



**SÉMINAIRE ORGANISÉ PAR LA COUR ADMINISTRATIVE SUPRÊME DE FINLANDE
EN COOPÉRATION AVEC L'ACA-EUROPE**

**CARTOGRAPHIE DE LA PROTECTION A MULTIPLES NIVEAUX DES DROITS FONDAMENTAUX
AU SEIN DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES EUROPEENNES**

Questionnaire

La présidence finlandaise de l'ACA-Europe met l'accent sur le dialogue vertical entre les juridictions administratives suprêmes nationales et les cours européennes, c'est-à-dire la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH). Dans le présent questionnaire, ce dialogue vertical est abordé sous l'angle, d'une part, du cadre pluraliste de la protection des droits européens fondamentaux et, d'autre part, du cadre constitutionnel national des droits fondamentaux.

La notion de « droit fondamental », que l'on retrouve dans le titre du questionnaire, doit être comprise au sens large. Elle renvoie aux droits qui sont reconnus comme étant fondamentaux dans les ordres juridiques respectifs. Cela implique que ces droits sont, en quelque sorte, des normes suprêmes, souvent protégées judiciairement contre toute violation par les autorités publiques, en ce compris le pouvoir législatif.

Dans les systèmes juridiques nationaux, ces droits sont généralement inscrits dans la constitution, mais ils peuvent aussi figurer dans les conventions internationales relatives aux droits de l'homme applicables au niveau national. Dans le champ d'application du droit communautaire, la Charte des droits fondamentaux (CDFUE) constitue la principale source de droits fondamentaux. Il arrive fréquemment que ces différentes sources de droit soient simultanément applicables dans des cas concrets. Qui plus est, au sein de chaque système, une ou plusieurs juridictions spécifiques ou d'autres autorités sont généralement considérées comme suprêmes ou faisant autorité. On peut considérer, en ce sens, que la protection des droits fondamentaux en Europe est « pluraliste ».

Parmi les normes juridiques, celles relatives aux droits fondamentaux en Europe présentent plusieurs caractéristiques qui compliquent leur application au sein des juridictions nationales. Premièrement, elles sont généralement sujettes à différentes interprétations, ce qui met en relief le rôle des décisions rendues antérieurement par les juridictions nationales et européennes. Deuxièmement, en raison de la nature pluraliste du système européen des droits fondamentaux, les juridictions nationales doivent parfois décider quelle source de droits fondamentaux doit prévaloir sur les autres et pour quels motifs. Troisièmement, il semble qu'il n'y ait pas une seule bonne réponse à la deuxième question. À titre d'exemple, le droit communautaire prévaut sur le droit national, en ce compris les constitutions nationales. Toutefois, comme le prévoit l'article 52.4 de la CDFUE, les droits fondamentaux reconnus par la Charte doivent être interprétés en harmonie avec les traditions constitutionnelles des États membres.

Tenant compte du cadre susmentionné, le questionnaire suivant est préparé en vue d'une évaluation comparative du fonctionnement du système de protection des droits fondamentaux, à la lumière de la pratique juridique des juridictions administratives suprêmes en Europe.

À cette fin, les premières questions concernent le cadre institutionnel de base pour l'application des droits fondamentaux et des droits de l'homme dans l'ordre juridique national. Suivent des questions sur la manière





dont l'interprétation des normes nationales et européennes en matière de droits fondamentaux interagit dans la pratique des juridictions nationales.

Tenant compte des différences entre les cultures juridiques européennes, n'hésitez pas à compléter vos réponses en fournissant des informations supplémentaires et/ou des éclaircissements.





I Informations contextuelles

1. Quelle est la dénomination formelle de votre juridiction ? Veuillez indiquer le pays.

Conseil d'État hellénique

Symvoulío tis Epikrateias (Συμβούλιο της Επικρατείας)

2. Quel est le nombre de décisions rendues par votre juridiction chaque année (en moyenne) ?

Entre 2.800 et 3.000 (ce chiffre n'inclut pas les décisions de sursis à exécution et les avis sur la légalité des projets de décret présidentiel)

3. Quel est le nombre de décisions rendues antérieurement publiées par votre juridiction chaque année (en moyenne) ?

II Constitutionnalité de la législation et applicabilité des normes relatives aux droits fondamentaux. Mentionnez votre réponse en caractères gras.

4. Votre pays dispose-t-il d'une constitution écrite ?

Oui

Non

5.a Votre juridiction est-elle autorisée à appliquer directement la Constitution (écrite ou non) dans ses décisions ?

Oui

Non

5. b. Dans l'affirmative, à quelle fréquence cela arrive-t-il dans la pratique ?

Rarement

Parfois

Souvent

5. c. Dans l'affirmative, à quels domaines du droit constitutionnel se rapportent généralement ces affaires ?

Droits fondamentaux

Principes démocratiques

État de droit

Fédéralisme et autonomie locale

Processus législatif

Finance

Autre. Veuillez préciser votre réponse ci-dessous.

5. d. Si votre juridiction n'est pas autorisée à appliquer directement la Constitution, veuillez expliquer brièvement le fonctionnement de votre système national.





6.a Votre juridiction est-elle autorisée à abroger un texte de loi ordinaire s'il est jugé inconstitutionnel ?

- Oui
- Non

6.b. Dans l'affirmative, à quelle fréquence cela arrive-t-il dans la pratique ?

- Rarement
- Parfois
- Souvent
- Très souvent

6.c. Dans la négative, quelle institution, le cas échéant, dispose-t-elle du pouvoir de se prononcer sur la validité constitutionnelle d'un texte de loi ordinaire (in abstracto ou in concreto)

En Grèce toutes les juridictions ont le devoir de contrôler l'inconstitutionnalité de la disposition législative qui sont appelés à appliquer dans le cadre d'une affaire précise. Le contrôle d'inconstitutionnalité concerne le contenu de la loi et non pas le respect de la procédure de son élaboration.

Si deux des trois cours suprêmes du pays (Conseil d'Etat – Cour de Cassation – Cour des Comptes) rendent des arrêts divergents sur la constitutionnalité de la même disposition législative, la question est renvoyée devant la Cour Spéciale Suprême qui tranche définitivement la question. Si cette Cour juge que la disposition législative en question est contraire à la Constitution, elle est rendue caduque erga omnes.

La Cour Spéciale Suprême (quand elle est saisie de la question de constitutionnalité d'une loi) est composée de treize membres : Les présidents des cours suprêmes, et quatre conseillers d'Etat et quatre conseillers à la Cour de Cassation, tirés au sort pour un mandat de deux ans. A ces membres s'ajoutent deux professeurs de droit, désignés aussi par tirage au sort pour deux ans.

La Grèce n'a pas de Cour Constitutionnelle devant laquelle les requérants pourraient contester directement la constitutionnalité de la loi, in abstracto, indépendamment de son application à une affaire précise. En tout cas, vu sa compétence, le Conseil d'Etat est amené assez fréquemment (en tout cas plus souvent que les autres juridictions) à faire face à des questions de constitutionnalité des lois ; c'est pour cela que dans le système juridique de la Grèce il joue un rôle de Cour «quasi-constitutionnelle».

7. Votre juridiction a-t-elle rendu des décisions sur les sujets suivants au cours des dix dernières années ?

- Droit d'asile
- Droits sociaux
- Droits environnementaux
- Droits des générations futures
- Droits des peuples autochtones
- Dignité humaine
- Droits fondamentaux dans le contexte de la sécurité nationale
- Droits fondamentaux dans le contexte de l'état d'urgence

8. Dans les affaires où votre juridiction a invoqué la Constitution, quel rôle celle-ci a-t-elle joué dans sa motivation ? Choisissez toutes les options applicables.





- Symbolique / décorum
 - X Un argument supplémentaire à l'appui d'une décision qui repose intrinsèquement sur la législation ordinaire
 - X Une source d'interprétation permettant l'application correcte de la législation ordinaire en l'espèce (c.-à-d. une interprétation favorable aux droits fondamentaux)
- Un rôle décisif, la décision reposant uniquement sur la Constitution lorsque la législation ordinaire est muette ou imprécise en l'espèce
 - X Un rôle prépondérant, la législation ordinaire normalement applicable étant écartée/déclarée invalide pour des motifs constitutionnels
- Autre. Veuillez expliquer votre réponse et/ou donner un exemple.

III Interaction entre les droits fondamentaux nationaux et européens, et les normes internationales en matière de droits de l'homme

9.a. Votre juridiction est-elle autorisée à appliquer les conventions internationales relatives aux droits de l'homme et à suivre la jurisprudence internationale à cet égard dans le cadre de ses décisions ?

- X Oui
- Non

9.b. Dans l'affirmative, à quelle fréquence cela arrive-t-il dans la pratique ?

- Rarement
- X Parfois
- Souvent
- Très souvent

10.a. Votre juridiction est-elle autorisée à appliquer la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) dans ses décisions ?

- X Oui
- Non

10. b. Dans l'affirmative, à quelle fréquence cela arrive-t-il dans la pratique ?

- Rarement
- X Parfois
- Souvent
- Très souvent

11. Lorsqu'elle applique les dispositions de la Constitution relatives aux droits fondamentaux, votre juridiction applique-t-elle simultanément les dispositions similaires de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) ?

- Très rarement
- Parfois





- Souvent
- Très souvent

12. Lorsqu'elle applique les dispositions de la Constitution relatives aux droits fondamentaux dans le champ d'application du droit communautaire, votre juridiction applique-t-elle également les dispositions correspondantes de la CDFUE ?

- Très rarement
- Parfois
- Souvent
- Très souvent
- Ma juridiction n'applique pas la Constitution dans le champ d'application du droit communautaire.

13. Dans les affaires où votre juridiction se réfère à la CEDH, quel rôle la Convention joue-t-elle dans la motivation ? Choisissez toutes les options applicables.

- Symbolique / décorum
- Un argument supplémentaire à l'appui d'une décision qui repose intrinsèquement sur la législation ordinaire
- Une source d'interprétation permettant l'application correcte de la législation ordinaire en l'espèce (c.-à-d. une interprétation favorable aux droits de l'homme)
- Un rôle décisif, la décision reposant uniquement sur la CEDH lorsque la législation nationale est muette ou imprécise en l'espèce
- Un rôle prépondérant, la législation ordinaire normalement applicable étant écartée/déclarée invalide sur la base de la CEDH
- Autre. Veuillez expliquer votre réponse et/ou donner un exemple.

14. Il ressort de la jurisprudence de la CJUE (voir, à titre d'exemple, C-14/83, von Colson) que les juridictions nationales doivent interpréter et appliquer la législation introduite en vue d'exécuter la directive conformément aux exigences du droit communautaire. Dans le cadre de l'application du droit communautaire, quelle est la fréquence de ce type d'interprétation et d'application du droit dans l'argumentation de votre juridiction ?

- Jamais
- Rarement
- Parfois
- Souvent

15. L'obligation d'interpréter la législation nationale conformément au droit communautaire est étendue, mais pas illimitée. Conformément à la jurisprudence de la CJUE (à titre d'exemple, C-12/08, Mono Car Styling), cette obligation est limitée par les principes généraux du droit (de sécurité juridique et de non-rétroactivité en particulier) et ne peut dès lors servir de base à une interprétation contra legem du droit national. Si une incompatibilité entre le droit national et le droit communautaire ne peut être résolue par une telle interprétation, la juridiction nationale est tenue de déclarer inapplicable la disposition du droit national





*incompatible avec le droit communautaire (à effet direct) (voir, à titre d'exemple, affaire 152/84, Marshall).
À quelle fréquence retrouve-t-on ce type de motivation dans l'argumentation de votre juridiction*

- Jamais
- Rarement
- Parfois
- Souvent

16. Votre juridiction a-t-elle déjà rendu des décisions concernant l'application de l'article 51 (Champ d'application) de la CDFUE ? Dans l'affirmative, veuillez brièvement les décrire, en ce compris leur contexte.

Si le requérant invoque la violation d'un article de la Charte, l'art. 51 est mentionné par la jurisprudence soit pour écarter son application, dans les cas où l'affaire n'est pas régie par le droit européen, soit pour la confirmer.

Par l'arrêt du Conseil d'État 1580/2023, il a été admis que, dans le cas porté devant lui, les règles du droit de l'Union permettaient le financement d'une activité jusqu'à une certaine date, bien précise. Il a été jugé que si, après cette date, une décision de justice est édictée qui rend le financement possible (financement que l'administration avait initialement refusé, rejetant la demande du requérant), il doit être versé - même si le délai de paiement a expiré – et ceci afin d'assurer le plein exercice du droit à la protection juridictionnelle, qui est garanti non seulement par la Constitution grecque, mais aussi par l'article 47 de la Charte, qui s'appliquait en l'espèce dans la mesure où l'affaire était régie par le droit européen, selon l'article 51 de celui-ci.

Par ailleurs, il a été jugé (C.d.E. arrêt 2350/2022) qu'une disposition législative en vertu de laquelle le recours juridictionnel contre un acte de l'administration fiscale ne peut pas soulever des moyens relatifs aux faits de l'espèce autres que ceux que le requérant avait inclus dans son recours administratif préalable obligatoire, n'est pas contraire au droit à la protection juridictionnelle garanti par la Charte dans les cas où celle-ci est applicable en vertu de l'article 51.

17. Votre juridiction a-t-elle déjà rendu des décisions concernant l'application de l'article 52 (Portée et interprétation des droits et des principes) de la CDFUE ? Dans l'affirmative, veuillez brièvement décrire la/les décision(s), y compris le contexte.

Comme il a été jugé, dans le cadre d'un litige administratif résultant de l'imposition de sanctions administratives pécuniaires dans le domaine douanier (pour contrebande), un jugement pénal définitif et irrévocable d'acquiescement pour le même délit de contrebande, lie le juge administratif quant à la légalité de l'imposition de sanctions à son encontre, ce qui conduit à leur annulation par le tribunal administratif, c'est-à-dire à un résultat qui reflète les exigences de l'article 4, par. 1 du 7e protocole à la CEDH, tel qu'interprété par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, mais aussi les exigences des articles 50 et 52 par. 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'U.E. (C.d.E. arrêt 1914/2023).

18. Dans les affaires où votre cour s'est référée à la CDFUE, quel rôle la Charte a-t-elle joué dans l'argumentation ? Choisissez toutes les options applicables.

- Symbolique / décorum
- Un argument supplémentaire à l'appui d'une décision reposant sur le droit communautaire et la législation nationale ordinaire
- Une source d'interprétation qui permet une application correcte du droit communautaire et de la législation nationale ordinaire en l'espèce





- Un rôle décisif, la décision reposant uniquement sur la CDFUE lorsque le droit communautaire et la législation nationale sont muets sur la question
- X Un rôle prépondérant, la législation ordinaire normalement applicable étant écartée/déclarée invalide sur la base de la CDFUE

Autre. Veuillez donner un exemple.

19. *Votre juridiction a-t-elle rendu des décisions dans le passé concernant l'application de l'article 53 (Sauvegarde des droits de l'homme reconnus) de la CEDH ? Dans l'affirmative, veuillez brièvement décrire la/les décision(s), y compris le contexte.*

Non

20. *Votre juridiction a-t-elle rendu des décisions dans le passé concernant l'application de l'article 53 (Niveau de protection) de la CDFUE ? Dans l'affirmative, veuillez brièvement décrire la/les décision(s), y compris le contexte.*

Notre juridiction n'a pas rendu à ce jour des arrêts relatifs à l'application de l'art. 53 de la Charte.

Nous pouvons en tout cas mentionner un arrêt récent rejetant le recours pour excès de pouvoir dans une affaire relative au remboursement d'une aide. Il a été jugé, entre autres, que la récupération de l'aide est la conséquence de la constatation que le bénéficiaire n'a pas respecté les conditions d'éligibilité de l'opération subventionnée et que son obligation de rembourser le montant de l'aide ne peut être considérée comme une violation du droit de propriété consacré à l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en combinaison avec les art. 52 et 53 de celle-ci, dispositions invoquées par le requérant devant le Conseil d'État. L'obligation de remboursement ne constitue non plus une violation de l'article 1er du premier protocole additionnel à la CEDH. (C.d.E. arrêt 1666/2023).

21. *Votre juridiction a-t-elle appliqué les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution d'une manière qui assure un meilleur niveau de protection des droits individuels que celui procuré par les conventions internationales relatives aux droits de l'homme ? Dans l'affirmative, veuillez expliquer votre réponse et/ou fournir un exemple.*

Notre juridiction se réfère aux textes protégeant les droits individuels (Constitution, CEDH, Charte etc) en s'abstenant de déclarer que tel ou tel texte se révèle plus protecteur que les autres ; elle procède souvent à une interprétation combinée desdits textes afin de garantir une protection optimale des droits et libertés individuels.

Il ne peut, néanmoins, pas être exclu que l'interprétation des textes nationaux conduite à une protection renforcée des droits individuels par rapport à celle garantie par les textes internationaux. P.ex. dans l'hypothèse d'une expropriation déclarée dans un but d'intérêt général, la jurisprudence, en interprétant la législation nationale, sous la lumière de la disposition constitutionnelle protégeant le droit de propriété, admet que son retrait, sur demande du propriétaire, peut, sous certaines conditions, être obligatoire si l'État n'a pas utilisé le bien immobilier pour accomplir le but d'intérêt général pour la satisfaction duquel l'expropriation avait été déclarée. L'opinion dissidente (minoritaire) exprimée dans cette affaire, pour laquelle l'État dans ce cas de figure n'est pas obligé de retirer l'acte d'expropriation, souligne qu'une telle obligation ne découle aucunement du premier protocole additionnel à la CEDH (C.d.E. arrêt 1211/2007 Ass.).

De même, le Conseil d'État, en application de la disposition constitutionnelle concernant la fiscalité, juge qu'une loi imposant une taxe ne peut dans aucun cas avoir force rétroactive de plus d'un an





(jurisprudence abondante. P.ex. C.d.E. arrêt 2563/2022 Ass.), tandis que la jurisprudence de Strasbourg admet que l' art. 1^{er} du Protocole n° 1 n'interdit pas, en tant que tel, l'application rétroactive d'une loi fiscale ; la question pour la Cour de Strasbourg est de savoir si, dans les circonstances précises d'une affaire, la loi fiscale impose au particulier une charge excessive (af. Di Belmonte c. Italie, 16 mars 2010).

22. *Votre juridiction a-t-elle appliqué les droits fondamentaux repris dans la Constitution en définissant la substance d'une disposition relative aux droits fondamentaux par rapport aux conventions internationales relatives aux droits de l'homme ou à la CDFUE, et à la jurisprudence s'y rapportant ? Dans l'affirmative, veuillez expliquer votre réponse et/ou fournir un exemple.*

Les dispositions du droit national sont interprétées sous la lumière des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, ainsi que de la jurisprudence de la CEDH et de la Cour de Justice de Luxembourg.

La formulation suivante de la jurisprudence est caractéristique : «La disposition précitée de la loi X, interprété à la lumière de l'article ... de la Constitution et des articles ... de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), telle qu'interprétée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, a le sens que ...» ; d'ailleurs, selon notre juridiction, la Constitution doit être interprétée d'une manière «favorable» à la CEDH, comme elle est interprétée et appliquée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, ce qui signifie notamment que, si plusieurs versions sont raisonnablement soutenables quant au sens d'une certaine disposition constitutionnelle, le juge grec doit, au moins en principe, préférer celle qui peut se «concilier» avec la CEDH et la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme

Le Conseil d'État a même été, dans certains cas, amené à revoir sa jurisprudence pour l'adapter à celle des cours européennes.

P.ex. 1) la jurisprudence de notre Cour, sous l'influence de la jurisprudence européenne, admet qu'en cas d'interprétation différente par rapport au passé d'une disposition concernant la recevabilité d'un recours, cette nouvelle jurisprudence (si elle conduit à l'irrecevabilité du recours) ne s'appliquera pas au cas précis, afin de respecter la confiance légitime du requérant, ainsi que pour le motif, notamment, de sauvegarde du droit à la protection juridictionnelle et (p.ex. C.d.E. arrêts 1825/2022, 1893/2016).

2) la jurisprudence a petit à petit étendu quelques privilèges procéduraux reconnus par les textes en faveur de l'administration aux administrés ; p.ex. la loi prévoyait que le délai de recours juridictionnel était suspendu pour l'administration (État – personnes morales de droit public) pendant toute la période des vacances judiciaires (du 1^{er} juillet au 15 septembre) tandis que pour les administrés il l'était uniquement pour le mois d'août. La jurisprudence du Conseil d'État a finalement admis que, pour raison d'égalité des armes entre les parties, la même période de suspension du délai devait être reconnue aussi bien pour l'administration que pour les administrés et a jugé que le délai devrait être suspendu pour les vacances judiciaires pour tous, Administration et particuliers (p.ex. C.d.E. arrêts 1729/2023, 2807/2002 Ass.).

3) De même, influencé par la jurisprudence de Strasbourg, le Conseil d'État, qui d'une jurisprudence ancienne et constante admettait que la protection constitutionnelle du droit de propriété concernait uniquement la protection des droits réels, a modifié sa position pour finalement admettre que la protection constitutionnelle s'étend aussi bien aux droits obligationnels et que par conséquent elle concerne tous les droits patrimoniaux (C.d.E. arrêt 1117/2014 Ass.).

