

SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES

COMMITTEE
OF MINISTERS
COMITÉ
DES MINISTRES



Contact: Clare Ovey
Tel: 03 88 41 36 45

Date: 25/11/2015

DH-DD(2015)1269

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1243 meeting (8-10 December 2015) (DH)

Item reference: Action report

Communication from Greece concerning the Manios group of cases (Athanasίου pilot judgment) against Greece (Application No. 70626/01) (**French only**)

* * * * *

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

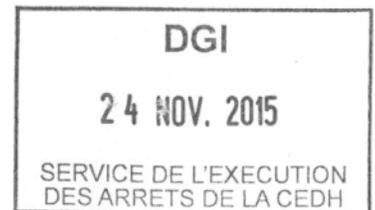
Réunion : 1243 réunion (8-10 décembre 2015) (DH)

Référence du point : Bilan d'action (24/11/2015)

Communication de la Grèce concernant le groupe d'affaires Manios (arrêt pilote Athanasίου) contre Grèce (Requête n° 70626/01)

. Affaire Vassilios Athanassiou et autres c. la Grèce, arrêt pilote du 21.12.2010 (no 50973/08), définitif le 21.03.2011.
. Groupe d'affaires Manios c. la Grèce (no 70626/01), arrêt du 11/03/2004, définitif le 11/06/2004.

Bilan d'action révisé des autorités grecques



Description des affaires.

Les affaires en examen concernent des violations du droit à un procès équitable en raison de la durée excessive des procédures devant les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat et du droit à un recours effectif à cet égard (violations des articles 6.1 et 13 de la Convention). La Cour a appliqué la procédure d'arrêt pilote dans l'affaire Vassilios Athanassiou et autres. Elle avait identifié un problème structurel concernant la durée des procédures administratives en Grèce et elle a fixé un délai précis pour l'adoption d'un recours effectif ou une combinaison de recours effectifs au niveau national, lesquels devraient être conformes aux critères établis par sa jurisprudence. En réponse à l'arrêt pilote les autorités grecques ont instauré deux recours, un préventif et un indemnitaire (*articles 53-60 de la Loi 4055/12*).

Mesures générales.

A. Les mesures substantielles.

Les mesures substantielles (législatives) adoptées les dernières années visant à la rationalisation des procédures judiciaires et à une meilleure administration de la justice administrative ont déjà apporté des fruits et les conclusions à en tirer sont positives et prometteuses. On va présenter par la suite des mesures qui ont eu des résultats tangibles et mesurables jusqu'à ce jour :

a) « *Le procès pilote* » ou « *procès modèle* » de l'article 1 de la Loi 3900/2010.

En juin 2014, le Conseil d'Etat avait rendu presque **29** arrêts « *pilotes* » sur des affaires ayant une plus large envergure ou d'intérêt général, notamment tranchant des questions de compatibilité des dispositions de la législation nationale avec la Constitution (*p.ex. Conseil d'Etat 1118/2014, 519/2014, 694/2013, 2164/2012, 1971/2012, 1619/2012 et autres*). Ainsi, en 2013, à la suite de tels arrêts du Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs en première instance rendirent respectivement **9** et **6.955** arrêts et décisions en application de la procédure accélérée en conseil, prévue par l'article 1 par. 3 de la Loi 3900/2010 à la suite d'un arrêt pilote du Conseil d'Etat.

b) *La procédure accélérée en conseil des articles 45 et 51 de la Loi 4055/2012, pour le traitement des recours manifestement irrecevables ou mal fondés.*

En 2013 par l'application de cette procédure simplifiée, **8.385** requêtes pendantes devant les tribunaux administratifs ont été rejetées et **1.521** ont été acceptées. De même pour les affaires pendantes devant les cours administratives d'appel, **291** recours ont été rejetés et **201** acceptés. Si on ajoutait à ces chiffres le nombre des jugements rendus en conseil après un arrêt « *pilote* » du Conseil d'Etat selon la procédure prévue par l'article 1 de la Loi 3900/2010 (ci-dessus) on arriverait à un **17,7%** des affaires traitées selon une procédure raccourcie et simplifiée en conseil pour les tribunaux administratifs et à un **1,2%** pour les cours administratives d'appel. Pour le Conseil d'Etat ce chiffre est encore plus élevé : le **34,4%** des affaires pendantes sont traitées en conseil. Evidemment, la durée des procédures pourrait se réduire davantage, notamment en deuxième degré. Dans ce but, l'article 19 de la Loi 4274/2014 prévoit que les recours en annulation manifestement irrecevables ou mal fondés seront attribués à des juges uniques.

En 2012, le Ministère de la Justice avait déjà constaté l'évolution positive des indices relatifs à l'accélération des procédures. Notamment, le nombre des jugements rendus cette année-là avait été accru ainsi que le nombre des affaires tranchées¹. Ces résultats positifs ont continué pendant l'année 2013 où le nombre des litiges tranchés par le Conseil d'Etat et les juridictions d'ordre administratif ont dépassé le nombre des nouvelles affaires (voir ANNEXE, Tableaux 1 - 6). Cet élément est essentiel pour l'évaluation des réformes introduites car il démontre une tendance qui permettra au système de s'équilibrer d'ici quelques années.

Par ailleurs, le nombre total des litiges introduits devant le Conseil d'Etat et les juridictions d'ordre administrative a en général baissé même si en 2012 il y a eu une augmentation subite du nombre des nouveaux litiges devant les cours administratives d'appel et en 2013 devant les tribunaux administratifs, due probablement aux changements apportés à leur compétence par les Lois 3900/2010 et 4055/2012. Cependant, les résultats ci-dessus démontrent que les juridictions concernées ont réussi à bien administrer cette subite augmentation du nombre des litiges entrants.

Egalement positif a été l'indice des litiges pendants (arriéré) pour les années 2012 et 2013. En particulier, le nombre total de ces litiges a baissé en 2012 pour toutes les juridictions d'ordre administratif - à l'exception des cours administratives d'appel. Cette tendance d'absorption de l'arriéré a continué en 2013 ; cette fois l'indice a été positif même pour les cours administratives d'appel qui avaient connu une hausse du nombre des litiges pendants, en 2011 et 2012. Les résultats sont plus tangibles pour le Conseil d'Etat où le nombre des litiges a baissé de **35.631** litiges pendants en 31.12.2010 à **24.768** en 31.12.2013

et à **19.691** en 31.12.2014. Toutefois, le nombre total des litiges pendants devant les juridictions administratives a baissé de **467.794** en 31.12.2010 à **399.893** en 31.12.2013 et à **342.294** en 31.12.2014.

¹ Le nombre des jugements rendus n'est pas toujours identique au nombre des litiges tranchés pour des diverses raisons principalement parce que plusieurs recours peuvent être tranchés conjointement par un jugement.

La conclusion la plus importante à en tirer, c'est que la durée moyenne des litiges a baissé pour l'ensemble des juridictions administratives. En 2011 le temps écoulé entre l'introduction du recours et l'adoption d'une décision ou d'un arrêt était **2.216,6 jours** au Conseil d'Etat, **1.093,3 jours** aux cours administratives d'appel et **2.113,3 jours** aux tribunaux administratifs. En 2013 ce délai s'est diminué à : **1.179 jours** pour le Conseil d'Etat, **844,2 jours** pour les cours administratives d'appel et **1.323,7 jours** pour les tribunaux administratifs.

Les données ci-dessus reflètent bien la tendance positive de tous les indices essentiels pour une prompte et efficace administration de la justice. Les autorités helléniques ont de bonnes raisons à croire que cette tendance continuera les années prochaines malgré les contraintes financières dues à la crise économique (manque de personnel judiciaire, de locaux, de matériel e.tc) qui entraîne en même temps une considérable augmentation du contentieux administratif (fiscalité, salaires et pensions réduites, sécurité sociale, aides sociales e.tc). C'est pour cela qu'une attention particulière a été prêtée par le Ministère de la Justice au traitement des litiges administratifs qui relèvent de la matière fiscale par l'adoption de mesures ponctuelles et ciblées :

. certains des litiges fiscaux et douaniers ainsi que des litiges dont l'intérêt est en principe financier ont été attribués à des juges uniques (*art. 6 du Code de la justice administrative*).

. des chambres spéciales ont été créées au sein des tribunaux administratifs, en supplément aux sections ordinaires, pour le jugement uniquement des litiges de nature fiscale ou douanière.

. s'agissant de la matière fiscale, des conditions spéciales sont désormais prévues par la loi pour l'introduction des demandes en suspension, ou encore des recours en appel ou en cassation, limitant ainsi le nombre des entrées.

Il y a certainement des choses à faire encore, notamment sur la piste des litiges pendants depuis les années précédentes. Les données statistiques pour ces litiges - pour la plupart pendants devant les cours administratives d'appel - démontrent qu'il ya bien une piste d'intervention au-delà des mesures précitées. C'est pour cela que des mesures complémentaires ont été aussi adoptées :

1) Par l'article 8 par.6 de la Loi 4198/2013, un délai de trois mois a été imparti aux requérants migrants en situation irrégulière en Grèce, qui ont déjà introduit un recours en annulation devant une juridiction administrative, pour déposer au Greffe des procurations autorisant leurs avocats de les représenter et confirmant ainsi leur intérêt à donner suite au jugement de leur recours. Sur un total de **34.162** recours pendants contre un acte d'expulsion ou un refus de visa ou de protection internationale e.t.c, il n'y a que **7.038** recours pour lesquels une telle déclaration n'ait été faite. Cela étant, le Ministère de la Justice estime que les juridictions administratives seront prochainement dégagées de **25.000 à 27.000** affaires.

2) Dans certains cas l'article 22 de la Loi 4274/2014 permet aux juridictions qui statuent sur un recours en annulation d'un acte administratif de le renvoyer par une décision avant dire droit à l'administration en lui demandant de le rectifier elle-même, au lieu de l'annuler, compte tenu de la nature de la faute de l'acte et de l'intérêt du requérant. Les juridictions disposent également du pouvoir discrétionnaire de différer le

moment où les conséquences de l'annulation surviennent, à savoir elles peuvent préciser que l'annulation agit *ex nunc* et non *ex tunc* comme prévu en général, afin que les intérêts des tiers de bonne foi soient protégés; Elles ont également le pouvoir, sous certaines conditions, de ne pas annuler un acte administratif illégal si le temps écoulé depuis son adoption a été très long et son annulation entraverait à la sécurité du droit. Il en ressort que le contrôle judiciaire devient plus efficace et le nombre des actes renvoyés à l'administration diminue respectivement. De la sorte, l'ensemble de ces réglementations contribue à la diminution du nombre des litiges (éventuels nouveaux recours en annulation contre des nouveaux actes administratifs à la suite d'une annulation judiciaire sont évités)..

3) Sur la même voie se trouve également la disposition de *l'article 19 de la Loi 4274/2014* (ci-dessus).

4) L'informatisation de la justice continue à évoluer. En application du décret présidentiel *40/2013* les justiciables ont la possibilité d'introduire des recours, présenter d'observations e.tc par la voie électronique, à tout moment, indépendamment des horaires du Greffe.

Comme le démontre l'expérience d'autres pays ayant eux aussi entamé des réformes pour rationaliser les procédures judiciaires et remédier aux durées des procédures, une période de cinq ans est indispensable pour le système judiciaire réformé retrouve son équilibre. A la cour administrative d'appel à Paris, par exemple, le système avait commencé à équilibrer après presque cinq ans (2003 à 2007-2008) et au tribunal administrative après six ans (2003 à 2008-2009). La tendance positive et continue d'amélioration de tous les indices essentiels, constatée en Grèce dès le lancement des premières réformes en 2011,² permet d'optimiser que d'ici quelques années le système grec sera également équilibré de sorte que la justice administrative en Grèce soit rendue dans des délais raisonnables.

B. Les recours préventif et indemnitaire de la Loi 4055/2012.

S'agissant des recours dont disposent les *articles 53-60 de la Loi 4055/12* pour prévenir un éventuel retard des procédures administratives ou pour y remédier par la suite, on tient à rappeler d'emblée que la CEDH dans sa décision d'irrecevabilité de 13.10.2013 (affaire *TECHNIKI OLYMPIAKI A.E. c. Grèce, no 40547/10*) a jugé que « elles sont des voies de recours effectives, dans le sens où ils peuvent, à la fois, prévenir la poursuite de la violation alléguée du droit du requérant à ce que sa cause soit entendue sans retard excessif et remédier dûment à la violation qui s'est déjà produite. »

En conclusion, le recours compensatoire³ en cas de dépassement du délai raisonnable des procédures administratives paraît très bien intégré dans le système de la juridiction administrative (voir tableau ci-dessous) et opère de manière satisfaisante, compte tenu du nombre total des demandes tranchées, du

² La Loi 3900/2010 est en vigueur depuis le 01.01.2011

³ En ce qui concerne le recours accélératoire des articles 59-60 de la Loi 4055/2012 les justiciables continuent en même temps à s'en servir du recours similaire dit « *demande de préférence* » qui était déjà prévu dans le Code grec de la justice administrative (art. 127). Cela étant les juridictions administratives ne retiennent pas de données distinguées pour chacun de deux recours; toutefois la Cour administrative d'Appel de Thessalonique – la deuxième du pays en fonction de sa juridiction locale - nous a fait part que jusqu'à ce jour (février 2015) elles ont été soumises 584 demandes d'accélération des procédures dont les 548 ont été acceptées et les 36 refusées

temps mis pour leur traitement ainsi que de l'issue de presque toutes ces procédures (taux d' acceptation et montant de la satisfaction équitable allouée), pendant les trois années qui ont suivi son introduction par les *articles 53-58 de la Loi 4055/12*.

Information requise	Tribunal administratif d'Athènes	Tribunal administratif deThessalonique	Cour administrative d'appel d'Athènes	Cour administrative d'appel de Thessalonique	Cour administrative d'appel de Pirée	Conseil d'Etat
Nombre des demandes de satisfaction équitable introduites	62	9	13	1	2	78
Nombre des demandes tranchées	49	9	10	1	1	-
Nombre des décisions rendus	43 dont 33 accordées, 7 irrecevables et 3 refusées au fond	8 dont 3 accordées et 5 refusées	10 dont 8 accordées et 2 refusées	1accordée	1refusée	64 dont 59 accordées et 5 refusées
La moyenne des sommes allouées	1.500€	3.000€	1.500€	5.000€		3.000€-5.000€ ⁴

Par ailleurs les dispositions des articles 53-60 de la Loi 4055/2012 et la jurisprudence y relative des juridictions d'ordre administratif – notamment celle du Conseil d'Etat - continuent à faire l'objet des publications dans des revues juridiques, des séminaires et des débats académiques et professionnels.

De plus, nous observons que la Cour n'a pas communiqué au Gouvernement de nouvelles requêtes, à l'exception d'une qui représente un cas particulier et qui sera réglée à l'amiable. En outre, toutes les affaires déjà pendantes devant la Cour font actuellement l'objet de règlements amiables de sorte que le nombre des requêtes pendantes à être réglées ne dépasse pas les 200 requêtes.

⁴Il ya des cas où la satisfaction équitable octroyée par le Conseil d'Etat atteint les 9000 €. Au début de 2015 la haute juridiction administrative avait octroyé au total de 326.100 € comme satisfaction équitable en vertu des dispositions de la Loi 4055/2012.

Mesures individuelles.

Paiement de la satisfaction équitable.

La satisfaction équitable a été payée à tous les requérants sous des conditions acceptées par eux.

Procédures pendantes.

Dans l'affaire *Sakkatos et autres* le tribunal administratif d'Athènes a rejeté comme dépourvu de fondement le recours en annulation des requérants (décision 16750/2014). Il paraît que les requérants n'ont pas introduit un recours en appel contre ce jugement.

Dans l'affaire *Kaparos* on est en deuxième rang de procédures après l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Komotini par le Conseil d'Etat à la demande des requérants. L'affaire sera de nouveau débattue devant la cour administrative d'appel le 08.06.2015.

Conclusions.

A la lumière de ce qui précède le gouvernement grec est d'avis qu'aucune autre mesure, individuelle ou générale, ne paraît nécessaire pour remédier aux violations constatées. Partant, la Grèce a pleinement satisfait à ses obligations découlant de l'article 46 de la Convention.