



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 ?

Within the Greek Council of State, the Case-Law and Research Office, which is made up of judges, is responsible for closely and regularly monitoring the case-law of the CJEU, among others, and for presenting reports of its most important judgments in a bulletin accessible to all judges of the Council of State and the administrative courts.

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) ?

The Case-Law and Research Office is made up of eight judges, including a Councillor of State, two Masters of Requests and five Auditors.

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 ?

The Code of Administrative Procedure (Article 101) provides for an application for review of a final decision of the administrative courts on certain grounds listed exhaustively (e.g. knowledge of new facts or evidence) but not on the grounds that a ruling of the CJEU, handed down in the context of another dispute, directly or indirectly concerns the legal issues raised in the dispute in the final decision.

Moreover, according to the case-law of the CJEU (judgment of 6/10/2015, C-69/14, Târșia, § 29, judgment of 30/9/2003, C-224/01, Köbler, § 59, see also the judgment of the Greek Council of State No 799/2021 in plenary session), a national administrative court is not obliged to revise its decision, which has acquired the force of res judicata, in order for it to take into account a judgment of the CJEU that has adopted a different interpretation of the relevant provision from the one adopted by the national court.

However, parties injured by an erroneous decision may seek compensation for the damage they have suffered by bringing an action for civil liability (Greek Council of State No 799/2021 in plenary session).

In any event, the parties can always challenge the decision in question, if it is not final, by way of an appeal or an appeal in cassation, and in this context they can invoke grounds or arguments arising from the recent judgment of the CJEU.

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 ?



Cofinancé par  
l'Union européenne

As indicated above, there is no provision for such a procedure. However, only the parties can challenge the erroneous decision by means of an appeal or an appeal in 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 ?

The administrative courts do not have the option of reviewing or annulling their final decisions of their own motion.

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 ?

In such a case, the parties may challenge the decision of the national court by way of an appeal or an appeal in cassation, citing the recent CJEU judgment. The arguments of the parties will be taken into account by the court hearing the case.

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

See the answer above.

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 ?

As there is no provision for such a procedure in Greek administrative litigation, there is no information on the number of disputes concerned.

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.

Legislative reforms of this kind have been carried out, for example, with regard to compliance with the 'ne bis in idem' principle, developed by the case-law of the CJEU and the ECtHR.

In particular, Article 5 of the Code of Administrative Procedure was amended by Article 17 of Act No 4446/2016 so that the administrative courts are bound not only by final decisions of the criminal courts but also by final orders of the councils of judges and prosecutors.



## 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 ?

Within the Greek Council of State, the Case-Law and Research Office, which is made up of judges, is responsible for closely and regularly monitoring the case-law of the ECtHR among themselves and for presenting reports of its most important judgments in a bulletin accessible to all judges of the Council of State and the administrative courts.

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) ?

See the answer above (1.1).

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

In the Greek legal system, the ECHR, like any duly ratified or approved international treaty or agreement, takes precedence over the law from the moment of its publication and entry into force, in accordance with Article 28 of the Constitution.

The Council of State has recognised the superior hierarchy of the Constitution over the ECHR, but has stressed that the Constitution must be interpreted as far as possible in a manner consistent with the ECHR and the judgments of the ECtHR (see, for example, Council of State judgment No 2208/2020 in plenary session, § 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) ?

Greek administrative courts apply the ECHR directly.

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

In Greek administrative litigation, there is no specific body with the power to monitor the application and interpretation of the ECHR by the administrative courts. However, it is the Administrative Courts of Appeal and the Council of State, hearing appeals or appeals in cassation, which review the application and interpretation of the ECHR by the lower administrative courts.



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 ?

The grounds of misinterpretation or misapplication (error of law) of the ECHR by an administrative court may be invoked in proceedings instituted by an appeal or an appeal in cassation against the contested decision of a lower court.

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 ?

In accordance with Article 69A of Presidential Decree No 18/1989 and Article 105A of the Code of Administrative Procedure, a decision by the Council of State or another administrative court in breach of the ECHR, as established by judgment of the ECtHR, may be challenged by a request for review.

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

The application for review must be made within 90 days of publication of the ECtHR judgment.

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* ?

The administrative court is not authorised to review its decision *ex officio*. Only the parties may seek a review of such a decision.

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

An application for such a decision to be reviewed must be made to the same court that handed down the decision. The law does not provide for special panels to deal with such requests.

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 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 ?

As indicated above, the parties may seek a review of a decision handed down in breach of the ECHR, as found by a judgment of the ECtHR.

Parties to other disputes may not request a review of decisions handed down in respect of their disputes. However, they may challenge decisions handed down in respect of their disputes by way of appeal or appeal in cassation, in which case they may invoke grounds or arguments arising from the ECtHR judgment.

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 ?

According to the statistical data extracted from the database, nine decisions of the Council of State and two decisions of other administrative courts were handed down in the context of a request for review during the period between 2012 and 2022.

The case-law of the Greek administrative courts shows that the grounds most frequently invoked for requesting a review of a case concern the infringement of Article 6(1) and (2) of the ECHR and Article 4 of Protocol No 7 to the ECHR

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 ?

As mentioned, the infringements most frequently found concern Article 6 of the ECHR (linked above all to the length of proceedings) and Article 1 of Protocol No 1 and Article 4 of Protocol No 7 to the ECHR.

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) ?

Provision is made for a special body responsible for enforcing and ensuring compliance with ECtHR judgments, made up of members of the State Legal Council (Article 2(d) of Presidential Decree No 238/2003).

Provision is also made for an advisory body, the 'National Mechanism for Monitoring the Enforcement of ECtHR Judgments', within the Ministry of Justice (Articles 62-66 of Act No 4443/2016), made up of the Secretary General for Transparency and Human



Cofinancé par  
l'Union européenne

Rights, a representative of the Ministry of Foreign Affairs and a representative of the State Legal Council.

Finally, it is also the State Mediator who ensures compliance with ECtHR judgments. The powers of the above bodies are essentially consultative as regards compliance with and the enforcement of ECtHR judgments. They may issue directives or instructions to the Administration, but not to the administrative courts.

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 !

Legislative reforms have been introduced to speed up and simplify legal proceedings, but also to obtain compensation for excessively long proceedings (Articles 53-58 of Act No 4055/2012). The administrative process has been reformed in order to resolve procedural formalities and speed up procedures.

In other areas too, reforms have been adopted and measures taken. For example, they concern

a) freedom of conscience and religion (strengthening the protection of conscientious objectors. The law allows sentences handed down for conscientious objection to military and armed service to be removed from criminal records),

b) the fight against discrimination (facilitating the inclusion of Roma children in primary schools and including them in the national education system, in particular through the introduction of a new education policy. In addition, the law allows same-sex couples to enter into civil partnerships, thus ensuring equal treatment for all Greek citizens, regardless of their sexual orientation),

c) the protection of property (providing for an adequate compensation mechanism and strict deadlines to be respected during expropriation procedures),

d) improving the conditions and duration of detention (detention for as long as strictly necessary and putting an end to the practice of detaining convicted persons in police stations for more than a month).

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) ?

The Hellenic Republic has ratified Protocol No 16 to the ECHR (see Articles 1 - 4 of Act No 4596/2019).

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.

A national administrative court, taking into account an advisory opinion that adopts a relevant interpretation of the ECHR, can avoid taking a decision that is incompatible with the case-law of the ECtHR.



Cofinancé par  
l'Union européenne

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

To date, no administrative court has requested an advisory opinion under Protocol No 16 to the Convention.



Cofinancé par  
l'Union européenne



### III COUR CONSTITUTIONNELLE

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

According to the Greek Constitution, the review of the constitutionality of laws is abstract and diffuse, i.e. it is exercised as of right by any court.

The Greek legal system makes no provision for a constitutional court. However, the Special Supreme Court is responsible for settling conflicts of jurisdiction and disputes concerning the unconstitutionality or meaning of a formal law. In particular, it settles discrepancies created by judgments of the supreme courts (Council of State, Court of Cassation, Court of Auditors) that conflict with each other as regards the constitutionality of a law.

#### 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.

The Council of State has powers similar to those of a constitutional court and, more specifically, it reviews whether a national law complies with the ECHR or whether an administrative act violates human rights protected by the ECHR. It also monitors the application and interpretation of the ECHR by lower administrative courts.

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 ?

The Council of State, like any other administrative court, is itself authorised to review the constitutionality of a provision of the law applicable in the case in question and to adopt an interpretation of that provision, taking into account the Constitution or its previous case-law.

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 ?

The law regulates the fate of court decisions handed down after publication of the judgment of the Special Supreme Court or which had already been handed down before that judgment was published, and which adopt or had adopted a different interpretation. In such cases, the law provides for a motion to recommence proceedings that may be brought against such a decision.



In addition, the parties may always challenge a decision taken by a lower administrative court, if it is not final, by means of an appeal or an appeal in 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 ?

As indicated, parties may only challenge decisions taken by lower administrative courts by way of appeal or appeal in cassation, if they are not final.



## 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 ?

There are three supreme courts in Greece: the Council of State, the Court of Cassation and the Court of Auditors. In addition, there is the Special Supreme Court (see also above).

2. Veuillez décrire la compétence des deux juridictions suprêmes.

The Court of Cassation is the highest court in the legal system dealing with civil and criminal matters. It hears appeals in cassation against decisions of the courts of appeal. The Council of State is the highest court dealing with administrative disputes. It hears (a) appeals at last instance or appeals in cassation, and (b) appeals at first and last instance on grounds of misuse of powers or actions of full jurisdiction against enforceable administrative decisions.

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 ?

It is the Council of State and the Court of Cassation that are authorised, in their own legal order, to resolve any contradictions between the various decisions of the courts in administrative and civil or criminal litigation respectively.

Conflicts between judgments of the supreme courts are settled and decided by the Special Supreme Court (see also above).

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

The roles of the CJEU, the ECtHR and, at national level, the Council of State and the Court of Cassation, which ensure the uniform application and interpretation of EU law, the ECHR and national law respectively, are important in preventing these contradictions. The dialogue between judges at the CJEU and the ECtHR, on the one hand, and national courts, on the other, also needs to be strengthened and deepened.

