu'à la protection de chaque individu contre les interventions biomédicales.

4) Les contraintes budgétaires et les mesures de maîtrise des dépenses publiques peuvent-elles limiter l'effectivité des droits sociaux ?



- Oui
- Non
- Oui, mais seulement dans certains domaines

Veillez expliquer votre réponse :

Les contraintes budgétaires ont un impact négatif sur la mise en œuvre de toutes les politiques sociales, car elles conduisent à la réduction des retraites et des allocations sociales, ainsi qu'à la régression des infrastructures nécessaires pour l'octroi de telles prestations.

5) Existe-t-il dans votre pays, le cas échéant dans des secteurs spécifiques, un « noyau intangible » de droits sociaux qui ne peuvent être sacrifiés même pour faire face à une situation financière contingente ?

- Oui
- Non

6) Dans l'affirmative, comment le « noyau essentiel » des droits sociaux qui ne peuvent être sacrifiés a-t-il été identifié ?

- Au niveau constitutionnel
- Par des lois ordinaires
- Par des dispositions réglementaires
- Par la jurisprudence
- Autre

(au besoin, cochez plus d'une case)

Veillez expliquer votre réponse :

La Constitution hellénique prévoit l'enseignement public obligatoire de 9 ans, élément qui désigne un noyau intangible du droit à l'enseignement. Il en va de même pour les universités publiques, dont la privatisation ne pourrait pas se permettre. Il faut aussi noter que tout patient est obligatoirement accueilli aux soins urgents des hôpitaux publics. Concernant le droit à la retraite, le Conseil d'État hellénique a tranché la question en interdisant son abrogation même dans le cas des personnes condamnées par le juge pénal (Ass., 996/2022; cf Cour des comptes, Ass., 6456/2015). Par ailleurs, le Conseil d'État hellénique a énoncé la garantie d'un droit à la retraite d'un montant similaire (pourcentage élevé) à celui du salaire acquis pendant la vie professionnelle active.



7) Comment la pénurie de ressources financières affecte-t-elle l'efficacité des droits sociaux dans votre pays ?

- Les droits sociaux doivent être garantis en toute hypothèse, indépendamment des règles budgétaires.
- Les règles budgétaires prévalent toujours sur les droits sociaux.
- Il convient de trouver un équilibre entre droits sociaux et règles budgétaires.

Dans ce dernier cas, expliquez qui est compétent pour effectuer cet équilibre :

Le Parlement hellénique vote chaque année le budget public, tout en prévoyant les dépenses de politiques sociales. Ensuite, l'Administration intervient afin de réaliser les politiques sociales dans le cadre législatif prévu. Elle est donc liée par le budget voté précédemment. D'autre part, si des dispositions légales limitent ou, à tout le moins, affectent les droits sociaux, il incombe au juge, le plus souvent administratif, de procéder à un équilibre, lorsqu'il est appelé à évaluer, dans le cadre d'un litige précis, la constitutionnalité des dispositions en question.

8) Des prestations sociales spéciales ont-elles été introduites dans votre pays afin de faire face aux urgences à court et moyen terme de ces dernières années (pandémie, crise énergétique, crise bancaire et financière) ?

- Oui
- Non

Dans l'affirmative, veuillez indiquer les principales mesures introduites :

Pendant la crise financière, la plupart d'allocations sociales a diminué. Il en va de même pour les retraites qui ont connu une réduction importante. Cependant, il faut noter que la loi sur la protection de la résidence principale à l'encontre des saisies immobilières a été votée à l'occasion de la crise économique. Pendant la crise sanitaire, des subventions ont été données aux moyennes et aux petites entreprises pour faire face à la perte de leur clientèle. D'ailleurs, pendant la crise énergétique, l'Administration a octroyé des aides au paiement des factures de l'électricité et du gaz naturel, aux achats des produits alimentaires et de ménage, sur la base d'un critère financier.

9 En cas de réponse positive à la question précédente, veuillez préciser si les mesures introduites comprenaient également des dérogations à la répartition ordinaire des compétences entre le juge administratif et les autres juges.

Il n'y a pas eu un changement dans la répartition des compétences entre le juge administratif et les autres juges.

10 Quelles entités peuvent-elles être impliquées dans la fourniture de prestations sociales ?

- Des entités publiques



- Des entités privées incluses dans le système public Des entités privées sur une base volontaire
 Autre

(au besoin, cochez plus d'une case)

Veillez expliquer votre réponse :

Dans l'ordre juridique hellénique il y a, en principe, une distinction claire entre les services publics sociaux opérant en tant qu'organes de l'Administration et les personnes morales de droit privé qui agissent à leur propre intérêt. C'est plutôt dans le domaine des entreprises publiques de biens essentiels qu'on constate un mélange entre les deux, élément qui ne concerne pas toutefois l'Administration, qui est responsable pour la fourniture des prestations sociales.

11) Les niveaux territoriaux de pouvoir non étatiques disposent-ils de compétences administratives et réglementaires en la matière ?

- Oui
 Non

12) Dans l'affirmative, les niveaux territoriaux de pouvoir non étatiques sont-ils compétents pour accorder, exclure ou conditionner l'accès aux prestations sociales ?

- Oui
 Non
 Oui, mais seulement dans certains domaines

Veillez expliquer votre réponse :

Dans l'ordre juridique hellénique, c'est l'État qui dispose de la compétence d'adopter des actes réglementaires relatifs aux droits sociaux. L'Administration opère surtout par le biais de services publics sociaux qui tranchent les cas individuels des administrés. Il se peut que les collectivités territoriales (régions et municipalités) disposent de la compétence d'agir par rapport aux politiques sociales, mais cela se fait dans un cadre prévu par l'État, selon la Constitution, qui leur confère l'administration «des affaires locales» (art. 102). Plus simplement, dans l'ordre juridique hellénique, les collectivités locales sont plutôt des organes d'exécution des politiques sociales.

13) Dans votre système juridique, les citoyens non européens peuvent-ils bénéficier de prestations liées aux droits sociaux ? Dans l'affirmative, à quelles conditions ?



- Oui
- Non
- Oui, dans certains domaines

Veillez expliquer votre réponse :

Les étrangers en situation régulière disposent des mêmes droits que les citoyens de l'Union européenne en vertu du principe d'égalité. Par ailleurs, les demandeurs d'asile ont le droit d'accéder à plusieurs prestations sociales. La question devient plus compliquée quant aux étrangers en situation irrégulière, qui jouissent des droits de l'enseignement, ainsi que le droit aux soins urgents. Ces derniers, en raison de leur statut, sont privés d'une grande partie des droits sociaux.

PARTIE II

PROTECTION JUDICIAIRE DES DROITS SOCIAUX

1 Dans votre pays, quel est le tribunal compétent pour les litiges relatifs aux droits sociaux ?

- Juge administratif
- Juge civil
- Autre

Veillez expliquer votre réponse :

En Grèce, le juge compétent pour les litiges concernant les droits sociaux est, pour la plupart, le juge administratif. Cela est dû au fait que les services publics sociaux sont organisés en tant que personnes morales de droit public. Par conséquent les litiges appartiennent au juge administratif en fonction du critère organique. C'est à noter toutefois que les litiges qui concernent les retraites de fonctionnaires publics sont portés devant la Cour des Comptes (art. 98 par. 1 al. f) de la Constitution). Il se peut, enfin, que le juge civil traite aussi des questions sociales, mais cela dépend du dispositif concerné. Tel est le cas par exemple de la protection de la résidence principale des individus endettés à l'encontre des banques qui revient au juge civil. En plus le juge civil est le juge du travail pour les employés du secteur privé.

2 Les litiges relatifs aux droits sociaux dans les domaines suivants relèvent-ils de la compétence de la juridiction administrative de votre pays ?

- Sécurité sociale
- Éducation
- Santé
- Assistance sociale
- Protection de la maternité
- Protection de l'emploi et formation professionnelle



En cas de réponse négative pour certains des domaines énumérés ci-dessus, veuillez indiquer quelle est la juridiction compétente pour connaître des litiges relatifs à ces droits (tribunal civil, tribunal du travail, etc.) :

- 3 Le juge administratif est-il compétent dans votre pays pour se prononcer sur la légalité des actes administratifs adoptés par les administrations publiques ou d'autres entités publiques pour organiser et régir la prestation des services sociaux ?

- Oui
 Non

Veuillez expliquer votre réponse : **Les actes administratifs qui portent sur l'organisation du service public et de la prestation des services sociaux sont des actes réglementaires dont le juge compétent est le Conseil d'État par le biais du recours pour excès de pouvoir (recours en annulation).**

- 4 En particulier, le juge administratif connaît-il des actes administratifs et/ou des procédures d'attribution ou de reconnaissance de subventions, d'aides, de prestations et d'autres services relatifs aux droits sociaux ?

- Oui
 Non
 Oui, mais seulement dans certains domaines

Dans la négative, veuillez indiquer quelle juridiction est compétente pour connaître des litiges susmentionnés (tribunal civil, tribunal du travail, etc.) :

- 5 Le juge administratif apprécie-t-il uniquement la régularité des procédures ou peut-il également vérifier si l'individu est en droit de recevoir la prestation injustement refusée ?

- Il ne se prononce que sur la régularité des procédures administratives.
 Il dispose du pouvoir de vérifier le droit de l'individu à une prestation sociale.

Veuillez expliquer votre réponse, en fournissant le cas échéant des informations spécifiques sur les différents domaines des droits sociaux et sur les techniques de protection utilisées :

À tout moment un individu peut saisir le juge administratif afin d'exiger l'accès à une prestation sociale ou à des services que l'Administration lui a refusés. Par exemple, un individu peut demander au juge (tribunal) administratif, par le biais d'un recours de plein contentieux, l'annulation ou la modification d'une décision prise par l'Administration concernant le montant de sa retraite ou le montant de cotisations reconnues.

- 6 De quels recours le juge administratif dispose-t-il pour protéger les droits sociaux ?

- Annulation des actes organisationnels ou des actes spécifiques limitant les droits sociaux
 Réparation des dommages
 Condamnation à une exécution spécifique par la reconnaissance ou l'attribution de l'avantage/du droit requis



Autre

(au besoin, cochez plus d'une case)

Veillez expliquer le cas échéant votre réponse en fournissant des informations spécifiques sur les différents domaines des droits sociaux et les techniques de protection spécifiquement utilisées :

Dans l'ordre juridique hellénique, les individus disposent notamment de trois possibilités: 1) exercer un recours en annulation contre un acte réglementaire au Conseil d'État, 2) exercer un recours de plein contentieux au tribunal administratif, 3) exercer un recours en indemnisation en raison d'un acte illégal de l'Administration. A travers tous ces moyens, le juge administratif se saisit par les requérants, afin de protéger les droits sociaux.

7 Existe-t-il des procédures accélérées ou simplifiées en matière de protection des droits sociaux ou, à tout le moins, des procédures spéciales ?

Oui

Non

Oui, mais seulement dans certains secteurs

Veillez expliquer votre réponse :

Dans plusieurs cas, avant la saisine du tribunal administratif, la loi exige qu'un comité s'occupe de la demande de l'administré. Tel est le cas particulièrement du droit à la retraite, car l'individu est obligé de faire un recours devant l'Administration afin qu'il puisse accéder aux tribunaux administratifs, dans l'hypothèse de son rejet. Dans ce cas-là il peut se présenter devant le juge sans l'appui d'un avocat (art. 27 par. 2 al. b) du Code de la procédure administrative contentieuse - loi 2717/1999).

8 Existe-t-il dans votre pays des dispositions relatives à l'ADR (Alternative Dispute Resolution, soit résolution alternative des litiges) en matière de droits sociaux, en ce compris moyennant l'intervention d'une institution tierce faisant office de « garante des droits sociaux » ? En particulier, la médiation est-elle possible ?

Oui

Non

Oui, mais seulement dans certains secteurs

Indiquez les secteurs concernés et les modèles d'ADR (Alternative Dispute Resolution) :

Pour le moment, la médiation obligatoire n'a été introduite en Grèce que dans le cadre des litiges civils. Aucune des situations dans lesquelles elle est prévue n'a trait aux droits sociaux.

9) Sur la base de votre expérience, quels sont les principaux problèmes auxquels est confronté le juge administratif pour assurer une protection efficace des droits sociaux ?

Pouvoir discrétionnaire excessif des organismes publics compétents



- Réticence à se conformer aux décisions judiciaires
- Inadéquation des instruments de protection mis à disposition par le système juridique
- Rareté des ressources économiques disponibles
- Faible sensibilisation aux droits sociaux au sein de la communauté
- Autre

(au besoin, cochez plus d'une case)

Veuillez expliquer votre réponse :

Même si l'ordre juridique hellénique dispose des écoles publiques, des universités publiques, des hôpitaux publics et d'un système de la sécurité sociale bien élaboré, il est possible de constater un écart entre les droits sociaux proclamés en théorie et leur mise en œuvre. C'est à dire que les individus n'arrivent pas à jouir pleinement leurs droits sociaux, même dans les cas où il existe une décision du juge administratif en faveur des administrés par ex. quant à la constitutionnalité d'une réduction des retraites, et souvent préfèrent le domaine privé pour satisfaire leurs besoins, si ils peuvent s'offrir. Cela est dû aux ressources faibles qui diminuent les prestations et affaiblissent le niveau de services publics sociaux, à la répartition parfois irrationnelle et la mauvaise gestion de ces ressources, aussi bien qu'au manque de familiarisation quant à l'accès aux droits sociaux.

PARTIE III

CAS PRATIQUES

- 1 Illustrez un cas pratique, survenu dans votre système juridique, dans lequel la juridiction administrative a considéré qu'un acte ou une mesure affectant les droits sociaux était illégal(e) parce qu'il/elle portait atteinte à l'« essence » de droits qu'il n'est possible de restreindre en aucun cas (maximum 10 lignes).

Le Conseil d'État hellénique avec ses fameux arrêts Ass. 2287-2290/2015 a jugé inconstitutionnelle la réduction, insuffisamment justifiée, portée par le législateur aux retraites, en énonçant qu'il s'agissait d'une atteinte au noyau dur du droit à la sécurité sociale.

- 2 Illustrez un cas pratique, survenu dans votre système juridique, dans lequel le tribunal a considéré qu'une prestation ou un service lié(e) aux droits sociaux, octroyé(e) en vertu de la loi aux citoyens de votre pays, était extensible aux étrangers (citoyens de l'UE et extracommunautaires), ou que la condition d'« ancrage territorial » requise des étrangers était déraisonnable ou disproportionnée (maximum 10 lignes).

Le Conseil d'État hellénique (1ère Chambre) par son arrêt 1485/2016 (en formation étendue) a énoncé que l'allocation du troisième enfant doit être octroyée à l'épouse d'un citoyen européen résidant régulièrement





en Grèce en vertu du principe d'égalité de traitement des travailleurs ressortissants de l'UE en libre circulation quant à la jouissance des avantages sociaux et des prestations familiales.

- 3 Illustrez un cas pratique, survenu dans votre système juridique, dans lequel la juridiction administrative a considéré qu'elle pouvait directement reconnaître au demandeur (en termes d'appréciation ou de condamnation) l'aide, la prestation ou le service illégalement refusé(e) par l'administration publique (maximum 10 lignes).

Par son arrêt 2362/2019 le Conseil d'État hellénique a imposé à la caisse d'assurance maladie l'obligation de rembourser un individu pour les soins urgents qu'il a reçu dans un hôpital privé, car il s'agissait d'une urgence médicale.

